

Wyrok z dnia 13 maja 1999 r.

III SZ 1/99

Krajowa Rada Notarialna jest organem właściwym do rozpoznania zażalenia strony na postanowienie rady izby notarialnej w przedmiocie wyrażenia opinii, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.).

Przewodniczący: SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 13 maja 1999 r. sprawy ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę [...] Rady Izby Notarialnej w W. z dnia 3 kwietnia 1998 r. w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych.

u c h y l i ł § 2 zaskarżonej uchwały

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

Rada Izby Notarialnej w W. w uchwale [...] z dnia 3 kwietnia 1998 r. w sprawie wydawania opinii w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych postanowiła, że opinie w sprawach wymienionych w art. 35 pkt 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91) rada izby notarialnej wydaje w formie uchwały (§1) i że od tej uchwały nie przysługuje środek odwoławczy, za wyjątkiem sytuacji określonej w art. 47 § 1 Prawa o notariacie. W uzasadnieniu uchwały Rada stwierdziła, że Prawo o notariacie nie przewiduje wydawania decyzji czy postanowień przez organy samorządu terytorialnego, ani też nie statuuje zasady hierarchiczności organów, a jedynie określa kompetencje poszczególnych organów. W szczególności Krajowa Rada Notarialna nie jest organem nadrzędnym wobec rad izb notarialnych, „gdyż jest organem innym”, zaś zakres działania poszczególnych organów jest wyraźnie określony w ustawie. Jedynie w art. 19 § 3 Prawa o notariacie przewidziana jest możliwość złożenia środka odwoławczego od

uchwał rady izby notarialnej w sprawie odmowy wyrażenia zgody na podjęcie przez notariusza dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia uchybiającego obowiązkom notariusza lub powadze wykonywanego zawodu.

Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 47 § 1 Prawa o notariacie zaskarżył powyższą uchwałę w całości i wniósł o jej uchylenie.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości uchwała ta w całości została wydana z naruszeniem przepisu art. 10 w związku z art. 35 pkt 1 ustawy – Prawo o notariacie i art. 106 KPA i pozostaje w oczywistej sprzeczności z orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach dotyczących powołań na stanowisko notariusza.

Art. 10 ustawy Prawo o notariacie stanowi, że Minister Sprawiedliwości powołuje na stanowisko notariusza osobę zainteresowaną na jej wniosek, po zasięgnięciu opinii właściwej rady izby notarialnej. Z przepisem tym koresponduje art. 35 pkt 1 ustawy Prawo o notariacie, który stanowi, że do zakresu działania rad izby notarialnej należy opiniowanie wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych.

Z przepisów tych zatem wynika, że Minister Sprawiedliwości przed załatwieniem wniosku kandydata na notariusza musi znać i rozważyć stanowisko samorządu notarialnego, jakkolwiek opinia ta nie ma mocy wiążącej dla decyzji Ministra Sprawiedliwości. Postępowanie o powołanie na stanowisko notariusza i wyznaczenie siedziby kancelarii notarialnej toczące się przed naczelnym organem administracji państwowej, jakim jest Minister Sprawiedliwości jest postępowaniem administracyjnym, co nie budzi wątpliwości również Rady Izby Notarialnej w W.

W toku postępowania naczelny organ administracyjny, twierdzi Minister Sprawiedliwości, nie może wydać decyzji bez uprzedniego uzyskania od organu samorządu notarialnego opinii w sprawie kandydata na notariusza i proponowanej siedziby kancelarii notarialnej. Wydanie takiej opinii następuje w ramach współdziałania przewidzianego art. 106 KPA (a więc w formie postanowienia), co umożliwia osobie wnoszącej o powołanie na stanowisko notariusza złożenie zażalenia jeszcze przed wydaniem decyzji, a więc zdecydowanie wzmacnia jej gwarancje procesowe (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r. , III AZP 26/95, OSNAPiUS 1996 nr 12, poz. 164). Pozwala to na przyjęcie, że na mocy art. 10 Prawa o notariacie organom samorządu notarialnego powierzono konkretne funkcje o charakterze administracyjnym, które stanowią ich kompetencje. Dowodem na powierzenie organom samorządu

du notarialnego funkcji o charakterze administracyjnym jest także brak możliwości uchylenia się od obowiązku ich realizowania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1995 r., I PO 8/95). Funkcje te organ samorządu notarialnego powinien wykonywać jako organ współdziałający przy wydawaniu decyzji z mocy art. 106 KPA, przy odpowiednim, co do terminowości wykonywanych czynności, stosowaniu art. 35 i 36 KPA. Sytuacja prawna zatem nie powinna budzić wątpliwości w świetle jednolitej i utrwalonej judykatury Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jej kontekście wydanie opinii w formie uchwały, a nie postanowienia, stanowi w ocenie Ministra Sprawiedliwości naruszenie w toku postępowania administracyjnego podstawowych reguł proceduralnych ustalonych przez KPA. Odbiera bowiem osobie zainteresowanej możliwość zakwestionowania treści uchwały w drodze przewidzianego przez KPA zażalenia (art. 106 § 5, art. 144, art. 124 § 1 i 2 KPA), co zresztą wynika z § 2 zaskarżonej uchwały, a ponadto odrębnego zaskarżenia tego rodzaju opinii do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie daje również możliwości złożenia skargi na bezczynność organu samorządu notarialnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 1998 r., II SAB 32/98, wyrok z dnia 9 maja 1997 r., II SA 900/96).

Zarówno § 1 statuujący wydawanie opinii w formie uchwały a nie postanowienia oraz § 2 odbierający stronie możliwość zaskarżenia opinii powoduje, że zasadny jest zarzut istotnego naruszenia przepisów KPA, które ustanawiają prawo do wniesienia środka prawnego, przysługującego stronie w konkretnej sprawie. Powyższe okoliczności dają podstawę do przyjęcia, iż naruszona została jedna z fundamentalnych zasad postępowania przewidziana w art. 9 KPA, a ponadto zasada dwuinstancyjności postępowania zawarta w art. 15 KPA (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 1997 r., III RN 56/96, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 1998 r. II SA 10532/97).

W świetle powyższego orzecznictwa nie jest również zasadne twierdzenie Rady, że Prawo o notariacie nie wprowadza zasady hierarchiczności organów, a określa jedynie ich kompetencje. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 1998 r., II SA 1052/97 jednoznacznie wypowiedział się na temat nadrzędności Krajowej Rady Notarialnej nad izbami notarialnymi, wskazując na powiązania funkcjonalne pomiędzy tymi odrębnymi podmiotami. Przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały argumentacja Rady Izby Notarialnej w W. w żaden sposób nie odnosi się do stanowiska wyrażonego przez Na-

czelny Sąd Administracyjny i stanowi dowolną interpretację przepisów Prawa o notariacie.

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że treść całej uchwały wraz z uzasadnieniem świadczy o pomijaniu przez organ samorządu notarialnego całej judykatury Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to zjawisko niespotykane i niepokojące, jeżeli występuje w działaniu organów samorządowych w demokratycznym państwie prawa.

Niewątpliwa praktyka w sprawach administracyjnych dotycząca w szczególności powołań na stanowisko notariusza pozwala na postawienie tezy o występowaniu przewlekłości w prowadzeniu postępowań wyjaśniających przez rady izb notarialnych, zaś sposób ich przeprowadzania wskazuje na brak zrozumienia przez organy samorządu notarialnego charakteru wykonywanych czynności w oparciu o art. 106 KPA w związku z art. 10, 11, 12 i 35 pkt 1 ustawy Prawo o notariacie. Stwierdzenie tych faktów nie może jednak stanowić o zasadności zaskarżonej uchwały, która niewątpliwie pozbawia stronę postępowania gwarancji procesowych.

Powyższe względy powodują, iż zarówno § 1 i 2 zaskarżonej uchwały, jako sprzeczne z prawem, powinny zostać uchylone. Minister Sprawiedliwości podniósł ponadto, że zaskarżona uchwała Rady Izby Notarialnej w W. stanowi odosobniony przypadek, spośród izb notarialnych w kraju, w dokonywaniu interpretacji obowiązujących norm w całkowitej sprzeczności i w oderwaniu od orzecznictwa Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W konkluzji Minister Sprawiedliwości zarzucił, że uchwała będąca przedmiotem zaskarżenia w sposób zdecydowany pozostaje w kolizji z kierunkiem i duchem rozwiązań przyjmowanych w procedurze administracyjnej, a mających głównie na celu ochronę interesów obywateli przed arbitralnością i samowolą organów powołanych do realizacji funkcji administracyjnych. Zaskarżona uchwała pozbawia kandydata na notariusza jakichkolwiek uprawnień dla obrony swych praw, pozostawiając organom samorządu notarialnego prawo całkowicie swobodnej i nieskarżalnej możliwości dokonywania ocen kandydatów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 10 Prawa o notariacie notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii rady

właściwej izby notarialnej. W orzecznictwie i piśmiennictwie utrwalili się poglądy, że postępowanie w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym w trybie i na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a rozstrzygnięcie tej sprawy administracyjnej następuje w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 i 107 Kodeksu.

Za utrwalone należy także uznać stanowisko, że Minister Sprawiedliwości przed wydaniem decyzji w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii jest obowiązany uzyskać opinię rady właściwej izby notarialnej, zaś rada izby notarialnej jest obowiązana wydać taką opinię, co wynika także z przepisu art. 35 ust. 1 Prawa o notariacie, zgodnie z którym do zakresu działania rady izby notarialnej należy opiniowanie wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych.

Ocena zasadności argumentów przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości wymaga przeprowadzenia zwięzłych rozważań odnoszących się do istoty samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny i zakresu jego uprawnień uchwałodawczych. Należy w związku z tym pokreślić, 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 należytym 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. W konsekwencji należy przyjąć, że 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. Do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu, a samorządu zawodowego w szczególności, należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej. Przewidziane przepisami Prawa o notariacie upraw-

nienia 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 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 drugiej strony nie ulega wątpliwości, że nikt nie ma prawa podmiotowego do bycia notariuszem, jednakże każdy kandydat na notariusza ma niezbywalne prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury kwalifikacyjnej, której zasadnicze elementy są uregulowane w Prawie o notariacie. Do kardynalnych zasad postępowania administracyjnego, w tym także postępowania w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii, należy zasada dwuinstancyjności, która może być ograniczona wyłącznie w drodze ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach w sposób przewidziany Konstytucją. W demokratycznym państwie prawnym zasada ta nie może być natomiast ograniczana lub w inny sposób modyfikowana przez jakikolwiek organ jakiegokolwiek samorządu zawodowego w jakikolwiek sposób, zwłaszcza zaś wówczas, gdy dotyczy to postępowania przed organami tego samorządu w sprawach, w których zapadają rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach obywateli.

Zaskarżona uchwała rady izby notarialnej narusza wskazane wyżej zasady konstytucyjne i przepisy Prawa o notariacie w takim zakresie, w jakim stanowi, że od uchwały rady izby notarialnej zawierającej opinię w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza (asesora notarialnego), nie przysługuje środek odwoławczy. Należy w tej kwestii wskazać, że opinia rady izby notarialnej w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii jest opinią w rozumieniu art. 106 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem przepis prawa, tj. art. 10 Prawa o notariacie, uzależnia wydanie decyzji w tej sprawie przez Ministra Sprawiedliwości od zajęcia stanowiska przez radę właściwej izby notarialnej w postaci opinii. Opinia taka nie jest wprawdzie wiążąca dla Ministra Sprawiedliwości, jednakże brak opinii świadczy o istotnej wadliwości postępowania w tej sprawie i stanowi podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 §1 pkt 6 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Należy w konsekwencji przyjąć, że rada izby notarialnej wydając opinię, o której mowa w art. 10 Prawa o notariacie, jest obowiązana do skrupulatnego przestrzegania przepisu art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego zajęcie stanowiska (wyrażenie opinii) następuje w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Wbrew stanowisku Ministra Sprawiedliwości wydanie opinii przez radę izby notarialnej w formie uchwały nie narusza tego przepisu, bowiem uchwała jest jedyną i właściwą formą działania organu kolegialnego, jakim jest niewątpliwie rada izby notarialnej. Przepis § 1 zaskarżonej uchwały Rady Izby Notarialnej w Warszawie stanowiący, że opinie w sprawach wymienionych w art. 35 pkt 1 Prawa o notariacie rada izby notarialnej wydaje w formie uchwały, nie wnosi niczego nowego do ustawowo określonych form działania rady, lecz stanowi w istocie zbędne powtórzenie tego, co wynika wprost z przepisów tego Prawa, w szczególności zaś z przepisu art. 36 Prawa o notariacie. Powyższy przepis zaskarżonej uchwały nie wyklucza zatem kwalifikowania uchwał rad izb notarialnych w sprawie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych jako postanowień w rozumieniu art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego. W piśmiennictwie i orzecznictwie utrwalił się pogląd, że o tym, czy dany akt jest postanowieniem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego decyduje nie jego forma lub nazwa, lecz treść. Z przepisu art. 106 w związku z art. 10 i 35 pkt 1 Prawa o notariacie wynika jednoznacznie, że uchwała wyrażająca opinię rady właściwej izby notarialnej w sprawie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych jest postanowieniem, na które służy stronie zażalenie.

Przepis § 2 zaskarżonej uchwały stanowiący, że od uchwały rady izby notarialnej zawierającej opinię w przedmiocie powołania lub odwołania notariusza (asesora notarialnego), nie przysługuje środek odwoławczy, rażąco narusza powołane wyżej przepisy i zasady konstytucyjne. Przede wszystkim narusza wyraźny i nie budzący wątpliwości przepis art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że od zajętego przez organ stanowiska (wyrażenia opinii) w formie postanowienia służy stronie zażalenie. Powyższe postanowienie zaskarżonej uchwały zmierzało zatem wprost do uchylenia obowiązywania tego przepisu w odniesieniu do opinii wyrażanych przez Radę w sprawie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów, a w konsekwencji do pozbawienia kandydatów na notariuszy i asesorów notarialnych przysługującego im z mocy ustawy środka zaskarżenia. Żaden przepis

Prawa o notariacie nie upoważniał Rady Izby Notarialnej w W. do podjęcia uchwały tej treści, a nawet gdyby Rada wskazała na taki przepis, to z pewnością przepis ten musiałby być uznany za niekonstytucyjny w takim zakresie, w jakim upoważniałby organy samorządu zawodowego do wyłączenia mocy obowiązującej przepisów ustawowych przyznających obywatelom prawa do wniesienia środków zaskarżenia od rozstrzygnięć organów tego samorządu. Rada Izby Notarialnej w W. uzasadnia kwestionowane postanowienie zaskarżonej uchwały tym, że Prawo o notariacie nie statuuje zasady hierarchiczności organów, z czego zdaje się wyprowadzać dalszy wniosek, że w strukturze organów samorządu notarialnego nie ma organu, który jako organ wyższego stopnia nad radą izby notarialnej byłby właściwy do rozpatrzenia zażalenia na uchwałę rady zawierającej opinię w tej sprawie. Sąd Najwyższy nie akceptuje i nie zaakceptuje poglądu, zgodnie z którym trudności interpretacyjne, nawet znaczne, przy określeniu organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego miałyby oznaczać pozbawienie strony prawa do zaskarżenia postanowienia poprzez wniesienie zażalenia, przysługującego jej z mocy wyraźnego i nie budzącego wątpliwości przepisu ustawy. Rada Izby Notarialnej w W. nie dostrzegła, że w przypadku, gdy przepisy szczególne nie określają wprost organów wyższego stopnia w stosunku do organu właściwego do podjęcia decyzji lub postanowienia w pierwszej instancji, to przy określaniu organu wyższego stopnia należy kierować się także przepisem art. 17 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że organami wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ sprawujący nadzór nad ich działalnością. W ocenie Sądu Najwyższego, poszanowanie samodzielności samorządu notarialnego wymaga przyjęcia, że organem wyższego stopnia właściwym do rozpoznania zażalenia strony na postanowienie rady izby notarialnej w przedmiocie wyrażenia opinii, o której mowa w art. 10 Prawa o notariacie, jest Krajowa Rada Notarialna. Należy wskazać, że przepis art. 19 § 3 Prawa o notariacie wyraźnie sytuuje Krajową Radę Notarialną jako organ wyższego stopnia w odniesieniu do rady izby notarialnej, który jest właściwy do rozpatrywania środków prawnych (wniosków) notariuszy od rozstrzygnięć rady izby notarialnej odmawiających notariuszowi zgody na zatrudnienie lub podejmowanie zajęć, o których mowa w art. 19 § 1 i 2 tego Prawa. Ponadto, przepis art. 40 Prawa o notariacie nie określa wyczerpująco zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej, na co wskazuje użyty w tym przepisie zwrot: „w szczególno-

ści”, a zatem brak jest wystarczających podstaw do uznania, że Krajowa Rada Notarialna nie jest uprawniona do rozpatrywania zażaleń na postanowienia rad izb notarialnych wyrażających opinie, o których mowa w art. 10 Prawa o notariacie.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====