

Wyrok z dnia 11 maja 2000 r.

III RN 117/99

Przepis art. 45 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.) określa wyczerpująco uprawnienia osób powołanych do nadzoru nad działalnością notariuszy. Przewidziane w tym przepisie uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wglądu w czynności notarialne nie obejmuje uprawnienia do żądania od notariusza przesłania wypisu aktu notarialnego.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Henryk Gradzik, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2000 r. sprawy dyscyplinarnej obwinionego Marka K. w przedmiocie odmowy wykonania polecenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 1998 roku wydania wypisu aktu notarialnego [...] na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w P. z dnia 5 grudnia 1998 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Dyrektor Departamentu Sądów i Notariatu Ministerstwa Sprawiedliwości przesłał notariuszowi Markowi K. faxem pismo z dnia 19 października 1998 r. o treści następującej: „Departament Sądów i Notariatu w ramach nadzoru wynikającego z art. 42 ustawy Prawo o notariacie prosi o przesłanie w terminie 3 dni wypisu aktu notarialnego umowy sprzedaży Stoczni G. Wypis ten jest niezbędny do wykorzystania dla celów służbowych w ramach sprawowanej kontroli nad postępowaniem upadłościowym [...]”. Notariusz Marek K. w piśmie z dnia 20 października 1998 r. przesłanym faxem Dyrektorowi Departamentu odmówił wydania żądanego wypisu aktu notarialnego, ponieważ zgodnie z art. 110 Prawa o notariacie wypis aktu może być wydany stronom aktu lub osobom, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisów albo za zgodą stron także osobom trzecim lub innym osobom

zgodnie z prawomocnym postanowieniem sądu wojewódzkiego. Uprawnienie wydania wypisu umowy dla Ministra Sprawiedliwości nie wynika z treści art. 42 Prawa o notariacie. Wobec powyższego jako notariusza obowiązuje go zachowanie tajemnicy zgodnie z treścią art. 10 Prawa o notariacie.

Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 23 października 1998 r. wniósł, na podstawie art. 58 Prawa o notariacie, o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko notariuszowi Markowi K. o to, że „w dniu 20 października 1998 r. pismem skierowanym do Wicedyrektora Departamentu Sądów i Notariatu Ministerstwa Sprawiedliwości odmówił wykonania pisemnego polecenia z dnia 19 października 1998 r. wydanego w trybie nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością notariuszy w myśl art. 42 w związku z art. 45 ustawy Prawo o notariacie w sprawie przesłania do wglądu Ministrowi Sprawiedliwości wypisu aktu notarialnego [...], czym uniemożliwił prowadzenie czynności nadzorczych, co stanowi nie tylko przewinienie zawodowe z uwagi na naruszenie przepisu art. 15 § 1 i art. 17 w związku z art. 45 ustawy Prawo o notariacie, ale również jest zachowaniem zdecydowanie nagannym, uchybiającym powadze i godności notariusza, wypełniającym dyspozycję art. 50 cytowanej ustawy.” W ocenie Ministra Sprawiedliwości przepis art. 42 Prawa o notariacie, zawierający generalną normę upoważniającą do sprawowania nadzoru, daje formalne podstawy dla sprawowania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości osobiście, za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych lub wojewódzkich albo przez wyznaczone osoby. W zakresie tego unormowania jest także upoważnienie do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego (Dz.U. Nr 42, poz. 188) wymienia w § 11 i 12 czynności nadzorcze zastrzeżone do kompetencji Ministra Sprawiedliwości, ale wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, a jedynie przykładowy. Minister Sprawiedliwości jest zdania, że wszystkie czynności wykonywane w ramach nadzoru nie mogą przekraczać upoważnienia zawartego w art. 45 Prawa o notariacie, który jako *lex specialis*, szczególnie w stosunku do przepisu art. 18 i 110 Prawa o notariacie, wyklucza ich stosowanie. Pogląd, jakoby czynności wymienione w tym przepisie mogły być wykonywane jedynie w ramach wizytacji i lustracji przez prezesów sądów apelacyjnych lub wojewódzkich jest niczym nieuzasadniony. Postrzeganie Ministra Sprawiedliwości w ramach sprawowanego nadzoru jako osoby podlega-

jącej normie art. 18 i 110 Prawa o notariacie w zasadzie wyklucza możliwość wykonywania nadzoru przewidzianego w art. 45 tego Prawa.

Sąd Dyscyplinarny Izby Notarialnej w P. orzeczeniem z dnia 5 grudnia 1998 r. [...] uniewinnił notariusza Marka K. obwinionego o to, że „odmówił wykonania polecenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 października 1998 r. wydania wypisu aktu notarialnego [...] w ramach sprawowanego nadzoru, czym uniemożliwił prowadzenie czynności nadzorczych, co stanowi przewinienie zawodowe z art. 50 ustawy prawo o notariacie.” W ocenie Sądu Dyscyplinarnego osoby powołane do nadzoru nad notariuszami i organami samorządu notarialnego mają prawo wglądu w czynności notarialne, co zgodnie z etymologią słowa „wgląd” oznacza, że osoba taka „może na miejscu przeglądać wszelkie akty, dokumenty, księgi i repertoria, a nadto żądać celem bliższego zapoznania się kserokopii kontrolowanych dokumentów. Czynności kontrolne nie mogą jednak – zdaniem sądu orzekającego w niniejszej sprawie – posuwać się tak daleko, by osoba kontrolująca mogła otrzymać wypis aktu notarialnego.” Sąd Dyscyplinarny uznał za trafny pogląd obwinionego, że art. 110 Prawa o notariacie wyraźnie stanowi komu i w jakich okolicznościach może być wydany wypis aktu notarialnego. Minister Sprawiedliwości jest „inną osobą”, której wypis aktu notarialnego może być wydany jedynie po spełnieniu przesłanek z art. 110 § 2 Prawa o notariacie. W ocenie Sądu Dyscyplinarnego przepis art. 110 stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 45 Prawa o notariacie, co w niczym nie ogranicza Ministra Sprawiedliwości w jego prawach nadzorczych, a jedynie uniemożliwia wydanie organom nadzorczym wypisu aktu notarialnego. Obwiniony Marek K. był w usprawiedliwionym przekonaniu, że art. 110 Prawa o notariacie nie zezwala na wydanie wypisu aktu notarialnego Ministrowi Sprawiedliwości w ramach sprawowanego nadzoru, co wyłącza jego odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadzie winy w ujęciu Kodeksu karnego.

Minister Sprawiedliwości zaskarżył powyższe orzeczenie rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 45 w związku z art. 42 § 1, art. 18 i art. 110 oraz art. 50 Prawa o notariacie i wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi Izby Notarialnej w Poznaniu do ponownego rozpoznania. W ocenie Ministra Sprawiedliwości Sąd Dyscyplinarny zaniechał obowiązku wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, jak tego wymaga przepis art. 366 § 1 Kodeksu postępowania karnego. Pominięte zostało wyjaśnienie rzeczywistych przyczyn, z powodu których notariusz Marek K. odmówił

„oczekiwanego od niego współdziałania z Ministrem Sprawiedliwości i przebiegu jego rozmów z Wicedyrektorem Departamentu Sądów i Notariatu oraz Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, na temat przedłożenia oczekiwanego przez te organy nadzorcze dokumentu.” W tym zakresie Sąd Dyscyplinarny oparł się w zasadzie wyłącznie na wyjaśnieniach obwinionego, mimo że zachodziła potrzeba przeprowadzenia innych dowodów, chociażby z zeznań świadków.

Przede wszystkim – twierdzi Minister Sprawiedliwości – zaskarżone orzeczenie zapadło z rażącym naruszeniem prawa materialnego. Prawo o notariacie, określając w art. 42 § 1 nadzór Ministra Sprawiedliwości (osobiście lub przez inne osoby) nad działalnością notariuszy, nie ograniczyło form tego nadzoru. Przepis art. 45 Prawa o notariacie uprawnia osoby uprawnione do nadzoru, w tym Ministra Sprawiedliwości i wyznaczonych jego przedstawicieli, do wglądu w czynności notarialne bez żadnych ograniczeń. Z przepisu tego wynika wprost, że osoby te mogą „osobiście zapoznać się z treścią każdego aktu notarialnego.” Argumentum a minori ad maius, skoro osoby uprawnione do nadzoru mają prawo wglądu w czynności notarialne, a więc w oryginały aktów notarialnych, nie można odmówić im prawa wglądu w wypisy z takich aktów, stanowiące wierną kopię oryginału sporządzanego w jednym egzemplarzu. Szczególne przepisy dotyczące wydawania wypisów aktu notarialnego (art. 109-110 Prawa o notariacie) nie dotyczą zatem czynności nadzoru, w ramach którego udostępnienie wypisu nie stanowi „wydania wypisu aktu notarialnego”, o którym mowa art. 110 Prawa o notariacie.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości to właśnie przepisy art. 42 i 45 Prawa o notariacie stanowią normy szczególne w stosunku do art. 110 tej ustawy, a nie odwrotnie, jak to wadliwie przyjmuje Sąd Dyscyplinarny. Przyjęcie stanowiska Sądu oznaczałoby, że Minister Sprawiedliwości, chociaż uprawniony do wglądu w czynności notarialne, nie może uzyskać jedyne go znanego Prawu o notariacie „legalnego dokumentu”, przedstawiającego pełną treść aktu notarialnego, a więc umożliwiającego jego analizę w celu zbadania jego zgodności z prawem, a notariusze są zwolnieni z obowiązku udostępnienia ich do wglądu temu organowi i osobom przezeń wyznaczonym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie ma usprawiedliwionych podstaw, bowiem zaskarżone orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w P. nie narusza rażąco wskazanych w niej przepisów prawa. Z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.) wynika, że notariusze, których status prawny jest złożony, nie podlegają służbowo Ministrowi Sprawiedliwości, lecz wyłącznie nadzorowi tego Ministra sprawowanemu na podstawie i w granicach wyznaczonych przepisami Prawa o notariacie, przy czym wymaga podkreślenia, że przepis art. 42 § 1 Prawa o notariacie wyraźnie rozróżnia nadzór nad działalnością notariuszy od nadzoru nad działalnością organów samorządu notarialnego. Przedmiotem sporu w rozpatrywanej sprawie jest kwestia, czy w zakresie nadzoru nad działalnością notariuszy mieszczą się uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do wydawania notariuszom polecenia przesłania w określonym terminie wypisu aktu notarialnego.

Nie jest trafny pogląd Ministra Sprawiedliwości, że Prawo o notariacie, określając w art. 42 § 1 nadzór Ministra Sprawiedliwości (osobiście lub przez inne osoby) nad działalnością notariuszy, nie ograniczyło form tego nadzoru. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad notariatem, w tym nad działalnością notariuszy, jest nadzorem prawnym, a to oznacza, że zarówno zakres, przedmiot i kryteria nadzoru, jak i przede wszystkim formy nadzoru są ściśle określone przez ustawy. W związku z tym i z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) należy przyjąć, że Minister Sprawiedliwości może podejmować w stosunku do notariatu wyłącznie te czynności prawne, do których uprawniają wyraźnie przepisy ustawowe. W ocenie Sądu Najwyższego przepis art. 45 Prawa o notariacie wyczerpująco określa uprawnienia osób powołanych do nadzoru nad działalnością notariuszy, z tym że właściwa rada izby notarialnej w ramach sprawowanego nadzoru jest uprawniona do przeprowadzenia wizytacji kancelarii notarialnych (art. 44 Prawa o notariacie). Zgodnie przepisem art. 45 Prawa o notariacie osoby powołane do nadzoru, w tym Minister Sprawiedliwości, są uprawnione do wglądu w czynności notarialne, badania zgodności czynności notarialnych z prawem, żądania wyjaśnień, zarządzania usunięcia uchybień oraz żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w razie dostrzeżenia naruszenia przez notariusza jego obowiązków. Katalog uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości nad działalnością notariuszy jest katalogiem zamkniętym, wobec tego poważne wątpliwości budzi poszerzanie tych uprawnień w drodze rozporządzenia Ministra Spra-

wiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego (Dz.U. Nr 42, poz. 148), które w § 1 ust. 2 określiło następujące formy nadzoru nad działalnością notariuszy oraz organów samorządu notarialnego: 1) wizytacja kancelarii notarialnych obejmująca całokształt pracy notariusza, 2) lustracja obejmująca określoną problematykę, 3) dokonywanie oceny działalności notariuszy na podstawie protokołów, sprawozdań rocznych i bilansów sporządzanych przez organy samorządu notarialnego, 4) badanie działalności rad izb notarialnych, w szczególności z zakresu ich czynności nadzorczych i szkoleniowych, 5) narady powizytacyjne oraz konferencje szkoleniowe notariuszy. W ocenie Sądu Najwyższego powyższy przepis budzi poważne zastrzeżenia co do jego zgodności z przepisem art. 45 Prawa o notariacie, w zakresie w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości dodatkowe uprawnienia nadzorcze nad działalnością notariuszy, które wykraczają poza uprawnienia określone w art. 45 Prawa o notariacie. Poważną wątpliwość budzi także zgodność z art. 92 Konstytucji zawartego w art. 42 § 2 Prawa o notariacie upoważnienia dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego przez to, że przepis upoważniający nie określa wytycznych co treści aktu.

Przewidziane w art. 45 Prawa o notariacie uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wglądu w czynności notarialne nie obejmuje uprawnienia do żądania od notariusza przesłania Ministrowi Sprawiedliwości wypisu aktu notarialnego. Kwestia wydawania wypisów aktu notarialnego jest bowiem uregulowana odrębnie w przepisie art. 110 Prawa o notariacie, który nie mieści się w rozdziale 5 Prawa o notariacie „Nadzór nad notariatem i odpowiedzialność notariuszy za szkody”, lecz w rozdziale 9 Prawa o notariacie „Wypisy, odpisy i wyciągi oraz przechowywanie aktów notarialnych”, a zatem już względy wykładni systemowej nakazują przyjąć, że żądanie wydania wypisu aktu notarialnego nie mieści się w ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością notariuszy. Za takim poglądem przemawia przede wszystkim wykładnia gramatyczna przepisu art. 110 Prawa o notariacie, zgodnie z którym wypisy aktu notarialnego wydaje się stronom aktu lub osobom, dla których zastrzeżono w akcie prawo otrzymania wypisu, a także ich następcom prawnym, a ponadto za zgodą stron lub na podstawie prawomocnego postanowienia sądu wojewódzkiego, w którego okręgu znajduje się kancelaria notariusza, wypis aktu notarialnego może być wydany także innym osobom. Przepis ten nie wy-

mienia bowiem Ministra Sprawiedliwości wśród osób, którym wydaje się wypisy aktu notarialnego. Sąd Najwyższy jest zdania, że między przepisami art. 45 i art. 110 Prawa o notariacie nie zachodzi relacja *lex specialis* – *lex generalis*, bowiem dotyczą one różnych zagadnień, które nie są ze sobą powiązane merytorycznie, a mianowicie zagadnień nadzoru nad działalnością notariuszy (art. 45) i wydawania wypisów aktów notarialnych (art. 110).

Z powyższych rozważań wynika, że notariusz Marek K. nie był obowiązany do przesłania Ministrowi Sprawiedliwości wypisu aktu notarialnego, a zatem odmowa wydania wypisu aktu notarialnego [...] nie stanowiło przewinienia zawodowego, o którym mowa w art. 50 Prawa o notariacie.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====