

Wyrok z dnia 13 maja 2010 r.

III ZS 4/10

1. Organy samorządu notarialnego nie muszą powoływać się na upoważnienie do wydania uchwały w sprawie należącej do samorządu.

2. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) nie jest sprzeczne z ustawą.

3. Rada izby notarialnej jest odpowiedzialna za organizację i odbywanie aplikacji notarialnej zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 maja 2010 r. sprawy ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę Rady Izby Notarialnej w W. z dnia 25 listopada 2009 r. [...] w sprawie organizacji aplikacji notarialnej dla osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu wstępnego, przeprowadzonego w dniu 19 września 2009 r., oraz osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu konkursowego, przeprowadzonego w dniu 20 września 2008 r., które nie rozpoczęły aplikacji notarialnej do dnia 31 grudnia 2009 r.,

1) u c h y l i ł zaskarżoną uchwałę w ustępach: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 i 16 i w tym zakresie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Radzie Izby Notarialnej w W.;

2) utrzymał zaskarżoną uchwałę w mocy w pozostałym zakresie.

U z a s a d n i e

Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.), zaskarżył, jako sprzeczną z prawem uchwałę Rady Izby Notarialnej w W. [...] z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej dla osób, które

uzyskały pozytywny wynik z egzaminu wstępnego, przeprowadzonego w dniu 19 września 2009 r. oraz osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu konkursowego, przeprowadzonego w dniu 20 września 2008 r., które nie rozpoczęły aplikacji notarialnej do dnia 31 grudnia 2009 r. w zakresie jej ustępów 1, 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12, 13 oraz 16.

Zaskarżona uchwała zawiera między innymi następujące postanowienia: „Komisja kwalifikacyjna, mająca siedzibę w W., obejmująca obszar właściwości Izby Notarialnej w W. oraz Izby Notarialnej w L., jest organem do przeprowadzenia egzaminu wstępnego na aplikację, zaś Rada Izby Notarialnej w W. dokonuje wpisu na listę aplikantów notarialnych jedynie osób, które uzyskały pozytywny wynik z tego egzaminu i deklarują odbywanie aplikacji notarialnej na obszarze właściwości Izby Notarialnej w W.” (ust. 1); „Rada Izby Notarialnej w W. stwierdza, że wpis na listę aplikantów notarialnych, o którym mowa w art. 71 § 3 ustawy - Prawo o notariacie, nie jest równoznaczny z rozpoczęciem odbywania aplikacji notarialnej i ma jedynie charakter rejestracji, zaś osoby wpisane na tę listę stają się członkami samorządu zawodowego w rozumieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 roku (Sygnatura P 21/02)” (ust. 3); „Aplikacja notarialna trwa 2 lata i 6 miesięcy, rozpoczyna się z dniem 1 stycznia 2010 roku i polega na zaznajomieniu się aplikanta z całokształtem pracy notariusza. Aplikację tę rozpoczynają osoby wpisane na listę aplikantów notarialnych, które w terminie do dnia 31 grudnia 2009 roku przedstawią Radzie Izby Notarialnej w W: a) umowę o pracę na stanowisku aplikanta notarialnego, zawartą z notariuszem, prowadzącym Kancelarię Notarialną na obszarze właściwości Izby Notarialnej w W. (aplikant etatowy); albo b) zgodę notariusza, prowadzącego Kancelarię Notarialną na obszarze właściwości Izby Notarialnej w W., o której mowa w punkcie 6) poniżej (aplikant pozaetatowy).” (ust. 4); „Na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.), Rada Izby Notarialnej w W. wyznaczy spośród notariuszy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę, tych, u których osoby wpisane na listę aplikantów notarialnych odbywać będą aplikację pozaetatową. Lista takich notariuszy dostępna będzie w siedzibie Rady Izby Notarialnej w W.” (ust. 6); „Notariusz może cofnąć zgodę, o której mowa w punkcie 6) powyżej, przy czym obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić o tym Radę Izby Notarialnej w W.” (ust. 7); „Osoby wpisane na listę aplikantów notarialnych, które w terminie do dnia 31 grudnia 2009 roku nie przedstawią Radzie Izby Notarialnej w W. umowy albo

zgody, o których mowa w punkcie 4) powyżej, rozpoczynają odbywanie aplikacji notarialnej od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym przedstawią taką umowę albo zgodę.” (ust. 10); „Przedstawienie przez osobę wpisaną na listę aplikantów notarialnych, umowy albo zgody, o których mowa w punkcie 4) powyżej, uprawnia taką osobę do uczestnictwa z zajęciach seminaryjnych, przewidzianych w § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej.” (ust. 11); „Opłaty za aplikację notarialną, określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 grudnia 2005 roku w sprawie wysokości opłaty rocznej wnoszonej przez aplikantów notarialnych na szkolenie (Dz.U. Nr 244, poz. 2077 ze zm.), pobierane będą jedynie od osób, które w terminie do dnia 31 grudnia 2009 roku przedstawią Radzie Izby Notarialnej w W. umowy albo zgody, o których mowa w punkcie 4) powyżej. Ma to odpowiednie zastosowanie do osób, o których mowa w punkcie 10) powyżej.” (ust. 12); „Rada Izby Notarialnej w W. zwróci się do Prezesów właściwych Sądów Okręgowych o zorganizowanie od dnia 1 stycznia 2010 roku, dla osób które rozpoczną odbywanie aplikacji notarialnej, szkolenia w sądach rejonowych, w zakresie o którym mowa w § 9 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej.” (ust. 13); „Nieusprawiedliwione nie uczestniczenie przez aplikanta w szkoleniu stanowi naruszenie art. 50 ustawy - Prawo o notariacie, zaś nie przystąpienie do kolokwiów, o których mowa w § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej i § 6 uchwały [...] Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 września 2009 roku w sprawie programu aplikacji notarialnej lub uzyskanie z jednego z tych kolokwiów i kolokwium poprawkowego ocen niedostatecznych, stanowi podstawę do skreślenia aplikanta z listy aplikantów notarialnych.” (ust. 16).

Minister Sprawiedliwości zarzucił naruszenie: 1) art. 71 § 1, § 2, § 3 i § 5 ustawy - Prawo o notariacie oraz § 1 ust. 1 i ust. 2 oraz § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, przez zawarcie w ust. 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 oraz 13 zaskarżonej uchwały postanowień sprzecznych z powołanymi, jednoznacznie brzmiącymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, które wywołują konsekwencje niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności i rażąco naruszają wymienione przepisy; 2) art. 72 § 1 ustawy - Prawo o notariacie oraz § 11 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji

notarialnej, przez dopuszczenie, w ust. 3, 4, 10, 11, 12 i 13 zaskarżonej uchwały, możliwości wydłużenia - ponad okres wskazany w ustawie - czasu trwania aplikacji i ominięcie prawnego nakazu rozpoczęcia aplikacji w ustalonym ustawą dniu; 3) art. 71 § 3 w związku z art. 71d § 2 ustawy - Prawo o notariacie przez zobowiązanie (w ust. 1 zaskarżonej uchwały) kandydatów na aplikację do składania deklaracji dotyczących miejsca odbywania aplikacji; 4) art. 35, art. 73 i art. 75 ustawy - Prawo o notariacie oraz § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, przez uchwalenie w jej ust. 16 regulacji niezgodnej z normami ustawy oraz wskazanego rozporządzenia, wykraczającej poza upoważnienie ustawowe, przez ustanowienie sankcji skreślenia z listy aplikantów z powodu nieprzystąpienia do kolokwium lub uzyskania z jednego z kolokwium i kolokwium poprawkowego ocen niedostatecznych, oraz określenie przesłanki stanowiącej naruszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej aplikantów; 5) art. 73 i art. 72 § 1 oraz art. 35 pkt 3 w związku z art. 75 ustawy - Prawo o notariacie, przez przekroczenie w postanowieniach ust. 1, 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12, 13 oraz 16 zaskarżonej uchwały kompetencji Rady, zgodnie z którymi na radzie izby notarialnej spoczywa obowiązek organizacji i prowadzenia aplikacji notarialnej, a jego realizacja podlega wydanemu na podstawie art. 75 ustawy - Prawo o notariacie rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej; 6) art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na uchylenie się Rady Izby Notarialnej w W. od wykonania, w interesie publicznym, obowiązków nałożonych na samorząd przez ustawę - Prawo o notariacie (art. 73 ustawy) i podjęcie uchwały sprzecznej z przepisami ustawowymi i przepisami aktów wykonawczych, wykraczających poza ustawowe kompetencje Rady; 7) art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP z uwagi na naruszenie praw kandydatów na aplikantów notarialnych wynikających z wymienionych przepisów konstytucyjnych.

W oparciu o powyższe zarzuty Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w zakresie jej ust. 1, 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12, 13 oraz 16.

W uzasadnieniu wystąpienia, z powołaniem się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, Minister Sprawiedliwości podniósł, że uchwały organów samorządu notarialnego wydawane są w granicach powszechnie obowiązującego prawa i nie mogą być sprzeczne z prawem; wskazując zaś na wyroki Sądu Najwyższego z 26 lutego 2004 r., III SZ 3/03 i z 19 września 1996 r., I PO 7/96, stwierdził, że organy samorządu notarialnego nie mają kompetencji do doko-

nywania wykładni prawa powszechnie obowiązującego. Poza tym żaden przepis ustawy nie przewiduje zawieszenia wykonywania obowiązku organizowania i przeprowadzenia aplikacji notarialnej. Przepisy ustawy nie uzależniają realizacji tego obowiązku w stosunku do niektórych aplikantów od dokonania czynności nieprzewidzianych w ustawie (wyrok Sądu Najwyższego z 2 grudnia 1999 r., III SZ 4/99). Ustawa - Prawo o notariacie jednoznacznie wiąże status aplikanta z momentem wpisu na listę aplikantów a wyznaczenie patrona dla aplikanta należy do zadań rady izby notarialnej. Prawo o notariacie i rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej wskazują, że nie ma przepisów, które zobowiązują aplikanta do samodzielnego poszukiwania notariusza w celu zawarcia umowy o pracę lub szkolenie. Brak też regulacji, które uprawniają izby do wprowadzenia innych niż ustawowe warunków uzależniających rozpoczęcie aplikacji. Z powołaniem się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 1999 r., II SA 1537/98, zaznaczono, że przyjęcie na aplikację notarialną nie następuje poprzez zatrudnienie, czyli w drodze cywilnoprawnej. Zatrudnienie aplikanta jest czynnością wtórną w stosunku do wcześniejszej decyzji o przyjęciu na aplikację. Tym samym, dokonanie wpisu na listę aplikantów notarialnych jest równoznaczne z obowiązkiem umożliwienia aplikantowi rozpoczęcia odbywania aplikacji. Osoba wpisana na listę aplikantów uzyskuje status aplikanta i rozpoczyna trwającą 2 lata i 6 miesięcy aplikację. Niewypełnienie przez Radę obowiązku wyznaczenia patrona w terminie umożliwiającym zgodne z przepisami rozpoczęcie aplikacji wpływa na czas jej trwania. Rada przyznała sobie uprawnienie do przedłużania czasu aplikacji.

Według Ministra Sprawiedliwości zawarte w ust. 1 zaskarżonej uchwały postanowienia naruszają art. 71 § 3 ustawy - Prawo o notariacie, który nie przewiduje obowiązku składania deklaracji odbywania aplikacji w danej izbie notarialnej. Postanowienia te są niezgodne z art. 71d § 2 ustawy - Prawo o notariacie, który enumeratywnie określa wymagane dokumenty przy złożeniu zgłoszenia o przystąpieniu do egzaminu i nie zawiera wymagania złożenia informacji, gdzie kandydat zamierza odbywać aplikację. Dobrowolne składanie takich oświadczeń, ze względów informacyjnych mogłoby być dopuszczalne, ale obowiązek ich składania jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami.

Co do zarzucanej niezgodności postanowień zawartych w ust. 16 zaskarżonej uchwały z art. 35, art. 73 oraz art. 75 ustawy - Prawo o notariacie, podniesiono, że ani w ustawie - Prawo o notariacie ani w przepisach wykonawczych do tej ustawy nie

ustanowiono dla rad izb notarialnych kompetencji do ustalania przesłanek skreślenia aplikantów z listy aplikantów notarialnych oraz przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej aplikantów. Status aplikantów notarialnych normuje ustawa - Prawo o notariacie oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Nie jest dopuszczalne, aby rada izby notarialnej, poza upoważnieniem zawartym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, określała przesłanki skreślenia aplikanta z listy, jak również przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jeżeli w przepisach prawa powszechnie obowiązującego brak jest takich obostrzeń w odniesieniu do aplikantów, to nie można zawierać ich w akcie niższego rzędu, jakim jest uchwała rady izby notarialnej.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, zaskarżona uchwała wykracza poza wynikające z art. 35 pkt 3 ustawy - Prawo o notariacie umocowanie do organizowania szkolenia aplikantów. Uprawnienia z art. 73 i art. 35 pkt 3 należy rozumieć jako umocowanie do organizowania zajęć szkoleniowych dla aplikantów stosownie do rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Rada nie była uprawniona do interpretowania ich jako upoważnienia do decydowania o procedurze wpisu na listę aplikantów, zasad rozpoczęcia aplikacji, wyboru sposobu jej odbywania, ponieważ kwestie te reguluje ustawa. Fakt upoważnienia Ministra Sprawiedliwości w art. 75 ustawy - Prawo o notariacie do określenia, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, w drodze rozporządzenia, organizacji aplikacji notarialnej (w odróżnieniu od aplikacji adwokackiej i radcowskiej, których organizacja podlega uchwalonym przez te samorządy regulaminom) przesądza o ograniczonej roli samorządu notarialnego w tym zakresie. Jeżeli procedury naboru na aplikację oraz wpisu na listę aplikantów zostały wyczerpująco i szczegółowo uregulowane w ustawie w Rozdziale 7 „Aplikanci i asesory notarialni”, a zwłaszcza w art. 71, 71a, 71b, 71d, 71e, 71k, 72, 72a oraz art. 73 ustawy, natomiast organizacja aplikacji ustalona została w przepisach powołanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, nie można kompetencji rad izb notarialnych w zakresie organizowania i prowadzenia aplikacji interpretować rozszerzająco.

Zastosowanie postanowień zawartych w ust. 3, 4, 10, 11, 12 i 13 zaskarżonej uchwały oznaczałoby pogorszenie sytuacji aplikantów przez zmianę charakteru prawnego wpisu na listę aplikantów. Uzyskanie wpisu stanowi bowiem prawo osoby spełniającej wymogi określone w art. 71 § 2 i 3 ustawy - Prawo o notariacie, którego realizację ustawodawca dodatkowo zagwarantował formułując w art. 71 § 4 tej

ustawy zakaz odmowy dokonania wpisu na listę aplikantów po spełnieniu wymogów zawartych we wskazanych przepisach - wśród wymogów tych nie ma jednak obowiązku poszukiwania patrona. Kwestionowane zapisy zaskarżonej uchwały naruszają także ustawowo zagwarantowane (art. 71 ustawy - Prawo o notariacie oraz § 1 ust. 1 i 2, a także § 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej) prawa osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu wstępnego na aplikację w zakresie 2 - letniego okresu do złożenia wniosku o wpis na listę aplikantów notarialnych od dnia doręczenia uchwały ustalającej wynik egzaminu wstępnego, ograniczając *de facto* możliwość wyboru terminu rozpoczęcia aplikacji, przez zobowiązanie aplikantów do uprzedniego przedstawienia umów o szkolenie lub umów o pracę z notariuszami. Minister Sprawiedliwości podkreślił, że zgodnie z ust. 10 zaskarżonej uchwały, w sytuacji, gdy aplikant nie przedstawi takiej umowy będzie zmuszony to zrobić w roku następnym, a zatem przysługujący mu okres 2 lat przewidzianych na złożenie wniosku ulegnie skróceniu.

Postanowienia zaskarżonej uchwały w ust. 1, 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12, 13 i 16 z uwagi na ich sprzeczność ze wskazanymi przepisami ustawy - Prawo o notariacie oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej naruszają także prawa gwarantowane jednostce w przepisach konstytucyjnych, tj. w art. 31 ust. 2 i ust. 3, art. 32 ust. 1 (równość wobec prawa) oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP (wolność wykonywania zawodu). Wprowadzenie dodatkowych wymogów ograniczających w konsekwencji dostęp do wykonywania wybranego zawodu, narusza art. 65 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 65 Konstytucji RP, wolność wykonywania zawodu jest każdemu zapewniona, a wyjątki od tej zasady może przewidywać jedynie ustawa. Ustawa - Prawo o notariacie wprowadziła wymogi niezbędne do uzyskania wpisu na listę aplikantów notarialnych, a uchwała w sposób nieuprawniony warunki te rozszerza.

Ograniczenie przez zapisy wprowadzone zaskarżoną uchwałą wynikających z ustawy uprawnień osób, które zdały egzamin wstępny na aplikację i spełniają pozostałe warunki określone w art. 71 ustawy, przez przekroczenie kompetencji Rady do wydawania w tym zakresie uchwał, narusza także art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, który jednoznacznie stanowi, że wolność podlega ochronie prawnej, a zatem nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Nie można zatem zmuszać zarówno kandydatów na aplikantów, jak i aplikantów (czyli osoby wpisane na listę aplikantów), do spełnienia dodatkowych wymogów nieprzewidzianych w art.

71 i art. 71d § 2 ustawy - Prawo o notariacie oraz § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, jak ma to miejsce w ust. 4, 10 i 11 zaskarżonej uchwały, zwłaszcza, że umocowanie do tego rodzaju działań rady nie wynika z przepisów obowiązującego prawa.

Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1994 r., I PO 4/94, zgodnie z którym organ samorządu zawodowego notariuszy nie może, mocą własnej uchwały, odmówić wykonywania kompetencji powierzonej mu przepisami ustawy oraz iż kompetentny organ nie może się „zrzec” swej kompetencji, bowiem jest ona w świetle prawa nie tylko uprawnieniem, lecz przede wszystkim obowiązkiem działania w określonej sferze spraw (podobnie w wyroku Sądu Najwyższego z 24 maja 1994 r., I PO 7/94 oraz postanowieniu Sądu Najwyższego z 21 września 1995 r., I PO 8/95). Akty niższej rangi, takie jak uchwały samorządów zawodowych, muszą być wydane na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą być z sprzeczne z regulacjami zawartymi w ustawie (wyroki Sądu Najwyższego z 14 października 1999 r., III SZ 2/99 i z 26 lutego 2004 r., III SZ 2/03).

Z powołaniem się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady równości (orzeczenie z 9 marca 1988 r., U 7/87, orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94; wyrok z 28 maja 2002 r., P 10/01, wyrok z 24 kwietnia 2006 r., P 9/05, wyrok z 18 lutego 2004 r., P 21/02, wyrok z 2 września 2008 r., K 35/06), stwierdzono, że obowiązujące przepisy nie dopuszczają różnicowania wymogów zarówno wobec osób, które uczestniczyły w naborze na aplikację notarialną w drodze egzaminu wstępnego, jak i tych, które egzamin ten zdały. Wszystkie te osoby podlegają tym samym regulacjom prawnym i posiadają takie same prawa do uzyskania wpisu na listę aplikantów i odbywania aplikacji. Postanowienia ust. 3, 4, 10, 11, 12 i 13 zaskarżonej uchwały, uzależniając rozpoczęcie zajęć seminaryjnych oraz szkolenia w sądzie od zawartej przez aplikanta umowy o pracę z notariuszem lub umowy o szkolenie z notariuszem, zakładają nierówne traktowanie kandydatów, pomimo że przystąpili do egzaminu wstępnego na tych samych warunkach i przysługują im jednakowe prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 47 § 1 Prawa o notariacie wystąpienie Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego o uchylenie uchwały organu samorządu notarialnego

odnosi się do uchwał „sprzecznych z prawem”. Wymagana sprzeczność nie musi mieć szczególnej intensywności, gdyż rażące naruszenie prawa wydłuża tylko do 6 miesięcy przysługujący Ministrowi termin 3 miesięcy od dnia doręczenia uchwały.

Nie budzą wątpliwości i zostały już jednoznacznie potwierdzone w orzeczeniach Sądu Najwyższego dotyczących tego zakresu, zasady weryfikacji uchwał organu samorządu notarialnego pod kątem ich niesprzeczności (zgodności) z prawem.

Rozpoznając przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości zarzuty i wniosek jego wystąpienia o uchylenie określonych postanowień zaskarżonej uchwały Sąd Najwyższy przyjął w punkcie wyjścia założenie, że uchwały organów samorządu notarialnego są podporządkowane prawu powszechnie obowiązującemu (Konstytucji RP, ustawom i rozporządzeniom wykonawczym); podporządkowanie to (wymóg niesprzeczności) odnosi się także do zakresu regulacji; uchwały samorządu nie mogą wkraczać w materię uregulowaną bądź poddaną regulacji ustawowej poza sprawami samorządowi powierzonymi należącymi do jego zadań i kompetencji. Do tego ostatniego ograniczenia należy dodać zastrzeżenie, że kompetencja uchwałodawcza organów samorządu notarialnego nie zasadza się na upoważnieniu z ustawy do jej skonkretyzowania wykonawczego, tak jak to ma miejsce w relacji między ustawą a aktem do niej wykonawczym, np. w wypadku ustawy Prawo o notariacie i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Z drugiej strony organy samorządu notarialnego nie muszą powoływać się na konkretne upoważnienie (tzw. delegację) do wydania uchwały, gdy ich akty dotyczą wewnętrznych spraw samorządu. Zawsze jednak realizacje spraw samorządu notarialnego w formie uchwał poddane są prawu powszechnie obowiązującemu. W tym sensie należy odróżnić zawarte w art. 75 Prawa o notariacie ustawowe upoważnienie udzielone Ministrowi Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia organizacji aplikacji notarialnej od ustawowego określenia - w art. 35 pkt 3 Prawa o notariacie - zakresu działania rady izby notarialnej obejmującego organizowanie szkolenia aplikantów notarialnych.

Podobnej formuły określającej zadania, a nie kompetencje prawodawcze dotyczą także postanowienia art. 73 Prawa o notariacie, że aplikację notarialną organizuje i prowadzi rada izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną. Nie można ograniczać prawa samorządu do wykonywania należącego do niego zadania w formie uchwały. Jeżeli jednak rada izby notarialnej wydaje uchwałę w zakresie organizacji i prowadzenia aplikacji notarialnej, to nie może

w swych postanowieniach nie uwzględnić wynikających z prawa powszechnego regulacji określających przesłanki (warunki) tego zadania, które do rady izby notarialnej należy. Wykonywanie zadania organizacji i prowadzenia aplikacji, także w drodze wewnętrznego aktu prawotwórczego, musi być zgodne z regulacją prawa powszechnego między innymi co do warunków i skutków uzyskania wpisu na listę aplikantów notarialnych (art. 71 § 3 i § 4 Prawa o notariacie), rozpoczęcia, istoty i czasu trwania aplikacji (art. 72 ust. 1 Prawa o notariacie) oraz form zatrudnienia aplikanta (art. 71 § 5 Prawa o notariacie).

Sąd Najwyższy uznaje, że Minister Sprawiedliwości nie wykazał sprzeczności z prawem ustępu 1 zaskarżonej uchwały. Nie jest przekonujące kwestionowanie uchwały w tym zakresie dlatego, że art. 71 § 3 Prawa o notariacie nie przewiduje obowiązku składania deklaracji odbywania aplikacji w danej izbie notarialnej, a art. 71d § 2 Prawa o notariacie wymienia wyczerpująco dokumenty wymagane przy złożeniu zgłoszenia o przystąpieniu do egzaminu. Wbrew zastrzeżeniu Ministra Sprawiedliwości, niesprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego uregulowano w uchwale wyłącznie specyficzny problem organizacyjny wynikający z tego, że komisja kwalifikacyjna ma siedzibę w W., ale obejmuje obszar właściwości nie tylko Izby Notarialnej w W., ale także Izby w L. W tej sytuacji potrzebne było i o tym tylko stanowi się w pkt 1 uchwały, ustalenie że Rada Izby Notarialnej w W. dokonuje wpisu na listę aplikantów notarialnych osoby, które uzyskały pozytywny wynik tego egzaminu i deklarują odbywanie aplikacji notarialnej na obszarze właściwości Izby Notarialnej w W.

Nie jest uzasadnione upatrywanie sprzeczności z prawem ust. 13 uchwały w którym - przy założeniu prawidłowego określenia kręgu osób uprawnionych do rozpoczęcia odbywania aplikacji - jedynym określeniem, jest to, że w sprawach uregulowanych we wskazanym przepisie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości Rada zwróci się do prezesów właściwych sądów. Jest to działanie ściśle organizacyjne w celu realizacji wskazanego w uchwale przepisu.

W zakresie pozostałym Sąd Najwyższy podzielił wystąpienie Ministra Sprawiedliwości o sprzeczności z prawem zaskarżonych postanowień uchwały.

Uznając zasadność przedstawionej przez Ministra Sprawiedliwości argumentacji poszczególnych zarzutów w świetle założeń wyżej już omówionych należy zwrócić uwagę na kwestie o znaczeniu zasadniczym.

Minister Sprawiedliwości zarzucił poszczególnym postanowieniom zaskarżonej uchwały sprzeczność nie tylko ze wskazanymi przepisami ustawy Prawo o notariacie ale także z niektórymi przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej.

Izba Notarialna w W. na rozprawie przed Sądem Najwyższym zakwestionowała możliwość weryfikowania zgodności z prawem uchwały na podstawie powyższego rozporządzenia ze względu na wydanie go na podstawie „blankietowego”, upoważnienia ustawowego (art. 75 Prawa o notariacie). Rozważając powyższą kwestię Sąd Najwyższy wziął pod uwagę następujące okoliczności. Istotnie w przepisie upoważniającym i zobowiązującym Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia organizacji aplikacji notarialnej brak jest wytycznych dotyczących treści tego aktu. Pomimo tego nie ma przekonujących racji uznanie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości jako niekonstytucyjnego i dlatego pozbawionego atrybutów legalności. Po pierwsze bezpośrednio w art. 75 Prawa o notariacie zawarta jest swego rodzaju wskazówka, która powinna mieć znaczenie dla aktu wykonawczego. Mianowicie Minister Sprawiedliwości wykonuje kompetencję prawodawczą „po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną”, która jest reprezentantem notariatu (art. 38 Prawa o notariacie) i która ma w zakresie działania między innymi ustalenie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów (art. 40 § 1 pkt 9 Prawa o notariacie). Po drugie obowiązek uzgodnienia z Krajową Radą Notarialną dotyczy materii ze swej natury specyficznie konkretnej - organizacji, regulowanie której w akcie prawodawczym do ustawy wykonawczym, nie powinno wykraczać poza zasady i granice w ustawie określone. Po trzecie nie jest tak, że ustawa Prawo o notariacie nie zawiera bezpośrednich określeń organizacji aplikacji notarialnej. Jest raczej przeciwnie, tyle tylko, że ustawowe uregulowanie spraw z zakresu organizacji aplikacji notarialnej zostało zrealizowane w innych przepisach, między innymi w przepisach, które stały się normatywnym wzorcem oceny przedmiotowej uchwały (art. 35, 71 § 1 i § 2 i § 5, 72 § 1, 73 i 75). Zastosowane przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości są regulacjami ściśle wykonawczymi zachowującymi zasady i sens ustawy. Rozpoznając tę kwestię Sąd Najwyższy miał na uwadze konstytucyjną analizę upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego zawartą w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 28/98. W rozpoznawanym wypadku nie zachodzi niedopuszczalna blankietowość upoważnienia dla aktu wykonawczego z pozostawieniem organowi upoważnionemu „możliwości samodziel-

nego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek”.

Powyższa ocena dotyczy w pierwszym rzędzie - w ustawie określonej a w akcie wykonawczym jedynie doprecyzowanej - zasady zobowiązania rady izby notarialnej do organizowania i prowadzenia aplikacji (art. 73 Prawa o notariacie), którego wykonywanie nie może być relatywizowane ze względu na warunki, które sama rada, bez upoważnienia ustawowego, uznawałaby za zwalniające ją lub ograniczające ustawowy obowiązek (kompetencję i odpowiedzialność). Z powołanego przepisu, a także innych wskazanych i rozważonych w wystąpieniu Ministra Sprawiedliwości, w szczególności art. 71 § 1-4 Prawa o notariacie wynika, że osoby, które spełniły warunki przewidziane w ustawie, powinny być wpisane na listę aplikantów. Z kolei wpis taki zapewnia uzyskanie statusu aplikanta ze wszystkimi powiązаныmi z tym statusem upoważnieniami i obowiązkami, wśród których na pierwszym planie jest odbycie aplikacji. Zgodnie z art. 72 § 2 Prawa o notariacie aplikacja rozpoczyna się 1 stycznia każdego roku, trwa 2 lata 6 miesięcy i polega na zaznajamianiu się aplikanta z całością kształtem pracy notariusza. W ramach szkolenia aplikant jest obowiązany do zaznajomienia się z czynnościami sądów w sprawach cywilnych i wieczystoksięgowych. Należy zwrócić uwagę, że to nie rozporządzenie wykonawcze ale sama ustawa przesądzała o rozstrzygnięciu (określiła) sporne problemy. Dotyczy to również zatrudnienia aplikanta, które staje się środkiem realizacji jego statusu, w tym wymienionego wyżej prawa do odbycia aplikacji w przewidzianym terminie. Jeżeli w art. 71 § 5 Prawa o notariacie stanowi się o tym, że aplikant notarialny może być również zatrudniony przez notariusza prowadzącego kancelarię lub radę izby notarialnej, to w połączeniu z pozostałymi regulacjami ustawy, nie można odmówić racji Ministrowi Sprawiedliwości, że określenie zawarte w art. 73 Prawa o notariacie należy rozumieć, jako powierzenia radzie izby notarialnej kompetencji i obowiązku zapewnienia sposobów organizacji i prowadzenia aplikacji, które umożliwią realizację zapewnionego przez ustawę statusu aplikanta. Formy zatrudnienia aplikanta, o których mowa w art. 71 § 5 Prawa o notariacie, nie zostały w ustawie określone wyczerpująco; znamienne co do tego jest użycie w tym przepisie wyrażenia „również”. Takiej regulacji ustawowej odpowiadają jej uszczegółowienia zawarte w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej powołane w rozpatrywanym wystąpieniu Ministra Sprawiedliwości. Dotyczy to swego rodzaju „domknięcia” form odbywania aplikacji w § 1 ust. 2 rozporządzenia, przez ustalenie, że jeżeli nie

dojdzie do zastosowania umowy o pracę z notariuszem lub radą izby notarialnej, to „aplikant odbywa aplikację u notariusza wyznaczonego przez radę izby notarialnej, która dokonała wpisu na listę aplikantów notarialnych”. Ustalony jest więc, zgodnie z ustawą, system, który powinien zapewnić odbycie aplikacji każdemu aplikantowi.

Rację ma Minister Sprawiedliwości, że w zaskarżonych postanowieniach uchwały nie został zrealizowany sens kompetencji rady izby notarialnej do organizacji i prowadzenia aplikacji notarialnej zgodnie z ustawą; jest raczej wyrażony w tych postanowieniach sprzeciw przeciwko wynikającemu z ustawy obowiązku stworzenia warunków organizacyjnych zapewniających każdemu aplikantowi prawo do odbycia aplikacji w przewidzianym terminie. Najbardziej wyraźnie wyraża to ust. 3 uchwały w stwierdzeniu Rady Izby Notarialnej w W., że wpis na listę aplikantów nie jest równoznaczny z rozpoczęciem odbywania aplikacji notarialnej i ma jedynie charakter rejestracji. W takim duchu sprzeciwu wobec systemu przewidzianego w ustawie brzmią także dyrektywy ust. 4, 6, 7, 10, 11 i 12 uchwały, według których aplikanci muszą praktycznie sami zapewnić sobie zatrudnienie u notariusza; forma aplikacji pozaetatowej jest zaledwie tolerowana skoro opiera się na procedurze uzyskiwania specjalnej pisemnej zgody notariusza, z wykluczeniem zawierania umów o pracę przez Radę Izby Notarialnej w W. Można więc, tak jak to interpretuje Minister Sprawiedliwości, uznać zaskarżone postanowienia jako wyrażenie sprzeciwu wobec prawa powszechnie obowiązującego, któremu Rada Izby Notarialnej w W. w określonym zakresie nie chce się poddać i nie chce odpowiednio mobilizować do wykonania celów ustawy swych członków. Warto przy tej okazji przypomnieć, że zgodnie z § 44 ust. 1 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza (uchwała Nr 19 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r.) obowiązkiem notariusza jest współdziałanie z władzami samorządu i lojalność wobec jego organów. W tym wypadku problemem jest określenie przez Radę Izby Notarialnej w W. jej odpowiedzialności za organizację i odbywanie aplikacji notarialnej zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Należy także zgodzić się z Ministrem Sprawiedliwości, że w ramach kompetencji określonej w art. 35 pkt 3 Prawa o notariacie, na której opiera się zaskarżona uchwała, nie mieści się ustalenie w jej ust. 16 kwestii dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej aplikantów w szczególności ustalenia podstawy do skreślenia z listy aplikantów notarialnych (por. w tym zakresie regulacje ustawowe, w szczególności art. 74 i oraz art. 78 Prawa o notariacie).

Z przedstawionych przyczyn podzielając wystąpienie Ministra Sprawiedliwości w zakresie ustępów 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 i 16 zaskarżonej uchwały naruszającej prawo Sąd Najwyższy orzekł jak w pkt 1 wyroku, natomiast w pkt 2 wyroku orzeczono o utrzymaniu w mocy zaskarżonych ustępów 1 i 13 uchwały, co do których nie zachodzi sprzeczność z prawem (art. 47 § 2 Prawa o notariacie).

=====