



Sygn. akt III ZS 5/10

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 maja 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości  
na uchwałę Rady Izby Notarialnej z dnia 27 listopada 2009 r., Nr 172/2009 w  
sprawie organizacji aplikacji notarialnej dla osób, które uzyskały pozytywny wynik z  
egzaminu wstępnego na aplikację notarialną, w zakresie jej § 2, 3, 4 oraz 6.,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw  
Publicznych w dniu 13 maja 2010 r.,

- 1) uchyla zaskarżoną uchwałę w paragrafie 4,**
- 2) umarza postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Uzasadnienie**

Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.) zaskarżył, jako sprzeczną z prawem uchwałę Rady Izby Notarialnej Nr 172/2009 z dnia 27

listopada 2009 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej dla osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu wstępnego na aplikację notarialną, w zakresie jej § 2, § 3, § 4 oraz § 6 w następującym brzmieniu:

„Rada Izby Notarialnej /.../ stwierdza, że wpis na listę aplikantów notarialnych, o których mowa w art. 71 § 3 ustawy - Prawo o notariacie, nie jest równoznaczny z rozpoczęciem odbywania aplikacji notarialnej." (§ 2);

„Aplikacja notarialna trwa 2 lata i 6 miesięcy, rozpoczyna się w pierwszy poniedziałek po dniu 1 stycznia i polega na zapoznaniu się aplikanta z całokształtem pracy notariusza. Odbywanie aplikacji notarialnej, w tym uczestnictwo w zajęciach seminaryjnych, rozpoczynają osoby wpisane na listę aplikantów notarialnych, które w terminie do dnia rozpoczęcia zajęć seminaryjnych przedstawią Radzie Izby Notarialnej w /.../ oświadczenie notariusza prowadzącego Kancelarię Notarialną na obszarze właściwości Izby Notarialnej o zawarciu umowy o pracę z aplikantem (aplikant etatowy) albo zostanie podjęta uchwała Rady Izby Notarialnej o wyznaczeniu dla nich notariusza jako patrona (aplikant pozaetatowy) i spełniają wymogi określone w art. 19 w zw. art. 78 wyżej cyt. ustawy." (§ 3);

„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 wyznaczy notariuszy, u których osoby wpisane na listę aplikantów notarialnych mogą odbywać aplikację w trybie pozaetatowym, jedynie spośród notariuszy wyróżniających się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi i umiejętnościami dydaktycznymi którzy wyrażą na to pisemną zgodę. Lista takich notariuszy dostępna będzie w siedzibie Rady Izby Notarialnej ." (§ 4);

„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 szkolenia (Dz. U. Nr 244, poz. 2077), pobierane będą jedynie od osób, które spełniają warunki do rozpoczęcia odbywania aplikacji w rozumieniu § 3 niniejszej uchwały." (§ 6).

Wskazana przez Ministra Sprawiedliwości sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały dotyczy::

- a) 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 (Dz. U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) przez zawarcie w § 2, § 3 i § 4 zaskarżonej uchwały postanowień sprzecznych z powołanymi, jednoznacznie brzmiącymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, z konsekwencjami niemożliwymi do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności,
- b) art. 72 § 1 Prawa 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 § 2 i § 3) możliwości wydłużenia – ponad okres wskazany w ustawie – czasu trwania aplikacji i ominięcie prawnego nakazu rozpoczęcia aplikacji w ustalonym ustawą dniu;
  - c) art. 73 i art. 72 § 1 oraz art. 35 pkt 3 w związku z art. 75 Prawa o notariacie, przez przekroczenie w postanowieniach § 2, § 3, § 4 oraz § 6 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 rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej;
  - d) art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ze względu na uchylenie się Rady Izby Notarialnej w Krakowie 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;
  - e) art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji RP przez naruszenie praw kandydatów na aplikantów notarialnych wynikających z wymienionych przepisów Konstytucji RP.

Wskazując na powyższe zarzuty Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 2, § 3, § 4 oraz § 6.

W uzasadnieniu skargi, z powołaniem się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, podkreślono, że uchwały organów samorządu notarialnego wydawane są w granicach powszechnie obowiązującego prawa i nie mogą być sprzeczne z prawem. Powołując z kolei wyroki Sądu Najwyższego z 26 lutego 2004 r., III SZ 3/03 i z 19 września 1996 r., I PO 7/96, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że organy samorządu notarialnego nie mają kompetencji do dokonywania wykładni prawa powszechnie obowiązującego, oraz, że w świetle przepisów Prawa o notariacie nie jest możliwe zawieszenie wykonywania obowiązku organizowania i przeprowadzenia aplikacji notarialnej. Przepisy ustawy nie uzależniają realizacji przez organ samorządu notarialnego 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, wskazano, że przyjęcie na aplikację notarialną nie następuje przez 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.

Zaznaczono również, że 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 zgodnie z przepisami rozpoczęcie aplikacji wpływa na czas jej trwania. Rada przyznała sobie uprawnienie do przedłużania czasu aplikacji.

W ocenie Ministra, 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.

Postanowienia zaskarżonej uchwały w § 2 3, 4 oraz 6 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. 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, natomiast uchwała rady izby notarialnej w sposób nieuprawniony warunki te rozszerza.

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, wyroku 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 § 2, 3, 4

oraz 6 uchwały, zakładają nierówne traktowanie kandydatów, mimo że przystąpili do egzaminu wstępnego na tych samych warunkach i przysługują im jednakowe prawa.

Rada Izby Notarialnej w odpowiedzi na skargę wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazano w szczególności, że wskazana uchwała wiąże się z obiektywnymi przeszkodami w wyznaczeniu patronów dla wszystkich aplikantów notarialnych. Dotyczyło to 14 osób na 100 aplikantów które albo nie znalazły sobie patronów albo Radzie Izby Notarialnej, wobec braku zgody notariuszy nie udało się wyznaczyć patronów. Podkreślono jednak, że „przedmiotowa uchwała w żadnej mierze nie ustanawia dodatkowych warunków uzyskania wpisu na listę aplikantów notarialnych w stosunku do regulacji ustawowej”.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Minister Sprawiedliwości korzystający z kompetencji określonej ustawowo do wystąpienia do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał samorządu notarialnego (art. 47 § 1 Prawa o notariacie) już po rozpoczęciu postępowania w sprawie ograniczył zakres przedmiotowego wystąpienia do § 4 zaskarżonej uchwały. Ograniczenie zaskarżenia wiąże się z uchyleniem przez Radę Izby uchwały pierwotnie objętej tym zaskarżeniem (w zakresie § 2, 3 i 6 uchwały z dnia 27 listopada 2009 r.). Wobec zbędności w związku z tym rozpatrywania zgodności z prawem uchwały już uchylonej, pełnomocnicy Ministra Sprawiedliwości oraz Rady Izby Notarialnej wnieśli o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Sąd Najwyższy dzieląc powyższe wnioski umorzył postępowanie w zakresie w jakim Minister Sprawiedliwości ograniczył (wycofał) swe wystąpienie natomiast rozpoznał sprawę w zakresie zaskarżonego § 4 uchwały Rady Izby Notarialnej z dnia 27 listopada 2009 r.

Nie budzą wątpliwości sformułowane w uzasadnieniu wystąpienia Ministra Sprawiedliwości, - w ślad za wskazanymi orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego ogólne założenia (zasady) według których należy rozważyć zgodność z prawem zaskarżonego § 4 postanowienia Rady Izby Notarialnej. Jest,

także w ocenie składu Sądu Najwyższego rozpoznającego sprawę niewątpliwe, że uchwały organów samorządu notarialnego wydawane są w granicach prawa powszechnie obowiązującego; prawo to wyznacza granice kompetencji samorządu notarialnego i wymusza zgodność z tym prawem. Do weryfikowania uchwał organów samorządu notarialnego pod kątem zgodności z prawem powszechnie obowiązującym sprowadza się kompetencja Ministra Sprawiedliwości, z której uczynił użytek w przedmiotowym wystąpieniu i odpowiadająca tej kompetencji właściwość Sądu Najwyższego do rozpoznania wniosku Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały (art. 47 § 1 i § 2 Prawa o notariacie).

W odniesieniu do § 4 zaskarżonej uchwały istotne jest uwzględnienie zasad, które wynikają z ustawy Prawo o notariacie (także z konkretyzującego normy ustawy - wykonawczego do niej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej) a dotyczą statusu prawnego aplikanta oraz odpowiedzialności rady izby notarialnej za wdrożenie odbywania aplikacji.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących uchwał organów samorządu notarialnego przyjmuje się, że organizowanie i prowadzenie aplikacji jest ustawowym obowiązkiem rady izby notarialnej (art. 73 Prawa o notariacie), który nie podlega jakiemuś relatywizowaniu (zawieszeniu) w zależności od warunków w ustawie wyraźnie .nieprzewidzianych. Z przepisów ustawowych (oprócz art. 73 istotne są zwłaszcza regulacje z art. 71 § 1 i § 4 Prawa o notariacie) wynika systemowa konstrukcja z jednej strony zapewnienia ustawowego, że nie można odmówić wpisu na listę aplikantów osobie, która spełnia warunki ustawowe, a więc uzyskania przez nią statusu aplikanta, a z drugiej strony określenie mechanizmu, który ma zapewniać realizację statusu aplikanta przez każdą osobę, która uzyskała odpowiedni wpis. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma powierzenie samorządowi notarialnemu (radom izb notarialnych) obowiązku zapewnienia możliwości rozpoczęcia i odbywania szkolenia, które jest istotą aplikacji (art. 72 § 1 Prawa o notariacie). Skoro istotą aplikacji jest odbycie odpowiedniego szkolenia to status aplikanta chociaż gwarantowany ustawą mógłby niekiedy mieć znaczenie tylko iluzoryczne, gdyby rady izb notarialnych przestały zapewniać każdemu aplikantowi możliwości

zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza (por. art. 72 § 1 Prawa o notariacie).

Możliwość tę, zgodnie z normą wyrażoną w art. 72 § 1 i art. 73 Prawa o notariacie a skonkretyzowaną w § 1 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r., uzyskuje aplikant na skutek zatrudnienia przez notariusza lub przez radę izby notarialnej; ostatnią możliwością jest ta o której mowa w § 1 ust. 2 rozporządzenia stanowiącym iż w przypadkach niewymienionych w ust. 1 aplikant odbywa aplikację u notariusza wyznaczonego przez radę izby notarialnej, która dokonała wpisu na listę aplikantów notarialnych.

Ten ostatni przepis stanowi o formie odbywania aplikacji dopełniającej czy uzupełniającej – formy dotyczące umowy o pracę wymienione w art. 1 § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. W kontekście tego co powiedziano wyżej o ustawowo określonym mechanizmie zabezpieczającym status aplikanta niesposób widzieć inaczej regulacji z § 1 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia niż jako zapisu wszystkich sposobów odbywania aplikacji, zapewniających jej realność. Ujmując to samo w odniesieniu do § 1 ust. 2 rozporządzenia należy stwierdzić, że określona w tym przepisie forma aplikacji jest obligatoryjna; wyrażają to dobitnie słowa „aplikant odbywa aplikację”. Jest ona konieczna wtedy gdy nie zostaną zrealizowane formy umowy o pracę aplikanta z notariuszem lub aplikanta z radą notarialną.

Zaskarżony przez Ministra Sprawiedliwości § 4 uchwały Rady Izby Notarialnej w dniu 27 listopada 2009 r. w swym brzmieniu powołuje się bezpośrednio na podstawę z § 1 ust 2 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Jednakże określona w ten sposób konkretyzacja powołanej jej podstawy, przeciwstawia się wskazanemu wyżej jej sensowi. Okazuje się bowiem, że – według uchwały – przewidziana w § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości forma odbywania aplikacji, chociaż powinna w sposób pewny zabezpieczać odbywanie aplikacji przez aplikanta, który nie uzyskał przewidzianego zatrudnienia przez notariusza lub radę izby notarialnej staje się kolejną możliwością nie dającą pewności a raczej stwarzającą niepewność odbywania aplikacji, bo – w tym przypadku – uzależnioną od określonych



warunków. Wszystko mianowicie zależy od tego, że aplikanci ci mogą odbywać aplikację „jedynie” wówczas”, gdy notariusze wyróżniający się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi i umiejętnościami dydaktycznymi wyrażą na to pisemną zgodę co zostaje uwidocznione na specjalnej liście. Zgodzić się należy z Ministrem Sprawiedliwości, z jego krytyką zaskarżonej uchwały. Istotnie nie ma w niej konkretyzacji obowiązku rady izby notarialnej takiego zapewnienia realizacji § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości ażeby wszyscy aplikanci mieli możliwość odbycia aplikacji. W uchwale wyrażona została jeżeli nie swoista zachęta to na pewno aprobatą dla takiej postawy notariuszy tworzących samorząd notarialny, że potrzebna jest specjalnie w tym celu wyrażona zgoda notariusza powodująca wpisanie na specjalną listę. Nie widzi się w takim ujęciu, ani potrzeby zapewnienia przez organ samorządu notarialnego realizacji jego odpowiedzialności za odbywanie aplikacji przez wszystkich aplikantów, ani obowiązków notariuszy jako członków samorządu odpowiedzialnych za wykonywanie zadań samorządu (art. 26 ust. 1 prawa notarialnego). Należy podkreślić, że w uchwale nie określa się warunków (przyczyn) odmowy podjęcia się przez notariusza obowiązków wobec aplikanta, ale ustanawia się procedurę w której podjęcie się takich obowiązków może stawać się raczej zdarzeniem wyjątkowym natomiast niepoddanie się takiej specjalnej procedurze pozostawałoby poza oceną samorządu notarialnego. W związku z akcentowaniem w odpowiedzi na skargę znaczenia zgody notariusza na podjęcie się przewidzianej „opieki” nad aplikantem, należy zwrócić uwagę – że jak to stanowi § 44 ust. 1 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza (uchwała Nr 19 z późniejszymi zmianami Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r.) – obowiązkiem notariusza jest współdziałanie z władzami samorządu i lojalność wobec jego organów.

Z powyższych względów dzielając wystąpienie Ministra Sprawiedliwości o uchylenie § 4 zaskarżonej uchwały naruszającej prawo Sąd Najwyższy orzekł jak w pkt 1 wyroku na podstawie art. 457 § 2 Prawa o notariacie.