



Sygn. akt III ZS 7/10

## **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

Protokolant Halina Kurek

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości

na uchwałę Rady Izby Notarialnej w S. z dnia 2 grudnia 2009 r., Nr 103/2009 w sprawie organizacji aplikacji notarialnej dla osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu konkursowego, przeprowadzonego w dniu 19 września 2009 r., zmienioną uchwałą Nr 5/2010 Rady Izby Notarialnej w S. z dnia 20 stycznia 2010 r., w sprawie zmiany uchwały nr 103/2009 z dnia 2 grudnia 2009 r., w zakresie jej pkt 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 i 13.,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 maja 2010 r.,

- 1) uchyla zaskarżoną uchwałę w punktach: 3, 4, 5, 8, 9, 10 i 13 i przekazuje w tym zakresie sprawę Radzie Izby Notarialnej w S. do ponownego rozpoznania,**
- 2) utrzymuje w mocy zaskarżoną uchwałę w pozostałej części.**

## 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 uchwałę Rady Izby Notarialnej w S. Nr 103/2009 z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej dla osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu konkursowego, przeprowadzonego w dniu 19 września 2009 r., zmienioną uchwałą Rady Izby Notarialnej w S. Nr 5/2010 z dnia 20 stycznia 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr 103/2009 z dnia 2 grudnia 2009 r., w zakresie jej pkt 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 i 13 i wniósł o uchylenie zaskarżonej części uchwały.

Zaskarżono następujące postanowienia:

„Komisja kwalifikacyjna, mająca siedzibę w P., obejmująca obszar właściwości Izby Notarialnej w [...], jest organem do przeprowadzenia egzaminu wstępnego na aplikację, zaś Rada Izby Notarialnej w S. dokonuje wpisu na listę aplikantów notarialnych osoby, które uzyskały pozytywny wynik tego egzaminu i deklarują odbywanie aplikacji notarialnej na obszarze właściwości Izby Notarialnej w S.” (pkt 1); “Rada Izby Notarialnej w S. 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 i ma jedynie charakter rejestracji”. (pkt 3); “(...) Z dniem 1 stycznia 2010 roku aplikację rozpoczynają osoby wpisane na listę aplikantów notarialnych, które w terminie do dnia 31 grudnia 2009 r. (...) przedstawią Radzie Izby Notarialnej w S. umowę o pracę z notariuszem (aplikant etatowy) albo w terminie do dnia 29 grudnia 2009 r. Rada Izby Notarialnej w S. podejmie uchwałę o wyznaczeniu na patrona notariusza (...), który wyraził pisemną zgodę na objęcie patronatem aplikanta (aplikant pozaetatowy) (...)” (pkt 4); “Rada Izby Notarialnej w S. nie będzie zawierać umów o pracę, o których mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) z osobami wpisanymi na listę aplikantów notarialnych” (pkt 5); “Mając na względzie dbałość o odpowiedni poziom szkolenia oraz wymogi ustawy Prawo o notariacie i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) jeden notariusz nie

może być patronem więcej niż 5 aplikantów. Jeżeli przemawiają za tym szczególne okoliczności, w szczególności wyjątkowe uznane zdolności dydaktyczne notariusza i warunki lokalowe jego Kancelarii, Rada Izby Notarialnej w S. może wyrazić zgodę na szkolenie przez takiego notariusza większej liczby aplikantów.” (pkt 6); “Z uwagi na zachowanie powagi i godności wykonywania zawodu notariusza, Rada Izby Notarialnej w S. zastrzega sobie możliwość kontroli przebiegu odbywania aplikacji przez poszczególnych aplikantów.” (pkt 7); “Osoby wpisane na listę aplikantów notarialnych, które w terminie do 31 grudnia 2009 roku nie przedstawią Radzie Izby Notarialnej w S. umowy o pracę z notariuszem lub w terminie do dnia 28 grudnia 2009 roku nie przedłożą zgody notariusza na objęcie patronatem (...) rozpoczynają odbywanie aplikacji notarialnej od dnia 1 stycznia roku następnego po roku, w którym przedstawią taką umowę albo zgodę na objęcie patronatem, wyrażoną przez notariusza, który następnie przez Radę Izby Notarialnej w S. zostanie wyznaczony na patrona” (pkt 8); “Zawarcie, przez osobę wpisaną na listę aplikantów notarialnych, umowy o której mowa w punkcie 4) powyżej lub powzięcie uchwały przez Radę Izby Notarialnej w S. o wyznaczeniu na patrona notariusza, który wyraził pisemną zgodę na objęcie patronatem osoby wpisanej na listę aplikantów, uprawnia taką osobę do uczestnictwa w zajęciach seminaryjnych, przewidzianych w § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (...)” (pkt 9); “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), pobierane będą jedynie od osób, które w terminie do 31 grudnia 2009 roku przedstawią Radzie Izby Notarialnej w S. umowę o pracę z notariuszem albo dla których w terminie do dnia 29 grudnia 2009 r. Rada Izby Notarialnej w S. wyznaczy na patrona notariusza, który wyraził pisemną zgodę na objęcie patronatem” (pkt 10); “Nieusprawiedliwione nie uczestniczenie przez aplikanta w szkoleniu jest podstawą do wszczęcia wobec niego postępowania dyscyplinarnego, zaś nie przystąpienie do kolokwii, o których mowa w § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 roku w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) i § 6 uchwały nr VII/48/2009 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 z listy aplikantów notarialnych” (pkt 13);

Według Ministra Sprawiedliwości zaskarżona uchwała narusza przepisy:

- 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 (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) przez zawarcie w pkt 3, 4, 8, 9 i 10 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 regulujące czas aplikacji, przez dopuszczenie w pkt 3, 4, 8 i 9 zaskarżonej uchwały możliwości wydłużenia – ponad okres wskazany w ustawie – czasu trwania aplikacji i ominięcie prawnego nakazu rozpoczęcia aplikacji w ustalonym ustawą dniu;
- 3) 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 pkt 13 zaskarżonej uchwały regulacji niezgodnej z normami ustawy oraz wskazanego rozporządzenia, wykraczającej poza upoważnienie ustawowe, przez ustanowienie sankcji skreślenia z listy aplikantów z powodu nie przystąpienia do kolokwiów lub uzyskania z jednego z kolokwiów i kolokwium poprawkowego ocen niedostatecznych, oraz określenie przesłanki stanowiącej naruszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej aplikantów;
- 4) art. 73 i art. 72 § 1 oraz art. 35 pkt 3 w związku z art. 75 ustawy - Prawo o notariacie, przez przekroczenie w postanowieniach pkt 1,

- 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 i 13 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 rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej;
- 5) art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ze względu na uchylenie się Rady Izby Notarialnej w S. 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;
- 6) 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 konstytucyjnych.

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. Wskazując na wyroki Sądu Najwyższego z 26 lutego 2004 r., III SZ 3/03 i z 19 września 1996 r., I PO 7/96, stwierdzono, że organy samorządu notarialnego nie mają kompetencji do dokonywania 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.

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.

Uzasadniając niezgodność postanowień zawartych w pkt 13 zaskarżonej uchwały z art. 35, art. 73 oraz art. 75 ustawy – Prawo o notariacie oraz z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, Minister Sprawiedliwości wskazał, 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. Skreślenie z listy aplikantów może nastąpić - zgodnie z ustawą – jedynie jako kara dyscyplinarna (art. 78 pkt 1 lit. e). Jest to jednak jedna z kilku możliwych kar, która wymierzana jest fakultatywnie, a nadto przez właściwy organ, w ustalonych procedurach, przy odpowiednim stosowaniu Kodeksu postępowania karnego. Ustawa nie określa jako przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej – nieuczestniczenia w zajęciach na aplikacji.

Kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Zgodnie z tym rozporządzeniem (§ 4 ust. 2 i § 5 ust. 2), do okresu aplikacji nie wlicza się nieobecności aplikanta na zajęciach trwających dłużej niż 30 dni w każdym roku aplikacji, a w przypadku aplikanta pozaetatowego trwającej dłużej niż 10 dni w każdym roku aplikacji, bez względu na przyczynę nieobecności (nie wliczając do tego okresu przysługujących aplikantom urlopów). Brak jest także upoważnienia dla Rady Izby Notarialnej w S. do określenia sankcji za nieusprawiedliwione nieuczestniczenie aplikanta na zajęciach szkoleniowych.

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 jest uprawniona 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.

Skarżący podkreślił, że jeżeli procedury naboru na aplikację oraz wpisu na listę aplikantów zostały wyczerpująco i szczegółowo uregulowane w ustawie – Prawo o notariacie 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 została ustalona w przepisach powoływanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, to nie można kompetencji rad izb notarialnych w zakresie organizowania i prowadzenia aplikacji interpretować rozszerzająco.

W odniesieniu do pkt 1 zaskarżonej uchwały, skarżący podkreślił, że status komisji kwalifikacyjnej wynika wprost z przepisów ustawy – Prawo o notariacie oraz z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji notarialnej oraz

przeprowadzenia egzaminu wstępnego. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że komisja jest organem do przeprowadzenia egzaminu wstępnego, ale ma też szereg innych kompetencji, związanych m.in. z dopuszczeniem kandydatów do egzaminu oraz ustaleniem wyników egzaminu. Uchwała organu samorządu notarialnego nie może zatem zawierać zapisów, które zawężają kompetencje niezależnej od samorządu właściwego komisji.

Minister Sprawiedliwości uznaje, że zastosowanie postanowień zawartych w pkt 3, 4, 8, 9 i 10 zaskarżonej uchwały skutkowałoby pogorszeniem 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 w przepisach – wśród wymogów tych nie ma jednak obowiązku poszukiwania patrona. Kwestionowane zapisy 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.

Skarżący zwrócił uwagę że zapisane w pkt 5 zaskarżonej uchwały, wykluczenie możliwości zatrudnienia aplikantów przez Radę, jest sprzeczne z ustawą – Prawo o notariacie i rozporządzeniem w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Ponadto przepisy ustawy – Prawo o notariacie oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej nie zawierają też ograniczenia liczby aplikantów, których patronem może być jeden notariusz. Tymczasem ograniczenie do liczby 5 aplikantów zostało zawarte w pkt 6 zaskarżonej uchwały.

Według skarżącego pkt 7 zaskarżonej uchwały jest zbędny wobec jednoznacznego brzmienia art. 73 ustawy – Prawo o notariacie, który dotyczy



organizacji i prowadzenia aplikacji notarialnej przez radę izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną.

Skarżący zauważył, że zgodnie z pkt 8 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.

Z kolei pkt 10 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 72a § 1 ustawy – Prawo o notariacie stanowiącym, że “aplikacja notarialna jest odpłatna”. Do uiszczenia opłaty zobowiązani są bowiem ustawowo wszyscy aplikanci, tj. osoby wpisane na listę aplikantów, jak również wszyscy są uprawnieni i zarazem zobowiązani do rozpoczęcia aplikacji w jednym ustawowym terminie. Dokonana w kwestionowanej uchwale modyfikacja, że opłata zostanie pobrana od osób, które przedstawią umowę o pracę z notariuszem lub którym rada wyznaczy patrona, jest niezgodna z art. 72a § 1 ustawy – Prawo o notariacie.

Również zawarte w pkt 13 zaskarżonej uchwały postanowienie dotyczące podstaw do skreślenia aplikanta z listy aplikantów notarialnych stanowi przekroczenie kompetencji Rady wynikających z art. 35 pkt 3 i doprecyzowanych w art. 73 ustawy – Prawo o notariacie, ponieważ art. 73 ustawy wyraźnie zawęża kompetencje rad w tym zakresie określając, że organizacja i prowadzenie aplikacji odbywa się na podstawie programu aplikacji, co wskazuje na jedynie administracyjno – organizacyjny charakter tych uprawnień. Uprawnienia te nie obejmują działań, do których należy władcze rozstrzygnięcie o utracie uprawnień przez osobę, która uzyskała status aplikanta, czy też o przesłankach naruszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Postanowienia zaskarżonej uchwały zawarte w pkt 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 i 13 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. 71 d § 2 ustawy – Prawo o notariacie oraz § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, zwłaszcza, że umocowanie do tego rodzaju działań rady nie wynika z przepisów obowiązującego prawa.

Skarżący podkreślił, że w wyroku Sądu Najwyższego z 13 maja 1994 r., I PO 4/94, stwierdzono, iż organ samorządu zawodowego notariuszy nie może, mocą własnej uchwały, odmówić wykonywania kompetencji powierzonej mu przepisami ustawy oraz iż kompetentny organ nie może się zatem "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 jako 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, wyroku z 2 września 2008 r., K 35/06), skarżący stwierdził, 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 pkt 9 zaskarżonej uchwały, uzależniając rozpoczęcie zajęć seminaryjnych od zawartej przez aplikanta umowy o pracę z notariuszem lub uzyskania pisemnej zgody notariusza na objęcie patronatem, 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 niemalże wszystkich 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 prawodawcze dotyczą wewnętrznych spraw samorządu. Zawsze jednak realizacje spraw samorządu notarialnego w formie aktów prawodawczych 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 między innymi w formie uchwały. Jeżeli jednak rada izby notarialnej wydaje uchwałę w zakresie zadania 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 postanowień zawartych w pkt 1, 6 i 7 zaskarżonej uchwały.

Nie jest przekonujące kwestionowanie pkt 1 uchwały, tylko dlatego – jak to wynika z uzasadnienia skargi -, że “zapis ten może sugerować, że zadaniem komisji jest jedynie przeprowadzenie egzaminu”.

Wbrew zastrzeżeniu Ministra Sprawiedliwości, nie ma podstaw do tego ażeby dopatrywać się w uchwale jakiegoś całościowego uregulowania spraw komisji kwalifikacyjnej, które wszak uregulowane są w ustawie i rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2009 r. W tekście uchwały, niesprzecznie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, uregulowano wyłącznie specyficzny problem organizacyjny wynikający z tego, że komisja kwalifikacyjna ma siedzibę w P., ale obejmuje obszar właściwości nie tylko Izby Notarialnej w P., ale także Izby w Ł. i S. W tej sytuacji potrzebne było i o tym tylko stanowi się w pkt 1 uchwały, ustalenie że “Rada Izby Notarialnej w S. dokonuje wpisu na listę aplikantów notarialnych osoby, które uzyskały pozytywny wynik tego egzaminu i deklarują odbywanie aplikacji notarialnej na obszarze właściwości Izby Notarialnej w S”.

Nie jest także przekonującym argumentem mającym przemawiać - według Ministra Sprawiedliwości – za sprzecznością z prawem pkt 6 zaskarżonej uchwały, to że ani w ustawie ani w rozporządzeniu nie ma przepisu który stanowiłby o tym, że notariusz nie może być patronem więcej niż 5 aplikantów. Jednakże w tym wypadku brak regulacji w prawie nie ma znaczenia rozstrzygającego, skoro wprowadzone w uchwale ograniczenie może być uznawane za mieszczące się w zakresie odpowiedzialności rady notarialnej – jak to wyrażono wprost w zdaniu pierwszym rozpatrywanego pkt 6 uchwały - za odpowiedni poziom szkolenia. Zauważyć przy tym należy, że racjonalność i pragmatyzm także w aspektach organizacji aplikacji należącej do rady ustaleń pkt 6 uchwały jest widoczny w całości tej regulacji, według której jeden notariusz mógłby być patronem więcej niż 5 aplikantów “Jeżeli przemawiają za tym szczególne okoliczności, w szczególności wyjątkowe uznane zdolności dydaktyczne notariusza i warunki lokalowe jego kancelarii, Rada Izby Notarialnej w S. może wyrazić zgodę na szkolenie przez takiego notariusza większej liczby aplikantów”.

Nie jest uzasadnione upatrywanie sprzeczności z prawem pkt 7 uchwały w tym, że jest zbędny wobec jednoznacznego brzmienia art. 73 ustawy – Prawo o notariacie. Abstrakcyjna formuła powołanego przepisu ustawy w jego brzmieniu stanowiącym o organizowaniu i prowadzeniu aplikacji notarialnej nie porusza w ogóle kwestii “kontroli przebiegu odbywania aplikacji przez poszczególnych aplikantów”. Nie ma więc zarzuconej tożsamości porównywanych tekstów art. 73 Prawa o notariacie i pkt 6 uchwały. Istotne jest także, że Minister Sprawiedliwości nie wysunął żadnych zastrzeżeń co do meritum kwestionowanego ustalenia określającego właściwość Rady Izby Notarialnej w S. w zakresie kontroli przebiegu odbywania aplikacji.

W zakresie pozostałym – poza punktami 1, 6 i 7 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 S. zakwestionowała możliwość weryfikowania zgodności z prawem uchwały na podstawie powyższego rozporządzenia ze względu na wydanie go na podstawie “blankietowego”, a więc niezgodnego z wymaganiami wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, 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 organizację aplikacji notarialnej brak jest wytycznych dotyczących treści tego aktu. Pomimo tego nie ma racji Izba Notarialna w S. określając rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości jako

niekonstytucyjne i dlatego pozbawione 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 uwzględnieniu 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). Izba Notarialna w Szczecinie nie przedstawiła argumentacji, która mogłaby wskazywać na to, że zastosowane w sprawie przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (§ 1 ust. 1 i 2, § 2 pkt 2, § 11 ust. 1 i 2 i § 7 ust. 1) są uregulowaniami oderwanymi od wymienionych wyżej regulacji ustawowych. Przeciwnie 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 samodzielnego 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, § 2 i § 3 i § 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 atatusu aplikanta z 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 całokształtem pracy notariusza. W ramach szkolenia aplikant jest obowiązany do zaznajomienia się z czynnościami sądów w sprawach cywilnych i wieczystoksięgowych.

Rozpatrując kwestie odmiennie przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości i przez Izbę Notarialną w S. należy zwrócić uwagę, że to nie rozporządzenie wykonawcze ale sama ustawa przesądzającą rozstrzygnęła (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 obowiązki stworzenia warunków organizacyjnych zapewniających każdemu aplikantowi prawo do odbycia aplikacji w przewidzianym terminie. Najbardziej wyraźnie wyraża to pkt 3 uchwały w stwierdzeniu Rady Izby Notarialnej w S., 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 brzmiały także dyrektywy pkt 4 i 5, 8 i 9 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 S. Można więc, tak jak to interpretuje Minister Sprawiedliwości, uznać zaskarżone postanowienia jako wyrażenie sprzeciwu wobec prawa powszechnie obowiązującego, któremu Rada Izby Notarialnej w S. 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 Nr19 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 S. 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 pkt 13 kwestii dotyczących

odpowiedzialności dyscyplinarnej aplikantów w szczególności ustalenia podstawy do skreślenia z listy aplikantów notarialnych (por. w tym zakresie regulacje ustawowe, w szczególności art. 74i oraz art. 78 Prawa o notariacie).

Z przedstawionych przyczyn podzielając wystąpienie Ministra Sprawiedliwości w zakresie pkt 3, 4, 5, 8, 9, 10 i 13 zaskarżonej uchwały naruszającej prawo Sąd Najwyższy orzekł jak w pkt 1 wyroku, natomiast w pkt 2 wyroku orzeczono o utrzymaniu w mocy zaskarżonych punktów 1, 6 i 7 uchwały, co do których nie zachodzi sprzeczność z prawem (art. 47 § 2 Prawa o notariacie).