



Sygn. akt III ZS 3/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 kwietnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Maciej Pacuda

Protokolant Anna Pęsko
w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w
W., nr .../2012, z dnia 15 listopada 2012 r., w sprawie środków zgromadzonych na
Funduszach specjalnych i na Funduszu na odtworzenie majątku trwałego wraz z
załącznikiem nr 1.,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 12 kwietnia 2013 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę.

UZASADNIENIE

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.) Minister Sprawiedliwości wniósł skargę na uchwałę nr .../2012 z dnia 15 listopada 2012 r.

Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w W. w sprawie środków zgromadzonych na funduszach specjalnych i na funduszu na odtworzenie majątku trwałego wraz z załącznikiem nr 1 (dalej jako uchwała nr .../2012). Uchwała została podjęta na podstawie art. 30 § 1 pkt 5 (uchwalanie budżetu) i pkt 7 (załatwianie innych spraw w zakresie działania notariatu) Prawa o notariacie.

Na mocy tej uchwały Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W.:

- upoważniło w § 1 Radę Izby Notarialnej w W. do zwrotu niewydatkowanych środków, zgromadzonych w latach 1996-2001 na funduszach specjalnych oraz w latach 2002-2008 na funduszu na odtworzenie majątku trwałego,
- zdefiniowało w § 2 pojęcie „niewydatkowanych środków”,
- zobowiązało w § 3 Radę Izby Notarialnej w W. do określenia kwoty niewydatkowanych środków za poszczególne lata,
- określiło w § 4 wzór, według którego ustalana ma być kwota zwrotu środków na rzecz poszczególnych osób,
- określiło w § 5, że zwrot środków następuje na wniosek,
- określiło w § 6, kto może ubiegać się o zwrot,
- wyznaczyło w § 6 Radzie Izby Notarialnej terminy realizacji uchwały nr .../2012.

Minister Sprawiedliwości zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie: art. 17 i 32 Konstytucji oraz art. 30 § 1, art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 Prawa o notariacie przez to, że podejmując uchwałę w sprawie zwrotu składników majątkowych Izby Notarialnej w W. pochodzących ze składek miesięcznych notariuszy, a tym samym w sprawie składek notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego, Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W. przekroczyło swoje kompetencje ustawowe, jednocześnie naruszając kompetencje Krajowej Rady Notarialnej oraz zasady samorządności i równości notariuszy; art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 Prawa o notariacie przez to, że zwrot notariuszom środków finansowych Izby Notarialnej w W. pochodzących ze składek miesięcznych notariuszy pozostaje sprzeczny z ustawowo określonym przeznaczeniem składek jedynie na potrzeby samorządu notarialnego lub na potrzeby organów samorządu notarialnego i art. 35 pkt 4 Prawa

o notariacie przez to, że Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W. dokonując rozporządzenia majątkiem Izby Notarialnej w W. przekroczyło swoje kompetencje i naruszyło kompetencje Rady Izby Notarialnej w W. Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem nr 1 i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Izba Notarialna w W. w odpowiedzi na skargę Ministra Sprawiedliwości wniosła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów procesu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona. Naruszenia art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie Minister Sprawiedliwości upatruje w tym, że przedmiotem uchwały Walnego Zgromadzenia jest kwestia zwrotu notariuszom niewydatkowanych środków zgromadzonych w latach 1996-2011 na funduszach specjalnych oraz w latach 2002-2008 na funduszu na odtworzenie majątku trwałego. Minister Sprawiedliwości uważa, że walne zgromadzenie może podejmować uchwały w sprawach niewymienionych w art. 30 § 1 pkt 1-6, ale tylko jeżeli nie są zastrzeżone do wyłącznej właściwości innych organów samorządu notarialnego. Tymczasem rozporządzanie majątkiem izby notarialnej jest zastrzeżone na mocy art. 35 pkt 4 do kompetencji Rady Notarialnej. Zdaniem Izby uchwała nie narusza art. 30 § 1 pkt 7, ponieważ względy słuszności wymagają tego, aby wszyscy notariusze wchodzący w skład Izby mogli się wypowiedzieć i wziąć udział w podejmowaniu decyzji o rozporządzeniu tak znaczącym majątkiem. Ponadto, Zgromadzenie może podejmować uchwały dotyczące „załatwienia innych spraw w zakresie działania notariatu”, a wskazanie w uchwale sposobu wykonywania przez Radę zarządu majątkiem izby oraz jego rozporządzaniem jest sprawą z zakresu działania notariatu.

Oceniając zasadność tego zarzutu należy najpierw ustalić, jak powinien być rozumiany zwrot „załatwienie innych spraw w zakresie działania notariatu”. Walne Zgromadzenie może podejmować uchwały, na mocy których „załatwia” (czyli doprowadza do końca) tego rodzaju sprawy, które nie zostały powierzone do właściwości innych organów samorządu notarialnego (rady izby notarialnej lub

Krajowej Rady Notarialnej), a jednocześnie dotyczą zagadnień „w zakresie działania notariatu”. Przy wąskiej interpretacji tego ostatniego członu art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie, kompetencje walnego zgromadzenia obejmują tylko te sprawy, które dotyczą działania notariatu, czyli dokonywania czynności notarialnych, powoływania i odwoływania notariuszy, czy obowiązków i praw notariuszy.

Taka wykładnia art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie nie jest jednak właściwa, ponieważ przepis ten zawarty jest w Dziale I Prawa o notariacie „Ustrój notariatu”, co sugeruje, że pojęcie „notariatu” obejmuje nie tylko notariuszy, ale i organy samorządu zawodowego (których dotyczy rozdział 4 Działu I ustawy). Ponadto, w rozdziale 5, dotyczącym nadzoru nad notariatem, jest mowa o wykonywaniu przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością zarówno notariuszy, jak i organów samorządu notarialnego (art. 42). Uzasadnia to twierdzenie, zgodnie z którym „sprawy w zakresie działania notariatu” to sprawy dotyczące zarówno notariuszy i ich działalności, jak i sprawy samorządu zawodowego. Oznacza to, że patrząc z tego punktu widzenia uchwała nr .../2012 mieści się w zakresie wyznaczonym przez art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie.

W dalszej kolejności należy rozważyć, czy uchwała walnego zgromadzenia może dotyczyć zagadnień należących do kompetencji innych organów samorządu notarialnego. W orzecznictwie, przyjęto bowiem, że Prawo o notariacie nie przewiduje żadnego uznaniowego podziału kompetencji między poszczególnymi organami samorządu zawodowego, dlatego walne zgromadzenie nie może podejmować uchwał stanowiących delegację dla rady do konkretyzacji podjętej uchwały walnego zgromadzenia (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1994 r., I PO 4/94, OSNCP 1994 nr 3, poz. 52 i z dnia 26 lutego 2004 r., III SZ 2/03, OSNP 2004 nr 22, poz. 395).

Należy zauważyć, że zakres działania walnego zgromadzenia nie został określony w art. 30 § 1 Prawa o notariacie w sposób wyczerpujący. Przepis ten wymienia w sześciu punktach, w jakich sprawach walne zgromadzenie może podejmować uchwały, jednakże w pkt 7 używa nieostrego sformułowania „w innych sprawach w zakresie działania notariatu”. Z orzecznictwa wynika, że do spraw tego rodzaju należy np. określanie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania

naboru na aplikację notarialną (wyrok z 2 grudnia 1999 r., III SZ 4/99, OSNAPiUS 2000 nr 20, poz. 773); sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego (wyrok z 11 maja 2000 r., III SZ 1/00).

Zestawiając zakres kompetencji walnego zgromadzenia z zakresem kompetencji Krajowej Rady Notarialnej (art. 40 § 1 - do zakresu działania ... należy w szczególności) oraz Rady Izby Notarialnej (art. 35 zawiera wyliczenie zakończone sformułowaniem „wykonywanie innych czynności przewidzianych prawem”) można dokonać następującego rozgraniczenia kompetencji tych trzech organów.

Krajowa Rada Notarialna jest reprezentantem notariatu (art. 38). Przysługują jej, i tylko jej, kompetencje do podejmowania wszelkiego rodzaju działań, które wiążą się z reprezentowaniem notariatu na zewnątrz (skoro użyto słowa „w szczególności”); kompetencje wymienione w § 40 § 1 pkt 1-10 Prawa o notariacie (bo trudno uznać np. uchwalenie regulaminu wewnętrznego urzędowania kancelarii za reprezentowanie notariatu), ewentualnie kompetencje wynikające z innych przepisów prawa.

Kompetencje rady izby notarialnej określa art. 35, a zwrot „wykonywanie innych czynności przewidzianych prawem” należy rozumieć w ten sposób, że chodzi o podejmowanie przewidzianych w przepisach prawa czynności związanych z działalnością samej izby jako organu samorządu zawodowego (dla podejmowania których nie wskazano pozostałych organów samorządu notarialnego).

Wreszcie, walne zgromadzenie posiada kompetencje wymienione w art. 30 § 1 pkt 1-6 Prawa o notariacie oraz może załatwiać te sprawy dotyczące działalności notariatu, które nie mieszczą się w zakresie kompetencji pozostałych dwóch organów samorządu notarialnego.

Powyższe rozumowanie uzasadnia wniosek, że skoro z art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie wynika, że rozporządzanie majątkiem Izby należy do Rady Izby, to podjęcie przez walne zgromadzenie uchwały określającej w stanowczy sposób, jak Rada ma tym majątkiem rozporządzać oznacza wkroczenie w kompetencje innego organu samorządu notarialnego i nie jest „inną sprawą w zakresie działania notariatu”. Dlatego zarzut naruszenia art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie należy uznać za uzasadniony.

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 Prawa o notariacie Minister Sprawiedliwości podniósł, że stosownie do art. 23 Prawa o notariacie notariusze opłacają składki miesięczne na potrzeby organów samorządu notarialnego. Wysokość tych składek określa corocznie KRN, która ma wyłączną kompetencję do ustalania tych składek oraz zasad ich wydatkowania. Zaskarżona uchwała dotyczy zaś środków pochodzących ze składek opłacanych na podstawie uchwały KRN. W ten sposób uchwała ta narusza wyłączną kompetencję KRN z art. 40 § 1 pkt 8 Prawa o notariacie. Skutek tej uchwały zmierza bowiem do istotnej modyfikacji uchwał KRN ustalających wysokość miesięcznych składek poprzez obniżenie ich wysokości. Minister Sprawiedliwości uważa, że uchwała nr .../2012 prowadzi do obejścia uchwał KRN ustalających wysokość miesięcznych składek i skutkuje rzeczywistym zmniejszeniem obciążenia finansowego z tytułu obowiązku zapłaty składki. Podniesiono, że zwrot notariuszom środków finansowych należących do Izby Notarialnej nie mieści się w zakresie „potrzeb samorządu notarialnego”, czy potrzeb organów samorządu notarialnego, na które to potrzeby przeznaczona jest składka miesięczna (art. 23 Prawa o notariacie).

Według W. Izby Notarialnej uchwała nie narusza art. 23 Prawa o notariacie, ponieważ nie ingeruje w pobieranie bieżących składek. Przewiduje jedynie zwrot nadwyżek uzyskanych w poszczególnych latach obrachunkowych. Izba argumentuje, że skoro uchwała KRN w sprawie wydatkowania środków ze składek nie wskazuje potrzeb rady, jakie mogą być finansowane, ma prawo do zwrotu niewydatkowanych w danym roku środków. Nadwyżka środków świadczy bowiem o tym, że samorząd notarialny w postaci określonej izby nie ma potrzeb, które wymagałyby realizacji ze środków pozyskanych ze składek. Ponadto, składki z art. 23 Prawa o notariacie uiszczane są przez notariuszy na potrzeby organów samorządu zawodowego. Skoro organy te nie mają potrzeb, na zaspokojenie których konieczne byłoby wydatkowanie całości zgromadzonych ze składek środków, Izba może zwrócić posiadane środki, które nie są i tak wykorzystywane na jej potrzeby.

Zarzut naruszenia art. 23 Prawa o notariacie jest uzasadniony, gdyż składki notariuszy *ex definitione* służą zaspokajaniu potrzeb organów samorządu notarialnego, z czego wynika, że mogą być wydatkowane tylko na ich zaspokojenie.

Szczegółowe zasady wydatkowania środków ze składek określa KRN, skoro zaś nie przewidziała ona możliwości ich rozdysponowania między notariuszy zrzeszonych w izbach notarialnych, to izba notarialna nie może tego czynić.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości naruszenie art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie polega na przekroczeniu kompetencji przez Walne Zgromadzenie, gdyż zarząd i rozporządzanie majątkiem Izby należy do Rady Izby. Według W. Izby Notarialnej uchwała nie narusza tego przepisu, ponieważ nie rozporządza majątkiem Izby, lecz jedynie upoważnia Radę do podjęcia określonych w treści uchwały działań.

Zgodnie z art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie rozporządzanie majątkiem izby należy do rady izby notarialnej. Zaskarżona uchwała zawiera upoważnienie dla rady do zwrotu określonych w treści uchwały środków, według określonego w uchwale wzoru (załącznik nr 1), zaś treść poszczególnych postanowień uchwały ma stanowczy charakter. Uchwała rozstrzyga o tym, jakie środki podlegają zwrotowi (§ 1); co rozumie się pod pojęciem środków niewydatkowanych (§ 2); jak Rada ma określać kwotę niewydatkowanych środków za poszczególne lata obrotowe (§ 3); wzór wniosku o zwrot (§ 4); tryb zwrotu (§ 5); krąg uprawnionych (§ 6); termin wykonania (§ 7).

Analiza całej uchwały prowadzi do wniosku, że na jej podstawie Walne Zgromadzenie zobowiązało Radę Izby do pojęcia konkretnych czynności w zakresie rozporządzenia majątkiem Izby, a to prowadzi do naruszenia art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie.

Naruszenia art. 32 Konstytucji Minister Sprawiedliwości dopatruje się w ograniczeniu kręgu osób uprawnionych do otrzymania zwrotu środków jedynie do notariuszy czynnie uprawiających zawód w chwili podjęcia uchwały. Minister zarzuca wyłączenie notariuszy emerytowanych, mimo że zwrot dotyczy również środków pochodzących ze składek opłacanych przez tych notariuszy w czasie, gdy prowadzili kancelarie notarialne, ale zostali odwołani ze stanowiska notariusza z uwagi na wiek przed podjęciem uchwały. Natomiast według W. Izby Notarialnej uchwała nie narusza Konstytucji, ponieważ ma na celu powiązanie wydatkowania środków z samorządem notarialnym i potrzebami jego członków. Związek ten nie zostałby zachowany, gdyby uprawnienie do uzyskania zwrotu środków zostało

przyznane notariuszom, którzy nie wykonują już zawodu i nie są członkami samorządu zawodowego.

Zdaniem Sądu Najwyższego konstytucyjna zasada równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) wymaga, aby w razie podziału środków powstałych w wyniku wspólnej działalności oznaczonej grupy osób, dokonanego między jej członków, o wyłączeniu z grupy osób korzystających z podziału tych środków nie decydowało kryterium osiągnięcia wieku emerytalnego. Argument Izby nie jest trafny, gdyż sam podział przedmiotowych środków między członków Izby – jak wyżej wskazano – jest niezgodny z Prawem o notariacie.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji.