

Wyrok z dnia 14 października 1999 r.

III SZ 2/99

Organy samorządu notarialnego nie są uprawnione do nakładania obowiązków prawnych na Ministra Sprawiedliwości.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 14 października 1999 r. sprawy ze skargi Ministra Sprawiedliwości [...] na uchwałę [...] Izby Notarialnej w K. z dnia 10 kwietnia 1999 r. w przedmiocie powołania osoby na stanowisko notariusza,

u c h y l i ł zaskarżoną uchwałę i przekazał sprawę Radzie Izby Notarialnej w K. do ponownego rozpoznania.

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

Rada Izby Notarialnej w K. w dniu 10 kwietnia 1999 r. podjęła uchwałę [...] o następującej treści: „ Rada Izby Notarialnej w K. w celu zachowania należytej rangi zawodu notariusza jako osoby zaufania publicznego oraz w celu uniemożliwienia dostępu do zawodu notariusza osobom które pracowały, pełniły służbę lub współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990, o których mowa w ustawie z dnia 11 kwietnia 1997 roku tzw. „lustracyjnej” (Dz.U. Nr 70, poz. 443 ze zmianami) postanawia: 1. zobowiązać osoby ubiegające się o nominacje na stanowisko notariusza z kręgu osób objętych powołaną wyżej ustawą do przedstawienia RIN pisemnego wyjaśnienia o treści złożonego przez te osoby oświadczenia w trybie powołanej ustawy. 2. zwracać się każdorazowo do Ministra Sprawiedliwości przed wydaniem opinii w sprawie powołania tej osoby na stanowisko notariusza o udzielenie RIN informacji jakiej treści oświadczenie tej osoby zostało złożone i czy jest ono prawdziwe.”

Minister Sprawiedliwości zaskarżył powyższą uchwałę na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.)

jako sprzeczną z prawem, a mianowicie z art. 5, 7, 31 ust. 2 i 3 i art. 51 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 1, 3, 6, 7 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publicznej (Dz.U. Nr 70, poz. 443 ze zm.) i art. 11, 12, i 35 Prawa o notariacie i wniosół o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, zobowiązanie kandydatów na stanowiska notariuszy do składania wyjaśnień co do złożonych oświadczeń, godzi w zasady wyrażone w art. i art. 31 ust. 15 Konstytucji RP zmuszając kandydata do podejmowania czynności nie nakazanych prawem, a przez wprowadzenie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw narusza wprost przepis art. 31 ust. 3. Minister Sprawiedliwości jest zdania, że punkt 2 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konstytucji, bowiem uzależnianie opiniowania wniosków o powołanie na stanowisko notariusza od udzielenia informacji przez Ministra Sprawiedliwości jakiej treści oświadczenie zostało złożone i czy jest ono prawdziwe, jest niedopuszczalne zarówno w związku „z działaniem Ministra Sprawiedliwości, jego kompetencji”, jak i roli jaką naczelny organ administracji państwowej pełni w postępowaniu o powołaniu na stanowisko notariusza. Uchwała w całości narusza w sposób rażąco przepis art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Punkt 1 uchwały, twierdzi Minister Sprawiedliwości, jest sprzeczny z przepisem art. 7 pkt 1 w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi, ponieważ przepis ten nie przewiduje obowiązku składania oświadczeń przez osoby ubiegające się o nominacje na stanowisko notariusza. Z kolei punkt 2 tej uchwały jest sprzeczny z art. 1 ustawy, bowiem orzekanie o zgodności z prawdą złożonych oświadczeń należy wyłącznie właściwości Sądu Apelacyjnego w Warszawie, a nie Ministra Sprawiedliwości.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, zaskarżona uchwała wprowadzając dodatkowe kryteria formalne nie przewidziane w art. 11 i 12 Prawa notariacie rażąco narusza te przepisy, jednocześnie naruszając przepis art. 35 tego Prawa poprzez „prowadzenie działalności prawotwórczej”, która przekracza w sposób oczywisty określone w tym przepisie kompetencje rady izby notarialnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawowym problemem prawnym istotnym dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy jest kwestia podstaw i granic uchwałodawczej działalności organów samorządu notarialnego. W ocenie Sądu Najwyższego, nie budzi wątpliwości teza, że organ samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny, w wykonywaniu ustawowych kompetencji posługuje się formą uchwały wydawanej na podstawie lub w granicach przepisów powszechnie obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej. Powstaje w związku z tym problem czy przepisy prawne powszechnie obowiązujące stanowią dla samorządu notarialnego podstawę prawną jego działania w tym znaczeniu, że organy samorządu notarialnego mogą podejmować uchwały tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, czy przepisy te jedynie wyznaczają granice, których organom samorządu notarialnego nie wolno przekraczać. Należy w związku z tym stwierdzić, że do działań organów samorządu notarialnego podejmowanych w formie uchwał ma zastosowanie przepis art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Samorząd notarialny nie jest wprawdzie organem władzy publicznej sensu stricto, lecz, jako samorząd zawodowy reprezentujący osoby zaufania publicznego i sprawujący pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji), pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, do których należy niewątpliwie zaliczyć między innymi opiniowanie wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych. Odnośnie do podstaw i granic w zakresie podejmowania uchwał przez poszczególne organy samorządu notarialnego należy wskazać, że zakres działania rady izby notarialnej jest określony wyczerpująco, bowiem rada może wykonywać wyłącznie czynności określone w art. 35 pkt 1-6 oraz „inne czynności przewidziane prawem” (art. 35 pkt 7), co oznacza, że uchwały rady izby notarialnej mogą być podejmowane wyłącznie w sprawach należących do tak określonego zakresu działania rady i rada jest obowiązana wskazać podstawę prawną wydania uchwały. Zaskarżona uchwała nie wskazuje podstawy prawnej jej wydania, jednakże wadliwość tego rodzaju nie może być wyłączną podstawą stwierdzenia naruszenia prawa.

W związku z tym wymaga rozważenia, czy rada izby notarialnej, w granicach kompetencji do opiniowania wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych (art. 35 pkt 1 Prawa o notariacie) albo na podstawie innych przepisów Prawa o notariacie lub przepisów szczególnych jest upoważ-

niona do podejmowania uchwał o treści, jak zawartej w zaskarżonej uchwale Rady Izby Notarialnej w K. Sąd Najwyższy dostrzega intencje organów samorządu notarialnego, które legły u podstaw tej uchwały, a którymi, zgodnie z jej preambułą, jest „zachowanie należytej rangi zawodu notariusza jako osoby zaufania publicznego oraz w celu uniemożliwienia dostępu do zawodu notariusza osobom, które pracowały, pełniły służbę lub współpracowały z organami bezpieczeństwa państwa w latach 1994-1990”, jednakże osiągnięcie tych celów nie może naruszać przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. Tymczasem zarówno przepis art. 35 Prawa o notariacie, jak i jakiegokolwiek inny przepis tego Prawa nie upoważnia rady izby notarialnej do zobowiązania osób ubiegających się o stanowisko notariusza do składania oświadczeń tzw. „lustracyjnych”, a Ministra Sprawiedliwości do udzielania radzie izby notarialnej informacji jakiej treści oświadczenie tej osoby zostało złożone i czy jest ono prawdziwe. W szczególności nie można przyjąć, że podstawą prawną wydania zaskarżonej uchwały jest przepis art. 35 pkt 1 Prawa o notariacie, bowiem czynność opiniowania wniosków w przedmiocie powołania na stanowisko notariusza jest wykonywana w formie postanowienia, o którym mowa w art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś z upoważnienia rady izby notarialnej do wykonywania tej czynności nie da się wywieść szerszej kompetencji rady do określania zasad, trybu i warunków powoływania na stanowisko notariusza innych niż te, które są określone w przepisach Prawa o notariacie. Trafny jest zatem pogląd Ministra Sprawiedliwości, że zaskarżona uchwała, wprowadzając dodatkowe kryteria formalne nie przewidziane w art. 11 i 12 Prawa o notariacie, rażąco narusza te przepisy. Podstawą prawną zaskarżonej uchwały nie mógł być także przepis art. 11 pkt 2 Prawa o notariacie, zgodnie z którym notariuszem może być ten, kto jest nieskazitelnego charakteru, bowiem adresem tego przepisu jest Minister Sprawiedliwości jako organ powołujący notariusza i wyznaczający siedzibę jego kancelarii, a do rady izby notarialnej należy jedynie wyrażenie opinii co do konkretnego kandydata także pod kątem tego wymagania, nie zaś ustalanie prawnie wiążących reguł postępowania w tych sprawach i wymagań stawianym kandydatom na stanowisko notariusza. Podstawy prawnej stanowienia przez radę izby notarialnej uchwał o treści takiej jak zaskarżona uchwała Rady Izby Notarialnej w K. nie zawierają także przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990 osób pełniących funkcje publicznej (Dz.U. Nr 70, poz. 443 ze zm.), na którą uchwała ta się powołuje. Przeciwnie, notariusze nie są osobami

pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu art. 3 tej ustawy ani też osobami wymienionymi w art. 7 tej ustawy, które są obowiązane do składania oświadczeń. W związku z tym zobowiązanie, w drodze uchwały rady izby notarialnej, kandydatów na stanowisko notariusza do składania oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do 10 maja 1990 r. (art. 6 ust. 1 ustawy), oznacza niedozwolone nałożenie obowiązku nie przewidzianego w ustawie. Notariusz w zakresie swoich uprawnień działa wprawdzie jako osoba zaufania publicznego i korzysta w tym zakresie z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym, co uzasadnia szczególną wagę i znaczenie opinii wyrażanej przez radę izby notarialnej w przedmiocie powołania na stanowisko i konieczność szczególnie starannej oceny spełniania przez kandydata wymagania nieskazitelności charakteru, lecz nie może to być wystarczającym uzasadnieniem dla wprowadzania przez radę izby notarialnej dodatkowych wymagań formalnych w postaci obowiązku kandydata na notariusza złożenia radzie pisemnego wyjaśnienia o treści złożonego przez te osoby oświadczenia w trybie ustawy tzw. „lustracyjnej.” Nie ulega wątpliwości, że praca lub służba w organach bezpieczeństwa państwa albo współpraca z tymi organami w rozumieniu art. 4 ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi podlega ocenie z punktu widzenia spełnienia przez kandydata na notariusza wymagania nieskazitelnego charakteru, lecz stwierdzenie tego faktu jest przedmiotem postępowania lustracyjnego przewidzianego w art. 4 lub wynika z oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ustawy, które podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W żadnym przypadku nie może być objęte postępowaniem przed radą izby notarialnej. Tymczasem Rada Izby Notarialnej w K. domaga się od kandydatów na stanowiska notariusza wyjaśnienia treści oświadczenia złożonego przez osoby podlegające ustawie tzw. lustracyjnej, co jak trafnie stwierdził Minister Sprawiedliwości, narusza kompetencje Rzecznika Interesu Publicznego określone w art. 17 d ustawy, zaś poprzez „zobowiązanie” Ministra Sprawiedliwości do poinformowania Rady o tym jakiej treści oświadczenie zostało złożone i czy jest prawdziwe, - kompetencje Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który jest sądem właściwym do orzekania o zgodności z prawdą takich oświadczeń. Nie liczy się przy tym z konstytucyjną rangą Ministra Sprawiedliwości i jego usytuowaniem jako organu nadzoru nad samorządem notarialnym, co z całą pewnością wyklucza dopuszczalność nakładania przez organy

tego samorządu na Ministra Sprawiedliwości jakichkolwiek obowiązków, zwłaszcza zaś „wymuszanie” na nim podejmowania działań bezprawnych, co wynika z ustanowionego uchwałą obowiązku Ministra badania oświadczeń celem stwierdzenia ich zgodności z prawdą.

Zgodnie z przepisem art. 47 § 2 Prawa o notariacie Sąd Najwyższy, uwzględniając skargę, „uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, z ustaleniem wytycznym co do sposobu jej załatwienia.” W ocenie Sądu Najwyższego ustalenie wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy w rozumieniu tego przepisu nie oznacza, że Sąd Najwyższy jest obowiązany do udzielenia organowi samorządu notarialnego wskazówek co do prawidłowego merytorycznego załatwienia sprawy, bowiem takie rozumienie tego przepisu pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną pozycją samorządu notarialnego jako samorządu zawodowego. Sąd Najwyższy, oceniając zgodność uchwały samorządu notarialnego z prawem, wypowiada pogląd prawny, który jest wiążący w danej sprawie i w tym znaczeniu „ustala wytyczne co do sposobu załatwienia sprawy,„

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====