



Sygn. akt III ZS 19/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Andrzej Wróbel (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło (sprawozdawca)

SSN Roman Kuczyński

Protokolant Anna Gryźniewska
w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę Rady Izby Notarialnej Nr 83/2010 z dnia 7 maja 2010 r.,
w sprawie określania zasad wyznaczania notariuszy, u których będą odbywać
aplikację aplikanci nie odbywający jej w ramach umowy o pracę zawartej z
notariuszem,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 20 stycznia 2011 r.,

- 1. uchyla zaskarżoną uchwałę w § 1 pkt 1 w części obejmującej zwrot "którzy wyrazili zgodę na podjęcie obowiązków szkolenia aplikanta" oraz w § 1 pkt 3 w części obejmującej zwrot "cofnął zgodę, o której mowa w ust. 1 względnie";**
- 2. oddala skargę w pozostałej części;**
- 3. wzajemnie znosi między stronami koszty postępowania.**

UZASADNIENIE

Działając na podstawie art. 35 pkt 3 i art. 73 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.) w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) Rada Izby Notarialnej [...] podjęła w dniu 7 maja 2010 r. uchwałę nr 83/2010 w sprawie określenia zasad wyznaczania notariuszy, u których będą odbywać aplikację aplikanci nie odbywający jej w ramach umowy o pracę zawartej z notariuszem. W § 1 uchwały postanowiono, iż Rada Izby Notarialnej wyznacza dla aplikanta wpisanego na listę aplikantów notarialnych, nie zatrudnionego na podstawie umowy o pracę z notariuszem, notariusza u którego aplikant odbywał będzie aplikację jeden dzień w tygodniu przez cały czas aplikacji, spośród notariuszy wyróżniających się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi, który wyraził zgodę na podjęcie obowiązków szkolenia aplikanta (ust. 1); za notariusza wyróżniającego się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi uważa się notariusza, który: a/ uzyskał pozytywną ocenę z dwóch ostatnich wizytacji; b/ nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne; c/ nie orzeczono w stosunku do niego kary dyscyplinarnej; d/ w okresie objętym dwoma ostatnimi wizytacjami nie zalegał z płatnością składek na samorząd notarialny za okres dłuższy niż trzy miesiące (ust. 2); w przypadku, gdy notariusz cofnął zgodę, o której mowa w ust. 1, względnie przestał spełniać którykolwiek z wymogów, o których mowa w ust. 2, Rada Izby Notarialnej wyznacza aplikantowi innego notariusza (ust. 3).

Od powyższej uchwały Minister Sprawiedliwości wniósł skargę, zarzucając Radzie Izby Notarialnej naruszenie:

1/ art. 73 oraz art. 35 pkt 3 w zw. z art. 75 ustawy — Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.) oraz § 1 ust. 1, 2 i 3 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.), regulujących ustawowy obowiązek rady izby notarialnej organizowania i prowadzenia aplikacji

notarialnej, którego realizacja polega między innymi na obowiązku wyznaczenia patrona aplikantom nie zatrudnionym przez notariusza lub radę izby notarialnej i łączy się z obowiązkiem dla członków samorządu, czyli notariuszy, objęcia patronatu nad wskazanym aplikantem, poprzez przekroczenie w postanowieniach w § 1 ust. 1, 2 i 3 ww. uchwały kompetencji Rady i zawarcie norm niezgodnych z powszechnie obowiązującymi przepisami w aktach wyższego rzędu, nadto zawarcie w akcie niższego rzędu wykładni powszechnie obowiązującego prawa,

2/ art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorządy są zobowiązane do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, z uwagi na uchylenie się Rady Izby Notarialnej w K. 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;

3/ art. 32 ust. 1, art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, z uwagi na naruszenie poprzez treść przytoczonych wyżej przepisów zaskarżonej uchwały praw aplikantów notarialnych wynikających z ww. przepisów konstytucyjnych, stosownie do których wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), każdemu zapewnia się wolność wykonywania zawodu, przy zastrzeżeniu, że wyjątki określone są w ustawie (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP) oraz poprzez zawarcie w uchwale postanowień niezgodnych z treścią tych przepisów, które stanowią, że nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje, a ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wskazując na powyższe zarzuty Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonej uchwały w zakresie jej § 1 ust. 1, 2 i 3.

W uzasadnieniu skargi wskazano, iż normy wynikające z § 1 ust. 1, 2 i 3 zaskarżonej uchwały są rażąco sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tj. art. 73 oraz art. 35 pkt 3 w związku z art. 75 ustawy - Prawo o notariacie oraz § 1 ust. 1, 2 i 3 oraz § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej i wykraczają poza kompetencje Rady.

Art. 73 ustawy - Prawo o notariacie stanowi, że aplikację notarialną organizuje i prowadzi rada izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną. Natomiast z § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej wynika, że aplikant odbywa aplikację u notariusza, przy czym aplikanci, którzy nie zostaną zatrudnieni przez notariuszy i radę izby notarialnej, powinni zostać skierowani przez rady izb notarialnych na aplikację do wyznaczonego przez radę notariusza.

W świetle powyższych przepisów, nie budzi żadnych wątpliwości, że organizowanie i prowadzenie aplikacji, w tym wyznaczenie patrona dla aplikanta, jest ustawowym obowiązkiem rady izby notarialnej i żaden z przepisów ustawy - Prawo o notariacie nie przewiduje instytucji zawieszenia wykonania tego obowiązku, czy zwolnienia samorządu z jego wykonywania.

Tymczasem postanowienia § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, stawiając dodatkowe warunki, nieznanie ustawie - Prawo o notariacie i rozporządzeniu w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, polegające na uzależnieniu wyznaczenia patrona od pozyskania zgody notariusza na objęcie aplikanta patronatem, ograniczają radę w realizacji obowiązku organizacji szkolenia, a nawet mogą wykonanie tego obowiązku uniemożliwić. Z powyższego postanowienia uchwały wynika bowiem, że dopiero uzyskanie zgody notariusza na szkolenie aplikanta, uprawnia radę izby notarialnej do wyznaczenia takiego notariusza patronem, co łączy się de facto z uzależnieniem aplikanta od zgody notariusza do uczestnictwa w zajęciach seminaryjnych przewidzianych w § 11 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej oraz do rozpoczęcia

szkolenia w sądach rejonowych, w zakresie o którym mowa w § 9 tegoż rozporządzenia.

W ocenie skarżącego postanowienia zawarte w § 1 ust. 2 i 3 ograniczają krąg notariuszy wyróżniających się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi przez nieuprawnione dokonanie przez Radę Izby Notarialnej w K. wykładni prawa powszechnie obowiązującego i, co więcej, ustanowienie dodatkowych kryteriów sprzecznych z literalnym znaczeniem wyrazów oraz wykładnią celowościową powołanych wyżej przepisów.

Nie powinno wszak budzić żadnych wątpliwości, że jedynym celem, jaki przyświecał prawodawcy w przypadku użycia w § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej określeń „wysokie kwalifikacje i umiejętności dydaktyczne” było zapewnienie wysokiej jakości szkolenia przyszłych aplikantów.

Z ogólnie przyjętych zasad, kwalifikacje zawodowe rozumiane są jako zestaw wiedzy i umiejętności wymaganych do realizacji składowych zadań zawodowych (w wybranej specjalności). O kwalifikacjach tych świadczą określone dokumenty (świadectwa, dyplomy, zaświadczenia), które jednocześnie stwarzają domniemanie, że legitymujący się nimi człowiek ma odpowiednie kompetencje.

Natomiast umiejętności dydaktyczne winny podlegać co najwyżej ocenie, uwzględniającej przykładowo prostotę i logikę wypowiedzi szkolącego, przystępność wyjaśnień, poprawność języka, sposób reagowania na wątpliwości i pytania, a przede wszystkim możliwość praktycznego zastosowania przekazywanych treści w praktyce.

Postanowienia zawarte w § 1 pkt 2 i 3 zaskarżonej uchwały, przedstawiające wykładnię zawartych w § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej omówionych wyżej określeń „wysokie kwalifikacje” i „umiejętności dydaktyczne”, są m.in. nie tylko błędne, ale pozbawione także podstaw prawnych.

Skarżący zauważył nadto, iż ustawa - Prawo o notariacie w art. 71 § 2 jednoznacznie określa, że aplikantem notarialnym może być osoba, która spełnia warunki określone w art. 11 pkt 1-3. Natomiast § 4 tego przepisu stanowi, że nie można odmówić wpisu osobie spełniającej ustawowe warunki.

Stosownie zatem do treści art. 71 § 2 powołanej ustawy, spełnienie wymogów w nim zawartych warunkuje uzyskanie wpisu na listę aplikantów, czyli uzyskanie statusu aplikanta.

Bezspornie, z chwilą uzyskania statusu aplikanta, aplikant jest uprawniony do rozpoczęcia szkolenia, bo taki jest właśnie cel aplikacji.

Postanowienie § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały, uzależnia wyznaczenie patrona, tym samym rozpoczęcie szkolenia, od nieznanych ustawie warunków, mianowicie pozyskania zgody notariusza na objęcie patronatem. Oznacza to, że postanowienie godzi w nabyte na podstawie ustawy prawa, przez osoby, które zdały egzamin wstępny na aplikację notarialną i uzyskały wpis na listy aplikantów.

Tymczasem § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości stanowi, że „aplikant odbywa aplikację u notariusza, z którym zawarł umowę o pracę, a w przypadku zatrudnienia przez radę izby notarialnej u notariusza wyznaczonego przez tę radę” zaś ust. 2 stanowi, że „w przypadkach niewymienionych w ust. 1 aplikant odbywa aplikację u notariusza wyznaczonego przez radę izby notarialnej, która dokonała wpisu na listę aplikantów notarialnych.”

Zatem bezsprzecznie inicjatywa wyznaczenia patrona dla aplikanta winna pochodzić od rady izby notarialnej, ale nie może być uzależniona od zgody notariusza na podjęcie obowiązków szkolenia aplikanta, bowiem to przeczy publicznoprawnemu obowiązkowi samorządu notarialnego.

Analiza przepisów ustawy - Prawo o notariacie i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, prowadzi do jednoznacznego wniosku, że nie istnieją regulacje prawne, które zobowiązywałyby radę izby notarialnej do pozyskania zgody notariusza na podjęcie obowiązków szkolenia aplikanta przed wyznaczeniem notariusza na patrona. Brak jest także

przepisów, które uprawniałyby izby notarialne do wprowadzenia innych, aniżeli ustawowe, warunków, uzależniających rozpoczęcie aplikacji.

Zdaniem skarżącego kwestionowane postanowienia uchwały Rady Izby Notarialnej są również niezgodne z art. 73 - Prawo o notariacie. Wątpliwości budzi także przytoczona podstawa prawna podjęcia uchwały, tj. art. 35 pkt 3 ustawy. Ten przepis ten stanowi jedynie, że do zakresu działania rady izby notarialnej należy organizowanie szkolenia aplikantów notarialnych. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, przyjęte w zaskarżonej uchwale regulacje zdecydowanie wykraczają poza wynikające z art. 35 pkt 3 ustawy umocowania do organizowania szkolenia aplikantów notarialnych.

Powołując się bowiem na treść art. 73 wyżej wymienionej ustawy, który stanowi, że „aplikację notarialną organizuje i prowadzi rada izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną” oraz na treść §1 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej skarżący zauważył, że zgodnie z powyższymi przepisami kompetencje rady izby notarialnej sprowadzają się w istocie do realizacji nałożonych przez ustawę i rozporządzenie obowiązków o charakterze administracyjnym. W niniejszym przypadku Rada Izby Notarialnej podejmując uchwałę o kwestionowanej skargą treści i ustalając odrębne od ustawowych zasady postępowania w sprawie wyznaczania patronów dla aplikantów notarialnych nie działała w ramach przyznanych jej uprawnień.

Takie działanie Rady, wykraczające poza jej kompetencje, budzi również wątpliwości w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorządy są zobowiązane do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Podejmowanie uchwał sprzecznych z przepisami ustawowymi i przepisami aktów wykonawczych, wykraczających poza ustawowe kompetencje Rady, może naruszać wskazany przepis Konstytucji RP.

Zdaniem skarżącego kwestionowane postanowienia przedmiotowej uchwały § 1 ust. 1, 2 i 3 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 3, 32 ust. 1 (równość wobec prawa) oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji (wolność wykonywania zawodu).

W szczególności wprowadzenie w § 1 ust. 1 uchwały dodatkowych warunków, ograniczających w konsekwencji dostęp do wykonywania wybranego zawodu, narusza art. 65 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3. Zgodnie z art. 65 Konstytucji RP, wolność wykonywania zawodu jest zapewniona każdemu, a wyjątki od tej zasady może przewidywać jedynie ustawa. Ustawa - Prawo o notariacie wprowadziła wymogi niezbędne do uzyskania wpisu na listę aplikantów notarialnych i rozpoczęcia szkolenia, a uchwała w sposób nieuprawniony warunki te rozszerza i bezpodstawnie ogranicza radę w wykonaniu obowiązku wyznaczenia patrona, tym samym ogranicza aplikantom, którzy nie zostali zatrudnieni przez notariusza czy radę, możliwość odbycia aplikacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga Ministra Sprawiedliwości zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Analizę prawidłowości zaskarżonej uchwały rozpocząć wypada od stwierdzenia, że samorząd notarialny, obejmujący w myśl art. 26 § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.) także izby notarialne, których organami w świetle art. 27 pkt 2 ustawy są m. in. rady izb notarialnych, 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 RP), pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., III SZ 2/03, OSNP 2004, nr 22, poz. 395). Owe ustawowo zlecone funkcje wchodzą w zakres kompetencji organów samorządu notarialnego i nie mogą być – drogą własnego działania tychże organów – zwiększane, zmniejszane ani przenoszone na inne podmioty. Dysponując ustawowym upoważnieniem do dokonywania określonych czynności organ samorządu

notarialnego nie może więc, ani w odniesieniu do całokształtu tej kompetencji, ani w odniesieniu do indywidualnej sprawy, własnym działaniem uchylić się od realizowania swojej ustawowej kompetencji (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1994 r., I PO 4/94, OSNP 1994, nr 3, poz. 52 i z dnia 21 września 1995 r., I PO 8/95, OSNP 1996, nr 7, poz. 106). Organ samorządu zawodowego, jakim jest rada izby notarialnej, w wykonywaniu ustawowych kompetencji posługuje się przy tym formą uchwały wydanej na podstawie i w granicach przepisów powszechnie obowiązujących. Do działań tychże organów podejmowanych w formie uchwał ma zastosowanie przepis art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., III SZ 2/99, OSNP 2000, nr 20, poz. 772). Prawo powszechnie obowiązujące wyznacza zatem granice kompetencji organów samorządu notarialnego i wymusza zgodność podejmowanych przez te organy uchwał z tym prawem. Z mocy art. 47 § 1 i § 2 Prawa o notariacie do weryfikowania uchwał organów samorządu notarialnego pod kątem zgodności z prawem powszechnie obowiązującym powołany jest Minister Sprawiedliwości, a jego kompetencji w tym zakresie odpowiada właściwość Sądu Najwyższego do rozpoznania skargi.

Przenosząc powyższe rozważania na płaszczyznę niniejszego sporu należy zadać pytanie o zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa zaskarżonej uchwały Rady Izby Notarialnej Nr 83/2010 z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie określenia zasad wyznaczania notariuszy, u których będą odbywać aplikację aplikanci nie odbywający jej w ramach umowy o pracę zawartej z notariuszem. Kontrowersje budzą zaś te postanowienia uchwały, które uzależniają wyznaczenie przez Radę patrona aplikantów od jego zgody oraz wprowadzają katalog przesłanek, jakim musi odpowiadać kandydat na patrona.

W spornej kwestii warto zatem przypomnieć, że w myśl art. 71 § 2 - 4 Prawa o notariacie nabór na aplikację notarialną przeprowadza się w drodze egzaminu wstępnego, a aplikantem notarialnym może być osoba, która spełnia warunki określone w art. 11 pkt 1-3 i uzyskała pozytywną ocenę z egzaminu wstępnego, przy czym wpis na listę aplikantów notarialnych następuje na podstawie uchwały

radę izby notarialnej właściwej ze względu na miejsce złożenia zgłoszenia, zaś osobie spełniającej powyższe warunki, która złożyła wniosek o wpis na listę aplikantów notarialnych w ciągu 2 lat od dnia doręczenia uchwały ustalającej wynik egzaminu wstępnego, nie można odmówić wpisu. Z kolei wpis zapewnia uzyskanie statusu aplikanta z wszystkimi związanymi z tym statusem prawami i obowiązkami, wśród których na pierwszym planie sytuuje się odbycie aplikacji. W świetle art. 72 § 1 i 2 ustawy aplikacja rozpoczyna się 1 stycznia każdego roku, trwa 2 lata 6 miesięcy i polega na zaznajomieniu się aplikanta z całokształtem pracy notariusza, zaś w ramach szkolenia aplikant jest obowiązany do zaznajomienia się z czynnościami sądów w sprawach cywilnych i wieczysto księgowych. Skoro istotą aplikacji jest odbycie odpowiedniego szkolenia, koniecznej jest zapewnienie każdemu aplikantowi realnej możliwości zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza. Stąd też zasadą jest, że aplikant odbywa aplikację u notariusza (patrona). Podstawą tego może być umowa o pracę między aplikantem i notariuszem. Nie jest to jednak jedyny sposób odbycia aplikacji. Przepis art. 71 § 5 Prawa o notariacie stanowi bowiem, że aplikant notarialny może być „również” zatrudniony przez notariusza prowadzącego kancelarię lub przez radę izby notarialnej. Z unormowania tego wynika zatem dopuszczalność innych form odbywania aplikacji notarialnej. Przyjęcie na aplikację notarialną nie następuje wszak poprzez zatrudnienia, lecz zatrudnienie aplikanta jest czynnością wtórną w stosunku do wcześniejszej decyzji o przyjęciu na aplikację (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 1999 r., II SA 1537/98, LEX nr 46703). Stosownie do § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz.U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.) aplikacja może zostać odbyta także u notariusza wyznaczonego przez radę izby notarialnej, która dokonała wpisu na listę aplikantów. W tym przypadku nie zachodzi konieczność zawierania umowy o pracę z notariuszem lub radą. Cytowany przepis stanowi o formie odbywania aplikacji dopełniającej czy też uzupełniającej wymienioną w art. 1 § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości formę w postaci umowy o pracę.

Z kolei z przepisów ustawy - Prawa o notariacie oraz powołanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. wynikają

konkretne obowiązki dla rady izby notarialnej i dla notariuszy. Rada jest bowiem zobowiązana do zorganizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej (art. 73 ustawy), w tym do zorganizowania szkolenia (art. 35 pkt 3 ustawy) oraz zawarcia z aplikantem umowy o pracę lub wyznaczenia patrona dla aplikanta, z którym umowy takiej nie zawarto. Z zestawienia unormowań powołanej ustawy, zwłaszcza art. 71 oraz art. 35 i art. 73, wyłania się systemowa konstrukcja polegająca na z jednej strony zapewnieniu każdej osobie spełniającej ustawowe warunki uzyskania wpisu na listę aplikantów i w ten sposób nabycia statusu aplikanta, a z drugiej strony - na określeniu mechanizmu, który gwarantuje realizację tegoż statusu przez zapewnienie odbycia aplikacji zgodnie z jej istotą (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2010 r., III ZS 5/10 i III ZS 7/10, niepublikowane).

W tym miejscu wypada odnieść się do podnoszonej przez Radę Izby Notarialnej [...] w toku postępowania przed Sądem Najwyższym kwestii niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005r. w sprawie organizacji notarialnej oraz ustawowej podstawy jego wydania zawartej w art. 75 Prawa o notariacie.

Wprawdzie art. 75 Prawa o notariacie, upoważniający i zobowiązujący Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia organizacji aplikacji notarialnej, nie zawiera wytycznych dotyczących treści tegoż aktu, jednakże nie oznacza to jeszcze naruszenia normy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (uzasadnienie wyroku w sprawie K 28/98). W przepisie tym zamieszczono bowiem pewną wskazówkę mającą znaczenie dla aktu wykonawczego, a mianowicie Minister Sprawiedliwości powinien zrealizować swoją kompetencję prawodawczą po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, która w świetle art. 38 oraz art. 40 § 1 pkt 9 Prawa o notariacie jest reprezentantem notariatu i ma w zakresie działania między innymi ustalanie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów. Obowiązek uzgodnienia dotyczy przy tym konkretnej materii - organizacyjnej, której uregulowanie w akcie wykonawczym do ustawy nie powinno wykraczać poza zasady i granice określone w ustawie. Ustawa w art. 35, art. 71 § 1, 2 i 5, art. 72 § 1, art. 73 i art. 75 bezpośrednio reguluje zaś organizację aplikacji

notarialnej. Przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości są unormowaniami ściśle wykonawczymi, zachowującymi sens ustawy i doprecyzowującymi wyrażone w niej zasady. Nie mamy zatem do czynienia z blankietowością 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. Również odnośnie do wyznaczania patronów dla aplikantów notarialnych, to ustawa a nie rozporządzenie przesądzająco rozstrzygnęła sporne kwestie. Zestawienie treści art. 71 § 5 oraz art. 73 Prawa o notariacie prowadzi do wniosku, że to radzie izby notarialnej powierzono kompetencje i obowiązek zapewnienia sposobów organizacji i prowadzenia aplikacji, które umożliwiają realizację zapewnionego przez ustawę statusu aplikanta. Skoro formy zatrudnienia aplikanta nie zostały wyczerpująco określone w ustawie (z uwagi na użycie w art. 71 § 5 wyrażenia „również” w odniesieniu do tej formy odbywania aplikacji, jaką jest zatrudnienie aplikanta w ramach umowy o pracę z notariuszem lub radą izby notarialnej), to przepisy rozporządzenia uzupełniają tę lukę przez ustanowienie reguły, że jeśli nie dojdzie do zawarcia tego rodzaju umowy, wówczas aplikant odbywa aplikację u notariusza wyznaczonego przez radę izby notarialnej, która dokonała wpisu na listę aplikantów. Przepisy ustawy oraz rozporządzenia łącznie określają zatem system, który powinien zapewnić odbycie aplikacji każdej osobie mającej status aplikanta.

W judykaturze podkreśla się, że organizowanie i prowadzenie aplikacji jest ustawowym obowiązkiem rady izby notarialnej, który nie podlega jakiemuś relatywizowaniu (zawieszaniu) w zależności od warunków w ustawie wyraźnie nieprzewidzianych. Obowiązek ten ma przy tym charakter publicznoprawny. Odbycie aplikacji notarialnej jest wszakże ustawowym warunkiem powołania na stanowisko notariusza, a jej uniemożliwienie narusza art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 2 i 3 i 32 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji RP i wynikających z nich zasad równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wolności wykonywania zawodu i obowiązku samorządu do sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W ramach obowiązku zorganizowania i przeprowadzenia aplikacji zgodnie z jej istotą mieści się także wyznaczenie patrona

dla aplikanta, z który nie zawarto umowy o pracę (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2010 r., III ZS 7/09 i III ZS 2/10 oraz z dnia 17 sierpnia 2010., III ZS 16/10 i III ZS 18/10, niepublikowane).

Wyznaczenie przez radę izby notarialnej patronów aplikantów stanowi dla członków samorządu, czyli notariuszy, obowiązek objęcia patronatu nad wskazanym aplikantem. Jak zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniach wyroków z dnia 9 czerwca 2010 r., III ZS 13/10 i III ZS 14/10 (niepublikowanych), pożądanym jest, aby wyznaczenie patrona odbywało się za zgodą notariusza lub na jego wniosek. Jeżeli jednak pozostała pewna liczba aplikantów, którzy nie mają patronów z powodu niezawarcia z nimi umów o pracę bądź z uwagi na niewyznaczenie patrona na podstawie uzgodnień z notariuszami, wówczas rada może wyznaczyć notariusza na patrona bez jego zgody. Obowiązek zorganizowania aplikacji jest bowiem obowiązkiem samorządu notariuszy zrzeszonych w izbie, a rada - będąc jedynie organem izby - dokonuje wyboru sposobu realizacji tegoż zadania. Wykonując zawód zaufania publicznego notariusz powinien brać udział w realizacji zadań swego samorządu. Należyte szkolenie aplikantów notarialnych leży zaś w interesie publicznym. Skoro istotą aplikacji jest odbycie odpowiedniego szkolenia, to status aplikanta, chociaż gwarantowany ustawą, miałby znaczenie tylko iluzoryczne, gdyby izby notarialne przestały zapewniać każdemu aplikantowi możliwości zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza, zaś interes publiczny i zaufanie do zawodu notariusza zostałyby naruszone wskutek uniemożliwienia aplikantom realizacji ustawowego prawa do szkolenia dlatego, że koliduje to z interesem notariuszy niewyrażających zgody na objęcie patronatu. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby, iż notariusze swoim zachowaniem mogą faktycznie derogować przepis ustawy zobowiązujący samorząd notarialny do szkolenia aplikantów. Samorząd notarialny w realizacji swoich ustawowo określonych zadań powinien kierować się nie tylko i nie przede wszystkim interesem zrzeszonych w nim osób, lecz interesem publicznym.

Z tych względów skarga Ministra Sprawiedliwości odnośnie do § 1 pkt 1 i 3 uchwały Rady Izby Notarialnej, w zakresie, w jakim przepisy te uzależniają od

zgody notariusza wyznaczenie go na stanowisko patrona aplikanta, zasługuje na uwzględnienie.

Odmienne należy ocenić zarzuty skargi skierowane do § 1 pkt 2 uchwały, w którym sprecyzowano kryteria uznania notariusza za wyróżniającego się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi. Wykonując ustawowy obowiązek organizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej Rada ma prawo oceny, czy notariusz spełnia wymagania konieczne dla wyznaczenia go na patrona aplikantów, określone w § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, a więc sprawdzenie, czy kandydat „wyróżnia się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi”. Ani ustawa - Prawo o notariacie, ani wspomniane rozporządzenie wykonawcze nie wyjaśniają, według jakich kryteriów należy dokonać tejsze weryfikacji. Zdaniem Sądu Najwyższego, sprecyzowanie w drodze uchwały przesłanek, jakimi kieruje się Rada przy ocenie notariusza przed wyznaczeniem go na patrona, czyni tę ocenę transparentną i zapobiega dowolności w doborze osób, którym powierza się szkolenie aplikantów.

Pozostaje jedynie rozważyć, czy określone w uchwale kryteria weryfikacji kandydatów na patronów z punktu widzenia ich kwalifikacji i umiejętności dydaktycznych nie naruszają ogólnie obowiązujących przepisów prawa. Nie można uznać za sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym przyjęcia jako owego kryterium, uzyskanie przez notariusza pozytywnej oceny z dwóch ostatnich wizytacji, skoro w myśl art. 42 Prawa o notariacie oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego (Dz.U. Nr 42, poz. 188) notariusz podlega okresowym wizytacjom i lustracjom problemowym zlecanym przez prezesa sądu apelacyjnego, a zgodnie z art. 44 § 1 - 3 ustawy podlega on również okresowym wizytacjom przeprowadzanym przez notariuszy wyznaczonych przez radę izby, zaś protokoły z tychże wizytacji przedstawiane są Ministrowi Sprawiedliwości. Jest to zatem ustawowo określony tryb nadzoru nad funkcjonowaniem kancelarii notarialnych i sposobem sprawdzenia w praktyce kwalifikacji notariuszy i sposobu wywiązywania się przez nich z obowiązków zawodowych. Trudno też powierzać funkcję patrona (a

więc nauczyciela i wychowawcy) aplikantów osobom skazanym prawomocnymi wyrokami za przestępstwa umyślne czy karanym dyscyplinarnie. Z kolei co się tyczy opłacania miesięcznych składek na potrzeby samorządu notarialnego, to jest to ustawowy obowiązek (art. 23 Prawa o notariacie), a jego systematyczne spełnianie świadczy o rzetelności notariusza i jego stosunku do własnej korporacji, a więc o cechach, jakie powinien on wpajać aplikantom. Naruszenie tego obowiązku może zaś stanowić delikt dyscyplinarny.

Konkludując trzeba stwierdzić, że zarzuty Ministra Sprawiedliwości pod adresem postanowień § 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały są bezzasadne.

Mając powyższe na uwadze, z mocy art. 47 § 2 Prawa o notariacie orzeczono jak w sentencji.