



Sygn. akt III ZS 3/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 września 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

Protokolant Grażyna Grabowska

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w K.
z dnia 29 marca 2014 r.,
w sprawie przyjęcia regulaminu działania Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby
Notarialnej w K. oraz regulaminu wyborów do władz samorządowych Izby
Notarialnej w K.,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 18 września 2014 r.,

**uchyla pkt I 4.3 załącznika do zaskarżonej uchwały
"Regulamin Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej
w K. oraz Regulamin Wyborów".**

UZASADNIENIE

Minister Sprawiedliwości zaskarżył wydaną na podstawie art. 30 § 1 pkt 2
ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r.

Nr 189, poz. 1158 ze zm., powoływanej dalej jako Prawo o notariacie), pkt I 4.3 załącznika do uchwały Rady Izby Notarialnej w W. z dnia 29 marca 2014 r. - Regulaminu działania Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w K. oraz regulaminu wyborów do władz samorządowych Izby Notarialnej w K. Zarzucił sprzeczność pkt I 4.3 tego załącznika z art. 7 i art. 17 Konstytucji RP oraz z art. 30 § 1 pkt 2 Prawa o notariacie, polegającą na tym, że podejmując uchwałę w sprawie obowiązku zapłaty przez notariusza, w razie nieusprawiedliwionej nieobecności na zgromadzeniu, kwoty równej dwukrotności obowiązkowej składki na samorząd notarialny za miesiąc poprzedzający Zgromadzenie, a w przypadku uruchomienia kancelarii w miesiącu, w którym odbywa się Zgromadzenie, kwoty równej dwukrotności najniższej obowiązkowej składki na samorząd notarialny (pkt I 4.3 załącznika do uchwały), Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w K. (dalej jako Walne Zgromadzenie) przekroczyło swoje kompetencje ustawowe.

Samorząd notarialny z racji sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej przez podejmowanie stosownych uchwał, ale na podstawie art. 7 Konstytucji RP, uchwały organów samorządu notarialnego podporządkowane są przepisom prawa powszechnie obowiązującemu, tj. Konstytucji RP, ustawom i rozporządzeniom wykonawczym.

Tymczasem przyjęte w zaskarżonej uchwale obciążenie notariuszy obowiązkiem zapłaty określonej kwoty pieniężnej w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na walnym zgromadzeniu notariuszy ma na płaszczyźnie wewnątrz korporacyjnej charakter prawotwórczy. Wprowadza obowiązek majątkowy notariuszy, który swoim charakterem zbliża się do swoistej kary administracyjnej (kary o charakterze finansowym), ustalonej w przypadku niezastosowania się przez notariusza do normy zobowiązującej go do postępowania wyznaczonego uchwałą. Treść kontestowanej uchwały „odrywa się zatem od indywidualnych okoliczności poszczególnych przypadków, w których notariusze nie uczestniczyli w zgromadzeniu i nie usprawiedliwili nieobecności, a także od rzeczywistych kosztów, jakie zostały poniesione przez organy samorządu notarialnego w związku z ich planowanym udziałem w zgromadzeniu, a przybiera postać generalnego

świadczenia majątkowego obciążającego notariusza, który uchybił korporacyjnym obowiązkom”. Na tej podstawie notariusze Izby Notarialnej w K. zostali bezpodstawnie obciążeni zryczałtowaną opłatą za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność na walnym zgromadzeniu notariuszy.

W tym zakresie z ugruntowanej judykatury Sądu Najwyższego wynika, że nałożenie na członków samorządu zawodowego obciążeń majątkowych możliwe jest tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, a wszelkie obowiązki majątkowe w przypadku samorządu adwokackiego czy notarialnego mogą przybierać jedynie formę odpowiednio składek rocznych czy składek miesięcznych przeznaczonych na potrzeby samorządu bądź innych składek na określone cele. Oznacza to, że walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej nie ma ustawowej podstawy materialnoprawnej do podjęcia uchwały zobowiązującej notariuszy do kontestowanych świadczeń pieniężnych na rzecz tej izby.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, analiza przepisów Prawa o notariacie prowadzi do wniosku, że jedyną podstawę uchwalania przez organy samorządu notarialnego obligatoryjnych świadczeń o charakterze majątkowym na rzecz organów samorządu zawiera art. 23 tej ustawy, stanowiący, że notariusze opłacają, na potrzeby organów samorządu notarialnego, składki miesięczne, których wysokość ustala corocznie Krajowa Rada Notarialna (art. 40 § 1 pkt 8 tej ustawy). Ponadto, stosownie do uchwał właściwych izb notarialnych, notariusze opłacają składki na inne określone cele. Za ustalanie składek na inne określone cele odpowiada walne zgromadzenie notariuszy właściwej izby notarialnej (art. 30 § 1 pkt 6 ustawy tej ustawy), ale nie ma wątpliwości, że kwestionowana w zaskarżonej uchwale opłata za nieusprawiedliwioną nieobecność na walnym zgromadzeniu, nie spełnia kryterium zakwalifikowania jej jako składki miesięcznej w rozumieniu art. 23 ustawy. Tym samym kontestowane ustanowienie nastąpiło bez podstawy prawnej (pomijając już kwestię, iż kompetencja do ustalenia składki miesięcznej przysługuje wyłącznie Krajowej Radzie Notarialnej). Kontrowersyjna opłata ta nie ma charakteru składki na inne określone cele, o której mowa w art. 23 w związku z art. 30 § 1 pkt 6 tej ustawy. Podstawy prawnej zaskarżonej uchwały w omawianym zakresie nie sposób również upatrywać w art. 30 § 2 Prawa o notariacie, ponieważ upoważnienie do uchwalenia regulaminu działania walnego zgromadzenia w

żadnym razie nie stanowi kompetencji do nałożenia na notariusza sankcji pieniężnych w razie jego nieobecności na zgromadzeniu. Postanowienia regulaminu mają charakter wewnątrz korporacyjny, określają sposób i tryb działania walnego zgromadzenia notariuszy, nie mogą jednak być sprzeczne z prawem i nie mogą zastępować ustawodawcy. Nie można też przyjąć, by taką podstawę stanowił art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie, z którego wynika, że do zakresu działania walnego zgromadzenia należy załatwianie innych spraw dotyczących działania notariatu, ponieważ nakładanie obowiązków o charakterze majątkowym wymaga wyraźnej podstawy ustawowej.

Skoro zatem przepisy Prawa o notariacie wyznaczają granicę uprawnień do nałożenia na notariuszy przez samorząd notarialny świadczeń majątkowych z przeznaczeniem na potrzeby tego samorządu, poprzestając na składkach miesięcznych, składkach na inne określone cele oraz kosztach postępowania dyscyplinarnego (w przypadku ukarania notariusza), to uznać należy, że przekraczając te granice, przez wprowadzenie obowiązku uiszczenia przez notariusza innej - nieznannej ustawie opłaty, zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że realizacja ustawowego obowiązku notariusza udziału w walnym zgromadzeniu może być oceniona tylko w toku postępowania dyscyplinarnego. Decyzja o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza musi być zawsze decyzją indywidualną (*in concreto*), zależną od wagi i rangi konkretnego działania determinującego wszczęcie postępowania. Natomiast niedopuszczalne jest tworzenie wbrew przepisom ustawy, w drodze aktów prawnych niższego rzędu, np. uchwał pozwalających na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego *in abstracto*. Niedopuszczalne było zatem wprowadzanie w drodze uchwały organu samorządu notarialnego obowiązków majątkowych i uproszczonych procedur ich realizacji jako alternatywny do postępowania dyscyplinarnego i inny środek represji wynikający o z blankietowego. W konsekwencji zaskarżona uchwała została podjęta bez podstawy prawnej i stanowi przekroczenie kompetencji ustawowych Walnego Zgromadzenia.

W odpowiedzi na skargę Ministra Sprawiedliwości Rada Izby Notarialnej w K. wskazała, że „nie zasługuje ona na uwzględnienie”, a także oraz wniosła o rozważenie wystąpienia przez Sąd Najwyższy do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, co do zgodności „art. 47 ustawy Prawo o notariacie z art. 176 ust. 1 Konstytucją RP”, „art. 47 ust. 1 ustawy prawo o notariacie w części w której przyznaje Sądowi Najwyższemu w razie uchylenia uchwały organu samorządu notarialnego i przekazania do ponownego rozpoznania prawo do ustalenia wytycznych co do sposobu jej załatwienia z art. 2, art. 10 i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP” oraz „zgodności art. 47 ustawy prawo o notariacie z zasadą sprawiedliwości proceduralnej”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie Sąd Najwyższy uznał, że w sprawie nie było uzasadnienia do występowania do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 47 Prawa o notariacie. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), sprawowana przez Sąd Najwyższy publicznoprawna jednoinstancyjna kontrola sądowa uchwał samorządów prawniczych odpowiada standardom konstytucyjnym. W tym zakresie wskazuje się, że Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym między innymi do:

1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez:

a) zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych,

b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne,

c) rozstrzygnięcie innych spraw określonych w ustawach;

4) wykonywania innych czynności określonych w ustawach. Zgodnie z art. 47 § 1 Prawa o notariacie, Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia, a jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi 6 miesięcy. Stosownie do art. 47

§ 2, Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy lub uchyla uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, ustalając wytyczne co do sposobu jej załatwienia. Skargę spóźnioną Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania.

Z systemowej wykładni powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że Sąd Najwyższy rozpoznając wniosek Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały Krajowej Rady Notarialnej sprawuje wymiar sprawiedliwości poprzez rozstrzygnięcie innych, niż określone w art. 1 pkt 1 lit. a-b ustawy o Sądzie Najwyższym, spraw określonych w ustawach. Wydane w takich sprawach orzeczenia z woli ustawodawcy nie podlegają dalszej kontroli także dlatego, że Sąd Najwyższy nie jest sądem pierwszej instancji w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, ale działa poza tokiem instancji oraz nie ma nad nim dalszej ani nadrzędnej instancji ani kontroli instancyjnej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2006 r., III SO 8/06, OSNP 2007 nr 9-10, poz. 149). Oznacza to, że art. 47 § 1 Prawa o notariacie nie jest niezgodny i nie narusza konstytucyjnych standardów art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym jest publicznoprawna weryfikacja legalności uchwał organów samorządu notarialnego, dlatego Sąd Najwyższy weryfikuje zgodność z prawem zaskarżonych uchwał, a zatem jego wytyczne dotyczą wykładni prawa, a nie zaleconego sposobu załatwienia indywidualnej sprawy sądowej, przeto sposób dokonywania interpretacji prawa nie wymaga „ustawowego doprecyzowania”. W konsekwencji nie było potrzeby unormowania w tym zakresie trybu postępowania przed Sądem Najwyższym. Wprawdzie przepisy Prawa o notariacie nie zawierają odesłania do stosowania w tych sprawach przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, ale w utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się, że do spraw, o których mowa w art. 47 § 1 Prawa o notariacie, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w części dotyczącej apelacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 marca 2006 r., III SO 8/06, OSNP z 2007 r. nr 9-10, poz. 149). Prawo o notariacie nie określa innych przepisów, według których toczy się przed Sądem Najwyższym postępowanie ze skargi Ministra Sprawiedliwości, ale brak ten wypełnia się w drodze analogii, stosując odpowiednio przepisy procedury najpełniej

odpowiadającej charakterowi rozpatrywanego środka prawnego. W postanowieniu z 24 maja 1994 r., I PO 6/94, Sąd Najwyższy przyjął, że skarga Ministra Sprawiedliwości na uchwałę samorządu notarialnego jest szczególnym środkiem zaskarżenia i dlatego należy stosować do niej odpowiednio przepisy k.p.c. o rewizji. W aktualnym stanie prawnym jednolicie przyjmuje się, że *per analogiam* należy stosować przepisy dotyczące postępowania kasacyjnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2010 r., III ZS 1/10, LEX nr 602765 i z 17 lutego 2012 r., III ZS 6/11, LEX nr 1215292).

Skarga jest uzasadniona z powodu braku ustawowej materialnoprawnej podstawy do podjęcia przez walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej uchwały zobowiązującej notariuszy izby do świadczeń pieniężnych na rzecz tej izby. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Tymczasem pkt I 4 ppkt 3 załącznika do zaskarżonej uchwały, przewidujący sankcję pieniężną za nieuzasadnioną nieobecność na zgromadzeniu notariuszy izby lub na szkoleniu w postaci dwukrotności obowiązkowej składki za miesiąc poprzedzający Zgromadzenie, nie ma upoważnienia w Prawie o notariacie ani w żadnej innej ustawie. W konsekwencji zaskarżone postanowienie narusza art. 7 w związku z art. 17 Konstytucji RP, z których wynika, że organy samorządu zawodowego działają na podstawie i w granicach prawa. W takim samym kierunku wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 8 maja 2013 r., III ZS 4/13 (OSNP 2014 nr 3, poz. 50) oraz w szczególności w wyroku z 13 sierpnia 2013 r., III ZS 9/13 (OSNP 2014 nr 7, poz. 107), uznając, że wydana bez upoważnienia ustawowego uchwała walnego zgromadzenia notariuszy zobowiązująca notariuszy do świadczeń pieniężnych z tytułu nieuzasadnionej nieobecności na walnym zgromadzeniu lub na szkoleniu podlega uchyleniu z powodu jej sprzeczności z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy trafnie i przekonująco argumentował, że na podstawie art. 50 Prawa o notariacie, za przewinienia zawodowe notariusz odpowiada dyscyplinarnie. Ustawa ta nie przewiduje innej odpowiedzialności za naruszenie przez notariusza jego obowiązków związanych z członkostwem w samorządzie zawodowym oraz udziałem w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych. Za naruszenie obowiązku

uczestnictwa w walnym zgromadzeniu (art. 29 § 3 Prawa o notariacie) lub obowiązku stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 17 tego Prawa) notariusz może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną, jeżeli jego zachowanie spełnia znamiona „przewinienia zawodowego” w rozumieniu art. 50 Prawa o notariacie. Ponadto w katalogu sankcji dyscyplinarnych notariuszy przewidziano wprawdzie możliwość wymierzenia kary pieniężnej do wysokości pięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, nie niższej od połowy tego wynagrodzenia, która pociąga za sobą niemożność udziału ukaranego w organach samorządu notarialnego i w sądzie dyscyplinarnym przez okres 3 lat, tyle że kary pieniężne wpływają na rzecz Skarbu Państwa, zamiast zaskarżonej sankcji w kwocie równej dwukrotności obowiązkowej bądź najniższej składki na samorząd notarialny, która miałyby być uiszczana na rzecz izby notarialnej. Wszystko to oznacza to, że niedopuszczalne jest tworzenie w drodze uchwały walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej innych form odpowiedzialności niż przewidziana w ustawie ani sankcji, których nie ma katalogu kar dyscyplinarnych, w szczególności gdy dotyczą prawa własności, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty tego prawa (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

Ponadto zaskarżona uchwała narusza art. 30 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie, zgodnie z którym, do zakresu działania walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej należy załatwianie innych spraw (niż wymienione w pkt 1-6) w zakresie działania notariatu. Tego rodzaju „blankietowa” podstawa prawna oraz wymieniona kategoria „innych spraw” nie obejmuje zagadnień wymagających, tak jak w rozpoznawanej sprawie, regulacji ustawowej (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). W konsekwencji zaskarżona uchwała została podjęta z oczywistym przekroczeniem kompetencji walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej. Wprawdzie zaskarżona uchwała nie narusza art. 29 § 3 i art. 17 Prawa o notariacie o obowiązku uczestnictwa w zgromadzeniu notariuszy izby i obowiązku stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, ale pozaustawowo wprowadza niedopuszczalne sankcje ich naruszenia, obok potencjalnych sankcji dyscyplinarnych.

Z tych względów na podstawie art. 47 § 2 Prawa o notariacie Sąd Najwyższy uchylił uchwałę w zaskarżonej części, bez potrzeby przekazania do ponownego rozpoznania organowi samorządu sprawy, która nie należy do jego kompetencji określonych w art. 30 § 1 Prawa o notariacie.