

Piotr Rylski*

Przedmiotowy zakres nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad uchwałami samorządu notarialnego

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 47 ustawy – Prawo o notariacie¹ Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego. Na gruncie wskazanego przepisu powstaje potrzeba ustalenia, w świetle analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego, zakresu sprawowanego nadzoru. Chodzi przede wszystkim o przeanalizowanie, jak w orzecznictwie rozumiana jest sprzeczność uchwały z prawem i jakie postanowienia uchwał samorządu notarialnego były dotychczas przedmiotem kontroli, a także jakie kryteria oceny stosował Sąd Najwyższy. Analiza taka umożliwi wyznaczenie rzeczywistych granic przedmiotowego zakresu nadzoru judykacyjnego wykonywanego przez Sąd Najwyższy i oddzielenie go od nadzoru sprawowanego przez sądownictwo administracyjne. Przeprowadzone badanie powinno umożliwić także skonstruowanie od katalogu przypadków, w których Sąd Najwyższy uznał daną uchwałę za sprzeczną z prawem.

Z tego względu w opracowaniu zaprezentowano wyniki analizy orzecznictwa Sądu Najwyższego zapadłego na podstawie art. 47 pr. not. Wskazano na znaczenie i rolę ustrojową tej instytucji w świetle innych środków nadzoru nad notariatem, a także na kwestie procesowe, jakie wyłoniły się podczas rozpoznania skarg Ministra Sprawiedliwości. W głównej części pracy omówiono zaś szczegółowo kwestie przedmiotu kontroli (rodzaj uchwał i organów je podejmujących) oraz pojęcia sprzeczności uchwały z prawem. W sposób szczególny skupiono się na poszczególnych formach sprzeczności z prawem, dzieląc ją na sprzeczność w sferze kompetencyjnej, sprzeczność z prawem *sensu stricto* oraz sprzeczność wynikającą z uchybień natury formalnej przy podejmowaniu uchwały.

* Autor jest adiunktem w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości oraz na Wydziale Prawa i Administracji UW; członkiem Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego.

¹ Ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 164 ze zm.), dalej jako pr. not.

2. SKARGA O UCHYLENIE UCHWAŁ ORGANÓW SAMORZĄDU NOTARIALNEGO JAKO ŚRODEK NADZORU NAD NOTARIATEM

Jak podkreśla się w doktrynie, z ustrojową pozycją notariatu wiąże się w sposób nierozzerwalny instytucja nadzoru². Obecne rozwiązania w tym zakresie zawarte w prawie o notariacie nawiązują w sposób najszerzy do rozwiązań przedwojennych, a w szczególności do rozporządzenia Prezydenta RP – Prawo o notariacie z 1933 r.³ Opierają się one na powierzeniu nadzoru państwowego nad notariatem Ministrowi Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 42 § 1 pr. not. nadzór nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście, za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych lub sądów okręgowych albo przez wyznaczone osoby⁴. Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad notariatem wynika z założenia, że to państwo odpowiada za prawidłowość funkcjonowania zarówno notariuszy (kancelarii notarialnych) jako osób zaufania publicznego, jak i organów notariatu⁵. Ustawa z 1991 r. powierzyła jednak Ministrowi Sprawiedliwości mniejszy zakres kompetencji w odniesieniu do organów notariatu niż rozporządzenie z 1933 r. W świetle tego ostatniego Minister Sprawiedliwości rozpoznawał odwołania od rozstrzygnięć kolegium administracyjnego sądu apelacyjnego uchylającego sprzeczną z prawem uchwałę organu samorządu notarialnego (art. 41 § 2 pr. not. z 1933 r.), a także mógł w skrajnym przypadku rozwiązać radę notarialną (art. 42 § 2 pr. not. z 1933 r.)⁶. Na gruncie obecnej ustawy kontrola sprzeczności z prawem uchwał organów samorządu notarialnego została powierzona Sądowi Najwyższemu, a Minister Sprawiedliwości uzyskał jedynie uprawnienie do wniesienia stosownej skargi (art. 47 pr. not.); uprawnienie do rozwiązania rady notarialnej zostało całkowicie zniesione. Jak więc widać, na gruncie prawa o notariacie z 1991 r. oprócz Ministra Sprawiedliwości do kontroli nad samorządem notarialnym został powołany także Sąd Najwyższy. Podkreślenie tej zmiany jest szczególnie istotne, gdyż nadzór sprawowany przez Sąd Najwyższy nie ma charakteru administracyjnego

² A. Oleszko, *Nadzór nad notariatem*, „Rejent” 1993/7, s. 9.

³ Rozporządzenia Prezydenta RP z 27.10.1933 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 84, poz. 609), dalej jako pr. not. z 1933 r. Na związek obu aktów prawnych wskazuje Z. Bystrzycka, *Nadzór nad notariatem*, „Rejent” 1991/3, s. 8. Co do charakteru prawnego notariatu i nadzoru nad nim w latach 1951–1991 por. A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 9–10; D. Malec, *Geneza upaństwowienia notariatu na tle zmian w wymiarze sprawiedliwości, prokuraturze oraz adwokaturze w Polsce w okresie stalinowskim*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, A. Dańko-Roesler (red.), J. Jacyszyn (red.), M. Pazdan (red.), W. Popiołek (red.), Warszawa 2012, s. 300 i n.

⁴ Zasadę tę wyrażał także art. 42 pr. not. z 1933 r., który wskazywał, że naczelny nadzór nad notariuszami oraz organami izb notarialnych sprawuje Minister Sprawiedliwości. W doktrynie wskazywano, że Minister Sprawiedliwości może sprawować ten nadzór w każdy sposób, jaki uzna za stosowny – por. M. Allerhand, *Prawo o notariacie*, Lwów 1934, s. 71. Obecnie szczególnie zasady wykonywania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 30.04.1991 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego (Dz. U. Nr 42, poz. 188). Co do wątpliwości dotyczących zgodności z Konstytucją podstawy kompetencyjnej uprawniającej Ministra Sprawiedliwości do wydania tego rozporządzenia por. A. Redelbach, *Prawo o notariacie. Komentarz*, Toruń 2002, komentarz do art. 42 nb 2, s. 137–138; A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz*, Warszawa 2011, cz. 1, komentarz do art. 42 nb 3, s. 470; a także uzasadnienie wyroku SN z 11.05.2000 r. (III RN 117/99), OSNAPiUS 2001/5, poz. 180.

⁵ Przyjmuje się, że przepis ten wyznacza zakres przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości – por. szczegółowo A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 42 nb 2, s. 468–469.

⁶ Rozporządzenie umożliwiałoby rozwiązanie rady izby notarialnej w razie rażących uchybień, przez które doktryna rozumiała stale nieodpowiednie działanie lub zaniechanie obowiązków – por. M. Allerhand, *Prawo...*, s. 72.

czy porządkowego, ale stanowi przejaw poszerzenia w pewnym sensie autonomii samorządu notarialnego w zakresie jego kompetencji uchwałodawczych. Nadzór Sądu Najwyższego ma z pewnością bowiem charakter jurysdykcyjny, gdyż polega na kontroli legalności podejmowanych uchwał przy zagwarantowaniu zasady bezstronności i niezależności.

W doktrynie wyróżnia się wiele rodzajów i form nadzoru sprawowanego nad notariatem. Może być to nadzór zewnętrzny, czyli sprawowany przez inne podmioty niż same organy samorządu notarialnego, bądź nadzór wewnętrzny⁷. Ten ostatni nie będzie przedmiotem dalszej analizy. Opiera się on na założeniu, że organy notariatu powinny w ramach swojej działalności prowadzić kontrolę notariuszy na obszarze danej izby⁸. Nadzór wewnętrzny zmierza jednak zawsze i jedynie do kontroli notariuszy (kancelarii notarialnych)⁹. Nadzór zewnętrzny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości może zaś polegać zarówno na kontroli poszczególnych notariuszy, jak i kontroli samorządu notarialnego¹⁰.

Obecnie do głównych środków Ministra Sprawiedliwości w dziedzinie nadzoru nad notariatem zalicza się¹¹:

- sprawowanie polityki zatrudnienia notariuszy przez ich powoływanie, wyznaczanie siedzib kancelarii oraz odwołanie (art. 10 § 1 pr. not.);
- kształtowanie wynagrodzenia notariuszy za dokonane czynności notarialne w ramach ustalonej taksy notarialnej (art. 5 pr. not.);
- prawo kontroli uchwał organów samorządu notarialnego (art. 47 pr. not.);
- żądanie podjęcia uchwał przez organy samorządu (art. 48 pr. not.);
- ustalanie kierunków nadzoru nad działalnością notariatu i wydawanie w tych sprawach stosownych poleceń;
- żądanie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego względem notariusza (art. 45 pr. not.);
- – kontrola dokonanych czynności notariuszy¹².

Jak wynika z powyższego, uprawnienie do zaskarżenia uchwał organów samorządu notarialnego przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego jest traktowane jako przejaw kontroli sprawowanej przez ministra. Niekiedy wręcz kompetencja ta jest zaliczana do nadzoru judykacyjnego Ministra Sprawiedliwości¹³. Pogląd ten należy podzielić, gdyż legitymacja taka przysługuje wyłącznie ministrowi i tylko on może spowodować wszczęcie postępowania kontrolnego. Minister

⁷ Kryterium podziału stanowi tu więc podmiot sprawujący nadzór – por. A. Redelbach, *Prawo...*, komentarz do art. 42 nb 1, s. 136; A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 42 nb 3, s. 469. Co do pojęcia nadzoru zewnętrznego i wewnętrznego nad notariatem w kontekście regulacji obowiązującej w latach 1951–1991 – por. Z. Bystrzycka, *Nadzór...*, s. 10–11.

⁸ Por. art. 44 pr. not., który powierza nadzór nad notariuszami na obszarze danej izby notarialnej radzie izby. Może ona wykonywać ten nadzór przez swoich członków lub przez wyznaczonych w tym celu notariuszy.

⁹ Wynika to zapewne z tego, że ustawodawca pozbawił Krajową Radę Notarialną uprawnień nadzorczych względem organów samorządu notarialnego – por. A. Redelbach, *Prawo...*, komentarz do art. 42 nb 5, s. 139–140.

¹⁰ Z. Bystrzycka, *Nadzór...*, s. 12; A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 10. Co do relacji obu rodzajów nadzoru por. A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 13–15.

¹¹ Warto wskazać, że chodzi tu o środki nadzoru w szerokim znaczeniu, a nie jedynie o te, które zostały wymienione w rozdziale 5 pr. not. „Nadzór nad notariatem i odpowiedzialność notariuszy za szkody”.

¹² A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 12; przy czym Minister Sprawiedliwości nie może ingerować w dokonywanie przez notariusza czynności notarialnych.

¹³ A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 20.

Sprawiedliwości jest wręcz zobowiązany do przeprowadzenia wstępnej kontroli każdej uchwały organu samorządu notarialnego pod kątem jej sprzeczności z prawem. Służy temu m.in. obowiązek organów samorządu notarialnego przesłania ministrowi uchwał i protokołów walnych zgromadzeń notariuszy oraz sprawozdań rocznych wraz z bilansem w terminie 14 dni od dnia ich powzięcia lub sporządzenia (art. 46 pr. not.). Tylko ten organ może więc dokonać takiej kontroli¹⁴. Jednocześnie jednak Minister Sprawiedliwości nie został uprawniony do uchylenia sprzecznej z prawem uchwały, gdyż kompetencję tę uzyskał obecnie wyłącznie Sąd Najwyższy. Upoważnia to do przyjęcia poglądu, że nadzór judykacyjny nad legalnością uchwał samorządu notarialnego oprócz Ministra Sprawiedliwości sprawuje także Sąd Najwyższy¹⁵. To bowiem Sąd Najwyższy decyduje ostatecznie o zgodności lub sprzeczności zaskarżonej uchwały z prawem. Instrument ten nie stanowi więc tylko jednego ze środków nadzorczych przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości, lecz samoistny środek nadzorczy sprawowany przez Sąd Najwyższy¹⁶. Warto jednak podkreślić, że Sąd Najwyższy nie stanowi w rozumieniu prawa o notariacie organu nadzoru, choć faktycznie w wyniku swojego orzecznictwa nadzór ten sprawuje. Umożliwia to także w pewnym stopniu kontrolę nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości i umożliwia wyznaczenie jego granic przedmiotowych. Niewątpliwie poddanie kontroli uchwał organów samorządu notarialnego Sądowi Najwyższemu, a nie jedynie Ministrowi Sprawiedliwości, stanowi zjawisko pozytywne, znacząco rozszerzające kompetencje wymiaru sprawiedliwości¹⁷.

Warto przy tym zauważyć, że poza wskazanymi podmiotami nadzór jurysdykcyjny nad organami samorządu notarialnego stanowi także orzecznictwo sądowno-administracyjne w odniesieniu do indywidualnych uchwał samorządu notarialnego stanowiących decyzje administracyjne w rozumieniu art. 1 pkt 2 w zw. z art. 104 § 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁸. Zwraca się przy tym uwagę, że o ile nadzór Sądu Najwyższego sprawowany w drodze przewidzianej w art. 47 pr. not. ma przede wszystkim na uwadze ochronę interesu publicznego, gdyż dotyczy uchwał o charakterze ogólnym, o tyle w żadnym stopniu nie gwarantuje konstytucyjnego prawa do sądu indywidualnej osobie, która uważa, że jej prawa zostały naruszone. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP¹⁹ ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Konstytucja RP (art. 78) gwarantuje również stronie prawo do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa²⁰. Oznacza to, że ta sama uchwała, jeżeli tylko stanowi w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego decyzję administracyjną, może być przedmiotem

¹⁴ O wstępnej kontroli legalności uchwał wspomina także E. Gniewek, *Nadzór nad legalnością uchwał samorządu notarialnego*, „Rejent” 1999/9, s. 21.

¹⁵ Nadzór ten należy jednak odróżnić od nadzoru judykacyjnego sprawowanego przez sądy powszechne w przypadku niektórych czynności notarialnych (np. na gruncie art. 84 pr. not.) – por. W. Boć, *Status prawny notariusza*, Wrocław 2010, s. 121; P. Rylski, *Tryb postępowania sądowego wywołanego wniesieniem zażalenia na odmowę dokonania czynności notarialnej*, „Polski Proces Cywilny” 2011/2, s. 120.

¹⁶ W doktrynie wskazano, że art. 47 pr. not. znacznie poszerza przedmiotowy zakres nadzoru – por. A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 20.

¹⁷ A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 21.

¹⁸ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), dalej jako k.p.a. – por. m.in. wyrok NSA z 4.03.1999 r. (II SA 1537/99), „Rejent” 2000/1, s. 167.

¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁰ A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 42 nb 4, s. 472.

kontroli zarówno przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 47 pr. not., jak i przez sąd administracyjny.

3. ZAŁOŻENIA I METODOLOGIA ANALIZY

Przeprowadzona analiza polegała na zebraniu i opracowaniu całokształtu dostępnego orzecznictwa Sądu Najwyższego wydanego na skutek skargi Ministra Sprawiedliwości o uchylenie uchwały organu samorządu notarialnego celem oceny zakresu sprawowanego przez ten sąd nadzoru. Orzecznictwo Sądu Najwyższego z tej materii zostało zebrane w stopniu niemal kompletnym. Pochodzi ono zarówno z ogólnie dostępnych publikatorów, w tym przede wszystkim Orzecznictwa Sądu Najwyższego Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (OSNP) oraz baz elektronicznych. Ponadto analizie poddano także niepublikowane orzecznictwo Sądu Najwyższego zawarte w bazie elektronicznej Sądu Najwyższego „Supremus”. Orzeczenia z lat 2001–2014 zostały ponadto skonfrontowane z repertorium „SZ” i „ZS” Izby Pracy i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, co potwierdziło, że za ten okres zawarto w opracowaniu całokształt orzecznictwa Sądu Najwyższego. Ze względu na brak dostępu do repertorium za okres wcześniejszy nie można mieć już takiej pewności.

Celem opracowania jest ustalenie na podstawie dotychczasowego orzecznictwa, jak w praktyce wygląda zakres kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy nad działalnością uchwałodawczą organów samorządu notarialnego. Po pierwsze, chodzi tu o odpowiedź na pytanie o wykładnię przesłanek stosowania art. 47 pr. not., w tym przede wszystkim ocenę, jakie uchwały i których organów samorządu notarialnego podlegają kontroli. Po drugie, chodzi o wykładnię pojęcia sprzeczności uchwały z prawem oraz w uzasadnionych przypadkach pojęcia rażącej sprzeczności z prawem. Szczegółowym celem opracowania było zaś udzielenie odpowiedzi na pytanie o rodzaj uchybień podlegających kontroli przez Sąd Najwyższy w ramach postępowania wywołanego skargą Ministra Sprawiedliwości. Ustalenie tych kwestii i zestawienie ich z dotychczasowymi, choć nielicznymi, poglądami doktryny umożliwi udzielenie odpowiedzi na pytanie o rzeczywiste granice kontroli Sądu Najwyższego, a pośrednio także Ministra Sprawiedliwości, nad aktywnością uchwałodawczą organów samorządu notarialnego. Umożliwi także określenie swobody uchwałodawczej tych organów na przyszłość. Dzięki przeprowadzonej analizie możliwe będzie także podjęcie dyskusji nad postulatami zmierzającymi do zmian w zakresie instytucji nadzoru nad legalnością uchwał samorządu notarialnego²¹.

4. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PRZEANALIZOWANEGO ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO ZA LATA 1994–2014

W wyniku przeprowadzonej analizy zebrano i poddano analizie 57 orzeczeń Sądu Najwyższego zapadłych w latach 1994–2014²². W jednej ze spraw doszło do rozpoznania łącznie pięciu skarg Ministra Sprawiedliwości (III ZS 8/10), które Sąd Najwyższy

²¹ Dyskusję taką rozpoczął, jak się wydaje, E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 22 i n.

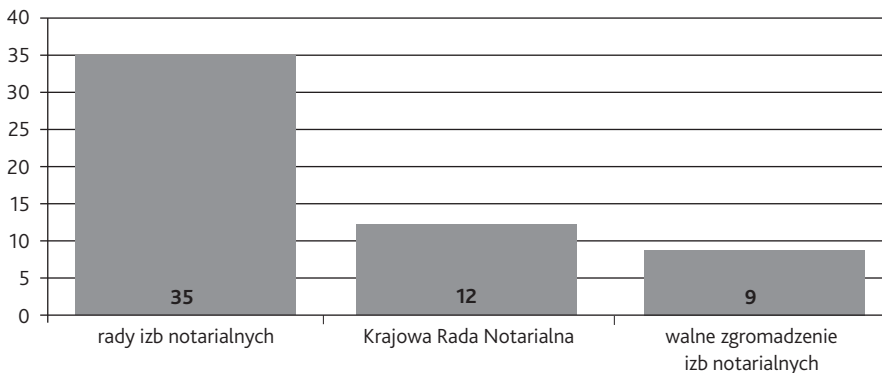
²² W 2014 r. wpłynęły do Sądu Najwyższego jeszcze dwie skargi (w sprawach III ZS 2/14 i III ZS 3/14), które jednak do dnia przygotowania niniejszego opracowania nie zostały rozpoznane.

połączył do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (sprawy III ZS 9/10, 10/10, 11/10 i 12/10). W niniejszych badaniach sprawy te są jednak traktowane jak jedna.

Z punktu widzenia przedmiotu kontroli jest warto podkreślenia, że Sąd Najwyższy rozpoznawał skargi od uchwał wszystkich rodzajów organów samorządu notarialnego. Najliczniejszą jednak grupę stanowiły uchwały rad izb notarialnych, które były przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego w 35 przypadkach (62%), następnie uchwały Krajowej Rady Notarialnej (12 spraw, 22%) oraz uchwały walnych zgromadzeń izb notarialnych (9 spraw, 16%)²³. Wyniki te wskazują na istotne praktyczne znaczenie uchwał rad izb notarialnych i wyjątkowy zakres ich aktywności w sferze uchwałodawczej organów notariatu.

Tabela 1

Zaskarżalność uchwał organów samorządu notarialnego z podziałem na organy podejmujące uchwałę



Warto podkreślić, że aktywność kontroli sprawowanej przez Ministra Sprawiedliwości, a w konsekwencji przez Sąd Najwyższy, ulegała znaczącym zmianom. Istotne wydaje się zwrócenie uwagi, że spośród wszystkich 57 rozpoznanych spraw jedynie 17 (30%) rozpoznano w latach 1994–2002, tj. od początku obowiązywania prawa o notariacie. Od 2003 r. do 2014 r. rozpoznano 38 spraw (70%). O ile jednak z reguły w początkowym okresie liczba spraw rozpoznawanych rocznie przez Sąd Najwyższy nie przekraczała kilku (w 1994 r. – 4; w 1995 r. – 1; w 1996 r. – 6; w 1997 r. – 1; w 1999 r. – 4; w 2000 r. – 1; w 2003 r. – 1; w 2004 r. – 3; w 2009 r. – 1), a w niektórych latach nie było takich spraw w ogóle (lata 1998, 2001–2002, 2005–2008), to od 2010 r. ich liczba zdecydowanie wzrosła. Na lata 2010–2014 przypada aż 35 spraw, co stanowi 61% ogółu wszystkich spraw rozpoznanych w latach 1994–2014. W rekordowym pod tym względem 2010 r. Sąd Najwyższy rozpoznał aż 13 skarg Ministra Sprawiedliwości (odpowiednio w 2011 r. – 6, w 2012 r. – 7, w 2013 r. – 8, w 2014 r. – 1²⁴). Wyniki te świadczą o niezwykle dynamicznym wzroście w ostatnich latach aktywności Ministra Sprawiedliwości w zakresie korzystania z omawianego środka nadzoru. Wynikało to zapewne z istotnych zmian w zakresie aplikacji notarialnej i dostępu do zawodu wprowadzonych

²³ W sprawie III SZ 3/99 ze względu na ograniczony zakres informacji opublikowanej wersji orzeczenia (jedynie teza) nie udało się ustalić organu, którego uchwała była przedmiotem kontroli.

²⁴ Dane dotyczą stanu na 31.07.2014 r.

nowelizacją z 2009 r.²⁵ czy wprowadzenia nowych instytucji prawnych (m.in. Rejestru Aktów Poświadczenia Dziedziczenia) oraz reakcji na te zmiany organów samorządu notarialnego. Niewątpliwie jednak wynikało to także ze zmiany podejścia Ministerstwa Sprawiedliwości do wspomnianego środka prawnego i dostrzeżenia jego praktycznego waloru. Istotne, że większość skarg została wniesiona już po zmianie art. 47 § 1 pr. not., który skrócił termin dla Ministra Sprawiedliwości do wniesienia tej skargi i wyeliminował możliwość bezterminowego jej wniesienia w razie, gdy uchwała rażąco narusza prawo²⁶.

Skuteczność wniesionych przez Ministra Sprawiedliwości skarg należy ocenić bardzo wysoko. Przytłaczająca większość z nich zakończyła się merytorycznym rozpoznaniem (44 sprawy – 80% ogółu spraw)²⁷. W zdecydowanej większości co najmniej w części uwzględniono skargę Ministra Sprawiedliwości (40 spraw, co stanowi prawie 91% rozstrzygnięć merytorycznych). Jedynie w 4 sprawach (niespełna 10% rozstrzygnięć merytorycznych) skarga została oddalona w całości lub w całości utrzymano zaskarżoną uchwałę w mocy. W 6 sprawach doszło zaś do częściowego uwzględnienia skargi i częściowego jej oddalenia lub częściowego utrzymania w mocy zaskarżonej uchwały.

W 11 sprawach (20% ogółu spraw) doszło do umorzenia postępowania ze względu na cofnięcie skargi przez Ministra Sprawiedliwości ewentualnie ze względu na uchylenie przez organ samorządu uchwały przed dniem rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. Konieczne jest jednak podkreślenie, że tam, gdzie doszło do cofnięcia skargi przez Ministra Sprawiedliwości, podstawą było wcześniejsze uchylenie przez organ samorządu notarialnego zaskarżonej uchwały. Wskazuje to, że poza wysoką skutecznością skargi w przypadkach, gdy została ona uwzględniona merytorycznie, również przypadki umorzenia postępowania mogą być uznane za skuteczne jej wniesienie, bowiem często to właśnie fakt zaskarżenia uchwały przez Ministra Sprawiedliwości był przyczyną następczego uchylenia zaskarżonej uchwały przez organ ją wydający.

Powołane wyżej dane pozwalają niezwykle wysoko ocenić efektywność skarg wnoszonych przez Ministra Sprawiedliwości, który w większości wypadków trafnie oceniał zaskarżoną uchwałę jako sprzeczną z prawem. Niewielki zaś odsetek skarg nieuwzględnionych pokazuje także, że są one wnoszone jedynie w rzeczywistości uzasadnionych przypadkach i nie można mówić o jakimkolwiek nadużywaniu wspomnianego instrumentu²⁸.

²⁵ Ustawa z 20.02.2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286). Wiele orzeczeń z tego okresu dotyczyło m.in. kwestii statusu aplikanta notarialnego i zasad jego kształcenia w związku z dużą liczbą aplikantów, którzy pozytywnie zdali egzamin na aplikację.

²⁶ Od 9.09.2007 r. Minister Sprawiedliwości może wnieść skargę do Sądu Najwyższego w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia uchwały, a w razie gdy uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi 6 miesięcy. W poprzednim okresie termin ogólny wynosił 6 miesięcy, a nie stosowało się go, gdy uchwała rażąco naruszała prawo. Jak wskazano w uzasadnieniu tych zmian, chodziło o doprowadzenie do jak najszybszego uchylenia niezgodnej z prawem uchwały – por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, Sejm V kadencji, druk sejmowy nr 884.

²⁷ W 2 sprawach nie udało się ustalić dokładnej treści rozstrzygnięcia ze względu na publikację jedynie tezy orzeczenia lub ewentualnie notki o orzeczeniu. Można jedynie przypuszczać, że także w tych 2 przypadkach doszło do uwzględnienia skargi Ministra Sprawiedliwości. Nie uwzględniono tych spraw w podanych danych.

²⁸ W doktrynie postuluje się, aby Minister Sprawiedliwości unikał nadużywania kompetencji nadzorczych – por. E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 30.

5. ZAGADNIENIA PROCESOWE ZWIĄZANE Z POSTĘPOWANIEM ZE SKARGI MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI O UCHYLENIE UCHWAŁY ORGANU SAMORZĄDU NOTARIALNEGO

Postępowanie ze skargi Ministra Sprawiedliwości o uchylenie uchwały organu samorządu notarialnego nie jest przedmiotem zbyt częstych wypowiedzi doktryny i nie cieszy się jej zainteresowaniem²⁹. Również ustawodawca nie wprowadził szczegółowych reguł postępowania w art. 47 pr. not. W przepisie tym określono jedynie legitymację Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia ze skargą oraz termin do jej wniesienia (§ 1), a także rodzaje rozstrzygnięć, jakie Sąd Najwyższy może wydać po rozpoznaniu skargi (§ 2). W związku z tym już od początku funkcjonowania omawianego postępowania powstało zagadnienie charakteru tego postępowania i przepisów, jakie powinny znaleźć do niego zastosowanie. Według Sądu Najwyższego przedmiotem wskazanego postępowania jest publicznoprawna kwestia legalności uchwał organów samorządu notarialnego, a przepisy prawa o notariacie nie zawierają przepisu o stosowaniu do tych spraw przepisów kodeksu postępowania cywilnego³⁰. W związku z powyższym do sprawy, o której mowa w art. 47 § 1 pr. not., nie stosuje się kodeksu postępowania cywilnego³¹. Chodzi tu jednak o stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego wprost, co wynika z braku wyraźnej normy odsyłającej. Sąd Najwyższy przyjął bowiem, że skoro art. 47 pr. not. nie odsyła do żadnych dalszych przepisów proceduralnych, to w tej sytuacji występuje luka w prawie co do regulacji postępowania w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwały organów samorządu notarialnego. Lukę tę należy wypełnić w drodze analogii, stosując odpowiednio przepisy procedury najlepiej odpowiadającej charakterowi rozpatrywanego środka prawnego. Sięgając tu do praktyki wykształconej na gruncie postępowania określonego w art. 14 prawa o adwokaturze³² przyjęto, że powinno stosować się przepisy o procesie³³. Przepisy kodeksu postępowania cywilnego muszą więc być stosowane, w ocenie Sądu Najwyższego, jedynie w drodze analogii. Można z tego wyprowadzić wniosek, że – podobnie jak w przypadku postępowania ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwały organów adwokatury – sprawa ta nie może być traktowana jako sprawa cywilna³⁴. W doktrynie przyjęto w związku z tym, że samo postępowanie przed Sądem Najwyższym nie jest postępowaniem cywilnym³⁵, a sąd sprawuje tu inne czynności określone w ustawach w rozumieniu art. 183 ust. 2 Konstytucji RP³⁶. Ponadto w orzecznictwie przyjęł się pogląd, że omawiana skarga Ministra Sprawiedliwości jest szczególnym środkiem zaskarżenia i dlatego należy stosować do niej odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o rewizji³⁷.

²⁹ Opracowania tego typu należą do wyjątku – por. E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 17 i n.

³⁰ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.), dalej jako k.p.c.

³¹ Por. uzasadnienie postanowienie SN w sprawie III ZS 6/11.

³² Ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 635 ze zm.), dalej jako pr. adw.

³³ Por. m.in. postanowienie SN z 10.04.2008 r. (III ZS 2/08), LEX nr 686073.

³⁴ Postanowienie SN z 21.03.2006 r. (III SO 8/06), OSNP 2007/9–10, poz. 149, z głosem D. Wajdy, „Przełęcz Sądowy” 2007/9, s. 146 i n.

³⁵ M. Walasik, *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, Warszawa 2013, s. 58.

³⁶ Postanowienie SN z 10.05.2006 r. (III SO 11/06), OSNP 2007/11–12, poz. 180.

³⁷ Por. wyroki w sprawach I PO 6/94, I PO 7/94 (tu Sąd Najwyższy powołał się na domniemanie procesu z art. 13 § 2 k.p.c.).

W związku z późniejszą zmianą stanu prawnego przyjęto, że chodzi tu o przepis o kasacji i skardze kasacyjnej³⁸. Pogląd ten doprowadził więc w praktyce do tego, że Sąd Najwyższy przyjął, iż o skardze Ministra Sprawiedliwości rozstrzyga się w formie wyroku³⁹.

Stosowanie w omawianym postępowaniu przepisów o procesie doprowadziło do praktyki umarzania postępowania w razie cofnięcia skargi. Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest tu jednak konsekwentne, gdyż raz jako podstawę wskazuje art. 355 § 1 k.p.c., dotyczący cofnięcia pozwu⁴⁰, a raz przepisy o cofnięciu apelacji (art. 391 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.)⁴¹. Wynika to jednak zapewne z nie do końca jasnego rozróżnienia podstawy umorzenia postępowania. W przypadku bowiem, gdy do umorzenia postępowania dochodzi na skutek wyraźnego cofnięcia skargi w razie stosowania odpowiednio przepisów o postępowaniu kasacyjnym, konieczne jest powołanie się na przepisy o cofnięciu apelacji, które to przepisy stosuje się odpowiednio w postępowaniu kasacyjnym (art. 391 § 2 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.). W razie zaś, gdy do umorzenia dochodzi w wyniku uchylecia przed dniem rozpoznania skargi zaskarżonej uchwały przez organ samorządu notarialnego, do umorzenia postępowania dochodzi na skutek następczego braku przedmiotu procesu i konieczne jest tu sięgnięcie do art. 355 k.p.c.⁴² W razie bowiem braku wśród przepisów o postępowaniu kasacyjnym odpowiednich przepisów należy w dalszej kolejności stosować przepisy o postępowaniu apelacyjnym (art. 398²¹ k.p.c.) lub postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (art. 391 w zw. z art. 398²¹ k.p.c.)⁴³. Warto przy okazji zauważyć, że – tak jak wskazywano już wcześniej – wszystkie przypadki umorzenia postępowania w przeanalizowanych sprawach wynikały albo z wyraźnego cofnięcia skargi z powodu uchylecia zaskarżonej uchwały przez organ, albo wprost ze względu na to uchylene. Ukazuje to, że samo wniesienie skargi przez Ministra Sprawiedliwości stanowiło często istotny impuls dla organu samorządu do zmiany zaskarżonej treści uchwały.

Jeżeli chodzi o przebieg postępowania ze skargi, to poza zagadnieniem umorzenia postępowania Sąd Najwyższy wskazał na stosowanie do odpowiedzi na skargę wniesioną przez organ samorządu notarialnego dwutygodniowego terminu z art. 398⁷ § 1 k.p.c. przewidzianego dla odpowiedzi na skargę kasacyjną. Uchybienie temu terminowi ze strony organu samorządu notarialnego nie wpływa jednak na brak możliwości rozważenia zawartej tam argumentacji, gdyż Sąd Najwyższy traktował te pisma jako zwykłe (inne niż odpowiedź na skargę) pisma procesowe⁴⁴.

³⁸ Por. postanowienia w sprawach III ZS 12/08, III ZS 1/10, III ZS 6/11, III ZS 6/12, III ZS 9/12, III ZS 10/12 oraz wyrok w sprawie III ZS 4/12.

³⁹ Por. wyrok w sprawie I PO 7/94. Wyjątkowo jednak skarga została rozpoznana merytorycznie postanowieniem w sprawie I PO 8/95.

⁴⁰ Por. postanowienie w sprawie III SZ 4/00.

⁴¹ Postanowienia w sprawach III ZS 1/10, III ZS 6/11, III ZS 1/12, III ZS 6/12, III ZS 9/12, III ZS 10/12. W wyroku w sprawie III ZS 5/10, mimo umorzenia postępowania ze względu na – jak to określil Sąd Najwyższy – „ograniczenie swojego wystąpienia przez Ministra Sprawiedliwości”, nie wskazano żadnej podstawy prawnej.

⁴² Por. postanowienia w sprawach III ZS 5/11, III ZS 11/12 oraz wyrok w sprawie III ZS 4/13. W postanowieniu w sprawie III ZS 15/10 Sąd Najwyższy umorzył postępowanie ze względu na bezprzedmiotowość postępowania, ale nie wskazał na żadną podstawę prawną. Pogląd o bezprzedmiotowości postępowania w razie uchylecia uchwały przed dniem rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy jest także reprezentowany w doktrynie – por. A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 47 nb 2, s. 482.

⁴³ W ten sposób wyraźnie SN w postanowieniu w sprawie III ZS 12/08.

⁴⁴ Por. uzasadnienie wyroków w sprawach III ZS 7/09, III ZS 2/10.

Uchybienie temu terminowi nie spotkało się jednak w żadnej z przeanalizowanych spraw z sankcją odmowy zasądzenia kosztów postępowania⁴⁵.

Stosunkowo rzadko podejmowane było kluczowe, jak się wydaje, zagadnienie kognicji Sądu Najwyższego w postępowaniu ze skargi Ministra Sprawiedliwości. Z pojedynczych wypowiedzi Sądu Najwyższego można wysunąć tezę, że przyjmuje on, iż Sąd Najwyższy jest związany nie tylko wskazanym w skardze zakresem zaskarżenia (zakresem zaskarżonej uchwały), ale także podstawą prawną wskazaną przez Ministra Sprawiedliwości dla uzasadnienia skargi⁴⁶. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie III SZ 6/96 stwierdził wręcz, że Minister Sprawiedliwości jest obowiązany sprecyzować, jakie konkretne przepisy prawa materialnego i w jaki sposób zostały przez wskazaną uchwałę samorządu notarialnego naruszone. Według Sądu Najwyższego nie można uznać, że samo tylko naruszenie proceduralnego przepisu art. 47 § 1 pr. not. mogłoby tworzyć samoistną, wystarczającą podstawę zaskarżenia uchwały, ponieważ treścią tego przepisu są jedynie formalne warunki, jakich skarżący musi dotrzymać, by skarga mogła odnieść skutek. Pogląd o związaniu Sądu Najwyższego podstawą prawną wskazaną przez Ministra Sprawiedliwości może być uznany za prawidłowy w kontekście wyżej przyjętego odpowiedniego stosowania przepisów o skardze kasacyjnej. Przy rozpoznawaniu tego środka zaskarżenia Sąd Najwyższy jest bowiem związany powołanymi przez skarżącego podstawami kasacyjnymi (art. 398¹³ § 1 k.p.c.)⁴⁷. Biorąc jednak pod uwagę cel omawianej skargi Ministra Sprawiedliwości, można by wyrazić wątpliwość, czy Sąd Najwyższy nie powinien być uprawniony do uchylenia uchwały w razie stwierdzenia także innego naruszenia prawa niż wyraźnie wskazane przez skarżącego. W przeciwnym razie dojdzie do utrzymania w mocy niezgodnej z prawem (a być może i rażąco niezgodnej z prawem) uchwały, co pozostawałoby w sprzeczności z publicznoprawnym celem tego środka. Przyjęcie modelu związania Sądu Najwyższego podstawą prawną zaskarżenia lokowałoby skargę, o której tu mowa, bliżej środków nadzoru pozostawionych wyłącznie w gestii Ministra Sprawiedliwości i znacząco ograniczałoby zakres kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy. Nie wydaje się to kierunkiem prawidłowym. Niewątpliwie zaś trafny jest pogląd Sądu Najwyższego wyrażony we wspomnianym orzeczeniu, że podstawą stwierdzenia sprzeczności z prawem uchwały nie może być sam art. 47 § 1 pr. not., który ma charakter procesowy, a konieczne jest tu wskazanie innego przepisu, którego naruszenia dopuścił się organ samorządu przy podejmowaniu uchwały⁴⁸. Argumentem za możliwością przyjęcia, że w przypadku skargi Ministra Sprawiedliwości Sąd Najwyższy nie jest związany

⁴⁵ W orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie skargi kasacyjnej wykształcił się pogląd, że pismo procesowe wniesione przez przeciwnika skarżącego po upływie dwutygodniowego terminu nie stanowi odpowiedzi na skargę kasacyjną i w konsekwencji nie wywołuje ono skutków w zakresie zawartego w nim wniosku o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym, obejmujących sporządzenie i wniesienie odpowiedzi na skargę kasacyjną (art. 167 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c.) – por. m.in. wyroki SN: z 16.05.2002 r. (IV CKN 1071/00), OSNC 2003/9, poz. 120; z 7.05.2003 r. (IV CKN 113/01), LEX nr 141392; z 14.03.2003 r. (V CKN 1733/00), LEX nr 80249; z 2.03.2010 r. (II PK 241/09), LEX nr 589976; z 14.02.2012 r. (II PK 139/11), LEX nr 1167468.

⁴⁶ W uzasadnieniu wyroku w sprawie III SZ 1/03 Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że jest związany przedmiotem i zakresem zaskarżenia.

⁴⁷ Nawiązanie do fundamentalnych zasad postępowania, do których zaliczono kasacyjny system orzekania wprowadzony w 1996 r., odnajdujemy w uzasadnieniu wyroku w sprawie III SZ 6/96.

⁴⁸ W uzasadnieniu wyroku w sprawie III SZ 6/96 Sąd Najwyższy wskazał, że samo powołanie przez skarżącego, że naruszono „reguły gry”, nie jest wystarczające dla stwierdzenia niezgodności z prawem.

wskazanymi podstawami kasacyjnymi, jest pogląd wyrażony w orzecznictwie, iż skarga ta nie jest skargą kasacyjną w rozumieniu art. 398⁴ k.p.c., lecz przewidzianym w ustawach korporacyjnych „środkiem prawnym służącym kontroli uchwał organów samorządu zawodowego”. Sąd Najwyższy z tego względu przyjął m.in., że do skargi Ministra Sprawiedliwości stosuje się wymogi formalne przewidziane dla skargi kasacyjnej⁴⁹. Wydaje się, że idąc tą ścieżką, możliwy do obrony jest pogląd, iż Sąd Najwyższy powinien mieć możliwość kontroli sprzeczności uchwały organu samorządu notarialnego z prawem.

Ciekawą kwestię z praktycznego punktu widzenia stanowi sposób rozstrzygania przez Sąd Najwyższy w przedmiocie skargi, gdyż mimo wyraźnych wskazań art. 47 § 2 pr. not. treść rozstrzygnięć formułowanych przez Sąd Najwyższy odbiega niekiedy od wzorca ustawowego (por. treść rozstrzygnięć w tabeli w załączniku). Zgodnie z art. 47 § 2 pr. not. 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. Jak wynika z tego przepisu, w razie uwzględnienia skargi podstawową formą rozstrzygnięcia jest uchylenie uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi samorządu. W razie niezasadności skargi Sąd Najwyższy powinien zaś utrzymać zaskarżoną uchwałę w mocy. Jak trafnie zauważono w doktrynie, kontrola Sądu Najwyższego nad uchwałami organów samorządu notarialnego ma charakter ograniczony, nie przewidziano bowiem kompetencji Sądu Najwyższego do reformatoryjnego orzeczenia o zmianie zaskarżonej uchwały⁵⁰. W doktrynie uznano, że jest to przejaw wyraźnego motywu ustawodawczego pozostawienia do końca kompetencji organów samorządu notarialnego rozstrzygania o istotnych dla tego środowiska sprawach z zakresu jego samorządności⁵¹.

W praktyce Sądu Najwyższego przyjęto jednak, że w pewnych przypadkach sprzeczność z prawem uchwały sprawia, iż Sąd Najwyższy powinien uchylić zaskarżoną uchwałę bez przekazywania sprawy do ponownego rozpoznania. Wynika to ze zbędności takiego przekazania, gdy materia, której dotyczy uchwała, nie może lub nie powinna być objęta ponownym rozpoznaniem⁵². Z analizy rozstrzygnięć wynika wręcz, że uchylenie uchwały bez przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w razie uwzględnienia skargi Ministra Sprawiedliwości stanowi podstawowy sposób rozstrzygnięcia. Na 40 spraw, w których doszło do przynajmniej częściowego uchylenia zaskarżonej uchwały, sprawę przekazano do ponownego rozpoznania w 17 przypadkach, co stanowi jedynie 42% rozstrzygnięć uwzględniających skargę ministra. W 23 przypadkach (58%) doszło zaś do samego uchylenia uchwały (w całości lub w części). Z reguły Sąd Najwyższy nie wyjaśniał w uzasadnieniu, dlaczego nie doszło do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Wyjątkowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie III ZS 9/13 wskazano, że ze względu na uchylenie uchwały jako wydanej poza kompetencją organu przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania było zbędne. Jak więc widać, Sąd Najwyższy nie przyjął,

⁴⁹ Por. uzasadnienie w sprawie III ZS 2/13.

⁵⁰ A. Redelbach, *Prawo...*, komentarz do art. 47 nb 5, s. 148.

⁵¹ E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 22.

⁵² Por. uzasadnienia wyroków SN w sprawach I PO 7/94, I PO 2/96 oraz postanowienia w sprawie I PO 8/95.

że możliwe jest tu przekazanie sprawy do innego organu kompetentnego, mimo że w doktrynie reprezentowany jest pogląd, iż w razie uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sąd Najwyższy może wskazać inny organ niż ten, który podjął zaskarżoną uchwałę⁵³.

Z analizy powyższych spraw wynika, że w rzeczywistości z reguły nie było potrzeby ponownego przekazywania sprawy do ponownego rozpoznania, gdyż sprzeczność z prawem była tego rodzaju, iż pozostawianie organowi samorządu notarialnego kolejnego rozstrzygnięcia było zbędne⁵⁴. Rozwiązanie ustawowe, jak więc widać, jest niekompletne, gdyż nie upoważnia Sądu Najwyższego do wydania jedynie kasatoryjnego rozstrzygnięcia⁵⁵. Warto jednak podkreślić, że Sąd Najwyższy zawsze uchylał i przekazywał do ponownego rozpoznania, w odróżnieniu od uchwał o charakterze generalnym (ogólnym), uchwały wydane w indywidualnych sprawach⁵⁶.

W doktrynie brak rozpowszechnionych poglądów, jak mają wyglądać wytyczne co do załatwienia sprawy w razie uchylenia uchwały i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Wskazuje się tu na analogiczne rozwiązanie do obowiązującego na gruncie art. 386 § 6 k.p.c. i podkreśla, że Sąd Najwyższy powinien w pierwszej kolejności ustalić w uzasadnieniu, na czym polega niezgodność z prawem uchwały, i od tego zależą dopiero dalsze wytyczne. Przyjęto jednak, że można tu nawet wyobrazić sobie sugestię zmiany uchwały w określonym kierunku bądź nawet jej uchylenia⁵⁷. W sposób interesujący Sąd Najwyższy do pojęcia wytycznych odniósł się w uzasadnieniu wyroku w sprawie III SZ 2/99, uznając, że w jego ocenie ustalenie wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy w rozumieniu tego przepisu nie oznacza, że Sąd Najwyższy jest obowiązany do udzielenia organowi samorządu notarialnego wskazówek odnoszących się 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

⁵³ J. Florkowski w: J. Florkowski, B. Tymecki, *Prawo o notariacie z komentarzem*, Warszawa 1993, komentarz do art. 47 nb 4, s. 52.

⁵⁴ Przykładowo dotyczyło to uchwał rad izb notarialnych dotyczących wstrzymania się od wydania opinii w przedmiocie wniosków o powołanie na stanowiska notariusza (I PO 4/94, I PO 7/94, I PO 8/95) lub uchwały walnego zgromadzenia notariuszy izby ograniczającego opiniowanie kandydatów na notariuszy do dwóch razy w roku (I PO 11/95) czy nakładającego obowiązek uzyskania pozytywnej opinii rady izby notarialnej przed zatrudnieniem asesora notarialnego (III SZ 2/96). Kwestia ta niekiedy może jednak budzić wątpliwości i prowokować doktrynę do odmiennej oceny tego zagadnienia, uznając, że zaszła konieczność przekazania sprawy do ponownego rozpoznania – por. E. Bojanowski, *Glosa do wyroku SN z 26.02.2004 r. (III SZ 2/03)*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa” 2005/1–2, s. 15.

⁵⁵ Obecna treść ustawy może więc prowadzić do formułowania poglądów, iż Sąd Najwyższy zawsze powinien przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi samorządu, który na skutek orzeczenia Sądu Najwyższego może poprzednią uchwałę uchylić w całości bez merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy lub też może podjąć uchwałę zawierającą treści merytoryczne uwzględniające wytyczne Sądu Najwyższego (w ten sposób J. Florkowski w: J. Florkowski, B. Tymecki, *Prawo...*, komentarz do art. 47 nb 5, s. 52). Pogląd ten jest jednak całkowicie nieprawidłowy, gdyż zakłada, że do uchylenia uchwały dochodzi dopiero na skutek ponownej uchwały organu samorządu, gdy tymczasem z brzmienia art. 47 § 2 pr. not. wynika, że to wyrok Sądu Najwyższego uchyla w sposób konstytutywny tę uchwałę. Nie ma więc już możliwości wydania uchwały uchylającej poprzednią uchwałę.

⁵⁶ Przykładowo chodziło o uchwały o odmowie wyznaczenia patronów dla aplikantów notarialnych (III ZS 13/10, III ZS 20/10, III ZS 21/10, III ZS 22/10) oraz o odmowie wyznaczenia zastępcy dla notariusza na jego wniosek (III ZS 14/12).

⁵⁷ E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 22.

„ustala wytyczne co do sposobu załatwienia sprawy”. Jak można więc zauważyć, Sąd Najwyższy traktuje wspomniane wytyczne w sposób zbliżony do wykładni prawa, która wiąże sąd, któremu sprawa została przekazana w wyniku uchylenia orzeczenia na skutek uwzględnienia skargi kasacyjnej (art. 398²⁰ k.p.c.), a nie jak wskazania co do dalszego toku postępowania, o których mowa w razie uchylenia orzeczenia przez sąd apelacyjny (art. 386 § 6 k.p.c.). W żadnym z przeanalizowanych orzeczeń Sąd Najwyższy nie sformułował wyraźnych wskazań co do treści przyszłej uchwały organu samorządu, a jedynie ograniczył się do wyjaśnienia przyczyn naruszenia prawa i wykładni naruszonej normy. Dowodzi to niezwyklego wyczucia Sądu Najwyższego, który przy okazji judykacyjnej kontroli działalności organów samorządu notarialnego stara się nie naruszyć konstytucyjnej niezależności samorządu notarialnego i nie wkraczać ponad miarę w jego kompetencje uchwałodawcze.

Jak wskazano wyżej, w razie braku podstaw do uwzględnienia skargi Sąd Najwyższy powinien utrzymać zaskarżoną uchwałę w mocy. Rozwiązanie to obowiązuje od 9.06.2007 r.⁵⁸, gdyż poprzednie brzmienie art. 47 § 1 pr. not. przewidywało w takim przypadku oddalenie skargi. Choć wśród analizowanych spraw przypadki nieuwzględnienia skargi były nieliczne, to już długo po wejściu w życie wspomnianej zmiany zdarzało się jeszcze, że Sąd Najwyższy zamiast utrzymać zaskarżoną uchwałę w mocy (w całości lub w części), oddalał skargę⁵⁹.

Warto także zauważyć, że w jednej ze spraw zdarzyło się rozstrzygnięcie, gdzie mimo stwierdzenia zgodności części uchwały z prawem nie oddalono skargi ani nie utrzymano zaskarżonej uchwały w mocy⁶⁰. Był to więc przykład orzeczenia nieistniejącego w tym zakresie.

6. PRZEDMIOT KONTROLI SPRAWOWANEJ PRZEZ SĄD NAJWYŻSZY

Główne zagadnienie, któremu była poświęcona analiza, dotyczy przedmiotu kontroli dokonywanej przez Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu skargi Ministra Sprawiedliwości. Chodzi po pierwsze o określenie, jakie czynności (pkt 6.1.) i których organów (pkt 6.2.) były poddane kontroli sądu oraz jak definiowana jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego sprzeczność uchwały z prawem na gruncie art. 47 § 1 pr. not. (pkt 6.3.). W dalszej kolejności konieczne będzie wyszczególnienie, w jakich przypadkach Sąd Najwyższy dostrzegł naruszenie prawa (rozdział 6).

6.1. Organy samorządu notarialnego

W świetle art. 47 § 1 pr. not. Minister Sprawiedliwości zwraca się o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego. Wynika z tego, że przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego mogą być tylko takie uchwały, które zostały podjęte przez organy samorządu notarialnego. Zgodnie z art. 26 § 2 pr. not. samorząd notarialny obejmuje izby notarialne i Krajową Radę Notarialną. Izby

⁵⁸ Na skutek wejścia w życie ustawy z 29.03.2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 540).

⁵⁹ Por. wyroki w sprawach III ZS 19/10, III ZS 7/12. Na marginesie można wskazać, że także część doktryny nie odnotowała tej zmiany – por. A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 47 nb 6, s. 486.

⁶⁰ Por. wyrok SN w sprawie III SZ 1/99.

notarialne oraz Krajowa Rada Notarialna posiadają osobowość prawną (art. 26 § 3 pr. not.). Organami izby notarialnej są walne zgromadzenie notariuszy izby oraz rada izby notarialnej (art. 27 pr. not.). Nie budzi więc wątpliwości, że zarówno uchwały walnego zgromadzenia notariuszy izby, jak i uchwały rady izby notarialnej mogą być przedmiotem skargi Ministra Sprawiedliwości. Ustawa nie wskazuje zaś na organy Krajowej Rady Notarialnej⁶¹, ograniczając się do wskazania jej składu oraz kto może być jej prezesem (art. 39 pr. not.). Wynika z tego, że Krajowa Rada Notarialna podejmuje swoje uchwały nie przez organy, lecz działając *in corpore* (*in gremio*)⁶². Doprowadziło to niektórych przedstawicieli nauki do wniosku, że uchwały podejmowane przez Krajową Radę Notarialną nie podlegają nadzorowi, gdyż nie są to uchwały organu samorządu⁶³. Pogląd ten nie znalazł jednak potwierdzenia w innych głosach doktryny⁶⁴ ani w przeanalizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w 12 sprawach kontrolował zgodność z prawem uchwał podejmowanych przez Krajową Radę Notarialną. W orzeczeniach tych Sąd Najwyższy nie zajął się nawet jako kwestią wstępną dopuszczalnością tejże kontroli, przyjmując zapewne, że dopuszczalność kontroli uchwał Krajowej Rady Notarialnej jest oczywista.

W doktrynie wątpliwości budzi, czy organami samorządu notarialnego są sądy dyscyplinarne oraz rzecznicy dyscyplinarni⁶⁵. Wobec jednak wyraźnego wskazania organów izby notarialnej w art. 27 pr. not. pogląd ten należy odrzucić. Sąd Najwyższy nie poddawał także kontroli uchwał tych podmiotów.

Zgodnie z art. 41 pr. not. Krajowa Rada Notarialna może zwołać kongres notariuszy w celu zasięgnięcia opinii w istotnych sprawach notariatu. W doktrynie nie ma jednak wątpliwości, że kongres nie ma żadnych własnych kompetencji uchwałodawczych i nie stanowi organu samorządu notariuszy⁶⁶.

6.2. Uchwały organów samorządu notarialnego

Przedmiotem kontroli na gruncie art. 47 § 1 pr. not. są te czynności organów samorządu notarialnego, które przyjmują postać uchwały. Zgodnie z art. 31 § 1 pr. not. rozstrzygnięcia walnego zgromadzenia izby zapadają zawsze w formie uchwał. Oznacza to, że walne zgromadzenie izby nie może dokonywać czynności w innej formie niż tylko w formie uchwały⁶⁷. Sprawia to, że wszelkie czynności walnego zgromadzenia izby mogą być poddane kontroli Sądu Najwyższego⁶⁸.

⁶¹ E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 20.

⁶² R. Szytk w: *Problematyka prawna repriuwatyzacji notariatu polskiego. II Ogólnopolska notarialna konferencja naukowa w Krakowie*, R. Szytk (red.), Poznań – Kluczbork 1996, s. 129; E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 20; A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 38 nb 1, s. 443; T. Woś, *Samorząd zawodowy notariuszy w Polsce – wybrane zagadnienia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2012/54, s. 110.

⁶³ R. Szytk, *Zasady modelowe i ustrojowe notariatu*, w: *Księga pamiątkowa. I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, A. Oleszko (red.), R. Szytk (red.), Kluczbork 1993, s. 283; R. Szytk, *Problematyka...*, s. 129.

⁶⁴ Jak trafnie zauważono w doktrynie, brak merytorycznego powodu, by *de lege lata* wyłączać uchwały Krajowej Rady Notarialnej spod nadzoru Ministra Sprawiedliwości – por. E. Gniewek, *Nadzór...*, s. 20.

⁶⁵ Za takim poglądem opowiedział się A. Redelbach, *Prawo...*, komentarz do art. 27 nb 1, s. 111; odmiennie A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 27, s. 417.

⁶⁶ W. Fortuński, *Samorząd notarialny – oczekiwane kierunki zmian*, w: *II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, R. Szytk (red.), Warszawa–Kluczbork 2006, s. 95; T. Woś, *Samorząd...*, s. 110.

⁶⁷ R. Szytk, *Problematyka...*, s. 135.

⁶⁸ W doktrynie podnosi się jednak, że niektóre uchwały ze względu na swój przedmiot nie mogą być przedmiotem kontroli Sądu Najwyższego – por. R. Szytk, *Problematyka...*, s. 135–139. O kwestiach tych będzie mowa w dalszej części opracowania.

Wydaje się także, że Krajowa Rada Notarialna, skoro zawsze działa *in corpore*, może dokonywać czynności jedynie w formie uchwały jako czynności podmiotu o złożonej strukturze⁶⁹.

Więcej wątpliwości budzi możliwość poddania kontroli wszystkich czynności dokonywanych przez rady izb notarialnych. Wskazuje się bowiem, że wśród zadań rady izby notarialnej mieszczą się takie, które nie przyjmują formy uchwały. R. Szytk wskazuje tu na pewne czynności związane z organizowaniem szkolenia aplikantów notarialnych (art. 35 pkt 3 pr. not.). Choć nie można wykluczyć, że rada izby może dokonywać pewnych czynności o charakterze technicznym i organizacyjnym (np. przedstawienie wykazu zastępców notarialnych i aplikantów notarialnych, zgłoszenie propozycji pytań testowych dla zespołu do przygotowania pytań testowych na egzamin wstępny – art. 71c § 8 pr. not.; wydanie zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej), to obecnie pogląd R. Szytki w dużej mierze stracił na aktualności, gdyż ustawodawca przewidział wyraźnie obowiązek podjęcia wielu istotnych zagadnień związanych z prowadzeniem i organizacją aplikacji w formie uchwały. Przykładowo, uchwały wymagają takie czynności, jak wpis na listę aplikantów (art. 71a § 1 pr. not.), wyznaczenie aplikantowi patrona (art. 71a § 4 pr. not.), skreślenie aplikanta z listy aplikantów (art. 78a § 3 pr. not.), zwolnienie aplikanta notarialnego od ponoszenia opłaty z tytułu aplikacji (art. 72a § 5 pr. not.). Warto jednak podkreślić, że jeszcze przed wprowadzeniem wyraźnych regulacji wskazane zagadnienia były często podejmowane w formie uchwał i z tego względu były przedmiotem kontroli ze strony Sądu Najwyższego. Niewątpliwie jednak nie wszystkie czynności dokonywane przez rady izb notarialnych, odmiennie niż przez walne zgromadzenie czy Krajową Radę Notarialną, muszą być dokonywane w formie uchwał. Gdy przepisy ustawy nie wymagają podjęcia danej czynności w tej formie, konieczna będzie analiza treści decyzji i jej podstawy prawnej⁷⁰. Z pewnością jednak nie może tu decydować jedynie nazwa czynności nadana jej przez radę izby notarialnej.

W doktrynie podkreśla się, że ze względu na przedmiot uchwały niektóre z nich nie mogą być w ogóle kontrolowane. Jako przykład podaje się uchwały w sprawach finansowych dotyczących wysokości składek na określone cele, w tym na cele samorządu notarialnego⁷¹. Pogląd ten może budzić wątpliwości, gdyż wyraźne brzmienie art. 47 pr. not. nie ogranicza od strony przedmiotowej zakresu kontroli uchwał samorządu notarialnego. Wydaje się więc, że zakres ten należy uznać za wyjątkowo szeroki⁷². Odmienna jest jednak kwestia, czy dana uchwała będzie mogła być w świetle przepisów prawa o notariacie uznana za sprzeczną z prawem.

⁶⁹ W ten sposób C. W. Salagierski, *Krajowa Rada Notarialna – pięć lat działania*, „Rejent” 1996/4–5, s. 91. Potwierdza to praktyka, gdyż w przeanalizowanych sprawach Krajowa Rada Notarialna zawsze wyrażała swoje stanowisko w formie uchwały.

⁷⁰ R. Szytk, *Problematyka...*, s. 140.

⁷¹ R. Szytk, *Problematyka...*, s. 136.

⁷² Por. uzasadnienie postanowienia NSA z 1.09.2011 r. (I OSK 1415/11), LEX nr 965904, w którym stwierdzono, iż art. 14 ust. 1 pr. adw. nie wprowadza żadnego ograniczenia przedmiotowego w odniesieniu do uchwał samorządowych, których legalność może być w ramach tej procedury kwestionowana. Należy dostrzec, że nie wszystkie uchwały organów adwokatury i organów izb adwokackich dotyczą interesu publicznego. Wiele z nich dotyczy kwestii organizacyjnych samorządu zawodowego czy spraw prywatnych jego członków. Niemniej jednak z treści art. 14 ust. 1 pr. adw. wyraźnie wynika, że Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego również o uchylenie tego rodzaju uchwał. Wydaje się, że pogląd ten można przenieść także na postępowanie, o którym mowa w art. 47 pr. not.

Przedmiotem kontroli mogą być także uchwały organu samorządu notarialnego podjęte na podstawie art. 48 pr. not., czyli w wyniku zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do właściwości organów samorządu notarialnego. Potwierdza to przeprowadzona analiza orzecznictwa, wśród którego kilka orzeczeń wydano względem uchwał podjętych przez organy samorządu na wyraźny wniosek Ministra Sprawiedliwości⁷³. Stanowisko takie jest w pełni zasadne, gdyż możliwość inicjowania uchwały przez Ministra Sprawiedliwości nie gwarantuje jeszcze zgodności podjętej uchwały z prawem. Jak wskazano w orzecznictwie, podejmując uchwałę na wniosek Ministra Sprawiedliwości, złożony na podstawie art. 48 pr. not., rada izby notarialnej jest związana przedmiotem tego wniosku; nie jest ona natomiast związana wskazanym we wniosku sposobem rozstrzygnięcia sprawy⁷⁴. Ponadto inicjatywa ta stanowi dopełnienie środków nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad samorządem notarialnym, gdyż może być wykorzystywana w przypadku, gdy wbrew swojemu obowiązkowi organ samorządu nie podejmuje stosownej uchwały. W takim przypadku ze względu na brak uchwały⁷⁵ nie jest możliwe sięgnięcie do skargi z art. 47 § 1 pr. not. i jedyną drogą jest zgłoszenie wniosku o podjęcie uchwały na podstawie art. 48 pr. not. Zgodnie z tym przepisem organ samorządu ma miesiąc na podjęcie uchwały. W razie niewykonania tego obowiązku Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego względem członków wchodzących w skład organu samorządowego⁷⁶. Uprawnienie to w praktyce było wykorzystywane w sprawach, w których rady izb notarialnych wstrzymywały się z wyznaczeniem patronów dla aplikantów. Minister Sprawiedliwości, wnosząc o podjęcie w tym zakresie uchwał, które przyjmowały treść negatywną, uzyskiwał możliwość poddania ich kontroli Sądu Najwyższego⁷⁷. W przeciwnym razie brak uchwały samorządu notarialnego uniemożliwiał sięgnięcie do instrumentu nadzoru określonego w art. 47 pr. not.

Warto jednak zauważyć, że wskazane uprawnienie możliwości poddania kontroli uchwały podjętej przez organ samorządu notarialnego nie może prowadzić do ponownej kontroli raz już skontrolowanej uchwały. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie I PO 7/96, w której Sąd Najwyższy kontrolował uchwałę Krajowej Rady Notarialnej podtrzymującą na wniosek Ministra Sprawiedliwości pogląd prawny wyrażony w poprzedniej uchwale, co do której skarga Ministra Sprawiedliwości o stwierdzenie niezgodności z prawem została oddalona⁷⁸. Mimo że Sąd Najwyższy uznał, iż dopuszczalne jest zaskarżenie tej uchwały jako uchwały nowej, wydanej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, to skarga Ministra Sprawiedliwości nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż w istocie – pośrednio – sprowadza się do żądania uchylenia poprzedniej uchwały Krajowej Rady Notarialnej, która była już przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego.

⁷³ Dotyczy to spraw I PO 7/96, III ZS 13/10, III ZS 14/10.

⁷⁴ Por. uzasadnienie orzeczenia w sprawie III ZS 14/10.

⁷⁵ Czasami mówi się w tym przypadku o uchwale nieistniejącej – por. A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 48 nb 5, s. 488.

⁷⁶ A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 25. W późniejszym czasie, jak się zdaje, autor wycofał się ze swojego stanowiska stwierdzając, że w razie niepodjęcia żądanej uchwały Minister Sprawiedliwości nie ma żadnego środka prawnego w celu jej powzięcia – por. A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 48 nb 5, s. 488.

⁷⁷ Por. uzasadnienie orzeczeń w sprawach III ZS 13/10, III ZS 14/10.

⁷⁸ Chodziło tu o orzeczenie w sprawie I PO 11/94.

Z powyższego wynika, że zarówno skarga z art. 47 pr. not., jak i wniosek o podjęcie uchwały z art. 48 pr. not. stanowią komplementarne środki nadzoru i mogą być spójnie wykorzystywane przez Ministra Sprawiedliwości. Nie powinny one jednak prowadzić do obejścia prawa, czym z pewnością byłoby niekończące poddawanie kontroli legalności tego samego poglądu prawnego.

6.3. Sprzeczność z prawem uchwały samorządu notarialnego

Za sprzeczne z prawem uznać należy takie uchwały, których treść pozostaje w sprzeczności z przepisem ustawy, wykracza poza przyznane organowi kompetencje i gdy charakter naruszenia powoduje, iż w jego rezultacie powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności⁷⁹.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przez sprzeczność z prawem należy rozumieć przede wszystkim sprzeczność z prawem powszechnie obowiązującym. Chodzi więc o sprzeczność z przepisami ustaw (w tym przede wszystkim prawa o notariacie), ale także z przepisami rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie właściwej delegacji⁸⁰. W przeanalizowanych sprawach pojawiał się problem zgodności z Konstytucją RP rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej⁸¹, który był podnoszony przez organy samorządu notarialnego ze względu na niedostateczne upoważnienie ustawowe do jego wydania⁸². Sąd Najwyższy w kilku orzeczeniach podjął się tej oceny, dochodząc do wniosku, że nie ma przekonujących racji za uznaniem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości za niekonstytucyjne i dlatego pozbawione atrybutów legalności. Sąd Najwyższy przeanalizował całokształt przepisów prawa o notariacie i uznał, że mimo dość lakonicznej formuły art. 75 pr. not. delegacja ustawowa może być wyprowadzona z wielu innych przepisów ustawy. Według Sądu Najwyższego przepisy rozporządzenia są regulacjami ściśle wykonawczymi zachowującymi zasady i sens ustawy⁸³.

6.3.1. Sprzeczność z zarządzeniami Ministra Sprawiedliwości

Przy okazji rozpoznania sprawy III SZ 4/99 Sąd Najwyższy przesądził, że nie można przez sprzeczność z prawem rozumieć sprzeczności uchwały organu samorządu notarialnego z zarządzeniem wydanym przez Ministra Sprawiedliwości⁸⁴. Według Sądu Najwyższego zarządzenie Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z art. 93 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, ma charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Sprawiedliwości, a taką jednostką nie jest z pewnością samorząd notarialny. Zarządzenie to nie może stanowić podstawy nakładania żadnych obowiązków na obywateli, osoby prawne i inne podmioty, a zatem także

⁷⁹ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 5/13.

⁸⁰ Por. uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 7/09, III ZS 2/10, III ZS 7/10.

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22.12.2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169), dalej jako r.o.a.n.

⁸² Chodziło o art. 75 pr. not. w brzmieniu obowiązującym do 23.08.2013 r.

⁸³ Por. uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 4/09, III ZS 7/10.

⁸⁴ W sprawie chodziło o zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 30.04.1991 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych (M.P. Nr 17, poz. 114), uchylone 12.08.2001 r.

na samorząd notarialny. Stosunki prawne między Ministrem Sprawiedliwości a samorządem notarialnym wynikają z nadzoru ministra nad samorządem notarialnym, co zakłada ustawowo chronioną sferę samodzielności i niezależności tego samorządu i dopuszczalność wkraczania przez Ministra Sprawiedliwości w tę sferę wyłącznie na podstawie przepisów ustawowych i w formach wyraźnie określonych przez ustawy.

6.3.2. Sprzeczność z uchwałami wewnętrznymi organów

W doktrynie podkreśla się, że sprzeczność uchwały z prawem może wynikać także z jej sprzeczności z uchwałami organów samorządu wydanymi na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w tym przede wszystkim z regulaminem działania walnego zgromadzenia notariuszy (art. 30 § 2 pr. not.) i regulaminem urzędowania Krajowej Rady Notarialnej (art. 40 § 1 pkt 6 pr. not.)⁸⁵. Pogląd ten potwierdza praktyka, nawet rozszerzając zakres tych uchwał. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sposób szczególny oceniono znaczenie kodeksu etyki zawodowej notariusza⁸⁶ stanowiącego uchwałę Krajowej Rady Notarialnej, wydanego na podstawie upoważnienia z art. 40 § 1 pkt 7 pr. not. W wyroku w sprawie III ZS 4/09⁸⁷ Sąd Najwyższy stwierdził sprzeczność z kodeksem etyki notariusza uchwały rady izby notarialnej zakazującej prowadzenia indywidualnych stron internetowych kancelarii notarialnych⁸⁸. Jak wskazał Sąd Najwyższy, zaskarżona uchwała nie tylko narusza ustawowe kompetencje Krajowej Rady Notarialnej określone w art. 40 § 1 pkt 7 pr. not., ale także narusza wiążące notariusza przepisy kodeksu etyki zawodowej notariuszy, który rozpatrywany jako taki w izolacji od przepisów prawa o notariacie należy do odrębnego porządku normatywnego (deontologicznego), lecz uzyskuje walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego ze względu na przepis art. 40 § 1 pkt 7 pr. not., stanowiący podstawę prawną jego wydania⁸⁹. W tym samym orzeczeniu Sąd Najwyższy stwierdził sprzeczność zaskarżonej uchwały z uchwałą w sprawie określenia zakresu i form zakładania i prowadzenia stron internetowych dla kancelarii notarialnych⁹⁰.

W innej interesującej sprawie Sąd Najwyższy uznał, że działanie organu samorządu na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu, który był przekazany Ministrowi Sprawiedliwości i nie został zaskarżony, nie może być uznane za działanie

⁸⁵ A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 24–25, według którego uchwała w postaci regulaminu ma charakter wiążący, w pewnym sensie powszechnie obowiązujący (w stosunku do notariuszy izby, Krajowej Rady Notarialnej). Należy zatem taki regulamin traktować jako uchwałę o charakterze quasi-normatywnym.

⁸⁶ Uchwała nr 19 Krajowej Rady Notarialnej z 12.12.1997 r. – Kodeks etyki zawodowej notariusza.

⁸⁷ Podobnie w wyroku w sprawie III ZS 8/12.

⁸⁸ W sprawie III ZS 8/12 za sprzeczny z kodeksem etyki uznano zakaz zawierania przez notariuszy umów z portalami internetowymi w celu zamieszczenia danych teledresowych o kancelariach notarialnych.

⁸⁹ W ten sam sposób w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie III ZS 8/12.

⁹⁰ Uchwała nr VI/14/2008 Krajowej Rady Notarialnej z 15.02.2008 r. w sprawie określenia zakresu i formy zakładania i prowadzenia stron internetowych dla kancelarii notarialnych została wydana w wykonaniu delegacji określonej w § 6 ust. 2 uchwały nr 12 Krajowej Rady Notarialnej z 29.11.1991 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania kancelarii notarialnej (jednolity tekst ustalony zarządzeniem Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z 20.02.2008 r.), wydanej na podstawie art. 40 § 1 pkt 1 pr. not., upoważniającego Krajową Radę Notarialną do określenia zakresu i formy zakładania i prowadzenia stron internetowych dla kancelarii notarialnych. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu omawianego orzeczenia uznał tę delegację za niebudzącą wątpliwości.

sprzeczne z prawem⁹¹. Chodziło tu o postanowienia regulaminu, który przewidywał odmienne od określonych w art. 31 § 2 pr. not. reguły podejmowania uchwał przez walne zgromadzenie notariuszy izby. Według Sądu Najwyższego art. 31 § 2 pr. not. można co prawda uznać za normę semiimperatywną, która określa jedynie minimalne standardy dotyczące quorum i liczby głosów, ale ponieważ sąd nie kontroluje samego obowiązującego regulaminu, to nie ma podstaw do stwierdzenia sprzeczności z prawem uchwał podjętych na jego podstawie. W innym jednak orzeczeniu Sąd Najwyższy uznał, że podstawą oceny zgodności z prawem uchwały nie może być samo jej oparcie na wcześniejszej uchwale organu, która nie była zaskarżona przez Ministra Sprawiedliwości. Chodziło o uchwałę Krajowej Rady Notarialnej zobowiązującą w przyszłości do ustalenia zasad ponoszenia kosztów funkcjonowania Rejestru Aktów Poświadczenia Dziedziczenia⁹². Sąd Najwyższy wskazał, że pomijając okoliczność, iż wspomniana uchwała w żaden sposób nie wskazywała, w jaki sposób poruszona w niej kwestia zostanie uregulowana, sygnalizując jedynie zamiar Krajowej Rady Notarialnej, który miał zostać zrealizowany w przyszłości, należy zauważyć, że Minister Sprawiedliwości mógł zakładać, iż sposób ten będzie pozostawał w zgodzie z przepisami prawa, a w szczególności nie będzie przewidywał innego obciążenia dla notariuszy niż odpowiednio skonstruowane składki przewidziane w art. 23 pr. not. Wydaje się więc, że Sąd Najwyższy nie odrzucił poglądu o możliwości oceny zgodności uchwały z inną uchwałą, uznał jedynie, że uchwała poprzedzająca nie stanowiła podstawy wydania uchwały zaskarżonej.

6.3.3. Rażąca sprzeczność z prawem

W doktrynie podnosi się, że rażąca sprzeczność z prawem przejawia się szczególnie drastycznym naruszeniem norm prawa, niewymagającym dokonywania jakiegokolwiek wykładni, oczywistym dla każdego prawnika⁹³. Pojęciu rażącej sprzeczności z prawem Sąd Najwyższy nie miał okazji zbyt często poświęcać swoich rozważań, gdyż stosunkowo rzadko na tym uchybieniu oparte były skargi Ministra Sprawiedliwości⁹⁴. Najszerzej pojęciem tym zajął się w uzasadnieniu wyroku w sprawie I PO 11/94. Według Sądu Najwyższego pojęcie rażącego naruszenia prawa należy do tzw. zwrotów niedookreślonych, co powoduje, iż w każdym konkretnym przypadku rzeczą sądu jest stwierdzenie, czy mamy do czynienia z tego rodzaju kwalifikowanym naruszeniem prawa, czy też nie. Rozstrzygając sprawę, sąd powinien jednak zawsze – szczególnie zaś wówczas, gdy stanowiska stron są rozbieżne – wziąć pod uwagę dotychczasowe stanowisko orzecznictwa i ewentualnie piśmiennictwa. Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu

⁹¹ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 7/12.

⁹² Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 4/13.

⁹³ A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 47 nb 5, s. 485.

⁹⁴ Na rażące naruszenie prawa Minister Sprawiedliwości powołał się w sprawach I PO 11/94, I PO 7/96. Rażąca sprzeczność z prawem stwierdził Sąd Najwyższy w orzeczeniu w sprawie III SZ 1/99 uznając, że Krajowa Rada Notarialna stanowi organ wyższego stopnia nad radą izby notarialnej w postępowaniu o wyrażenie opinii w przedmiocie wniosku o powołanie na stanowisko notariusza, mimo że o stwierdzenie rażącego naruszenia prawa nie wnioskował Minister Sprawiedliwości. Podobnie w sprawie III SZ 2/99 Sąd Najwyższy uznał, że wymaganie składania przez kandydata na notariusza tzw. oświadczeń lustracyjnych, nieprzewidzianych w ustawie, stanowi rażące naruszenie prawa, tj. art. 11 i art. 12 pr. not., mimo braku wniosku Ministra Sprawiedliwości w tym kierunku.

Najwyższego, wskazał, że rażące naruszenie prawa ma miejsce wówczas, gdy treść aktu pozostaje w oczywistej i wyraźnej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter naruszenia powoduje, iż w jego rezultacie powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. W związku z tym Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że różnica poglądów między Krajową Radą Notarialną a Ministrem Sprawiedliwości jest typową różnicą w interpretacji prawa, a merytoryczny pogląd Krajowej Rady Notarialnej co do możliwości pobierania podatku od towarów i usług „obok” wynagrodzenia należnego notariuszowi nie może być zdyskwalifikowany jako ewidentnie sprzeczny z prawem i powodujący skutki nie do przyjęcia z punktu widzenia praworządności. Wskazują na to zdaniem Sądu Najwyższego znajdujące się w aktach sprawy opinie profesorów teorii prawa (dotyczące przyjętej metody wykładni) i prawa finansowego (dotyczące zgodności przyjętej przez Krajową Radę Notarialną wykładni z przepisami tego prawa).

Interesujące jest także rozstrzygnięcie w sprawie I PO 7/96, w którym częściowo Sąd Najwyższy podtrzymał pogląd wyrażony w wyżej cytowanym orzeczeniu, ale ponadto stanął na stanowisku, że wydanie przez organ samorządu notarialnego uchwały poza zakresem swojej kompetencji nie prowadzi do rażącego naruszenia prawa. Dla uzasadnienia tego poglądu wskazano, że wynika on z wątpliwości co do charakteru prawnego zaskarżonej uchwały (jej konsekwencji prawnych) oraz pewnej niejednoznaczności sformułowań prawa o notariacie w tym względzie. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy starał się dokonać wykładni pojęcia rażącej sprzeczności z prawem *in casu* i z tego względu podkreślił znaczenie okoliczności łagodzących. Nie da się jednak nie zauważyć, że wyrażony przez Sąd Najwyższy pogląd może budzić wątpliwości. Jedyne na marginesie należy przypomnieć, że obecnie znaczenie pojęcia rażącej sprzeczności uchwały z prawem straciło na znaczeniu, gdyż stanowi ono jedynie o dłuższym (6-miesięcznym zamiast 3-miesięcznym) terminie do zaskarżenia uchwały przez Ministra Sprawiedliwości. Nie umożliwia zaś, tak jak było to przed 9.06.2007 r., bezterminowego zaskarżenia uchwały.

7. ZAKRES KONTROLI SĄDU NAJWYŻSZEGO W ŚWIETLE ORZECZNICTWA

Niniejszy rozdział ma na celu ukazanie tych przypadków sprzeczności uchwały samorządu notarialnego z prawem, które zostały dostrzeżone w przeanalizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego. Pogrupowano je na związane z kompetencją do podjęcia uchwały (pkt 7.1.), naruszeniem prawa *sensu stricto* (pkt 7.2.) oraz uchybieniami formalnymi przy podejmowaniu uchwały (pkt 7.3.).

7.1. Kompetencja organu do podjęcia uchwały

7.1.1. Obowiązek wskazania podstawy prawnej podjętej uchwały

Według Sądu Najwyższego nie ulega żadnej wątpliwości, że uchwały organów samorządu notarialnego mogą być wydawane w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Muszą też być z nimi zgodne. Można więc przyjąć, że przepisy ustawy wyznaczają granice kompetencji organów samorządu

notarialnego⁹⁵. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że wykształcił on obowiązek leżący po stronie organu samorządu do wskazania podstawy prawnej wydanej uchwały⁹⁶. Według Sądu Najwyższego 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 należytych wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) – pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej. Jednocześnie zauważono jednak, że samo niewskazanie podstawy prawnej wydania uchwały nie może być wyłączną podstawą stwierdzenia naruszenia prawa⁹⁷.

Warto jednak podkreślić, że Sąd Najwyższy, czyniąc niejako odstępstwo od tej jednoznacznej linii orzeczniczej, w nowszym orzecznictwie przyjął, że organy samorządu notarialnego nie muszą powoływać się na konkretne upoważnienie (tzw. delegację) do wydania uchwały, gdy ich akty dotyczą wewnętrznych spraw samorządu. Zawsze jednak realizacja spraw samorządu notarialnego w formie uchwał poddana jest prawu powszechnie obowiązującemu⁹⁸.

7.1.2. Konieczność przysługiwania kompetencji do podjęcia uchwały

Konieczność przysługiwania kompetencji konkretnemu organowi do wydania uchwały w danej materii musi wynikać z wyraźnego przepisu prawa. Uchwała wydana bowiem przez organ niewłaściwy musi być uznana za sprzeczną z prawem⁹⁹. Przepisy dość szczegółowo określają tę kompetencję. W przypadku rady izby notarialnej jest to art. 35 pr. not.¹⁰⁰, w przypadku walnego zgromadzenia notariuszy izby – art. 30 pr. not.¹⁰¹, a w przypadku Krajowej Rady Notarialnej – art. 40 pr. not.¹⁰²

⁹⁵ Uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 7/09, III ZS 2/10, III ZS 19/10.

⁹⁶ Uzasadnienie orzeczeń w sprawach III SZ 2/99, III SZ 2/03.

⁹⁷ Uzasadnienie orzeczeń w sprawach III SZ 2/99, III SZ 2/03.

⁹⁸ Uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 4/10, III ZS 7/10.

⁹⁹ A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 22.

¹⁰⁰ Zgodnie z tym przepisem do zakresu działania rady izby notarialnej należy: 1) opiniowanie wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy; 2) nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy, zastępców notarialnych i aplikantów notarialnych oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności właściwej dla notariusza; 2a) nadzór nad wykonaniem obowiązkowego ubezpieczenia, o którym mowa w art. 19a pr. not.; 3) organizowanie szkolenia aplikantów notarialnych; 4) zarząd i rozporządzanie majątkiem izby; 5) zwoływanie walnych zgromadzeń notariuszy izby i wykonywanie uchwał tych zgromadzeń; 6) prowadzenie wykazów notariuszy, zastępców notarialnych i aplikantów notarialnych izby; 7) wykonywanie innych czynności przewidzianych prawem.

¹⁰¹ Według tego przepisu do zakresu działania walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej należy: 1) wybór prezesa i wiceprezesa oraz pozostałych członków rady izby notarialnej; 2) wybór członka Krajowej Rady Notarialnej; 3) wybór notariuszy do sądów dyscyplinarnych oraz rzecznika dyscyplinarnego; 4) zatwierdzenie sprawozdania rocznego i zamknięcia okresu rachunkowego, przedstawionego przez radę izby notarialnej; 5) uchwalenie budżetu; 6) ustalenie składek na określone cele; 7) załatwianie innych spraw w zakresie działania notariatu.

¹⁰² Według tej regulacji do zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej należy w szczególności: 1) uchwalanie regulaminu wewnętrznego urzędowania kancelarii; 2) przedstawianie opinii i propozycji w sprawach: a) taksy notarialnej, b) zmian przepisów dotyczących funkcjonowania notariatu; 3) współpraca z notariatami innych państw; 4) wyrażanie stanowiska w sprawach przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości lub inne organy samorządu notarialnego; 5) wybór spośród członków rady rzecznika dyscyplinarnego; 6) uchwalenie regulaminu swego urzędowania; 7) wypowiadanie się w sprawie zasad etyki zawodowej notariuszy; 8) ustalanie wysokości składek miesięcznych notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego

Z orzecznictwa wynika, że można dokonać szczegółowego podziału kompetencji pomiędzy te trzy organy. Krajowa Rada Notarialna jest reprezentantem notariatu (art. 38 pr. not.). Przysługują jej, i tylko jej, kompetencje do podejmowania wszelkiego rodzaju działań, które wiążą się z reprezentowaniem notariatu na zewnątrz, oraz kompetencje wymienione w art. 40 § 1 pkt 1–10 pr. not., ewentualnie kompetencje wynikające z innych przepisów prawa. Kompetencje rady izby notarialnej określa art. 35 pr. not., 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 pr. not. oraz może załatwiać sprawy dotyczące działalności notariatu, które nie mieszczą się w zakresie kompetencji pozostałych dwóch organów samorządu notarialnego (art. 30 § 1 pkt 7 pr. not.)¹⁰³.

Odnosząc się do kompetencji rady izby notarialnej, orzecznictwo Sądu Najwyższego przyjęło, że zakres działania rady izby notarialnej jest określony wyczerpująco, bowiem rada może wykonywać wyłącznie czynności określone w art. 35 pkt 1–6 pr. not. oraz „inne czynności przewidziane prawem” (art. 35 pkt 7 pr. not.)¹⁰⁴. W orzecznictwie wskazano jednak, że art. 35 pr. not. formułuje przede wszystkim zadania rady izby notarialnej, które mogą, lecz nie muszą, być wykonywane w formie uchwał. Nie wszystkie zadania określone w tym przepisie formułują jednak kompetencje prawodawcze dla samorządu, w tym sensie, że umożliwiają podejmowanie uchwał, które wkraczałyby w sferę prawa powszechnie obowiązującego¹⁰⁵.

W wyroku w sprawie III SZ 2/99 przyjęto, że ani przepis art. 35 pr. not., ani jakikolwiek 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. Według Sądu Najwyższego stworzenie takiego pozaustawowego wymagania narusza przepisy ustawy dotyczące tego, jakie wymagania formalne powinien spełniać kandydat na notariusza.

W orzecznictwie przyjęto w sposób jednoznaczny, że z kompetencji nadzorczych rady izby notarialnej nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy (art. 35 pkt 2 pr. not.) nie można wywieść kompetencji do określenia w formie uchwały rodzaju deliktów dyscyplinarnych¹⁰⁶. Według Sądu Najwyższego nie jest

oraz zasad ich wydatkowania; 8a) uchwalanie zasad zwalniania aplikantów od ponoszenia w całości lub w części opłaty rocznej, a także odraczania jej płatności lub rozkładania jej na raty; 9) ustalanie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów; 10) ustalanie zasad i trybu zwoływania kongresu notariuszy.

¹⁰³ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 3/13.

¹⁰⁴ Uzasadnienie orzeczenia w sprawie III SZ 2/99.

¹⁰⁵ Por. uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 4/10 i III ZS 7/10, dotyczących uchwał regulujących warunki i skutki uzyskania wpisu na listę aplikantów, rozpoczęcia i czasu trwania aplikacji oraz form zatrudnienia aplikanta, które nie mogą być sprzeczne z prawem powszechnie obowiązującym.

¹⁰⁶ Uzasadnienia orzeczeń w sprawach III SZ 2/03 (pobieranie zaniżonych wynagrodzeń i nagminnego dokonywania czynności poza siedzibą kancelarii), III ZS 4/09 (zakaz zakładania i prowadzenia indywidualnych stron internetowych kancelarii notarialnych), III ZS 8/12 (zakaz zawierania umów z portalami internetowymi w celu umieszczenia danych teleadresowych kancelarii notarialnej).

wykluczone kierowanie informacjami uzyskanych w wyniku przeprowadzonych przez rady izb notarialnych wizytacji do wiadomości członków samorządu notarialnego, tyle że nie z powołaniem się na formę uchwały, która w takim przypadku nie ma kompetencyjnego oparcia ustawowego. Rada izby notarialnej nie ma ustawowych kompetencji do abstrakcyjnego określania rodzajów deliktów dyscyplinarnych notariuszy, ale jest uprawniona do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyłącznie w konkretnym przypadku deliktu dyscyplinarnego stwierdzonego m.in. podczas wizytacji¹⁰⁷. Z kompetencji do organizacji aplikacji notarialnej nie można zaś wywieść uprawnienia do formułowania deliktów dyscyplinarnych aplikantów notarialnych¹⁰⁸. Uzasadniając ten pogląd, wskazano jednoznacznie, że decyzja o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza czy aplikanta notarialnego musi być zawsze decyzją indywidualną (*in concreto*), zależną od wagi i rangi konkretnego działania determinującego wszczęcie postępowania. Wobec powyższego niedopuszczalne jest tworzenie wbrew przepisom ustawy, w drodze aktów prawnych niższego rzędu, np. uchwał, przepisów pozwalających na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w sposób generalny (*in abstracto*) w każdym przypadku zaistnienia zdarzenia opisanego w normie sankcjonującej. Rozumowanie odmienne sprzeciwiałoby się zasadzie supremacji aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa, nad aktem niższej rangi, jakim jest regulamin aplikacji notarialnej uchwalony przez organ samorządu zawodowego (*lex superior derogat legi inferiori*)¹⁰⁹.

Istotne jest podkreślenie, że w ocenie Sądu Najwyższego w ramach swobody działania samorządu notarialnego dopuszczalne jest dookreślenie przez organy samorządu szczegółowych (w tym wypadku chodziło o radę izby notarialnej) rozwiązań ustrojowych w zakresie organizacji działalności tych organów, w tym zagadnień związanych z trybem podejmowania uchwał¹¹⁰. Oczywiście jednak rozwiązania te nie mogą być sprzeczne z regulacją ustawową.

W wyroku w sprawie III SZ 2/96 wskazano, że kompetencja rady izby notarialnej do opiniowania wniosków w przedmiocie powołania asesorów notarialnych (art. 35 pkt 1 pr. not.¹¹¹) nie upoważnia do podjęcia uchwały walnego zgromadzenia notariuszy izby o obowiązku uzyskania pozytywnej opinii rady przed zatrudnieniem asesora notarialnego. Według Sądu Najwyższego o ostatecznym zatrudnieniu kandydata na stanowisku asesora notarialnego nie decydowałby Minister Sprawiedliwości ani notariusz deklarujący gotowość zawarcia z kandydatem umowy o pracę, lecz *de facto* rada izby notarialnej, gdyż to jej pogląd decydowałby o tym, czy konkretny kandydat może być notariuszem w danym okręgu. Warto jednak wskazać, że pogląd o braku kompetencji rady izby notarialnej był w omawianym orzeczeniu podniesiony jedynie ubocznie, gdyż Sąd Najwyższy stwierdził przede wszystkim sprzeczność zaskarżonej uchwały z ówczesnymi przepisami o powoływaniu asesorów. Brak było przy tym jakiegokolwiek refleksji nad tym, czy rada izby notarialnej była uprawniona do podjęcia uchwały w przedmiocie trybu powoływania asesorów.

¹⁰⁷ Uzasadnienie wyroku w sprawie III SZ 2/03.

¹⁰⁸ Por. uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 4/10, III ZS 7/10, III ZS 16/10 (nieuczestniczenie w szkoleniu przez aplikanta lub nieprzystąpienie do kolokwium).

¹⁰⁹ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 16/10.

¹¹⁰ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 1/13.

¹¹¹ Chodzi o brzmienie tego przepisu do 23.08.2013 r. Od tego dnia rady izb notarialnych utraciły prawo opiniowania takich wniosków w związku z likwidacją asesury.

Rozważając kompetencję rady izby notarialnej do organizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej (art. 35 pkt 3 i art. 73 pr. not.), Sąd Najwyższy uznał jednak za zgodną z prawem uchwałę, w której sprecyzowano kryteria uznania notariusza za wyróżniającego się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi¹¹². 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 r.o.a.n., a więc sprawdzenie, czy kandydat „wyróżnia się wysokimi kwalifikacjami i umiejętnościami dydaktycznymi”. Ani prawo o notariacie, ani rozporządzenie wykonawcze nie wyjaśniają, według jakich kryteriów należy dokonać tejsz 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 aplikantów¹¹³.

Według Sądu Najwyższego kompetencje **walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej** enumeratywnie zostały określone w art. 30 § 1 pr. not., zgodnie z którym do zakresu działania walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej należy:

- wybór prezesa i wiceprezesa oraz pozostałych członków rady izby notarialnej,
- wybór członka Krajowej Rady Notarialnej,
- wybór notariuszy do sądów dyscyplinarnych oraz rzecznika dyscyplinarnego,
- zatwierdzanie sprawozdania rocznego i zamknięcia okresu rachunkowego, przedstawionego przez radę izby notarialnej,
- uchwalenie budżetu,
- ustalenie składek na określone cele,
- załatwianie innych spraw w zakresie działania notariatu.

Z brzmienia art. 30 § 1 pr. not. Sąd Najwyższy wywiódł, że walne zgromadzenie notariuszy nie posiada kompetencji w zakresie organizowania aplikacji notarialnej, gdyż kompetencja ta należy zgodnie z art. 35 pkt 3 pr. not. do zadań rady izby notarialnej. Kompetencje zaś walnego zgromadzenia notariuszy izby zasadniczo sprowadzają się do spraw związanych z wyborem osób pełniących określone funkcje w strukturze samorządu notarialnego oraz spraw związanych ze sferą finansową działania izby notarialnej¹¹⁴.

W wyroku w sprawie III SZ 4/99 Sąd Najwyższy wyjaśnił, jak należy rozumieć kompetencję walnego zgromadzenia notariuszy izby do podejmowania uchwał w innych sprawach w zakresie działania notariatu (art. 30 § 1 pkt 7 pr. not.). Wskazano w tym orzeczeniu, że nie jest trafny pogląd Ministra Sprawiedliwości, iż przepis art. 30 § 1 pkt 7 pr. not. nie stwarza walnemu zgromadzeniu notariuszy izby notarialnej podstawy do podejmowania tzw. działań stanowiących, lecz przyznaje zgromadzeniu wyłącznie uprawnienia do wykonywania zadań opiniodawczych, bowiem jest oczywiste, że określanie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania

¹¹² Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 19/10.

¹¹³ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 19/10.

¹¹⁴ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 18/10.

naboru na aplikację notarialną jest załatwianiem spraw należących do „zakresu działania notariatu”. Oznacza to, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego podstawa z art. 30 § 1 pkt 7 pr. not. uprawnia do podejmowania uchwał prawodawczych, które muszą być jednak zgodne z prawem powszechnie obowiązującym. Rozwijając ten wątek przyjęto, że pojęcie sprawy w zakresie działania notariatu należy ujmować szeroko, gdyż są to sprawy dotyczące zarówno notariuszy i ich działalności, jak i sprawy samorządu zawodowego¹¹⁵.

Do sfery uchwałodawczej walnego zgromadzenia notariuszy izby nie należy jednak rozstrzyganie w przedmiocie składek na potrzeby samorządu notarialnego, gdyż zagadnienie to należy do wyłącznej kompetencji Krajowej Rady Notarialnej (art. 40 § 1 pkt 8, art. 23 pr. not.). Z tego względu uznano za sprzeczne z prawem uchwały, które zobowiązały radę izby notarialnej do zaprzestania pobierania składki na potrzeby samorządowe izby¹¹⁶ lub do określonego rozporządzenia zebranymi składkami¹¹⁷. W orzecznictwie podkreślono jednak, że chodzi tu jedynie o składki na cele samorządowe, ze względu na fakt, że w drugim zdaniu art. 23 pr. not. przewidziano możliwość określenia przez uchwałę właściwej izby notarialnej opłacania składki, ale na inne określone cele. Tak więc przepis art. 30 § 1 pkt 6 pr. not. odnosi się wyłącznie do ustalania składek na te (inne) określone cele. Oznacza to, że walne zgromadzenie notariuszy właściwej izby notarialnej ma kompetencje co do poboru (zaprzestania poboru) tylko składek na inne cele niż samorządowe.

Sprzeczne z kompetencjami walnego zgromadzenia notariuszy jest także uchwalanie kar finansowych za nieobecność na walnym zgromadzeniu. Zagadnienie to zgodnie z wymaganiami konstytucyjnymi jest zastrzeżone do materii ustawowej. Ponadto ustawa nie przewiduje innej formy odpowiedzialności notariusza niż odpowiedzialność dyscyplinarna (art. 50 pr. not.)¹¹⁸.

Odnosząc się do kompetencji uchwałodawczych **Krajowej Rady Notarialnej** przyjęto, że przepis art. 40 § 1 pr. not. nie jest przepisem, z którego dla Krajowej Rady Notarialnej wynikałaby kompetencja do uregulowania opłat wnoszonych przez notariuszy za dokonywanie wpisów w Rejestrze Aktów Poświadczenia Dziedziczenia. Katalog kompetencji Krajowej Rady Notarialnej z art. 40 § 1 pkt 1–8 pr. not., zdaniem Sądu Najwyższego, nie ma co prawda zamkniętego charakteru, jednak z samego posłużenia się w treści art. 40 § 1 pr. not. zwrotem „w szczególności” nie wynika, aby Krajowa Rada Notarialna jako organ samorządu notarialnego dysponowała uprawnieniami do podejmowania uchwał w dowolnej kwestii, która nie została zastrzeżona do właściwości innych organów samorządu notarialnego. Wymagane jest w tym istnienie wyraźnej podstawy normatywnej. Według Sądu Najwyższego nakładanie przez Krajową Radę Notarialną na notariuszy jakichkolwiek innych niż składki obowiązków finansowych nie znajduje uzasadnienia w ustawie¹¹⁹.

W interesującym wyroku w sprawie III SZ 3/03 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że z przepisu art. 40 § 1 pkt 4 pr. not. (wyrażanie stanowiska przez Krajową Radę

¹¹⁵ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 3/13.

¹¹⁶ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 3/11.

¹¹⁷ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 3/13. W tym wypadku uchwała walnego zgromadzenia jest dodatkowo sprzeczna z kompetencjami rady izby notarialnej określonymi w art. 35 pkt 4 pr. not.

¹¹⁸ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 9/13.

¹¹⁹ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 4/13.

Notarialną w sprawach przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości lub inne organy samorządu notarialnego) nie wynika, iż kompetencja tego organu obejmuje możliwość wiążącego wypowiedania się przezeń we wszystkich sprawach przedstawianych mu przez Ministra Sprawiedliwości lub inne organy samorządu notarialnego. W szczególności kompetencja Krajowej Rady Notarialnej polegająca na wiążącym, nawet gdy związanie dotyczyć miałyby jedynie członków samorządu notarialnego, rozstrzygnięciu określonego problemu w następstwie przedstawienia sprawy przez inne organy samorządu notarialnego nie obejmuje upoważnienia do podejmowania uchwał poza zakresem zagadnień, które należą do właściwości tych organów. W zakresie działania tych organów nie mieści się zaś ustalenie w sposób ogólny wykładni powszechnie obowiązującego prawa.

Również na gruncie kompetencji dotyczącej wypowiedania się w sprawie zasad etyki zawodowej notariuszy (art. 40 § 1 pkt 7 pr. not.) Sąd Najwyższy przyjął, że nie jest dopuszczalna wykładnia prawa powszechnie obowiązującego. Zwłaszcza nie jest dopuszczalne na tej podstawie formułowanie deliktu dyscyplinarnego¹²⁰.

W wyroku w sprawie III ZS 5/13 Sąd Najwyższy doprecyzował znaczenie zadania określonego w art. 40 § 1 pkt 9 pr. not., z którego wynika upoważnienie Krajowej Rady Notarialnej do ustalenia programu aplikacji notarialnej. Według Sądu Najwyższego upoważnienie organu samorządu zawodowego do określenia przedmiotu zajęć prowadzonych w ramach aplikacji nie oznacza wprawdzie upoważnienia do wprowadzenia zasad weryfikacji wiedzy uzyskanej w toku zajęć, jednak przeprowadzenie kolokwiiów i sprawdzianów może być cenną wskazówką dla aplikantów notarialnych w aspekcie opanowania wiedzy objętej aplikacją. Co ciekawe, według Sądu Najwyższego ogólnikowość zapisów uchwały nie powoduje jej sprzeczności z prawem. Stwierdzono przy tym, że Krajowa Rada Notarialna powinna rozważyć jednak, czy wskazana w skardze blankietowość programu szkolenia i brak precyzyjnego określenia godzin zajęć z poszczególnych zagadnień prawa nie spowoduje dysproporcji w jednolitości szkolenia w całej Polsce i w zapewnieniu jednakowych standardów wszystkim aplikantom notarialnym.

7.1.3. Zakaz wkraczania w sferę prawa powszechnie obowiązującego

Według Sądu Najwyższego jako swoiste naruszenie kompetencji przez organ samorządu notarialnego należy rozumieć regulowanie materii, która należy do organów stanowiących prawo powszechnie obowiązujące. Wynika z tego, że uchwały samorządu nie mogą wkraczać w materię uregulowaną bądź poddaną regulacji ustawowej poza sprawami powierzonymi samorządowi należącymi do jego zadań i kompetencji¹²¹. Warto przy tym podkreślić, że według Sądu Najwyższego kompetencja uchwałodawcza organów samorządu notarialnego nie zasadza się na upoważnieniu z ustawy do jej skonkretyzowania wykonawczego, tak jak to ma miejsce w relacji

¹²⁰ Uzasadnienie orzeczenia w sprawie III SZ 4/03 (zakaz uczestnictwa notariusza w przetargach na świadczenie usług notarialnych).

¹²¹ Por. uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 4/10 i III ZS 7/10.

między ustawą a aktem do niej wykonawczym¹²². Oznacza to, że treść uchwały nie może ingerować w materię, która została uregulowana ustawowo¹²³.

Powyższy pogląd znalazł zastosowanie szczególnie w orzeczeniach dotyczących wysokości lub zasad pobierania taksy notarialnej. Zdaniem Sądu Najwyższego organy samorządu notarialnego nie są uprawnione do stanowienia wytycznych w sprawie stosowania taksy za czynności notarialne¹²⁴. W orzeczeniu w sprawie III SZ 1/03 podkreślono zaś, że zgodnie z art. 35 pkt 2 pr. not., na który powołano się przy podjęciu uchwały, do zakresu działania rady izby notarialnej należy nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności notariusza, w przepisie tym nie przewidziano natomiast uprawnień uchwałodawczych tego organu ani jakichkolwiek kompetencji do stanowienia norm regulujących wynagrodzenie za czynności notarialne¹²⁵. Sąd Najwyższy podkreślił, że skarżący trafnie podnosił, wskazując na wkroczenie przez Krajową Radę Notarialną w materię zastrzeżoną dla rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, że zaskarżona uchwała narusza przepisy rozporządzenia o taksie notarialnej¹²⁶ w związku z art. 5 pr. not.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślono jednak, że jeżeli pewien akt prawny (w tym przypadku chodziło o zarządzenie Ministra Sprawiedliwości) wprowadza niedookreślony tryb postępowania (w tym przypadku chodziło o przeprowadzenie naboru na aplikację notarialną) i tworzy organom notarialnym szerokie możliwości działania w ramach ich kompetencji, to organ wydający ten akt prawny nie powinien występować z zarzutami, gdy samorząd notarialny z takich możliwości korzysta¹²⁷. Oznacza to, że w razie braku zastrzeżenia pewnej sfery dla ustawodawcy organy samorządu notarialnego mogą podejmować stosowne uchwały, jeżeli tylko mieści się to w przedmiotowym zakresie ich właściwości.

Sąd Najwyższy wskazał również, że jeżeli uchwała organu samorządu notarialnego jedynie powtarza treść prawa powszechnie obowiązującego, to mimo iż jest to zabieg zbędny, nie może być on uznany za działanie sprzeczne z prawem¹²⁸.

Zakaz wkraczania w sferę prawa powszechnie obowiązującego w ocenie Sądu Najwyższego oznacza także – wbrew odmiennym poglądom doktryny¹²⁹ – zakaz dokonywania przez organy samorządu notarialnego **wykładni** tego prawa¹³⁰. Według Sądu Najwyższego nie ma podstaw prawnych do przyznania takiego uprawnienia organom samorządowym, nawet jeżeli ograniczałoby się ono do związania jedynie

¹²² Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 4/10.

¹²³ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 1/13.

¹²⁴ Uzasadnienie orzeczeń w sprawach III SZ 3/96 (zakaz pobierania wynagrodzenia niższego niż określone w przepisach o maksymalnej stawce taksy notarialnej), III SZ 2/03 (uchwała traktująca pobieranie stałej, rażąco niskiej stawki wynagrodzenia jako podstawy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego).

¹²⁵ W sprawie tej Sąd Najwyższy kontrolował uchwałę rady izby notarialnej określającą przysługiwanie notariuszowi wynagrodzenia za sporządzenie odpisu aktu notarialnego dotyczącego czynności cywilnoprawnych stanowiących przedmiot opodatkowania.

¹²⁶ Chodziło tu o rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12.04.1991 r. w sprawie taksy notarialnej (Dz. U. Nr 33, poz. 146), uchylone 30.06.2004 r. w wyniku wejścia w życie wyroku TK z 10.12.2003 r. (K 49/01), Dz. U. Nr 217, poz. 2142.

¹²⁷ Por. uzasadnienie orzeczenia w sprawie III SZ 6/96.

¹²⁸ Por. uzasadnienie orzeczenia w sprawie III SZ 3/96. Niejednoznacznie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie III SZ 1/03.

¹²⁹ Por. A. Oleszko, *Nadzór...*, s. 21, który przytacza przykłady uchwał samorządu notarialnego, które jego zdaniem prawidłowo dokonały wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

¹³⁰ Uzasadnienie orzeczeń w sprawach I PO 7/96, III SZ 3/03, III SZ 4/03, III ZS 7/09, III ZS 2/10.

określonej grupy osób (członków samorządu)¹³¹. Upoważnienie do wiążącego dokonywania tzw. abstrakcyjnej wykładni prawa powszechnie obowiązującego musi wynikać z wyraźnego sformułowania ustawy. Z tego m.in. względu zakwestionowano błędną praktykę wielu rad izb notarialnych, które w swoich uchwałach przyjmowały, że wpis na listę aplikantów nie jest równoznaczny z rozpoczęciem odbywania aplikacji i ma charakter „rejestracji” przyszłego kandydata¹³².

7.1.4. Zakaz wkraczania w kompetencję innych organów państwowych

Sąd Najwyższy podkreśla też szczególnie, że treść uchwał samorządu notarialnego nie może wkraczać w kompetencje innego organu, nawet jeżeli nie polegają one na wydaniu aktu prawa powszechnie obowiązującego. W uzasadnieniu wyroku w sprawie III SZ 2/99 podkreślono, że wymaganie od kandydatów na notariuszy tzw. oświadczeń lustracyjnych i ich weryfikacja przez rady izb notarialnych stanowi naruszenie kompetencji Rzecznika Interesu Publicznego¹³³, zaś poprzez „zobowiązanie” Ministra Sprawiedliwości do poinformowania Krajowej Rady Notarialnej o tym, jakiej treści oświadczenie zostało złożone i czy jest prawdziwe, naruszenie kompetencji Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który jest sądem właściwym do orzekania o zgodności z prawdą takich oświadczeń. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że organy samorządu notarialnego nie są uprawnione do nakładania obowiązków prawnych na Ministra Sprawiedliwości¹³⁴.

7.1.5. Zakaz wkraczania w kompetencję innych organów samorządu notarialnego

Według Sądu Najwyższego przez uchwały sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 47 § 1 pr. not. należy rozumieć także uchwały wkraczające w kompetencje innych organów samorządu notarialnego, a w szczególności sprzeczne z uchwałami organów uprawnionych do ich podejmowania¹³⁵.

W sposób jednoznaczny Sąd Najwyższy wskazuje, że wypowiedanie się w sprawie etyki zawodowej notariuszy należy do ustawowych kompetencji Krajowej Rady Notarialnej (art. 40 § 1 pkt 7 pr. not.), która może formułować ogólniejsze oceny określonych zachowań notariuszy sprzeniewierzających się uregulowaniom kodeksu etyki zawodowej notariuszy¹³⁶. Z tego względu podejmowanie w tej materii uchwały przez radę izby notarialnej musi być uznane za sprzeczne z prawem¹³⁷. Zagadnienia związane z organizacją aplikacji notarialnej są zaś zastrzeżone dla rady izby notarialnej, a nie dla walnego zgromadzenia notariuszy izby¹³⁸. Podobnie za uchybienie przez walne zgromadzenie notariuszy izby uznano uchwałę dotyczącą

¹³¹ Uzasadnienie w sprawie III SZ 4/03.

¹³² Uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 7/09, III ZS 2/10, III ZS 4/10.

¹³³ Chodzi o kompetencje Rzecznika Interesu Publicznego określone w ustawie z 11.04.1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 42, poz. 428), uchylonej 15.03.2007 r. (za wyjątkiem jej art. 30).

¹³⁴ Podobnie w wyroku w sprawie III SZ 3/99.

¹³⁵ Por. uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 3/11, III ZS 3/13.

¹³⁶ Uzasadnienia wyroków w sprawach III SZ 2/03, III ZS 8/12.

¹³⁷ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 4/09.

¹³⁸ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 18/10.

poboru składek na cele samorządu notarialnego, co należy do kompetencji wyłącznej Krajowej Rady Notarialnej¹³⁹.

Według Sądu Najwyższego skoro z art. 35 pkt 4 pr. not. wynika, że rozporządzenie 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 pr. not. uznal za uzasadniony¹⁴⁰.

Sąd Najwyższy wskazał też, że art. 35 pkt 4 pr. not. nie upoważnia rady izby do decydowania o wysokości składek, do ponoszenia których upoważnieni są notariusze należący do danej izby. Wyłączną kompetencję w tym zakresie posiada Krajowa Rada Notarialna, co potwierdza art. 40 § 1 pkt 8 pr. not. W związku z tym uchwała rady izby notarialnej uznająca część składki uiszczoną przez notariuszy danej izby, niezgodnie z uchwałą Krajowej Rady Notarialnej, za nadpłatę i przekazująca ją na inne cele stanowi naruszenie kompetencji uchwałodawczych Krajowej Rady Notarialnej¹⁴¹.

7.1.6. Kompetencja organu jako obowiązek uchwałodawczy

Z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika w sposób jednoznaczny, że za sprzeczne z prawem uznaje on takie uchwały, które prowadzą do niewykonywania przysługujących określönemu organowi samorządu notarialnego kompetencji ustawowych. Do takich uchwał należą m.in. uchwały o **odmowie lub ograniczeniu opiniowania** przez rady izb notarialnych kandydatów na stanowisko notariuszy¹⁴². W ocenie Sądu Najwyższego kompetencja organów samorządu do wydania na wniosek Ministra Sprawiedliwości stosownej uchwały stanowi obowiązek organu, a nie jego uprawnienie. Powyższe zadanie stanowi przedmiot kompetencji samorządowego organu notarialnego, a w ramach powyższej kompetencji organ samorządowy niejako zastępuje administracyjny organ państwa. 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 spraw¹⁴³. Z tego względu, zdaniem Sądu Najwyższego, odmowa opiniowania kandydatów – bez względu na przyczynę – jest sprzeczna z przepisami prawa o notariacie mającymi charakter norm ustrojowych dla notariatu¹⁴⁴. Sąd Najwyższy podkreślił przy tym, że niedopuszczalne jest wstrzymanie się z wykonywaniem tego obowiązku do czasu uchwalenia przez Ministra Sprawiedliwości planu rozmieszczenia kancelarii notarialnych, gdyż ustawa nie wprowadza takiego warunku dla wydania opinii o kandydacie¹⁴⁵. W uzasadnieniu sprawy I PO 11/95 sąd podkreślił zaś, że uchwała ograniczająca opiniowanie kandydatów na notariuszy jedynie do dwóch razy w roku stoi w sprzeczności z art. 106 k.p.a., który nakazuje przedstawić stanowisko

¹³⁹ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 3/11.

¹⁴⁰ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 3/13.

¹⁴¹ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 2/13.

¹⁴² Por. sprawy I PO 4/94, I PO 7/94, I PO 8/95, I PO 11/95.

¹⁴³ Uzasadnienia orzeczeń w sprawach I PO 4/94, I PO 8/95.

¹⁴⁴ Uzasadnienie orzeczenia w sprawie I PO 7/94.

¹⁴⁵ Uzasadnienia orzeczeń w sprawach I PO 4/94 i I PO 7/94.

organu niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania.

Podobne stanowisko zajmował Sąd Najwyższy w związku z uchwałami organów samorządu notarialnego dotyczącymi **wstrzymania się z przeprowadzeniem konkursu na aplikację notarialną**. W wyroku w sprawie III SZ 4/99 przyjęto, że organizowanie i prowadzenie aplikacji jest ustawowym obowiązkiem rady izby notarialnej (art. 73 pr. not.) i żaden z przepisów nie przewiduje instytucji zawieszenia wykonywania tego obowiązku ani nie upoważnia żadnego z organów samorządu notarialnego do wprowadzenia zakazu przeprowadzania naboru na aplikację notarialną w danym roku.

Oddzielna grupa orzeczeń dotyczyła obowiązków rad izb notarialnych związanych z prowadzeniem **aplikacji** dla osób, które zdały egzamin wstępny i spełniały warunki do wpisu na listę aplikantów notarialnych. W sprawach tych, które wynikały z lawinowo rosnącej liczby aplikantów, Sąd Najwyższy uznał, że w zaskarżonych uchwałach został wyrażony sprzeciw wobec wynikającego z ustawy obowiązku stworzenia warunków organizacyjnych zapewniających każdemu aplikantowi prawo do odbycia aplikacji w przewidzianym terminie. Jest to sprzeciw wobec prawa powszechnie obowiązującego, któremu organy samorządu w określonym zakresie nie chcą się poddać i nie chcą odpowiednio mobilizować do wykonania celów ustawy swych członków¹⁴⁶.

Na gruncie tego typu spraw Sąd Najwyższy podkreślił także m.in. wynikający z prawa obowiązek rady izby notarialnej **wyznaczenia patrona** dla aplikanta¹⁴⁷. Według Sądu Najwyższego obciążenie tym obowiązkiem aplikanta narusza przepisy ustawowe. Nie można bowiem przyjąć, że dopuszczalne jest uzależnienie rozpoczęcia szkolenia od warunków, które nie wynikają z przepisu. Według Sądu Najwyższego wprowadzenie takiego rozwiązania uniemożliwia rozpoczęcie aplikacji notarialnej i stanowi naruszenie publicznoprawnego obowiązku rady izby notarialnej¹⁴⁸. Również przyjęcie uchwały, w której możliwość wyznaczenia danego notariusza na patrona uzależniono od jego zgody na wpisanie na specjalną listę, uznano za sposób niewypełnienia spoczywającego na samorządzie obowiązku¹⁴⁹. Sąd Najwyższy uznał bowiem, że w uchwale nie określa się warunków (przyczyn) odmowy podjęcia się przez notariusza obowiązków wobec aplikanta, ale ustanawia się procedurę, w której podjęcie się takich obowiązków może stawać się raczej zdarzeniem wyjątkowym, natomiast niepoddanie się takiej specjalnej procedurze pozostawałoby poza oceną samorządu notarialnego¹⁵⁰. W ostateczności doprowadziło to Sąd Najwyższy do konkluzji, że obowiązek wyznaczenia patrona po stronie rady izby notarialnej ma swój odpowiednik w obowiązku notariusza przyjęcia tej funkcji¹⁵¹. Jak trafnie wskazał bowiem Sąd Najwyższy, przyjęcie odmiennego stanowiska

¹⁴⁶ Por. uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 4/10, III ZS 7/10.

¹⁴⁷ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 5/10. Pogląd ten wyrażono także w indywidualnych sprawach notariuszy, którzy odwołali się do Krajowej Rady Notarialnej od uchwały wyznaczającej ich patronami aplikantów – por. uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 20/10, III ZS 21/10, III ZS 22/10.

¹⁴⁸ Uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 7/09, III ZS 2/10, III ZS 18/10, III ZS 19/10, III ZS 20/10, III ZS 21/10, III ZS 22/10.

¹⁴⁹ Uzasadnienie orzeczenia w sprawie III ZS 18/10, III ZS 19/10.

¹⁵⁰ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 5/10.

¹⁵¹ Uzasadnienia wyroków w sprawach III ZS 13/10, III ZS 14/10, III ZS 20/10, III ZS 21/10, III ZS 22/10.

oznaczałoby, iż notariusze swoim zachowaniem mogą faktycznie derogować przepis ustawy zobowiązujący samorząd notarialny do szkolenia aplikantów¹⁵².

Sąd Najwyższy uznał także, że rada izby notarialnej ma obowiązek rozpoznać wspólny wniosek notariusza i aplikanta o wyznaczenie go na jego patrona. Wskazano jednak wyraźnie, że złożenie wniosku przez notariusza i aplikanta o objęcie patronatem nie stwarza bezwzględneho obowiązku rady jego uwzględnienia. Sąd Najwyższy uznał jednak, iż nie jest zasadne twierdzenie, że jedyną formą oceny notariusza jest okresowa wizytacja jego kancelarii i że rada nie ma obowiązku przeprowadzenia tej wizytacji specjalnie w celu oceny notariusza mającego zostać patronem aplikanta, jeżeli nie jest w stanie dokonać tej oceny na podstawie innych posiadanych informacji o notariuszu. Zdaniem Sądu Najwyższego rada izby notarialnej nie może uchylić się od obowiązku merytorycznej oceny zasadności wniosku notariusza o wyznaczenie go patronem aplikanta, tym bardziej w sytuacji, gdy wnosi o to również aplikant. Jest to ustawowy obowiązek rady o charakterze publicznym, a sposób jego wykonywania został pozostawiony radzie, w granicach wyznaczonych prawem i jego celem. Jeżeli rada izby notarialnej uważa, że notariusz proponowany jako patron aplikanta nie spełnia wymagań przewidywanych prawem, to powinna wyznaczyć jako patrona innego notariusza¹⁵³.

7.2. Sprzeczność z prawem *sensu stricto*

Za naruszenie prawa *sensu stricto* można uznać sytuację, gdy organ wydaje uchwałę w zakresie swoich kompetencji, przy czym merytorycznie uchwała ta pozostaje w sprzeczności z prawem. Warto jednak wskazać, że nie wszystkie orzeczenia Sądu Najwyższego, które przyjęły taką sprzeczność z prawem i nie odnosiły się do kompetencji organu ją podejmującego, dokonały tego w sposób prawidłowy. Przykładowo w sprawie I PO 2/96 Sąd Najwyższy zakwestionował wiele postanowień uchwały rady izby notarialnej dotyczącej przebiegu asesury notarialnej, w tym przede wszystkim postanowienia określające maksymalny czas trwania asesury, wprowadzające prawo do decydowania o zakończeniu asesury, ograniczające wizytację asesury, zalecające zawieranie z asesorami umów o pracę na czas określony oraz uznające za uchybienie godności zawodu wypowiedzenie umowy o pracę przez asesora lub ubieganie się przez asesora o nominację na notariusza „przed formalnym zakończeniem asesury”. Nie może być wątpliwości, że podjęta uchwała pozostaje w sprzeczności z prawem, gdyż to ustawa określała warunki odbywania asesury. Podstawowym zagadnieniem, które nie zostało jednak podjęte w tej sprawie, był brak kompetencji rady izby notarialnej do regulowania tych kwestii. Nie wynikają one bowiem z art. 35 pr. not. oraz innych przepisów prawa. Podjęta uchwała wkraczała więc w kompetencję ustawową, dążąc do jej uzupełnienia¹⁵⁴. Jak więc widać, niekiedy rozróżnienie między naruszeniem prawa *sensu stricto*, a wynikającym z naruszenia przepisów o kompetencji nie jest łatwe.

¹⁵² Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 19/10.

¹⁵³ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 8/10, w którym Sąd Najwyższy rozstrzygnął wspólnie sprawy III ZS 8/10, III ZS 9/10, III ZS 10/10, III ZS 11/10, III ZS 12/10.

¹⁵⁴ Podobna sytuacja miała miejsce w omawianej już sprawie III SZ 2/96.

7.2.1. *Sprzecznosc z Konstytucją RP i zasadami konstytucyjnymi*

Według Sądu Najwyższego uchwała organu samorządu notarialnego nie może pozostawać w sprzeczności z Konstytucją RP, gdyż samorząd zawodowy jest instytucją konstytucyjną, której zasadnicze zęby określił art. 17 ust. 1 Konstytucji RP¹⁵⁵. Tytułem przykładu uznano, że nieprzeprowadzenie przez organ samorządu notarialnego w danym roku konkursu na aplikację notarialną nie może być traktowane inaczej niż jako ograniczenie gwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wolności wyboru i wykonywania zawodu. Jak podkreślił bowiem Sąd Najwyższy, przeprowadzanie aplikacji notarialnej i jej kontynuowanie w nieprzerwanym cyklu dwuletnim jest publicznoprawnym obowiązkiem samorządu notarialnego, który jako osoba prawa publicznego działająca w interesie publicznym nie może uchylać się od wypełnienia tego obowiązku, bowiem oznaczałoby to równocześnie naruszenie przepisu art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorządy zawodowe nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu. Podobne naruszenie stwierdzono w przypadku uchwał uniemożliwiających rozpoczęcie aplikacji notarialnej przez odmowę wyznaczenia patrona i niedopuszczenie do udziału w szkoleniu¹⁵⁶.

Według Sądu Najwyższego z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, ustanawiającego, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności, wynika, iż organy samorządu nie są uprawnione do nakładania na notariuszy sankcji pieniężnych za nieuzasadnioną nieobecność na zgromadzeniu notariuszy izby lub na szkoleniu¹⁵⁷.

7.2.2. *Sprzecznosc z prawem pracy*

W orzeczeniu w sprawie III SZ 2/96 Sąd Najwyższy przyjął, że nałożenie obowiązku uzyskania pozytywnej opinii na notariusza przed zatrudnieniem asesora notarialnego stanowi naruszenie zasady swobodnego nawiązania stosunku pracy określonej w art. 11 kodeksu pracy¹⁵⁸.

7.2.3. *Sprzecznosc z przepisami postępowania administracyjnego*

Według Sądu Najwyższego do kardynalnych zasad postępowania administracyjnego, w tym także postępowania w sprawie powołania notariusza i wyznaczenia siedziby jego kancelarii, należy zasada dwuinstancyjności, która może być ograniczona wyłącznie w drodze ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w sposób przewidziany Konstytucją RP. Wprost zaś taką dwuinstancyjność przewiduje art. 106 § 5 k.p.a., który ma zastosowanie do uchwał organów samorządu notarialnego zawierających opinię co do powołania danej osoby na stanowisko notariusza. W związku z tym Sąd Najwyższy uznał, że uchwała przyjmująca, iż opinia wyrażona przez radę izby notarialnej nie podlega zaskarżeniu, rażąco narusza przepisy konstytucyjne i przepisy postępowania administracyjnego. W ocenie

¹⁵⁵ Por. uzasadnienie orzeczenia w sprawie III SZ 1/99.

¹⁵⁶ Por. uzasadnienia w sprawach III ZS 7/09, III ZS 2/10, III ZS 20/10, III ZS 21/10, III ZS 22/10.

¹⁵⁷ Uzasadnienie wyroku w sprawie III ZS 9/13.

¹⁵⁸ Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

Sądu Najwyższego poszanowanie samodzielności samorządu notarialnego wymaga przyjęcia, że organem wyższego stopnia właściwym do rozpoznania zażalenia strony na postanowienie rady izby notarialnej w przedmiocie wyrażenia opinii, o której mowa w art. 10 pr. not., jest Krajowa Rada Notarialna¹⁵⁹.

7.2.4. Sprzeczność z prawem o notariacie

Odmowa wyznaczenia zastępcy notariusza

Uchybienie polegające na błędnej interpretacji przepisów prawa o notariacie przy podejmowaniu uchwały miało miejsce w sprawie III ZS 14/12, w której przedmiotem kontroli była uchwała rady izby notarialnej odmawiająca ustanowienia na wniosek notariusza zastępcy notariusza. Według treści uchwały art. 22 pr. not. należy rozumieć w ten sposób, że nie jest dopuszczalne wyznaczenie zastępcy notariusza, gdy doszło do zawieszenia notariusza w czynnościach. Zgodnie ze wskazanym przepisem (w brzmieniu obowiązującym do 23.08.2013 r.¹⁶⁰) w wypadku zaprzestania prowadzenia kancelarii przez notariusza z innych powodów niż jego śmierć lub zawieszenia go w czynnościach rada izby notarialnej może wyznaczyć czasowo do pełnienia obowiązków notariusza zastępcę spośród asesorów notarialnych danej izby. Według Sądu Najwyższego rada izby notarialnej błędnie odczytała tę regulację. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „zawieszenia go w czynnościach” zamiast „zawieszenie go w czynnościach” (jak wadliwie przyjęła rada izby) nadaje całemu przepisowi inny sens niż ten, jaki ustalono w motywach przedmiotowej uchwały. Hipotezą komentowanej normy prawnej objęte są bowiem dwie sytuacje:

- 1) zaprzestanie prowadzenia kancelarii przez notariusza z wszelkich powodów, poza śmiercią, oraz
- 2) zawieszenie notariusza w czynnościach.

Zaistnienie którejkolwiek z tych alternatywnie wymienionych przesłanek uprawnia radę izby notarialnej – zgodnie z dyspozycją tejże normy prawnej – do wyznaczenia zastępcy notariusza. W rezultacie przyjęto, że chybiona jest sformułowana w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały teza, zgodnie z którą zawarty w przepisie zwrot dotyczący „zawieszenia w czynnościach” odnosi się do przyczyn zaprzestania prowadzenia kancelarii przez notariusza, co oznaczałoby – zdaniem Rady Izby Notarialnej w Warszawie – wyłączenie kompetencji tego organu samorządu notarialnego

¹⁵⁹ Por. uzasadnienie orzeczenia w sprawie III SZ 1/99. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu tego orzeczenia, Sąd Najwyższy nie akceptuje i nie zaakceptuje poglądu, zgodnie z którym trudności interpretacyjne, nawet znaczne, przy określeniu organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego miałyby oznaczać pozbawienie strony prawa do zaskarżenia postanowienia poprzez wniesienie zażalenia przysługującego jej z mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości przepisu ustawy. Jak podkreśla się w doktrynie, orzeczenie to stworzyło pozaustawową kompetencję Krajowej Rady Notarialnej – por. T. Woś, *Samorząd...*, s. 109.

¹⁶⁰ W związku z nowelizacją od 23.08.2013 r. zmieniono i doprecyzowano treść przepisu. Obecnie w wypadku zaprzestania prowadzenia kancelarii przez notariusza z innych powodów niż jego śmierć lub zawieszenia go w czynnościach rada izby notarialnej wyznacza czasowo do pełnienia obowiązków notariusza zastępcstwo spośród zastępców notarialnych, notariuszy albo notariuszy emerytowanych danej izby notarialnej. Zastępcstwo obejmuje wyłącznie dokonywanie czynności notarialnych, o których mowa w art. 79 pkt 7 pr. not., oraz wydawanie przyjętych na przechowanie pieniędzy, papierów wartościowych, dokumentów oraz danych na informatycznym nośniku danych, o którym mowa w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

do wyznaczenia zastępcy notariusza, w przypadku gdy owo zaprzestanie prowadzenia kancelarii jest skutkiem (poza śmiercią notariusza) także zawieszenia go w czynnościach. Zaprezentowana przez Sąd Najwyższy wykładnia jest istotna, gdyż wskazana kwestia była dotychczas odmiennie interpretowana w doktrynie¹⁶¹.

Wymóg zgody notariusza na objęcie patronatu

Według Sądu Najwyższego warunkiem objęcia patronatu nie jest wymaganie uzyskania zgody notariusza, który ma być wyznaczony patronem. W licznych orzeczeniach Sąd Najwyższy zakwestionował taką wykładnię prawa, która zmierzała do uzależnienia wyznaczenia danej osoby na patrona aplikanta od jego zgody¹⁶². Według tej linii orzeczniczej zorganizowanie przebiegu aplikacji stanowi obowiązek rady izby notarialnej, ale stanowi też obowiązek notariuszy. Nałożenie obowiązku wyznaczenia patrona na radę izby notarialnej, która jest jedynie organem izby notarialnej, oznacza, że obowiązek ten spoczywa na samorządzie notariuszy zrzeszonych w izbie (art. 26 § 2 pr. not.). Obowiązek ten jest elementem publiczno-prawnego obowiązku zorganizowania i prowadzenia aplikacji notarialnej. Sposób jego wykonania został pozostawiony radzie izby notarialnej, w granicach wyznaczonych ustawą. Swoboda notariusza jest węższa niż obywatela, bo jest członkiem samorządu zawodowego osób wykonujących zawód zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP). Notariusz musi brać udział w wykonywaniu zadań swego samorządu. Należyte szkolenie aplikantów notarialnych leży w interesie publicznym. Ten interes i zaufanie do zawodu notariusza byłyby naruszone, jeżeli izba notarialna nie zapewniła aplikantom realizacji ustawowego prawa do szkolenia, dlatego, że koliduje to z interesem notariuszy niewyrażających zgody na objęcie patronatu. W rezultacie Sąd Najwyższy konkluduje, że notariusz wyznaczony na patrona dla aplikanta jest obowiązany do przyjęcia tej funkcji. Pożądane jest, aby odbywało się to za zgodą notariusza lub na jego wniosek. Jeżeli jednak pozostała pewna liczba aplikantów, którzy nie mają patrona, bo nie zawarli umowy o pracę z notariuszem lub rada nie wyznaczyła ich na podstawie uzgodnień z notariuszem, to rada może wyznaczyć notariusza na patrona bez jego zgody¹⁶³.

Rozpoczęcie aplikacji uzależnione od umowy o pracę lub szkolenie

Jako całkowicie sprzeczne z prawem uznano uchwały, które uzależniały rozpoczęcie zajęć dla aplikantów od zawarcia z notariuszem umowy o pracę lub umowy o szkolenie¹⁶⁴. Według Sądu Najwyższego art. 71 § 5 pr. not. stanowi bowiem, że aplikant notarialny może być „również” zatrudniony przez notariusza prowadzącego kancelarię lub przez radę izby notarialnej. Wynika więc z tego, że dopuszczalne są również inne formy odbywania aplikacji notarialnej. Możliwość taka jest wskazana w § 1 ust. 2 r.o.a.n. Aplikacja może więc zostać także odbyta u notariusza wyznaczonego przez radę izby notarialnej, która dokonała wpisu

¹⁶¹ Przeciwno możności ustanowienia zastępcy notariusza w razie zawieszenia notariusza w czynnościach wypowiedział się A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 22, s. 402; odmiennie T. Bąkowski, *Zastępca notariusza w rozumieniu art. 21 i art. 22 ustawy – Prawo o notariacie. Wybrane zagadnienia*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004/1, s. 34.

¹⁶² Uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 13/10, III ZS 14/10, III ZS 20/10, III ZS 21/10, III ZS 22/10.

¹⁶³ Uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 13/10, III ZS 14/10, III ZS 20/10, III ZS 21/10, III ZS 22/10.

¹⁶⁴ Uzasadnienia orzeczeń w sprawach III ZS 7/09, III ZS 2/10, III ZS 4/10.

na listę aplikantów. W tym przypadku nie zachodzi konieczność zawierania umowy o pracę z notariuszem lub radą.

Podjęcie uchwał przez organy samorządu na odległość

Zgodnie z art. 36 § 1 pr. not. do ważności uchwał rady izby notarialnej jest wymagana obecność co najmniej połowy jej członków. Na gruncie tej regulacji powstała wątpliwość, czy zgodne z prawem są uchwały rad izb notarialnych umożliwiające podejmowanie uchwał przez te organy przy wykorzystaniu elektronicznych środków komunikowania się na odległość. W ocenie Sądu Najwyższego jest to jednak w świetle prawa niedopuszczalne. W wyrokach w sprawach III ZS 1/13 i III ZS 10/13 stwierdzono, że z art. 36 pr. not. wynika, iż organy samorządu notarialnego mogą podejmować uchwały tylko na posiedzeniach, gdyż jedynie wówczas spełniony jest ustawowy warunek jednoczesnej obecności członków organu i zapewnienia wymaganego kworum do przeprowadzenia głosowania. Ustawa nie przewiduje przy tym wyjątków od tej reguły. Sąd Najwyższy uznał więc, że w tym zakresie przepis art. 36 § 1 pr. not. nie ma charakteru dyspozytywnego. Inne przepisy prawa o notariacie nie przewidują możliwości podjęcia przez radę izby notarialnej ważnej uchwały bez obecności co najmniej połowy liczby jej członków. Wyłącza to możliwość podejmowania przez radę izby uchwał w innym trybie, w tym poza posiedzeniami rady w drodze głosowania za pośrednictwem poczty elektronicznej. Wprowadzenie dopuszczalności podejmowania uchwał przez ustawowe organy samorządów zawodowych w inny sposób niż głosowanie na posiedzeniach (z zachowaniem koniecznej fizycznej obecności określonej liczby członków organu) wymaga stosownych zmian ustawodawczych¹⁶⁵.

Termin na przekazanie przez radę izby notarialnej odpisu protokołu z wizytacji kancelarii notarialnej Ministrowi Sprawiedliwości

Sąd Najwyższy uznał, że uchwała rady izby notarialnej, w której wydłużono termin na przekazanie przez radę izby Ministrowi Sprawiedliwości protokołu z wizytacji kancelarii do dwóch miesięcy, stanowi naruszenie art. 44 § 3 pr. not., wprowadzającego termin miesięczny. Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że niedopuszczalne jest przesunięcie w uchwale chwili, od której termin ten rozpoczyna bieg, i uzależnienie go od przekazania odpisu protokołu przez wizytatora radzie. Zdaniem Sądu Najwyższego wykładnia językowa art. 44 § 3 pr. not. sprzeciwia się przyjęciu, że wskazany w tym przepisie termin miesiąca należy liczyć w inny sposób aniżeli od dnia zakończenia wizytacji, rozumianej jako czynności kontrolne realizowane w kancelarii notarialnej.

7.3. Uchybienia formalne przy podejmowaniu uchwały

W doktrynie zdaje się nie budzić wątpliwości teza, że sprzeczność uchwały z prawem może wynikać nie tylko z braku kompetencji organu oraz treści uchwały, ale także z wad postępowania prowadzącego do jej podjęcia¹⁶⁶. Z analizy orzecznictwa

¹⁶⁵ Uzasadnienie w sprawie III ZS 10/13.

¹⁶⁶ A. Oleszko, *Prawo...*, komentarz do art. 47 nb 3, s. 482.

wynika jednak, że zagadnienie to nie było szczególnie często podejmowane w skargach Ministra Sprawiedliwości. W interesującym orzeczeniu w sprawie III ZS 7/12 Sąd Najwyższy rozważał skutki naruszenia przez walne zgromadzenie notariuszy izby art. 31 § 2 pr. not., przewidującego, że uchwały walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej są podejmowane zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków izby. W okolicznościach sprawy walne zgromadzenie podjęło uchwały o wyborze organów (prezesa i członków rady izby notarialnej) bezwzględną większością głosów, zgodnie z przyjętym wcześniej i niezaskarżonym przez Ministra Sprawiedliwości regulaminem. Zdaniem Sądu Najwyższego regulamin przyjmuje większe wymogi skuteczności podejmowanych uchwał i nie był kwestionowany. W związku z tym możliwe jest przyjęcie, że przepis art. 31 § 2 pr. not. nie ma charakteru ściśle bezwzględnie obowiązującego. Tak więc ustanowienie wyższych standardów liczenia głosów można było uznać za niesprzeczne z przepisem stanowiącym o większości zwykłej. Mimo więc że Sąd Najwyższy nie kontrolował w tej sprawie zgodności z prawem regulaminu walnego zgromadzenia, to przyjął, że zastosowanie zasady bezwzględnej większości głosów, wynikającej z obowiązującego regulaminu, należało uznać za dopuszczalne.

8. WNIOSKI KOŃCOWE

1. Jak wynika z analizy praktyki orzecznictwa Sądu Najwyższego, instytucja skargi Ministra Sprawiedliwości o uchylenie uchwały organu samorządu notarialnego (art. 47 pr. not.) stanowi niezwykle istotny środek nadzoru nad notariatem. Wynika to zarówno z wysokiej skuteczności wniesionych przez Ministra Sprawiedliwości skarg (ok. 90% uwzględnionych skarg), jak i z rosnącej – zwłaszcza w ostatnim czasie – liczby tych skarg i rozpoznanych w ich wyniku spraw.

2. Szczególne problemy z funkcjonowaniem postępowania w przedmiocie skargi z art. 47 pr. not. sprawia lakoniczna regulacja procesowa. Wymusiło to sięgnięcie przez Sąd Najwyższy do przepisów o postępowaniu cywilnym dotyczących skargi kasacyjnej. Nie wszystkie zaś zasady tego postępowania mogą być uznane za odpowiadające celom postępowania z art. 47 pr. not. Chodzi m.in. o związanie Sądu Najwyższego podstawami wskazanymi w skardze Ministra Sprawiedliwości. Jak się okazuje, również brak możliwości wydania przez Sąd Najwyższy orzeczenia kasatoryjnego bez konieczności przekazywania sprawy do ponownego rozpoznania nie odpowiada wymaganiom praktyki. W związku z tym należałoby rozważyć szersze uregulowanie procesowe omawianych kwestii.

3. Jak wynika z analizy orzecznictwa, instytucja skargi o uchylenie uchwały samorządu notarialnego stanowi często środek, którego wniesienie leży w interesie zarówno Ministra Sprawiedliwości, jak i samorządu notarialnego. W związku z tym należałoby rozważyć w przyszłości uregulowanie tego postępowania w znacznie mniej konfliktogennym trybie postępowania, jakim jest postępowanie nieprocesowe. Umożliwiłoby to podkreślenie publicznoprawnej funkcji tego środka, usunęłoby wątpliwości co do statusu uczestników tego postępowania i umożliwiło przyjęcie szerszej kognicji Sądu Najwyższego.

4. Kontroli Sądu Najwyższego były poddane uchwały wszystkich organów samorządu notarialnego. Największy udział miały jednak uchwały rad izb notarialnych, następnie walnych zgromadzeń izb notariuszy oraz Krajowej Rady Notarialnej. W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi przy tym wątpliwości, że uchwały Krajowej Rady Notarialnej podlegają kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem.

5. Przeanalizowane orzecznictwo Sądu Najwyższego wykazuje niezwykłą ostrożność we wkraczaniu w samodzielność uchwałodawczą organów samorządu notarialnego. Mimo dość dużej liczby uwzględnionych skarg Sąd Najwyższy podkreśla bowiem potrzebę takiej wykładni przepisów prawa o notariacie, które umożliwią zachowanie niezależności samorządu notarialnego. Tytułem przykładu, chodzi o orzecznictwo poddające Krajowej Radzie Notarialnej rozpoznawanie jako organowi wyższego stopnia spraw dotyczących opinii dotyczących powołania na stanowisko notariusza. Sąd Najwyższy uznał za bardziej zasadne przekazanie rozpoznawania tych spraw Krajowej Radzie Notarialnej niż uznanie tu kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

6. Z orzecznictwa Sądu Najwyższego można wywnioskować, że kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem podlegają wszystkie uchwały organów samorządu notarialnego, niezależnie od ich przedmiotu i treści. Choć nie można uznać, że przeanalizowane orzecznictwo objęło wszystkie możliwe od strony przedmiotowej uchwały organów samorządu notarialnego, to brak w nim argumentów za tezą o wyłączeniu niektórych z uchwał spod kontroli Sądu Najwyższego.

7. Ocena sprzeczności z prawem uchwał samorządu notarialnego może być dokonana z trzech punktów widzenia. Po pierwsze, jako sprzeczność kompetencyjna wyrażająca się w wydaniu uchwały mimo braku kompetencji lub wkroczeniu w kompetencje innego organu. Po drugie, jako sprzeczność z prawem *sensu stricto* polegająca na naruszeniu określonych przepisów merytorycznych. Po trzecie wreszcie, może ona polegać na naruszeniu przepisów dotyczących sposobu i trybu podejmowania uchwały.

8. Na podkreślenie zasługuje wykształcona w orzecznictwie Sądu Najwyższego obligatoryjna działalność uchwałodawcza organów samorządu notarialnego. Sąd Najwyższy przyjmuje bowiem, że kompetencja do podjęcia uchwały oznacza przede wszystkim obowiązek jej wydania, co w razie odmowy stanowi uchybienie podlegające kontroli sądu.

9. Zdecydowanie najistotniejszą podstawą uznania sprzeczności uchwały z prawem były uchybienia kompetencyjne. Chodziło przede wszystkim o wydanie uchwały bez wyraźnej podstawy prawnej lub w sytuacji zastrzeżenia kompetencji innego organu państwowego lub innych organów samorządu notarialnego. Sąd Najwyższy w szczególny sposób uwydatniał uchybienia polegające na wkroczeniu przez organ samorządu w sferę prawa powszechnie obowiązującego. Na tym tle warta podkreślenia jest przede wszystkim linia orzecznicza zakazująca organom samorządu podejmowania uchwał służących wykładni prawa powszechnie obowiązującego.

10. Wśród naruszeń prawa *sensu stricto* większość uchybień dotyczyła błędnej wykładni przepisów prawa o notariacie. Dotyczyło to w szczególności wymagania zgody notariusza na ustanowienie go patronem aplikanta. Sąd Najwyższy w kilku sprawach dostrzegł też sprzeczność uchwał z Konstytucją RP oraz przepisami innych dziedzin prawa (postępowanie administracyjne, prawo pracy).

ZAŁĄCZNIK				
Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego zapadłych na skutek rozpoznania skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę organu samorządu notarialnego w latach 1994–2013				
Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt	Organ wydający uchwałę	Rozstrzygnięcie
1.	13.05.1994 r.	I PO 4/94	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały
2.	24.05.1994 r.	I PO 6/94	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania
3.	24.05.1994 r.	I PO 7/94	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały
4.	11.11.1994 r.	I PO 11/94	Krajowa Rada Notarialna	oddalenie skargi
5.	21.09.1995 r.	I PO 8/95	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały
6.	18.01.1996 r.	I PO 11/95	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie uchwały
7.	18.01.1996 r.	I PO 12/95	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	-
8.	12.03.1996 r.	I PO 2/96	rada izby notarialnej	częściowe uchylenie uchwały, w pozostałym zakresie oddalenie skargi
9.	19.09.1996 r.	I PO 7/96	Krajowa Rada Notarialna	uchylenie uchwały
10.	8.11.1996 r.	III SZ 2/96	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie uchwały
11.	8.11.1996 r.	III SZ 3/96	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	częściowe uchylenie uchwały, w pozostałym zakresie oddalenie skargi
12.	4.02.1997 r.	III SZ 6/96	rada izby notarialnej	oddalenie skargi
13.	13.05.1999 r.	III SZ 1/99	rada izby notarialnej	częściowe uchylenie uchwały
14.	14.10.1999 r.	III SZ 2/99	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
15.	2.12.1999 r.	III SZ 3/99	-	-
16.	2.12.1999 r.	III SZ 4/99	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
17.	21.12.2000 r.	III SZ 4/00	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania
18.	4.11.2003 r.	III SZ 1/03	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
19.	26.02.2004 r.	III SZ 2/03	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały
20.	26.02.2004 r.	III SZ 3/03	Krajowa Rada Notarialna	uchylenie uchwały
21.	26.02.2004 r.	III SZ 4/03	Krajowa Rada Notarialna	uchylenie uchwały
22.	13.03.2009 r.	III ZS 12/08	Krajowa Rada Notarialna	umorzenie postępowania
23.	14.01.2010 r.	III ZS 4/09	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały
24.	17.03.2010 r.	III ZS 7/09	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały
25.	8.04.2010 r.	III ZS 1/10	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania

ZAŁĄCZNIK cd.				
Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego zapadłych na skutek rozpoznania skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę organu samorządu notarialnego w latach 1994–2013				
Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt	Organ wydający uchwałę	Rozstrzygnięcie
26.	17.03.2010 r.	III ZS 2/10	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały
27.	13.05.2010 r.	III ZS 4/10	rada izby notarialnej	częściowe uchylenie uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, w pozostałym zakresie utrzymanie zaskarżonej uchwały w mocy
28.	13.05.2010 r.	III ZS 5/10	rada izby notarialnej	częściowe uchylenie uchwały, w pozostałym zakresie umorzenie postępowania
29.	13.05.2010 r.	III ZS 7/10	rada izby notarialnej	częściowe uchylenie uchwały i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, w pozostałym zakresie utrzymanie zaskarżonej uchwały w mocy
30.	13.05.2010 r.	III ZS 8/10 (dołączono do niej do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy III ZS 9/10, III ZS 10/10, III ZS 11/10, III ZS 12/10)	rada izby notarialnej	uchylenie zaskarżonej uchwały
31.	9.06.2010 r.	III SZ 13/10	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
32.	9.06.2010 r.	III SZ 14/10	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
33.	9.06.2010 r.	III ZS 15/10	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania
34.	17.08.2010 r.	III ZS 16/10	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
35.	17.08.2010 r.	III ZS 18/10	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie zaskarżonej uchwały
36.	20.01.2011 r.	III ZS 19/10	rada izby notarialnej	częściowe uchylenie uchwały, w pozostałym zakresie oddalenie skargi
37.	3.02.2011 r.	III ZS 20/10	Krajowa Rada Notarialna	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
38.	3.02.2011 r.	III ZS 21/10	Krajowa Rada Notarialna	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
39.	3.02.2011 r.	III ZS 22/10	Krajowa Rada Notarialna	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
40.	5.08.2011 r.	III ZS 3/11	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
41.	15.12.2011 r.	III ZS 5/11	Krajowa Rada Notarialna	umorzenie postępowania
42.	11.04.2012 r.	III ZS 1/12	Krajowa Rada Notarialna	umorzenie postępowania

ZAŁĄCZNIK cd.				
Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego zapadłych na skutek rozpoznania skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę organu samorządu notarialnego w latach 1994–2013				
Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt	Organ wydający uchwałę	Rozstrzygnięcie
43.	9.08.2012 r.	III ZS 6/12	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania
44.	9.08.2012 r.	III ZS 7/12	rada izby notarialnej	oddalenie skargi
45.	19.09.2012 r.	III ZS 9/12	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania
46.	19.09.2012 r.	III ZS 8/12	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
47.	10.10.2012 r.	III ZS 10/12	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania
48.	19.09.2012 r.	III ZS 11/12	rada izby notarialnej	umorzenie postępowania
49.	15.01.2013 r.	III ZS 14/12	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
50.	20.03.2013 r.	III ZS 1/13	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
51.	12.04.2013 r.	III ZS 2/13	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie uchwały
52.	12.04.2013 r.	III ZS 3/13	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie uchwały
53.	8.05.2013 r.	III ZS 4/13	Krajowa Rada Notarialna	częściowe uchylenie uchwały, w pozostałym zakresie umorzenie postępowania
54.	8.05.2013 r.	III ZS 5/13	Krajowa Rada Notarialna	utrzymanie zaskarżonej uchwały w mocy
55.	13.08.2013 r.	III ZS 9/13	walne zgromadzenie notariuszy izby notarialnej	uchylenie uchwały
56.	13.08.2013 r.	III ZS 10/13	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania
57.	20.03.2014 r.	III ZS 1/14	rada izby notarialnej	uchylenie uchwały i przekazanie do ponownego rozpoznania

Summary

Piotr Rylski – *Subject-matter scope of Supreme Court's judicial supervision over resolutions of notaries' self-government*

Pursuant to Art. 47 of the Act of 14 February 1991 – Law on Notaries, the Minister of Justice may request the Supreme Court to annul resolutions of notaries' self-government which are inconsistent with the law. This paper presents the results of an analysis of Supreme Court case law based on Art. 47 LN. It describes the importance and the systemic role of this kind of supervision in the light of other means of supervision over notaries, as well as the procedural issues which have emerged in connection with examining complaints from the Minister of Justice. The main part of the paper discusses in detail the question of the subject-matter of control (kinds of resolutions and bodies which adopt them) and the notion of inconsistency of a resolution with the law. Particular attention is devoted to individual forms of inconsistency with the law, and the following are distinguished: inconsistency in the sphere of powers, inconsistency with the law in the strict sense and inconsistency resulting from formal errors made when adopting the resolution.