

Wyrok z dnia 26 lutego 2004 r.

III SZ 2/03

1. Rada izby notarialnej nie ma ustawowych kompetencji do określania rodzajów deliktów dyscyplinarnych notariuszy.

2. Organy samorządu notarialnego nie są uprawnione do stanowienia wytycznych w sprawie stosowania taksy za czynności notarialne.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2004 r. skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę Rady Izby Notarialnej w P. [...] z dnia 4 lipca 2003 r. w sprawie wszczynania przez Radę Izby Notarialnej postępowań wyjaśniających:

1. w stosunku do notariuszy praktykujących stałe i nagminne pobieranie rażąco niskich wynagrodzeń za dokonywane czynności,
2. w stosunku do notariuszy nagminnie dokonujących czynności poza lokalem kancelarii

u c h y l i ł zaskarżoną uchwałę.

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

W skardze na uchwałę [...] z dnia 4 lipca 2003 r. Rady Izby Notarialnej w P., postanawiającą o wszczynaniu postępowań wyjaśniających w stosunku do notariuszy praktykujących stałe i nagminne pobieranie rażąco niskich wynagrodzeń za dokonywane czynności oraz w stosunku do notariuszy nagminnie dokonujących czynności poza lokalem kancelarii, Minister Sprawiedliwości wniósł o jej uchylenie z powodu sprzeczności z prawem. Skarżący wskazywał, iż zaskarżona uchwała została wydana bez wskazania podstawy prawnej, której można dopatrywać się w art. 35 ust. 2 i art. 58 ustawy - Prawo o notariacie. Przepisy te przyznają Radzie Izby Notarialnej jedynie prawo do nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy,

asesorów i aplikantów notarialnych oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności notariusza oraz prawo do zgłoszenia wniosku dyscyplinarnego po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion czynu zarzucanego obwinionemu oraz złożeniu przez niego wyjaśnień. Organy samorządu notarialnego nie są natomiast uprawnione do wydawania wytycznych interpretacyjnych w sprawach wszczynania postępowań wyjaśniających lub dyscyplinarnych. Poruszane w zaskarżonej uchwale problemy wysokości pobieranych przez notariuszy zaniżonych wynagrodzeń lub nagminnego wykonywania czynności notarialnych poza lokalem kancelarii oraz ocena konkretnych notariuszy stosujących takie praktyki mogą być poddane analizie przez organ nadzoru notarialnego, jednakże podjęta uchwała narusza art. 58 Prawa o notariacie, gdyż odnosi się „do takich działań notariuszy w sposób ogólny”. Tymczasem postępowanie dyscyplinarne ma indywidualny charakter, z którego wynika obowiązek Rady podejmowania uchwał w odniesieniu „do konkretnego notariusza i konkretnej sytuacji, nie zaś nakładanie obowiązków do podejmowania działań wynikających z art. 58 Prawa o notariacie w ogólności”. Bez względu na to „jak dalece negatywnych działań notariuszy ta uchwała dotyczy”, to nie może pozostać w mocy, gdyż „godzi w podstawową zasadę odpowiedzialności dyscyplinarnej, jaką jest jej indywidualny charakter oraz uprawnienie Rady do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyłącznie w konkretnym przypadku”. W zakończeniu skarżący zaznaczył, że skoro przepisy ustawy - Prawa o notariacie nie przewidują formy uchwały podjętej przez samorząd notarialny, to - zgodnie z jego art. 80 tego Prawa - „należy wymagać by dokumenty sporządzane przez radę były precyzyjne i przejrzyste oraz winny zawierać podstawę prawną jej wydania”. Powyższe oznacza, że Rada Izby Notarialnej w Poznaniu przekroczyła swoje kompetencje określone w art. 35 ust. 2 ustawy - Prawo o notariacie, a zaskarżona uchwała jest sprzeczna z art. 58 tego Prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Treść zaskarżonej uchwały w istocie rzeczy stanowi informację o możliwości wszczynania postępowań wyjaśniających lub procedur dyscyplinarnych wobec notariuszy praktykujących stałe i nagminne pobieranie rażąco niskich wynagrodzeń za dokonywane czynności lub nagminnie dokonujących czynności poza lokalem kancelarii. Ponadto na podstawie tej uchwały Rada Izby Notarialnej w P. postanawiała

wszczynać tego rodzaju postępowania w stosunku do notariuszy „nagminnie dokonujących czynności poza lokalem Kancelarii i jednocześnie poza miejscowością, w której znajduje się siedziba ich kancelarii, w przypadku, gdy nie przemawia za tym charakter czynności, albowiem praktyki tego rodzaju także zmierzają do monopolizowania określonego rynku oraz uszczuplenia klienteli notariuszy działających na danym terenie”. W uchwale tej podkreślono, że znajdzie ona „zastosowanie w szczególności do notariuszy kumulujących ulgi w wynagrodzeniu z ulgami ustawowymi przewidzianymi dla danego rodzaju czynności, jak też w stosunku do notariuszy szczególnie często dokonujących czynności poza miejscowościami, w których znajdują się siedziby ich kancelarii”. Dalej podkreślano, że jakkolwiek działania uruchomiane na jej podstawie „nie mają na celu wykluczenia konkurencji pomiędzy notariuszami, a jedynie zmierzają do sytuacji, w której notariusze prowadzący Kancelarie Notarialne na danym terenie w większym stopniu niż dotychczas konkurowali będą profesjonalizmem przejawiającym się wysokim poziomem wiedzy prawniczej, sprawnością w działaniu oraz szczególnie starannym zabezpieczeniem interesów i praw wszystkich stron dokonywanej czynności, co niewątpliwie spowoduje większy komfort i bezpieczeństwo klientów oraz przyczyni się do uzyskania efektu wyboru przez strony notariusza, który pozyskuje klientelę nie tylko niskimi wynagrodzeniami, ale także wysokim poziomem swej wiedzy”.

Przytoczone brzmienie zaskarżonej uchwały wskazuje, że określone w niej praktyki zostały uznane w gruncie rzeczy za nieetyczne przejawy nieuczciwej konkurencji wśród członków korporacji notarialnej kwalifikowane jako delikty dyscyplinarne. W takim aspekcie prawnym zaskarżona uchwała istotnie została wydana bez ustawowego oparcia, tj. bez wskazania jakiejkolwiek podstawy prawnej.

Zgodnie z treścią art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.) - Minister Sprawiedliwości może zaskarżyć do Sądu Najwyższego sprzeczną z prawem uchwałę organu samorządu notarialnego. Rzeczą Sądu Najwyższego jest zatem dokonanie oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. Wstępnym problemem prawnym istotnym dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy jest kwestia podstaw i granic uchwałodawczej działalności rady izby notarialnej. Skład orzekający podziela w tym zakresie stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., III SZ 2/99 (OSNAPiUS 2000 nr 20, poz. 772), który trafnie wskazał, że organ samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny, w wykonywaniu usta-

wowych kompetencji posługuje się formą uchwały wydawanej na podstawie lub w granicach przepisów powszechnie obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej. Do działań organów samorządu notarialnego podejmowanych w formie uchwał ma zastosowanie przepis art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Samorząd notarialny nie jest wprawdzie organem władzy publicznej *sensu stricto*, lecz, jako samorząd zawodowy reprezentujący osoby zaufania publicznego i sprawujący pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji), pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej. Funkcje organu kolegiального tego samorządu, jakim jest między innymi rada izby notarialnej, wypełniane są przez podejmowanie uchwał, które wykonuje prezes rady izby notarialnej (art. 34 § 1 Prawa o notariacie).

Wprawdzie zaskarżona uchwała nie wskazuje podstaw prawnych jej wydania, jednakże wadliwość tego rodzaju nie może być wyłączną podstawą stwierdzenia naruszenia prawa, zwłaszcza że sam skarżący dopatruje się takich ewentualnych podstaw w art. 35 ust. 2 Prawa o notariacie, który przyznaje radzie izby notarialnej prawo do nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności notariusza, oraz w art. 58 tej ustawy - przewidującym prawo tego organu samorządu notarialnego do zgłoszenia wniosku dyscyplinarnego po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion czynu zarzucanego obwinionemu oraz złożeniu przez niego wyjaśnień.

Zakres uprawnień nadzorczych rady izby notarialnej obejmuje wizytację każdej kancelarii notarialnej, którą przeprowadza się co najmniej raz na 3 lata (art. 44 § 2 Prawa o notariacie). Z wizytacji sporządza się protokół, a rada izby notarialnej ocenia jej wyniki oraz przedstawia - w ciągu 2 miesięcy od wizytacji - odpis protokołu Ministrowi Sprawiedliwości, zawiadamiając go równocześnie o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień w stosunku do notariusza prowadzącego kancelarię. Powyższe wskazuje na indywidualny charakter uprawnień nadzorczych rady izby notarialnej w stosunku do konkretnego notariusza lub prowadzonej przezeń kancelarii notarialnej. Organ samorządu notarialnego jest uprawniony ponadto do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyłącznie w konkretnym przypadku stwierdzonego między innymi podczas wizytacji deliktu dyscyplinarnego. Taka kompetencja nadzorcza rady izby notarialnej nie może być przez ten organ, któremu

ustawa ją powierza, drogą jego własnego działania - ani zwiększona, ani zmniejszona lub też przeniesiona na inny organ lub jednostkę, chyba że prawo wyraźnie go do tego upoważnia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1994 r., I PO 4/94, OSNAPiUS 1994 nr 3, poz. 52). Powyższe, w ocenie składu orzekającego, nie wyklucza dopuszczalności kierowania informacji uzyskanych w wyniku przeprowadzonych wizytacji do wiadomości członków samorządu notarialnego, tyle że nie z powołaniem się na formę uchwały, która w takim przypadku nie ma kompetencyjnego oparcia ustawowego.

Ponadto tam, gdzie zaskarżona uchwała odnosi się do notariuszy „praktykujących stałe i nagminne pobieranie rażąco niskich wynagrodzeń za dokonywane czynności”, gdyż „nie negując prawa poszczególnych notariuszy do umownego określania wysokości wynagrodzenia za dokonywane czynności notarialne w stawkach niższych niż maksymalne określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 r. w sprawie taksy notarialnej, Rada Izby Notarialnej w P. postanawiała wszcząć postępowania wyjaśniające, a w razie potrzeby zgłosić wnioski o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych w stosunku do notariuszy praktykujących stałe i nagminne pobieranie rażąco niskich wynagrodzeń za dokonywane czynności, z uwagi na fakt, iż tego rodzaju praktyki zmierzają do uszczuplenia klienteli innych notariuszy działających na danym terenie, wobec czego stanowią zachowania nieetyczne i wyczerpujące przesłanki czynów stanowiących uchybienia powadze i godności zawodu”, decydujące znaczenie ma art. 5 Prawa o notariacie, który stanowi, że notariuszowi za dokonanie czynności notarialnych przysługuje wynagrodzenie określone na podstawie umowy ze stronami czynności, nie wyższe niż maksymalne stawki taksy notarialnej właściwe dla danej czynności, które określił Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z dnia 12 kwietnia 1991 r. w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. Nr 33, poz. 146 ze zm.). Natomiast § 1 ust. 2 tego rozporządzenia pozwala notariuszowi w umowie ze stroną czynności notarialnej ustalić wynagrodzenie niższe od maksymalnego, wynikającego ze stawek taksy notarialnej. Oznacza to, że do dokonania regulacji prawnej wynagrodzenia za czynności notarialne uprawnione są określone prawem organy państwowe w ramach normatywnie określonych zasad ustalania wynagradzania notariuszy. Oznacza to, że organy samorządu notarialnego nie posiadają kompetencji do wkraczania w kompetencje zastrzeżone dla właściwych organów państwowych. Z tego względu należy przyjąć, że organy samorządu notarialnego nie są uprawnione do stanowienia wytycznych w sprawie stosowania taksy za czynności

notarialne. Warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2003 r., K 49/01 (OTK-A 2003 nr 9, poz. 104), uznał blankietowy art. 5 Prawa o notariacie za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast z istoty nadzoru nad notariuszami, wykonywanego przez organy samorządu notarialnego na podstawie art. 35 pkt 2 Prawa o notariacie wynika, że rada izby notarialnej może żądać od zrzeszonych w izbie notariuszy jedynie informacji o dokonanych przez nich czynnościach notarialnych mających znaczenie dla prawidłowego sprawowania nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy, zwłaszcza w sytuacjach wymagających zapobieżenia pobieraniu przez notariuszy niezgodnego z prawem wynagrodzenia za te czynności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 1996 r., III SZ 3/96, OSNAPiUS 1997 nr 11, poz. 204). Zaskarżona uchwała w części dotyczącej praktyk stałego i nagminnego pobierania rażąco niskich wynagrodzeń za dokonywane czynności jest zatem sprzeczna z art. 5 Prawa o notariacie i § 1 wymienionego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie taksy notarialnej. Nie wyklucza to uznania w konkretnych przypadkach przyciągania klientów poprzez proponowanie oczywiście zaniżonych wynagrodzeń za czynności notarialne jako naruszenie zasad uczciwej konkurencji, co jest zagrożone sankcjami dyscyplinarnymi z § 26 pkt 2 w związku z § 4 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariuszy.

Zgodnie z art. 3 §1 Prawa o notariacie, czynności notarialnych notariusz dokonuje w kancelarii notarialnej, zwanej dalej „kancelarią”. Czynność notarialna może być dokonana także w innym miejscu, jeżeli przemawia za tym charakter czynności lub szczególne okoliczności (§ 2). W uzasadnieniu tych regulacji wskazuje się, że notariusz i jego kancelaria to połączenie osoby uprawnionej do wykonywania określonego zawodu prawnego z zestawem odpowiednich środków techniczno-organizacyjnych, których funkcjonowanie ma służyć notariuszowi do prawidłowego dokonywania czynności notarialnych. Notariusz wykonuje wolny zawód indywidualnie, lecz świadczy usługi notarialne za pomocą środków zorganizowanych w kancelarii notarialnej. Notariusz wraz z kancelarią notarialną tworzy organizacyjnoprawną całość, która gwarantuje jemu i jego pracownikom możliwość wykonywania czynności notarialnych w charakterze organu zaufania publicznego. Tej funkcji notariusz nie może wykonywać bez kancelarii, poza wyjątkami (art. 3 § 2 ustawy), tak jak kancelaria notarialna nie może funkcjonować bez notariusza. Ścisły związek i wzajemne relacje między notariuszem i jego kancelarią znajdują wystarczający normatywny wyraz w art. 4 § 1 w związku z art. 3 § 1 Prawa o notariacie. Ocena przypadków nagminnego i

nagannego dokonywania czynności notarialnych poza kancelarią (art. 3 § 2 Prawa o notariacie) oraz możliwe konsekwencje kwalifikowania takich zachowań w kategoriach odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy mają wymiar indywidualny w odniesieniu do konkretnego notariusza i konkretnych sytuacji nadużywania możliwości wyjątkowego dokonywania czynności notarialnych poza lokalem kancelarii. Rada izby notarialnej nie ma zatem ustawowych kompetencji do abstrakcyjnego określania rodzajów deliktów dyscyplinarnych notariuszy, ale jest uprawniona do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wyłącznie w konkretnym przypadku deliktu dyscyplinarnego stwierdzonego między innymi podczas wizytacji. Warto także zasygnalizować, że wypowiedanie się w sprawie etyki zawodowej notariuszy należy do ustawowych kompetencji Krajowej Rady Notarialnej (art. 40 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie), która może formułować ogólniejsze oceny określonych zachowań notariuszy sprzeniewierzających się uregulowaniom Kodeksu etyki zawodowej notariuszy. Oceny te i tak nie mają znaczenia normotwórczego, jeżeli chodzi o ewentualną kwalifikację określonych zachowań jako deliktów dyscyplinarnych, ponieważ to wymaga przeprowadzenia procedur dyscyplinarnych w trybie art. 50-70 Prawa o notariacie.

Powyższe rozważania prowadziły do wniosku, że zaskarżona uchwała rady izby notarialnej wskazująca na możliwość uznania za delikty dyscyplinarne praktyk dotyczących pobierania przez notariuszy rażąco niskich wynagrodzeń lub nagminnego dokonywania czynności notarialnych poza lokalem kancelarii została wydana bez podstawy prawnej, co prowadziło do jej uchylenia przez Sąd Najwyższy w trybie art. 47 § 2 Prawa o notariacie.

=====