



Sygn. akt III ZS 1/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska

SSN Roman Kuczyński (sprawozdawca)

Protokolant Anna Matura

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości

na uchwałę Rady Izby Notarialnej w [...] nr [...] z dnia 3 października 2013 r.,

w sprawie zmian w Regulaminie przeprowadzania wizytacji i lustracji

Kancelarii Notarialnych Izby Notarialnej w [...] zatwierdzonego uchwałą

Rady Izby Notarialnej nr [...] z dnia 1 marca 2012 r.,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 20 marca 2014.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę w § 13 ust. 1, § 14 ust. 5 i § 15 i
przekazuje sprawę w tym zakresie Radzie Izby Notarialnej w [...] do ponownego rozpoznania.**

Uzasadnienie

W dniu 3 października 2013 r. Rada Izby Notarialnej w [...] podjęła uchwałę nr [...] w sprawie zmian w Regulaminie przeprowadzania wizytacji i lustracji

Kancelarii Notarialnych Izby Notarialnej w [...] zatwierdzonego uchwałą RIN nr [...] z dnia 1 marca 2012 r.

Minister sprawiedliwości skargą z dnia 7 stycznia 2014 r. zaskarżył wyżej wymienioną uchwałę jako sprzeczną z prawem na podstawie art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie. Uchwale tej zarzucił sprzeczność § 13 ust. 1, § 14 ust. 5 i § 15 z art. 7 i art. 17 Konstytucji RP oraz z art. 44 § 3 ustawy Prawo o notariacie, polegającą na zobowiązaniu wizytatora do sporządzenia protokołu z wizytacji w ciągu miesiąca od przeprowadzenia czynności wizytacyjnych oraz zobowiązaniu Rady Izby Notarialnej do przekazania Ministrowi Sprawiedliwości tego protokołu w ciągu dalszych 2 miesięcy od zakończenia wizytacji, tj. zgodnie z § 14 ust. 5 skarżonej uchwały od chwili dokonania oceny wyników wizytacji i podjęcia uchwały przez Radę w tym przedmiocie, co prowadzi do naruszenia ustawowego miesięcznego terminu przedstawienia przez radę właściwej izby notarialnej Ministrowi Sprawiedliwości protokołu z wizytacji, liczonego od dnia zakończenia wizytacji, a nie od dnia podjęcia przez radę uchwały w przedmiocie oceny jej wyników. Podnosząc powyższy zarzut Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie § 13 ust. 1, § 14 ust. 5 i § 15 uchwały z dnia 3 października 2013r. i przekazanie sprawy w tym zakresie Radzie Izby Notarialnej w [...] do ponownego rozpoznania.

Rada Izby Notarialnej w [...] w odpowiedzi na skargę Ministra Sprawiedliwości podniosła, że uchwalona dnia 14 lutego 1991 r. ustawa Prawo o notariacie w § 3 art. 44 stanowiła, że z wizytacji sporządza się protokół. Rada izby notarialnej przedstawia - w ciągu 2 miesięcy od wizytacji - odpis protokołu Ministrowi Sprawiedliwości, zawiadamiając go równocześnie o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień. Kolejna zmiana tego przepisu obowiązywała od dnia 29 czerwca 2000 r. i wprowadziła obowiązek oceny wyniku wizytacji przez radę izby notarialnej. Przepis ten brzmiał: Z wizytacji sporządza się protokół. Rada izby notarialnej ocenia wyniki wizytacji i przedstawia - w ciągu 2 miesięcy od wizytacji - odpis protokołu Ministrowi Sprawiedliwości, zawiadamiając go równocześnie o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień. Przepis ten obowiązywał do 23 sierpnia 2013 r. to jest do czasu uchwalenia kolejnej nowelizacji w wyniku której nadano mu następujące brzmienie: Z wizytacji

sporządza się protokół. Rada izby notarialnej ocenia wyniki wizytacji i przedstawia - w terminie miesiąca od wizytacji - odpis protokołu Ministrowi Sprawiedliwości, zawiadamiając go równocześnie o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień. W ocenie Rady przez 22 lata obowiązywał realny termin umożliwiający prawidłowe wykonywanie obowiązków przez radę izby notarialnej. Zatem po ostatniej nowelizacji przepisu przyjęcie, że wizytację uznaje się za zakończoną po dokonaniu przez Radę Izby Notarialnej oceny wyniku wizytacji i podjęciu decyzji o środkach w celu usunięcia stwierdzonych uchybień pozwoli prawidłowo wykonywać przez Radę Izby Notarialnej nałożone na nią obowiązki, ale również uznać, że ustawodawca działa racjonalnie. Zdaniem Rady Izby Notarialnej nie jest przekonywujące twierdzenie, że protokół z wizytacji musi być sporządzony w takim czasie, by rada mogła wywiązać się z ustawowego obowiązku przedstawienia protokołu w terminie miesiąca od wizytacji i w tym terminie podjąć środki w celu usunięcia stwierdzonych w toku wizytacji uchybień, by wraz z protokołem przedstawić Ministrowi Sprawiedliwości informację o ich zastosowaniu.

Sąd Najwyższy stwierdził, co następuje:

Dokonując oceny zaskarżonej uchwały w świetle treści art. 44 § 3 ustawy Prawo o notariacie wskazać należy, że ustalając znaczenie językowe przepisu należy brać pod uwagę także jego kontekst systemowy i funkcjonalny, a więc na przykład inne przepisy prawne, wolę prawodawcy oraz cel regulacji. Stąd próbę wydłużenia terminu przedstawienia Ministrowi Sprawiedliwości protokołu z wizytacji notariusza uznać należy za nieuprawnioną nie tylko w świetle art. 44 § 3 ustawy, ale także w kontekście pozostałych regulacji Prawa o notariacie, w tym art. 16 § 3 i art. 44 § 2 - 2b ustawy. Zgodnie z art. 44 § 2 ustawy w ramach nadzoru sprawowanego przez organy samorządu notarialnego w każdej kancelarii przeprowadza się wizytację co najmniej raz na 4 lata. Po upływie 6 miesięcy od daty uruchomienia kancelarii notarialnej rada właściwej izby notarialnej zleca przeprowadzenie jej wizytacji. Kolejną wizytację przeprowadza się po upływie 2 lat (§ 2a). W wypadku uzyskania przez notariusza ujemnej oceny w wyniku wizytacji, o której mowa w § 2a zdanie pierwsze, Minister Sprawiedliwości zleca radzie

właściwej izby notarialnej przeprowadzenie kolejnej wizytacji, określając termin jej przeprowadzenia. Minister Sprawiedliwości może odstąpić od zlecenia wizytacji, jeżeli charakter stwierdzonych nieprawidłowości stanowi rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa. W takiej sytuacji Minister może odwołać notariusza (art. 16 § 3 ustawy). Z cytowanych regulacji wynikają zatem określone obowiązki Ministra Sprawiedliwości, których realizacja determinowana jest treścią protokołu z wizytacji przeprowadzonej na zlecenie rady właściwej izby notarialnej. Sprawne i rzetelne wywiązanie się z tych obowiązków, zwłaszcza wobec notariuszy, którzy podlegają pierwszej wizytacji już po upływie 6 miesięcy od dnia uruchomienia kancelarii, wymaga pilnego zapoznania się z protokołem z wizytacji, stąd ustawowe określenie miesięcznego terminu na przedstawienie tego protokołu od wizytacji. Nie sposób zaakceptować sytuacji, w której termin na przedstawienie protokołu, wynikający z zaskarżonej uchwały, zbliżałby się do okresu, którym objęta była wizytacja notariusza. Nie sposób również aprobować takiego rozwiązania, które istotnie opóźnia możliwość podjęcia przez Ministra Sprawiedliwości czynności zmierzających do odwołania notariusza wówczas, gdy treść protokołu wskazuje na nieprawidłowości, które stanowią rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa. Bezpieczeństwo obrotu prawnego wymaga w takiej sytuacji niezwłocznej reakcji Ministra Sprawiedliwości, stąd określony w ustawie miesięczny termin na przedstawienie protokołu z wizytacji. Wydłużenie tego terminu zanim Minister Sprawiedliwości otrzyma odpis protokołu z wizytacji o kolejnych kilka miesięcy może narażać uczestników obrotu prawnego na istotne niebezpieczeństwo wynikające z nieprawidłowego działania notariusza, u którego w toku wizytacji stwierdzono powołane wyżej nieprawidłowości.

Nie sposób również pominąć tego, że przesunięcie przez Radę Izby Notarialnej w [...] momencie początkowego, od którego należy liczyć termin na przedstawienie protokołu z wizytacji z chwili zakończenia wizytacji na dzień podjęcia uchwały w przedmiocie oceny jej wyników oraz wydłużenie z miesiąca do dwóch miesięcy terminu na przedstawienie protokołu, wpłynie niekorzystnie na możliwość realizacji przez Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie bowiem z art. 44 § 2 ustawy wizytację każdej kancelarii notarialnej w ramach nadzoru sprawowanego

przez radę izby notarialnej przeprowadza się co najmniej raz na 4 lata. Zasadniczo zatem przedmiotem wizytacji mogą być czynności notarialne dokonane w okresie ostatnich czterech lat poprzedzających termin przeprowadzenia wizytacji. W razie dostrzeżenia w toku wizytacji naruszenia przez notariusza jego obowiązków osoby powołane do nadzoru mogą żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 45). Stosownie jednak do art. 52 § 1 ustawy po upływie 3 lat od chwili czynu nie można wszcząć postępowania dyscyplinarnego, a w razie wszczęcia - ulega ono umorzeniu. Wydłużenie zatem łącznie o kilka miesięcy terminu przedstawienia protokołu z wizytacji, który może być podstawą stwierdzenia deliktu dyscyplinarnego, przy tak krótkim okresie przedawnienia jego karalności, może w istotny sposób utrudnić, a w skrajnych sytuacjach uniemożliwić wdrożenie procedury dyscyplinarnej.

Powołane wyżej regulacje Prawa o notariacie wyraźnie potwierdzają więc wynik wykładni językowej art. 44 § 3 ustawy. Celem wizytacji jest bowiem wychwycenie uchybień w działalności notariusza, ich usunięcie, wdrożenie ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz takie zaplanowanie działalności nadzorczej, która zmierzać będzie do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. Wszystkie te cele mogą być osiągnięte tylko w sytuacji zapewnienia sprawnego nadzoru nad działalnością notariuszy, w tym nadzoru powierzonego Ministrowi Sprawiedliwości. To zaś wymaga pilnego przedstawienia protokołu z wizytacji wraz z zawiadomieniem o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień.

Mając powyższe na uwadze sprzeczny z art. 44 § 3 ustawy jest § 13 ust. 1 uchwały, który przewiduje, że protokół z wizytacji winien zostać sporządzony w ciągu miesiąca od dnia przeprowadzenia czynności wizytacyjnych. Termin ten pokrywa się bowiem z określonym w tym przepisie terminem do przedstawienia Ministrowi Sprawiedliwości protokołu z wizytacji wraz z informacją o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień. Za sprzeczny z cytowanym przepisem jest także § 15 uchwały w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek przedstawienia Ministrowi Sprawiedliwości protokołu wizytacji wraz z zawiadomieniem o wydanych zarządzeniach w celu usunięcia stwierdzonych uchybień w terminie 2 miesięcy od zakończenia wizytacji, podczas gdy przepis ten,

w brzmieniu obowiązującym od dnia 23 sierpnia 2013 r., stanowi, że wymienione w nim dokumenty winny być przekazane w terminie miesiąca od wizytacji.

Wykładnia językowa art. 44 § 3 ustawy 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. Mając powyższe na uwadze uchwała - regulamin Izby Notarialnej w zaskarżonym zakresie ewidentnie jest sprzeczna z tym przepisem – wykracza poza określenia ustawowe, wprowadza własne. W niniejszej sprawie nie ma uzasadnienia do odstąpienia od wykładni językowej, nie przemawiają za tym ważne racje, zwłaszcza aksjologiczne, odwołujące się do wartości konstytucyjnych. W tym przypadku brak jest takich argumentów, które uzasadniałyby wyniki wykładni art. 44 § 3 ustawy odbiegające od językowego rozumienia tego przepisu.

Z tych względów Sąd Najwyższy, stosownie do art. 47 § 2 Prawa o notariacie, orzekł jak w sentencji.

aw