



Sygn. akt I NO 46/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Ewa Stefańska

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę Rady Izby Notarialnej w [...] Nr [...] z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie
zmiany uchwały Nr [...] Rady Izby Notarialnej w [...] z dnia 4 kwietnia 2018 r.,
w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej
w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...], zmienionej uchwałą Nr [...] z dnia 9 maja
2018 r., oraz przyjęcia tekstu jednolitego Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania
Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...],
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 7 marca 2019 r.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę w części dotyczącej § 5 ust. 1
zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby
Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...].**

UZASADNIENIE

W dniu 4 kwietnia 2018 r. Rada Izby Notarialnej w [...] (dalej także jako: „Rada Izby” lub „Rada”) podjęła uchwałę Nr [...] w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...].

W Regulaminie rozstrzygnięto szereg kwestii dotyczących działania Rady Izby Notarialnej w [...]. Część z nich wzbudziła wątpliwości Ministra Sprawiedliwości (dalej także jako: „Minister”, „MS” lub „organ nadzoru”), co do zgodności z ustawą z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2291 ze zm.; dalej jako: „p.n.”), stąd też pismem z dnia 15 maja 2018 r. organ ten zwrócił się do Rady o rozważenie możliwości zmiany m.in:

- § 5 ust. 1 zdanie drugie ww. uchwały, z uwagi na jego niezgodność z art. 36 § 1 p.n. („Rada może również wypowiadać się poprzez zajęcie stanowiska w sprawie”).

W odpowiedzi Rada Izby nadesłała pismo z dnia 30 maja 2018 r., wskazując w jego treści, że skłania się do zmiany przedmiotowego Regulaminu, za wyjątkiem § 5 ust. 1 Regulaminu, odnośnie którego Rada poprosiła o ponowne rozważenia akceptacji przyjętego przez nią rozwiązania. Odnosząc się do przedstawionej jej argumentacji zaznaczyła, że rozważania zamieszczone w opisanym powyżej piśmie Ministra Sprawiedliwości dotyczą tylko i wyłącznie decyzji Rady, które oddziałują na „stosunki zewnętrzne”, zaś działalność Rady, określona przepisami nie tylko ustawy - Prawo o notariacie, ale i niezliczonej ilości innych aktów prawnych, nie ogranicza się jedynie do podejmowanych rozstrzygnięć, które wyrażone są w formie uchwały.

Uchwałą Rady Izby Notarialnej w [...]. Nr [...] z dnia 9 maja 2018 r. zmieniono uchwałę z dnia 4 kwietnia 2018 r., przy czym ponownie, z uwagi na wątpliwości Ministra Sprawiedliwości, co do zgodności z ustawą - Prawo o notariacie zapisów Regulaminu, pismem z dnia 7 czerwca 2018 r., organ nadzoru zwrócił się do Rady Izby o rozważenie możliwości zmiany postanowienia dopuszczającego „zajęcie stanowiska” przez Radę.

Następnie, przy piśmie z dnia 20 lipca 2018 r. Rada Izby Notarialnej w [...]. nadesłała odpis uchwały Nr [...] z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Izby Notarialnej w [...]. Nr [...] z dnia 4 kwietnia 2018 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...] zmienionej uchwałą Nr [...] z dnia 9 maja 2018 r. oraz przyjęcia tekstu jednolitego „Regulaminu Wizytacji”, a w dniu 23 lipca 2018 r. Rada złożyła odpis skorygowanej uchwały [...] z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały nr [...] z dnia 4 kwietnia 2018 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...], zmienionej uchwałą Nr [...] z dnia 9 maja 2018 r. w części dotyczącej tytułu oraz przyjęcia tekstu jednolitego „Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...]”.

Po dokonanych przez Radę Izby modyfikacjach, § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu, otrzymał następujące brzmienie: „W stosunkach wewnętrznych jej funkcjonowania, Rada może również wypowiadać się poprzez zajęcie stanowiska w sprawie”.

Pismem z dnia 19 października 2018 r. Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 47 § 1 p.n., złożył skargę na ww. uchwałę Nr [...] Rady Izby Notarialnej w [...]. z dnia 11 lipca 2018 r., zaskarżając ją w części, tj. co do pkt I ppkt 3 oraz pkt II uchwały w zakresie odnoszącym się do § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...], gdzie wskazano: „W stosunkach wewnętrznych jej funkcjonowania, Rada może również wypowiadać się poprzez zajęcie stanowiska w sprawie”.

Organ nadzoru zarzucił zaskarżonej części uchwały sprzeczność z art. 7 i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 36 p.n., poprzez dopuszczenie wydawania przez Radę Izby, jako organ kolegialny, rozstrzygnięć w innej formie niż uchwały, tj. „zajęcie stanowiska”.

W uzasadnieniu skargi Minister podkreślił, że samorząd zawodowy jest instytucją konstytucyjną, której zasadnicze zręby określił przepis art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej. Do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu, a samorządu

zawodowego w szczególności, należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej. Jednakże samodzielność ta nie jest nieograniczona.

W ocenie MS, analiza § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w [...], w brzmieniu nadanym przez pkt I ppkt 3 zaskarżonej uchwały, przewidującego uprawnienie Rady do wypowiadania się poprzez „zajęcie stanowiska” w sprawie winna zostać dokonana zarówno w kontekście regulacji przepisów art. 36 p.n., dotyczącego uchwał, jako formy wypowiedzi rady izby notarialnej, jak i art. 7 oraz 17 ust. 1 Konstytucji (zobowiązujących organy samorządu notarialnego do działania w granicach prawa). Art. 36 p.n., regulujący sposób podejmowania i warunki ważności uchwał rady izby notarialnej, wskazuje tylko na uchwały, jako formy rozstrzygania. Niemal analogiczną regulację do art. 36 § 2 p.n., poza określeniem jawności głosowania i dopuszczalnego na podstawie przepisu ustawy odstępstwa, zawiera także art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.). Na gruncie tego przepisu nie budzi wątpliwości, że forma uchwały jest jedynym sposobem uzewnętrzniania stanowiska rady gminy w sprawach wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego, nawet jeśli nie wynika to wprost z przepisu prawa. Przyjmuje się zgodnie, że racjonalny ustawodawca używa tych samych zwrotów, czy konstrukcji słownych w tym samym znaczeniu, o ile oczywiście nie sprzeciwiają się temu wyrażnie inne szczególne przepisy. Zasadny jest zatem wniosek, że również w przypadku rady izby notarialnej uchwała jest jedynym sposobem uzewnętrzniania stanowiska i wykonywania kompetencji. Minister powołał się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt III SZ 2/99, w którym Sąd uznał za nie budzącą wątpliwości tezę, że organ samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny, w wykonywaniu ustawowych kompetencji posługuje się formą uchwały wydawanej na podstawie i w granicach przepisów powszechnie obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

Minister podniósł następnie, że art. 36 p.n. nie ma charakteru dyspozytywnego, także w zakresie formy rozstrzygnięć rady. Przynależność do samorządu notarialnego z mocy ustawy oraz publiczny charakter tego samorządu, wynikający z reprezentowania i sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu

przez osoby zaufania publicznego, uzasadnia pozostawienie przez ustawodawcę organom samorządu mniejszego zakresu swobody, w tym także na płaszczyźnie form rozstrzygnięć, aniżeli w przypadku organów osób prawnych, których istnienie oparto na stosunku umownym. Skoro zatem ani art. 36 § 1 p.n., ani żaden inny przepis tej ustawy, nie przewiduje innych form rozstrzygnięć organu kolegialnego, jakim jest rada izby notarialnej, oznacza to, że jedyną formą wykonywania ustawowych kompetencji przez radę jest uchwała. W opinii organu nadzoru, upoważnienie rady izby notarialnej do wydawania rozstrzygnięć w innej formie wymagałoby wyraźnej i jednoznacznej regulacji w ustawie wraz ze szczegółowym wskazaniem spraw przekazanych do rozstrzygnięcia w tej formie, określeniem trybu podejmowania tego rozstrzygnięcia oraz trybu jego ewentualnego zaskarżenia. Brak takiego upoważnienia nakazuje zakwalifikować jako sprzeczną z prawem regulację § 5 ust. 1 zdanie drugie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w [...]. przewidującą inną niż uchwała („zajęcie stanowiska”) formę rozstrzygnięcia.

Minister Sprawiedliwości zakwestionował argumentację Rady, zgodnie z którą „zajęcie stanowiska” miałoby dotyczyć wyłącznie stosunków wewnętrznych. Zdaniem organu nadzoru, nawet w opisanych sprawach rozstrzygnięcia Rady zapadają, jak w przypadku każdego organu kolegialnego, po przeprowadzeniu wewnętrznego głosowania, tym samym nie sposób przyjąć, by do oceny ważności „stanowisk”, czy zasad ich podjęcia, Rada stosowała inne reguły niż określone w art. 36 p.n. Na tym samym posiedzeniu podejmowane są z reguły rozstrzygnięcia, o których mowa w § 5 ust. 1 zdanie pierwsze Regulaminu. Pozwala to na wniosek, że w istocie również „stanowiska”, o których mowa w § 5 ust. 1 zdanie drugie będą uchwałami Rady, zatem brak jest podstaw do ich wyodrębniania w Regulaminie

Organ nadzoru podniósł, że analogicznie jest w przypadku rozstrzygnięć Krajowej Rady Notarialnej. Mimo, że art. 40 § 1 p.n. wskazuje na możliwość wyrażania przez ten organ opinii (art. 40 § 1 pkt 2 p.n.), stanowisk (art. 40 § 1 pkt 5 p.n.), czy nawet wypowiedziania się (art. 40 § 1 pkt 7 p.n.), Krajowa Rada Notarialna, jako organ kolegialny, przedstawia swoje stanowisko, opinię, czy wypowiedź w formie uchwały. Potwierdza to - zdaniem Ministra - powszechnie prezentowany

pogląd, że stanowisko wieloosobowego organu, stanowiące o załatwieniu sprawy może być wyrażone tylko w formie uchwały.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, jedynie nowelizacja przepisów regulujących formy rozstrzygnięć Rady, w szczególności art. 36 p.n., mogłaby stanowić podstawę sankcjonującą „zajmowanie stanowiska” przez radę izby notarialnej. Aktualnie nie stanowi takiej podstawy art. 35 pkt 7 p.n., mówiący jedynie o wykonywaniu innych czynności przewidzianych prawem. Minister podkreślił, że jakkolwiek zauważalne są faktyczne trudności związane z każdorazowym podjęciem uchwały, ustawodawca nie przewidział w ustawie - Prawo o notariacie rozróżnienia form wypowiedzi organu kolegialnego, jakim jest rada izby notarialnej, w zależności od adresata (stosunki wewnętrzne/zewnętrzne).

W opinii Ministra, przepisy Prawa o notariacie - przekazując radzie izby notarialnej kompetencje do wykonywania określonych czynności - ograniczają ją tylko do podjęcia uchwały w tym przedmiocie. W określonych sytuacjach (np. zarząd majątkiem izby) konkretne czynności, w wykonaniu tych uchwał, wykonują podmioty wskazane w art. 34 § 2 p.n., poprzez złożenie w odpowiedni sposób oświadczenia woli. Rada izby notarialnej nie jest natomiast uprawniona do wyrażania swojego stanowiska w formie innej aniżeli uchwały.

MS dodał, że ustawa - Prawo o notariacie nie definiuje w żaden sposób pojęcia „stosunków wewnętrznych” użytego w kwestionowanym postanowieniu Regulaminu. Tym samym brak normatywnych podstaw do kreowania przez radę izby notarialnej, nowej, nieprzewidzianej ustawą formy wypowiedzi organu kolegialnego.

Ostatecznie Minister Sprawiedliwości stwierdził, że dopuszczenie możliwości wydawania przez radę izby notarialnej rozstrzygnięć w innej formie niż uchwała, rodziłoby także poważne wątpliwości w kwestii możliwości wykonywania nadzoru nad tym organem samorządu notarialnego i wydawanymi przez niego rozstrzygnięciami. Art. 46 p.n. przewiduje obowiązek organów samorządu notarialnego (zatem również rady izby notarialnej) przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości jedynie uchwał, nie wspominając nic o innych formach rozstrzygnięcia, zaś art. 47 ustawy - uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał przez Sąd Najwyższy.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, literalna wykładania przepisu pozwala na wniosek, że art. 47 p.n. nie daje uprawnienia do poddania kontroli w tym trybie innych niż uchwały rozstrzygnięć organów samorządu notarialnego. Dopuszczenie możliwości podejmowania przez rady izb notarialnych rozstrzygnięć w innej formie niż uchwała, stanowiłoby niedopuszczalne ograniczenie ustawowych kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, dokonane mocą uchwały samorządu notarialnego.

Wskazując na powyższe zarzuty, Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie ww. uchwały w zaskarżonej części i przekazanie sprawy w tym zakresie Radzie Izby Notarialnej w [...]. do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę (pismo z dnia 28 listopada 2018 r.) Rada Izby Notarialnej w [...]. wniosła o oddalenie skargi w całości oraz przeprowadzenie dowodu z Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...], przyjętego uchwałą Nr [...] Rady Izby Notarialnej w [...]. z dnia 4 kwietnia 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr [...] z dnia 31 marca 2010 r. w sprawie Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w Okręgu Sądu Apelacyjnego w [...] - na okoliczność, że dotychczas Minister Sprawiedliwości nie zgłaszał zastrzeżeń, że rada izby notarialnej może zajmować stanowiska.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Rada Izby podniosła, że powołane przez MS naruszenie art. 36 p.n. nie nastąpiło, albowiem przepis ten nie wskazuje, że organ kolegialny, jakim jest rada izby notarialnej, może działać tylko i wyłącznie za pośrednictwem uchwał. Art. 36 p.n. odnosi się jedynie do trybu podejmowania uchwał i wymogów stawianych dla ich ważności.

Zdaniem Rady Izby, zakres działania rady izby notarialnej określony został w art. 35 p.n. Przepis ten w sposób wyczerpujący normuje obszary działalności rady, jako organu samorządu zawodowego oraz organu osoby prawnej. W większości wymienionych w art. 35 cyt. ustawy przypadków (głównie pkt 1-6), rada izby notarialnej zobowiązana jest do podjęcia uchwały, bowiem przedmiotowe przypadki dotyczą działań władczych, oświadczeń woli itd. Jednakże istnieje pewna sfera działań rady, która nie zawiera się w ww. zbiorze czynności. Odnosi się ona do stosunków wewnętrznych organizacji i nie ma charakteru decyzji

administracyjnej, czy innego działania jednostronnego i władczego. Dla przykładu wskazano kwestię wyboru miejsca odbycia walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej. W tym przypadku ustawodawca nie wymaga od rady podejmowania uchwał.

Rada wskazała, że sporne „stanowisko” dotyczyć może jedynie drobnych spraw wewnętrznych funkcjonowania Rady, a nie emanacji zewnętrznych decyzji czy innych rozstrzygnięć. W jej opinii, w części spraw określonych w art. 35 pkt 7 p.n., rada izby notarialnej ma możliwość podjęcia rozstrzygnięcia w formie innej niż uchwała. Tego typu „wewnętrznej aktywności” Rady jest nieskończenie wiele (kwestie pracownicze, opiniujące, komunikacyjne czy konsultacyjne na rzecz Prezesa Rady). Konieczność załatwienia każdej - nawet najdrobniejszej sprawy wewnętrznej - w formie uchwały, doprowadziłaby do sparaliżowania działalności Rady. W każdym bowiem wypadku wymagane byłoby przeprowadzenie procedury określonej w art. 36 p.n. W ten sposób doszłoby do ograniczenia samorządności organizacyjnej, jaką samorząd notarialny ma zapewnioną właśnie poprzez wskazany w skardze art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem Rady Izby, zaskarżona uchwała - wbrew zarzutom skargi - w żaden sposób nie modyfikuje ustawowych kompetencji Rady. W sprawach, w których ustawy wymagają podjęcia decyzji w formie uchwały, Rada ma obowiązek podjęcia uchwały i je podejmuje. O takiej formie załatwiania spraw stanowi wprost § 5 ust. 1 zdanie pierwsze Regulaminu. Również obowiązujący dotychczas (od 2012 r.) Regulamin - za wiedzą i zgodą Ministra Sprawiedliwości - umożliwiał Radzie wypowiedanie się poprzez „zajęcie stanowiska”. W stosunku do poprzedniego brzmienia Regulaminu, zaskarżona uchwała precyzuje przypadki, w których zastosowanie znajdzie zdanie drugie § 5 ust. 1 Regulaminu, a więc „zajęcie stanowiska” przez Radę. Praktyka działania Rady wskazuje na słuszność przyjętego rozwiązania. W okresie obowiązywania Regulaminu z 2012 r. Rada podejmowała uchwały w sprawach, w których przepisy prawa ją do tego zobowiązywały, natomiast w stosunkach wewnętrznych, w których ustawa wyraźnie nie wymagała podjęcia uchwały, Rada zajmowała stanowiska.

Jak podniesiono w dalszej części odpowiedzi na skargę, sam ustawodawca przyznał organowi kolegialnemu, jakim jest Krajowa Rada Notarialna, prawo do

wypowiadania się nie tylko w formie uchwał (art. 40 p.n.). Oznacza to, że kolegialny organ osoby prawnej może uzewnętrzniać swoje stanowisko w niektórych sprawach również w innej formie niż uchwała. To, że inna forma wypowiedzi niż uchwała, została w ustawie przewidziana dla Krajowej Rady Notarialnej, nie oznacza, że rada izby notarialnej nie ma prawa wypowiadania się w formie „zajęcia stanowiska”. Możliwość innych wypowiedzi niż uchwała zawiera się - zdaniem Rady Izby - w otwartym katalogu czynności, określonych w art. 35 pkt 7 p.n.

Na koniec Rada podkreśliła, że wszystkie akty o charakterze wewnętrznym muszą mieścić się w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji RP (powołano wyrok TK z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99). Akt taki musi być wydany na podstawie ustawy i podlega kontroli w zakresie zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Uchwalony przez Radę Regulamin wypełnia wszystkie zasady stanowienia prawa wewnętrznego, określone w szczególności w art. 7 i art. 93 ustawy zasadniczej. Prawo do wypowiadania się w innej formie niż uchwała wynika wprost z charakteru samorządu zawodowego, który w stosunkach wewnętrznych ma prawo regulowania swojego ustroju. Ponadto, przyjęty przez Radę Regulamin w żaden sposób nie ogranicza uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości. Nadzór ministerialny musi jednak odbywać się w granicach obowiązującego prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Istota sporu sprowadza się w niniejszej sprawie do rozstrzygnięcia, czy rada izby notarialnej jest uprawniona do zastrzeżenia w regulaminie swego wewnętrznego urzędowania, że może wypowiadać się nie tylko w formie uchwał, ale także poprzez „zajęcie stanowiska” w sprawie. Formuła ta została zakwestionowana przez prezentujące stanowisko rygorystyczne Ministra Sprawiedliwości. Jego zdaniem, takie zastrzeżenie narusza przepisy rangi konstytucyjnej (art. 7 i art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej) oraz ustawowej (art. 36 Prawa o notariacie), albowiem rada izby notarialnej, jako organ kolegialny, nie może wydawać rozstrzygnięć w formie innej niż uchwała. Rada Izby Notarialnej w [...] prezentuje pogląd liberalny, w myśl którego w pewnych sprawach,

tj. drobnych kwestiach o charakterze wewnętrznym, jest ona uprawniona do podejmowania rozstrzygnięć w formie innej niż uchwała. W jej ocenie, sprawy organizacyjne, opiniujące czy konsultacyjne dla Prezesa Rady mogą być załatwiane także w formie przyjęcia („zajęcia”) określonego stanowiska.

W tak ukształtowanym sporze prawnym, Sąd Najwyższy opowiada się za zasadnością przyjęcia poglądu rygorystycznego, w myśl którego w świetle jednoznacznej formuły art. 36 p.n. oraz ogólnych zasad dotyczących funkcjonowania samorządu zawodowego (w tym jego organów kolegialnych), niedopuszczalnym jest rozszerzenie katalogu form wypowiedzi rady izby notarialnej.

Nie ma wątpliwości, że samorząd zawodowy notariuszy może wypowiadać się w swoich sprawach wewnętrznych, jednak czynić to może w dopuszczalnych przez prawo formach wyrażania swojego stanowiska.

Zgodnie z art. 33 p.n., rada izby notarialnej na pierwszym posiedzeniu dokonuje podziału czynności między swych członków, jak również uchwała regulamin wewnętrznego urzędowania rady. W regulaminie tym zostają określone szczegółowe zasady pracy, tryb zwoływania posiedzeń, sposób głosowania i składania wniosków (zob. *T. Woś*, Samorząd zawodowy notariuszy w Polsce - wybrane zagadnienia, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* 2012 r., Vol. LIX, s. 105). Możliwość przyjęcia wewnętrznego podziału pracy (regulaminu) stanowi jeden z przejawów samodzielności i autonomii samorządu zawodowego notariuszy.

Na mocy art. 36 § 1 p.n., do ważności uchwał rady izby notarialnej wymagana jest obecność co najmniej połowy jej członków, przy czym uchwały rady zapadają zwykłą większością głosów, a w razie równej liczby głosów decyduje głos prezesa rady (art. 36 § 2 p.n.).

Kluczowy dla rozpatrywanej sprawy jest pogląd prawny dotyczący działalności prawotwórczej samorządu zawodowego notariuszy wyrażony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 1999 r., sygn. akt III SZ 1/99. Zdaniem Sądu Najwyższego, do istoty konstytucyjnej instytucji samorządu, a samorządu zawodowego w szczególności, należy określony przepisami ustawy zakres samodzielności prawodawczej. Przewidziane przepisami Prawa o notariacie

uprawnienia uchwałodawcze samorządu notarialnego są niewątpliwie wyrazem jego samodzielności prawodawczej. Samodzielność ta może być urzeczywistniana jednakże wyłącznie w granicach ustawowego porządku prawnego rozumianego jako całość porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym i te przejawy działalności samorządu zawodowego są poddawane kontroli organów państwowych. Z tak rozumianą samodzielnością prawotwórczą samorządu zawodowego pozostają w sprzeczności takie działania normodawcze samorządu, które przekraczają zakres upoważnień prawotwórczych, są wykorzystywane do celów sprzecznych z interesem publicznym i obowiązującym prawem, a zwłaszcza zaś te, które zmierzają do faktycznego derogowania przepisów ustawowych.

Co istotne, w ww. wyroku Sądu Najwyższego wskazał wprost, że uchwała jest jedyną i właściwą formą działania organu kolegialnego, jakim jest niewątpliwie rada izby notarialnej. Wynika to wprost z przepisów Prawa o notariacie, a w szczególności z art. 36 tej ustawy.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszym postępowaniu, w całości podziela powyższe zapatrywanie. Prezentowany rygoryzm wynika z podstawowego założenia demokratycznego państwa prawnego, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Nie budzi przy tym wątpliwości, że wykonujące zadania publiczne organy samorządu zawodowego wchodzą w skład konstytucyjnego pojęcia „organów władzy publicznej” i podlegają także, wyrażonej w ww. przepisie ustawy zasadniczej, zasadzie praworządności [zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., III ZS 9/13 oraz I. Szymczak, Funkcje ustrojowe oraz zadania zawodowe samorządu notarialnego (rozważania prawnoporównawcze), Rejent 1997 r. Nr 10, s. 98].

Podkreślenia wymaga, że jedyną formą wypowiedzi rady izby notarialnej, którą wymienia Prawo o notariacie są uchwały (art. 36 ustawy). Rada Izby Notarialnej w [...]. wywodzi, że z przepisu tego nie wynika dyrektywa „wyłącznie” uchwał, jako wypowiedzi rady, a jedynie tryb podejmowania uchwał i wymogów stawianych ich ważności. Na niezasadność tego stanowiska wskazuje w pierwszej kolejności wykładnia językowa art. 36 p.n. Skoro przepis ten stanowi tylko o uchwałach, to organ samorządowy, jako ściśle podlegający prawu powszechnie

obowiązującemu, nie może rozszerzać zakresu swych kompetencji i działalności za pomocą przyznania sobie - wbrew woli ustawodawcy - uprawnienia do podejmowania decyzji także w nieznanej ustawie formie „zajęcia stanowiska”. Potwierdza to dotychczasowa judykatura zapadła na tle stosowania art. 36 p.n. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, organy samorządu notarialnego, jako organy kolegialne, zajmują stanowisko w formie uchwał (zob. wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., II GSK 2429/11). Tylko w formie uchwał może być wyrażone stanowisko wieloosobowego organu stanowiące o załatwieniu sprawy (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2001 r., II SA 1380/00). Wyrażenie np. opinii przez organ kolegialny siłą rzeczy odbywa się w formie uchwały, konieczne jest oddanie głosu przez członków rady („za” lub „przeciw”) przy stosownej liczbie członków. Formuła nieznana ustawie w postaci „zajęcia stanowiska w sprawie” byłoby de iure uchwałą do której należy stosować warunki ustawowe podejmowania uchwały.

Rada Izby argumentuje na rzecz rozszerzenia katalogu form swych wypowiedzi poprzez wyraźne podkreślenie, że „zajęcie stanowiska” dotyczyć może wyłącznie drobnych spraw wewnętrznych funkcjonowania Rady, takich jak kwestie organizacyjne, pracownicze, opiniujące, komunikacyjne, czy konsultacyjne. Rada wskazuje, że załatwianie pewnych spraw (np. wyznaczenie miejsca odbycia walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej) nie wymaga uchwały, której podjęcie byłoby wyraźne utrudnione i czasochłonne. Należy w tym miejscu poczynić trzy uwagi.

Po pierwsze, rada izby notarialnej jest organem kolegialnym. W literaturze wymienia się zalety i wady organów (struktur) wieloosobowych, w tym organów skupiających piastunów korporacji jak w przypadku rady izby notarialnej (A. Opalski, Pojęcie organu osoby prawnej, PIP 2009 nr 1, s. 18 i n.). Podkreśla się, że w większym gronie łatwiej jest zebrać osoby o różnym zasobie wiedzy, a refleksja wewnątrz organu kolegialnego jest często głębsza, aniżeli w przypadku podmiotu jednoosobowego (monokratycznego). Jednocześnie, swoistą „ceną” jest w tym przypadku stosunkowa powolność działania, czy niemożliwość podejmowania większej liczby decyzji (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Rodzaje jednostek organizacyjnych w systemie administracji publicznej (w:) Prawo

administracyjne, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 97). Rozważania te korespondują z wątpliwościami wyrażonymi w niniejszej sprawie przez Radę Izby Notarialnej w [...]. Pewne trudności w procesie decyzyjnym Rady - które dostrzega zresztą sam Minister Sprawiedliwości (zob. s. 9 skargi) - wynikają wprost z ustawy i są konsekwencją ukształtowania rady izby notarialnej jako organu kolegialnego. Konstrukcja taka ma swoje zalety i wady, przy czym jako niedopuszczalne uznać należy próby „obejścia” ww. wad (mniej sprawnych mechanizmów działania organu kolegialnego), poprzez „przyznanie” sobie przez Radę nieznanych ustawie uprawnień, tj. rozszerzenie katalogu wypowiedzi Rady w wewnętrznym Regulaminie jej działania.

Po drugie, nie sposób zgodzić się z argumentacją Rady Izby, w myśl której całość jej działalności jest kierowana poprzez decyzje Rady. Należy pamiętać, że na czele rady izby notarialnej stoi jej prezes, który reprezentuje radę, kieruje jej pracami, przewodniczy na posiedzeniach i wykonuje uchwały rady. W razie nieobecności prezesa, jego obowiązki wykonuje wiceprezes rady (art. 34 § 1 p.n.). Chodzi w tym przypadku o reprezentowanie rady izby notarialnej na zewnątrz w rozmaitych sprawach dotyczących bieżącej działalności (zob. T. Woś, Samorząd zawodowy..., s. 105). Ustawa określa ponadto wprost, że do składania oświadczeń woli w sprawach majątkowych wymagane jest współdziałanie dwóch członków rady, w tym prezesa lub wiceprezesa (art. 34 § 2 p.n.). Oznacza to, że rada izby notarialnej posiada swoich przedstawicieli i to oni kierują jej bieżącą działalnością. W tej formule może zapadać wiele decyzji rady. Nie wymaga to podejmowania uchwały organu wieloosobowego jakim jest rada. Przykładowo sporządzoną w niniejszej sprawie odpowiedź na skargę podpisali: prezes i wiceprezes Rady Izby Notarialnej w [...]. Uczynili to wedle ustawowej formuły „reprezentowania rady” i „kierowania jej pracami” (art. 34 § 1 p.n.). W takiej sprawie i w wielu sprawach podobnych nie ma potrzeby, a tym bardziej prawnej konieczności, zajmowania stanowiska przez radę izby (podejmowania uchwały i nie dezorganizuje to jej funkcjonowania). Kompetencje tego podmiotu określa art. 35 Prawa o notariacie i chociaż w swym pkt 7 „otwiera” on przedmiotowy katalog na wykonywanie innych czynności przewidzianych prawem, to nie oznacza, że czynności te muszą być dokonane poprzez „zajęcia stanowiska”.

Po trzecie, dodatkowe zastrzeżenia w sprawie budzi fakt, że rozszerzenie katalogu form wypowiedzi Rady Izby Notarialnej w [...]. mogłoby dotyczyć „stosunków wewnętrznych jej funkcjonowania”. Jakkolwiek Rada stara się przekonać w odpowiedzi na skargę (zob. s. 3-4), że chodzi tutaj wyłącznie o sprawy drobne (organizacyjne, wewnętrzne, pracownicze, opiniujące, komunikacyjne czy konsultacyjne dla Prezesa Rady), to zaznaczyć należy, że pojęcie to ma charakter niedookreślony i nie może stanowić podstawy dla działalności prawotwórczej samorządu notarialnego. Jakkolwiek zgodzić należy się z ogólnym założeniem, że w ramach swobody działania samorządu zawodowego dopuszczalne jest dookreślenie przez organy samorządu szczegółowych rozwiązań ustrojowych w zakresie organizacji działalności tych organów, to nie może to jednak implikować wprowadzania rozwiązań sprzecznych z ustawą. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, skoro Rada Izby czerpać będzie legitymację do „zajęcia stanowiska” z niedookreślonego pojęcia „stosunków wewnętrznych jej funkcjonowania”. Taka formuła wykracza poza samodzielność prawotwórczą samorządu (co do rygorystycznej wykładni uprawnień prawotwórczych samorządu notariuszy zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2013 r., III ZS 1/13, zaś samorządu radców prawnych zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., III ZS 4/11). „Zajęcie stanowiska” w stosunkach wewnętrznych może prowadzić do podejmowania decyzji formalnie nie określonych uchwałami i nie spełniających wymogów co do reguł ich podejmowania, które będą skutecznie wiązały w stosunkach wewnętrznych członków Izby (np. co do minimalnie stosowanych taks notarialnych). Nie będą też przedstawione organowi nadzoru. Tak więc określony zakres pojęciowy „zajęcia stanowiska” do stosunków wewnętrznych wymaga podjęcia uchwały.

Należy też przyznać rację Radzie Izby Notarialnej, że może ona podejmować czynności, które nie muszą być dokonywane w formie uchwał [zob. P. Ryłski, Przedmiotowy zakres nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad uchwałami samorządu notarialnego, Prawo w Działaniu Sprawy Cywilne 2014 r. Nr 17, s. 159; R. Sztyk, Problematyka prawna repywatyzacji notariatu polskiego (w:) II Ogólnopolska Notarialna Konferencja Naukowa w Krakowie, red. R. Sztyk, Poznań-Kluczbork 1996, s. 140]. W szczególności podejmować czynności np.

techniczne niebędące uchwałami, czy też niewymagające uchwał (przedstawienie wyników wizytacji, przedstawienie wyników egzaminów notarialnych, określenie terminu i miejsca walnego zgromadzenia). Są to jednak - jak zauważono wyżej - z reguły czynności poszczególnych członków np. prezesa lub wiceprezesa rady, a nie całej rady jako organu kolegialnego.

Ostatecznie podkreślić należy, że nie może znaleźć uznania Sądu argument Rady Izby, zgodnie z którym jej dotychczasowy Regulamin Wewnętrzny Urzędowania również - za wiedzą i zgodą Ministra Sprawiedliwości - umożliwiał wypowiedzanie się poprzez „zajęcie stanowiska”. Podkreślić należy, że Sąd Najwyższy nie działa z urzędu. Jego kontrolę uruchamia skarga organu nadzoru (art. 47 § 1 p.n.), który kwestionuje przed Sąd Najwyższy, jego zdaniem, sprzeczne z prawem uchwały samorządu notarialnego. Wcześniejsza praktyka w tym zakresie nie ma znaczenia, albowiem Sąd Najwyższy uprawniony jest do badania konkretnego, zaskarżonego przypadku.

Z wszystkich tych powodów, Sąd Najwyższy z mocy art. 47 § 2 Prawa o notariacie orzekł o uchyleniu uchwały w zaskarżonej części. Pomimo, że wskazany przepis w przypadku uchylenia uchwały nakazuje przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, to w tej konkretnej sprawie wyeliminowanie kwestionowanego zapisu regulaminu nie implikuje konieczności ponownego rozpoznania sprawy. Wynika to z faktu, że usunięcie kwestionowanego zapisu w wyniku częściowego zaskarżenia uchwały powoduje, że uchwalony regulamin i treść jego § 5 ust. 1 jest zgodna z prawem.