



Sygn. akt III ZS 6/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Zbigniew Myszka (sprawozdawca)

Protokolant Anna Matura

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę Rady Izby Notarialnej w [...] Nr .../2015 r., z dnia 27 marca 2015 r., w
sprawie podziału czynności pomiędzy członków Rady.,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 5 listopada 2015 r.,

**uchyła pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały w części stanowiącej o
zarządzaniu i rozporządzaniu majątkiem Izby Notarialnej w [...] przez Prezesa Rady tej Izby A. W. oraz jej Wiceprezes D.W. i w tym zakresie sprawę przekazuje Radzie Izby Notarialnej w [...] do ponownego rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Minister Sprawiedliwości wniósł skargę na uchwałę Rady Izby Notarialnej w [...] Nr .../2015 z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie podziału czynności pomiędzy jej członków. Zaskarżył sprzeczność jej pkt 1 w brzmieniu: „A. W. - Prezes Rady Izby

Notarialnej w [...], notariusz w [...]: reprezentuje Radę, kieruje jej pracami, przewodniczy na posiedzeniach Rady, wykonuje uchwały Rady, zarządza i rozporządza majątkiem Izby”, w zakresie w jakim przewiduje samodzielne zarządzanie i rozporządzanie majątkiem tej Izby, a także w tym samym zakresie punkt 2 tej uchwały w brzmieniu: „D. W. - Wiceprezes Rady Izby Notarialnej w [...], notariusz w [...]: reprezentuje Radę, kieruje jej pracami, przewodniczy na posiedzeniach Rady, wykonuje uchwały rady - w razie nieobecności Prezesa, zarządza i rozporządza majątkiem Izby, pełni funkcję Skarbnika Izby Notarialnej w [...], prowadzi wewnętrzną politykę informacyjną Rady Izby”. Jako podstawy zaskarżenia wskazał naruszenie art. 7 i 17 Konstytucji RP oraz z art. 35 pkt 4 w związku z art. 34 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 164 ze zm., powoływanej dalej jako Prawo o notariacie lub ustawa), w kontestowanym zakresie, w jakim przewiduje samodzielne zarządzanie i rozporządzanie majątkiem Izby Notarialnej w [...] przez Prezesa i Wiceprezes Rady Izby Notarialnej w [...], ponieważ ustawa przyznaje takie wyłączne kompetencje radzie izby notarialnej, wskazując, że zgodnie z art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie, do zakresu działania rady izby notarialnej należy zarząd i rozporządzanie majątkiem izby. Literalne brzmienie cytowanego przepisu wskazuje wprost, że ustawodawca wyposażył w takie uprawnienia majątkiem izby jej radę, a nie prezesa lub wiceprezesa rady izby notarialnej. Stanowi to wyłączną kompetencję rady do podejmowania uchwał w tym zakresie. Uprawnienia te nie mogą być przez organ, któremu ustawa je powierzyła, przez jego własne działanie zwiększone, ani zmniejszona, ani też przeniesiona na inny organ lub osobę. Oznacza to, rada jako organ wyłącznie właściwy nie może „zrzec” się przyznanych jej ustawowych kompetencji, które na gruncie prawa stanowią nie tylko jej uprawnienia, lecz przede wszystkim obowiązki działania w przydzielonej jej sferze kompetencji. Wprawdzie kompetencja rady, jako organu kolegialnego, w zakresie zarządu i rozporządzania majątkiem izby ogranicza się jednak tylko do podjęcia uchwały w tym przedmiocie, a wykonanie podjętych należy do podmiotów wskazanych w art. 34 § 2 Prawa o notariacie, które składają stosowne oświadczenia woli. Takie kompetencje prezesa i wiceprezesa rady izby notarialnej zostały określone w art. 34 Prawa o notariacie. Wyklucza to upoważnienie i

podejmowanie czynności zarządzania i rozporządzania majątkiem izby notarialnej samodzielnie przez prezesa, wiceprezesa lub innego członka rady bez uprzedniej uchwały rady izby notarialnej podjętej na podstawie art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie. Dlatego postanowienia pkt 1 i 2 zaskarżonej uchwały Rady Izby Notarialnej w [...], w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zarządzania i rozporządzania majątkiem Izby przez prezesa i wiceprezesa Rady, uznać należy za sprzeczne z bezwzględnie obowiązującymi przepisami Prawa o notariacie. W konsekwencji Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie zaskarżonych postanowień uchwały z dnia 27 marca 2015 r. i przekazanie w tym zakresie sprawy Radzie Izby Notarialnej w [...] do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę Rada Izby Notarialnej w [...] wniosła o jej oddalenie, podnosząc, co następuje. Ustawa z dnia 28 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie przyznała izbom notarialnym i Krajowej Radzie Notarialnej osobowość. Także ustrój organów samorządu notarialnego wynika wprost z powołanej ustawy, w której nie przewidziano uprawnienia do wydania „statutów tych osób prawnych”. Z ustawy wynika zatem zakres kompetencji Krajowej Rady Notarialnej oraz rad izb notarialnych (art. 40 i 35). Ze względu na brak uprawnień do uchwalania statutu, ustawodawca zobowiązał radę izby do uchwalenia jej regulaminu wewnętrznego urzędowania oraz dokonania podziału czynności pomiędzy swoich członków na pierwszym posiedzeniu. Dokumenty te mają charakter „indywidualny, uchwalany przez każdą kolejną radę nowej kadencji, w zależności od sposobu jej działania, ilości członków, zakresu spraw objętych ich działaniem”. Dlatego w wykonaniu obowiązku ustawowego z art. 33 ustawy Prawo o notariacie, Rada Izby Notarialnej w [...] IX kadencji, na pierwszym posiedzeniu w dniu 27 marca 2015 r. po odbyciu Walnego Zgromadzenia podjęła uchwałę numer .../2015 w sprawie uchwalenia Regulaminu Wewnętrznego Urzędowania Rady Izby Notarialnej w [...]. W uchwale tej określono podstawowe zasady funkcjonowania Rady, w szczególności dotyczące zwoływania posiedzeń rady, ich przebiegu, protokołowania, możliwości powoływania zespołów i komisji celem realizacji swoich zadań, a także zasad zarządzania i rozporządzania majątkiem Izby. Wprawdzie w art. 35 Prawa o notariacie ustawodawca w sposób wyraźny zastrzegł kompetencję rady izby notarialnej w zakresie zarządu i rozporządzania majątkiem Izby, ale w wydanym

regulaminie wewnętrznego urzędowania rady izby notarialnej „doprecyzowano zasady wydatkowania środków finansowych, podkreślając tym samym szczególną pieczołowitość w rozporządzaniu majątkiem Izby”, o czym w szczególności stanowią pkt 24 i 25 regulaminu o następującej treści: „Wszelkie wydatki z majątku Izby Notarialnej w [...] wymagają uprzedniej zgody Rady. W szczególnych, nieprzewidzianych przypadkach, w których zachodzi konieczność bezzwłocznego regulowania zobowiązania, Rada zatwierdza dokonany wydatek na najbliższym posiedzeniu. Powyższe nie dotyczy wydatków dokonywanych na podstawie odrębnych przepisów prawa, uchwał Krajowej Rady Notarialnej, uchwał Walnego Zgromadzenia Notariuszy oraz dokonywanych w celu zapewnienia normalnego funkcjonowania biura i siedziby Izby”. Według rady, skoro jako organ kolegialny „nie dokonuje żadnych czynności prawnych”, to zarzut skarżącego o przeniesieniu kompetencji „do samodzielnego zarządu i rozporządzania majątkiem tej Izby” na prezesa i wiceprezesa rady jest „nadużyciem interpretacyjnym, wynikającym z braku prawidłowego zastosowania art. 35 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga Ministra Sprawiedliwości zawierała oczywiście usprawiedliwione podstawy oraz zarzuty. Samorząd notarialny jest zaliczany do samorządów zawodowych, które - zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - mogą tworzyć osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Ponadto organ samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny, w wykonywaniu ustawowych kompetencji posługuje się formą uchwały wydawanej na podstawie lub w granicach przepisów powszechnie obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej. Do zachowań organów samorządu notarialnego podejmowanych w formie uchwał ma zastosowanie art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wprawdzie samorząd notarialny nie jest organem władzy publicznej *sensu stricto*, ale ponieważ reprezentuje podmioty (osoby) zaufania publicznego i sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu

publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji), przeto samorząd ten pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej. Takie podstawy konstytucyjne obligują samorząd notarialny do uwzględnienia interesu publicznego przy wykonywaniu jego ustawowych zadań realizowanych także ze względu na porządek i gwarancje publiczne przypisane do sporządzanych przez notariuszy indywidualnych czynności lub aktów notarialnych. W odróżnieniu od zrzeczeń prawa cywilnego, których celem jest przede wszystkim zaspokojenie i ochrona interesów ich członków, zadaniem samorządu zawodowego - jako podmiotu prawa publicznego - jest także ochrona interesu publicznego. Dlatego przyjmuje się, że zadania samorządu notarialnego mają charakter obowiązków publicznych, które należy ujmować w kategoriach powinności, a nie jako uprawnienia lub uznania także dlatego, że wykonywanie zadań publicznych przez samorząd notarialny podlega nadzorowi i kontroli przez Ministra Sprawiedliwości. Do konstytucyjnej istoty instytucji samorządów, w tym samorządu zawodowego lub korporacyjnego należy określony przepisami Prawa o notariacie zakres autonomicznej samodzielności prawodawczej notariatu, która może być urzeczywistniana na podstawie i wyłącznie w granicach ustawowego porządku prawnego (art. 7 Konstytucji). Z tak rozumianą autonomią prawotwórczą samorządu zawodowego pozostają w sprzeczności te nadużycia normotwórcze organów notariatu, które wykraczają ponad lub poza zakres publicznych upoważnień prawotwórczych, które nie mogą być wykorzystywane do celów lub zachowań niezgodnych z obowiązującym prawem, z interesem publicznym lub porządkiem korporacyjnym, co wyklucza legalność takich zachowań organów samorządu notarialnego, które prowadzą na derogowania lub nielegalnych i niedopuszczalnych modyfikacji korporacyjnych regulacji ustawowych.

Sąd Najwyższy podzielił stanowisko skarżącego Ministra o wyłączności ustawowej kompetencji rady izby notarialnej do sprawowania zarządu i rozporządzania mieniem izby notarialnej (art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie), która wynika z normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym, przeto nie może być przeniesiona ani scedowana na inne organy, w tym prezesa lub wiceprezesa rady także dlatego, że sprawy majątkowe notariatu pozostają w gestii organu kolegialnego (rady). Ustawowa kompetencja rady izby notarialnej do dokonania na

pierwszym posiedzeniu podziału czynności pomiędzy jej członków ani do uchwalenia regulaminu wewnętrznego urzędowania rady (art. 33 ustawy o notariacie), nie stanowi podstawy prawnej ani uzasadnienia do przekazania prezesowi i wiceprezesowi przysługujących wyłącznie radzie ustawowych kompetencji w zakresie zarządu i rozporządzania jej majątkiem (art. 35 pkt 4 tej ustawy), a prezes i wiceprezes rady należą do ustawowego kręgu jej członków uprawnionych do składania oświadczeń majątkowych w imieniu i na rzecz samorządu notarialnego w wykonaniu uchwał rady (art. 34 § 1 i 2).

W postępowaniu przedszkargowym Minister Sprawiedliwości trafnie zwracał uwagę, że zaskarżone postanowienia były sprzeczne nawet z regulaminem wewnętrznym urzędowania Rady Izby Notarialnej w [...], który w pkt 24 potwierdza ustawową regułę, iż „wszelkie wydatki wymagają uprzedniej zgody Rady”. Równocześnie ustanowiona w tym regulaminie szczególna (wyjątkowa) możliwość „bezzwłocznego” regulowania zobowiązań w „nieprzewidywalnych przypadkach” z obowiązkiem potwierdzenia dokonanego wydatku na najbliższym posiedzeniu rady może budzić wątpliwości ze względu na brak cech precyzyjności i określoności „nieprzewidywalnego przypadku”, „bezzwłoczności” wymagalnej płatności ani wysokości wydatku, którego poniesienie (realizacja) i tak wymaga współdziałania, tj. złożenia oświadczenia woli w zakresie dokonywanego wydatku przez dwóch członków rady, w tym prezesa lub wiceprezesa (art. 34 § 2 Prawa o notariacie), z wyłączeniem typowych „stałych” płatności dokonywanych dla zapewnienia normalnego funkcjonowania biur lub siedzib izby. Ponadto, potencjalnie wyjątkowa możliwość dokonania wymagalnej płatności bez uprzedniej uchwały rady izby notarialnej powinna dotyczyć co najwyżej nie tylko nieprzewidywalnej, ale przede wszystkim niebudzącej jakichkolwiek lub żadnych wątpliwości konieczności zrealizowania wydatku ze sfery oczywistego lub drobnego obrotu majątkowego, o którym *prima facie*, tj. niejako „z góry” można zakładać (domniemywać), że uzyska pewną akceptację rady. W przeciwnym razie prezes lub wiceprezes ryzykują osobistą odpowiedzialnością majątkową ponoszoną według ogólnych zasad majątkowej odpowiedzialności odszkodowawczej za niekorzystne lub nielegalne rozporządzenie „cudzym” majątkiem izby notarialnej. Oznacza to, że prezesowi ani wiceprezesowi rady nie przysługuje jednoosobowa kompetencja do rozporządzania

majątkiem izby notarialnej w jakimkolwiek istotnym zakresie tzw. zwykłego zarządu lub rozporządzenia majątkowego. Co do zasady i zgodnie z zasadą *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*, prezes lub wiceprezes mogą zatem rozporządzać własnymi majątkami (osobistym lub prywatnym), a skoro majątek samorządu notarialnego do nich nie należy, ale do izby notarialnej, a organem wyłącznie uprawnionym do sprawowania zarządu lub rozporządzania tym mieniem jest z mocy ustawy (art. 35 pkt 4 Prawa o notariacie) organ kolegialny - rada izby notarialnej, to wykluczone jest cedowanie lub przenoszenie wyłącznych kompetencji tej rady na prezesa i wiceprezesa rady w jakikolwiek w pozaustawowy sposób, a już w żadnym razie na podstawie uchwały samorządu notarialnego w sprawie podziału czynności pomiędzy członków rady izby notarialnej. Powyższe oznacza, że uprawnienia i zarazem obowiązki prezesa oraz wiceprezesa rady izby notarialnej w zaskarżonym zakresie kontestowanej uchwały mogą i powinny obejmować składanie oświadczeń majątkowych w wykonaniu uchwał rady izby notarialnej.

W konsekwencji Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 47 § 2 Prawa o notariacie.

eb