

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 listopada 2013 r., sygn. II GSK 990/13 (glosa krytyczna)

Niezaliczenie kolokwium przewidzianego programem aplikacji notarialnej stanowi przesłankę odmowy wydania aplikantowi notarialnemu zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej (art. 72 Prawa o notariacie¹)².

Wprowadzenie

Głosowane orzeczenie dotyczy dopuszczalności odmowy wydania przez organ samorządu notarialnego zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej osobie, która nie zaliczyła kolokwium objętego programem tego szkolenia. Zagadnienie to było przedmiotem rozważań doktryny³ oraz istotnych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴.

¹ Ustawa z dnia 14 II 1991 r. Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz. U. 2008 Nr 189, poz. 1158 ze zm.), dalej „Pr. not.”.

² Teza sformułowana przez autora glosy na podstawie uzasadnienia do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA).

³ Zob. A. Oleszko, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 stycznia 2013 r., VI SA/Wa 2150/12, „Rejent” 2013, nr 7, s. 86–92.*

⁴ W orzecznictwie można wyróżnić dwie zasadnicze linie dotyczące omawianego zagadnienia. Pierwsza, dopuszczająca odmowę wydania przez organ samorządu notarialnego zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej osobie, która nie zaliczyła kolokwium objętego programem tego szkolenia, została zaprezentowana między innymi w następujących wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 15 I 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2054/12; z 5 II 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2191/12; z 19 II 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2344/12; z 7 III 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2252/12. Druga, która wyłącza

Komentowany wyrok podejmuje próbę ich rozstrzygnięcia. Stwierdzenia Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługują jednak na uwagę nie tylko dlatego, że dotyczą budzącej znaczne wątpliwości kwestii, ważnej dla pewnej grupy młodych prawników, ale przede wszystkim z tego powodu, iż – mimo zmian stanu prawnego⁵ – zachowują w znacznej mierze aktualność i w tym zakresie mogą determinować orzecznictwo sądów administracyjnych oraz praktykę organów korporacji notarialnej. Ważne jest również to, że wywód NSA odnosi się nie tylko do problemu przesłanek odmowy wydania wspomnianego zaświadczenia, ale także do kwestii zakresu kompetencji prawotwórczej organów samorządu zawodowego oraz treści przewidzianego w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁶ pojęcia pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

1. Stan faktyczny

Stan faktyczny przyjęty w glosowanym orzeczeniu nie budzi wątpliwości. Aplikantka notarialna K.B. wystąpiła na podstawie art. 72 § 1 Pr. not. z wnioskiem do Rady Izby Notarialnej w W. o wydanie zaświadczenia o odbyciu przez nią aplikacji notarialnej. Rada Izby Notarialnej w W. w drodze uchwały odmówiła wydania zaświadczenia takiej treści z powodu niezaliczenia na ocenę pozytywną kolokwium. Zdaniem organu wydanie zaświadczenia o odbyciu aplikacji wymaga od rady izby notarialnej ustalenia, czy w okresie 2 lat i 6 miesięcy od daty rozpoczęcia aplikacji aplikant opanował dziedziny prawa objęte szkoleniem w stopniu, który umożliwia mu przystąpienie do egzaminu zawodowego, a zatem czy próba zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza oraz z czynnościami sądów w sprawach cywilnych,

taką możliwość, występuje między innymi w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 22 I 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2150/12; z 23 I 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2116/12; z 24 I 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2149/12; z 25 I 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2063/12; z 28 I 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2016/12; z 30 I 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2119/12; z 4 II 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2438/12; z 12 II 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2253/12; z 27 II 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2346/12; z 28 II 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2250/12; z 5 III 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2205/12; z 7 III 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2252/12; z 11 III 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2493/12; wszystkie wyroki publikowane na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 21 II 2014).

⁵ Ustawa z dnia 13 VI 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. 2013, poz. 829).

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

gospodarczych i wieczystoksięgowych zakończyła się sukcesem. Rada Izby Notarialnej w W. podkreśliła również, że odbycie aplikacji nie może sprowadzać się wyłącznie do uczestniczenia w zajęciach, ponieważ wówczas szkolenie miałoby charakter iluzoryczny. Od powyższej uchwały aplikantka notarialna wniosła zażalenie do Krajowej Rady Notarialnej, która utrzymała ten akt w mocy.

Na rozstrzygnięcie Krajowej Rady Notarialnej aplikantka złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który zakwestionowaną uchwałę, wraz z poprzedzającą ją uchwałą Rady Izby Notarialnej w W., uchylił. W uzasadnieniu sąd I instancji wskazał, że przez pojęcie „odbycia aplikacji notarialnej” rozumieć należy wyłącznie spełnienie wymagań określonych w art. 72 § 2 Pr. not., a zatem zaznajomienie się przez okres 2 lat i 6 miesięcy z czynnościami notariusza oraz sądów w sprawach cywilnych, gospodarczych i wieczystoksięgowych. W konsekwencji, w ocenie sądu I instancji, nie istnieje żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, który dawałby podstawę do odmowy wydania zaświadczenia żądanej treści.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wniosła Krajowa Rada Notarialna, a NSA uwzględnił ją w całości.

2. Pojęcie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu (art. 17 ust. 1 Konstytucji) a uprawnienie korporacji notarialnej do przeprowadzania kolokwii w toku aplikacji

W ocenie NSA wykładnia pojęcia „odbycie aplikacji notarialnej” powinna uwzględniać potrzebę zapewnienia samorządowi notarialnemu wpływu na przebieg szkolenia aplikantów. Zdaniem sądu wpływ taki byłby wyłączony, gdyby samorząd zawodowy nie dysponował prawem weryfikacji, czy aplikant w rzeczywistości nabył wiedzę i umiejętności objęte programem aplikacji. Przyjęcie takiego rozwiązania miałoby – w ocenie sądu – naruszać istotę pieczy nad wykonywaniem zawodu, która przysługuje korporacji notarialnej na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Takie stanowisko NSA wymaga w pierwszej kolejności omówienia pojęcia pieczy, o którym mowa w przywołanym przepisie ustawy zasadniczej. W doktrynie przez pieczę nad wykonywaniem zawodu rozumie się zazwyczaj ogół mieszczących się w ramach interesu publicznego działań mających na celu zapewnienie wysokiej jakości wykonywania zawodu, a także odpowiedniego poziomu etycznego i profesjonalnego

członków samorządu⁷. Istotne wątpliwości budzi jednak szczegółowy zakres podmiotowy i przedmiotowy pieczy⁸. Można w tym zakresie wyróżnić dwa stanowiska. Pierwsze, szerokie, zakłada, że piecza obejmuje wszelkie podejmowane przez samorząd zawodowy działania, które bezpośrednio lub pośrednio mają związek z zapewnieniem właściwego poziomu wykonywania zawodu⁹. W tym ujęciu zakresem pieczy mogą być objęte także działania adresowane do osób niebędących członkami korporacji zawodowych i odnoszące się do czynności nieskładających się wprost na proces wykonywania zawodu. Drugie stanowisko, wąskie, przewiduje natomiast, że zakres pojęcia pieczy należy wyklądać stosownie do literalnego brzmienia art. 17 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym samorządy zawodowe sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. W konsekwencji pogląd ten zakłada, że piecza dotyczy przedmiotowo wyłącznie sytuacji wykonywania zawodu, a podmiotowo – osób wykonujących zawód, członków korporacji zawodowej, zaś ewentualne rozszerzenie zakresu pieczy na inne podmioty możliwe jest jedynie w takim stopniu, w jakim wykonują one czynności zawodowe danego zawodu zaufania publicznego¹⁰. Oba stanowiska usiłuje pogodzić M. Cherka, wskazując, że ujęcie wąskie obejmuje istotę konstytucyjnego pojęcia pieczy, natomiast szerokie – także te jej elementy, które mogą, ale nie muszą zostać przyznane organom samorządu zawodowego jako ich kompetencje¹¹. Pogląd ten wypada podzielić.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 26 § 1 Pr. not. aplikanci notarialni nie są członkami samorządu notarialnego¹²,

⁷ Zob. H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002, s. 35; E. Tkaczyk, *Samorząd zawodowy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 69; M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 57.

⁸ Zob. M. Cherka, *Status prawny samorządów zawodowych w Polsce*, Warszawa 2005, s. 296.

⁹ Por. H. Izdebski, op. cit., s. 35.

¹⁰ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 18 II 2004 r., sygn. P 21/02, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2004, seria A, nr 2, poz. 9; wyrok TK z 26 III 2008 r., sygn. K 4/07, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2008, seria A, nr 8, poz. 28. Zob. także: M. Tabernacka, op. cit., s. 59.

¹¹ Zob. M. Cherka, op. cit., s. 300.

¹² Zob. A. Wróbel, *Charakter prawny samorządu notarialnego i jego kompetencje prawodawcze*, „Rejent” 2001, nr 5, s. 273.

a zgodnie z art. 72 § 1 Pr. not. aplikacja notarialna polega na zaznajomieniu aplikanta notarialnego z całokształtem pracy notariusza, nie zaś na wykonywaniu przez niego samodzielnie czynności notarialnych¹³. W konsekwencji można więc przyjąć, że z punktu widzenia treści art. 17 ust. 1 Konstytucji istnienie bądź nieistnienie uprawnienia korporacji zawodowej notariuszy do weryfikowania postępów aplikantów w szkoleniu zawodowym jest obojętne. Wyposażenie samorządu notarialnego w taką możliwość nie mieści się w istocie pieczy nad wykonywaniem zawodu notariusza. Takie rozwiązanie wykracza bowiem poza jej zasadniczy zakres podmiotowy i przedmiotowy, który odnosi się do osób wykonujących zawód notariusza i podejmowanych przez nie czynności zawodowych. Innymi słowy, na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji dopuszczalne jest nieprzypisanie przez ustawodawcę samorządowi notarialnemu uprawnienia do weryfikacji postępów aplikantów w szkoleniu zawodowym. Pogląd ten znajduje również uzasadnienie w określonym przez art. 17 ust. 1 Konstytucji celu sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu, jakim jest ochrona interesu publicznego. Skoro aplikanci notarialni nie wykonują co do zasady samodzielnie czynności zawodowych notariusza, to stan ich wiedzy w toku aplikacji notarialnej z punktu widzenia ochrony interesu publicznego jest nierelevantny. Interes ten ogniskuje się bowiem w dążeniu do zapewnienia właściwego poziomu świadczonych czynności notarialnych¹⁴, a cel ten względem osób je wykonujących – a zatem notariuszy – w wystarczający sposób realizuje egzamin notarialny. W tym kontekście należy więc przyjąć, że skoro literalna wykładnia art. 72 Pr. not., która zakłada brak uprawnienia po stronie organów samorządu notarialnego do odmowy wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji z powodu niezaliczenia kolokwium, nie prowadzi do rezultatu niezgodnego z treścią art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej, to niezasadne jest poszukiwanie w tej normie konstytucyjnej uzasadnienia dla rozszerzającej wykładni art. 72 Pr. not. i pozostałych przepisów tej ustawy (w szczególności art. 40 § 1 pkt 9)¹⁵.

¹³ W obowiązującym stanie prawnym na podstawie art. 22a Pr. not. istnieje możliwość wykonywania pewnych czynności notarialnych przez aplikantów. Odnosi się ona jednak wyłącznie do osób, które są nią zainteresowane, zaliczyły przeprowadzane w tym celu kolokwium i uzyskały stosowne upoważnienie od notariusza.

¹⁴ Por. wyrok TK z 26 III 2008 r., sygn. K 4/07.

¹⁵ Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2005, s. 87–88.

3. Nadzór nad szkoleniem aplikantów (art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not.) a uprawnienie korporacji notarialnej do przeprowadzania kolokwii w toku aplikacji

Zdaniem NSA kompetencje organów samorządu notarialnego do sprawdzania wiedzy aplikantów mają umocowanie nie tylko w uchylonym § 13 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r.¹⁶, który stanowił, że rada izby notarialnej może dla sprawdzenia stopnia opanowania przez aplikantów notarialnych dziedzin prawa, z których prowadzone jest szkolenie, przeprowadzać kolokwia i sprawdziany, ale przede wszystkim w ustawie. W ocenie sądu wystarczającą podstawę stanowi tutaj art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not., zgodnie z którym do zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej należy ustalanie programu aplikacji oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów, ten zaś NSA rozumie jako nadzór nad szkolącymi się aplikantami.

Odnosząc się do tego poglądu NSA, wypada zwrócić uwagę, że z art. 35 pkt 2 Pr. not. wynika, iż nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez aplikantów mieści się w zakresie działania rady izby notarialnej, nie zaś Krajowej Rady Notarialnej. Również organizowanie szkolenia aplikantów notarialnych – stosownie do art. 35 pkt 3 Pr. not. – powierzone zostało przez ustawodawcę radom izb notarialnych, a nie krajowej reprezentacji notariatu. Z brzmienia przytoczonych przepisów można więc wyciągnąć wniosek, że nadzór nad szkoleniem aplikantów, o którym mowa w art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not., obejmuje czuwanie nad prawidłowym wykonywaniem przez rady izb notarialnych zadań z tego zakresu. Czynności związane z organizowaniem i prowadzeniem szkolenia aplikantów zostały bowiem zastrzeżone przez Pr. not. wyłącznie do właściwości rad izb notarialnych (art. 73 Pr. not.). Art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not. nie odnosi się więc ani do kompetencji rad izb notarialnych, które prowadzą szkolenie aplikantów notarialnych, ani do zakresu obowiązków tych osób, ale jedynie reguluje ustrojowe relacje między Krajową Radą Notarialną a izbami notarialnymi. Przypisanie przez ustawodawcę jednemu z podmiotów tworzących samorząd zawodowy (Krajowa Rada Notarialna) pewnego zadania nie może oznaczać, że inny podmiot stanowiący część takiej korporacji (rada izby notarialnej) uzyskuje w ten sposób konkretną kompetencję w stosunku do jej członków lub innych osób (aplikantów

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 XII 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169 ze zm.), dalej „rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości”.

notarialnych). Działalność organów samorządu zawodowego ograniczona jest bowiem zasadą legalności, która oznacza, że mogą one działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa¹⁷.

4. Ustalanie programu aplikacji (art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not.) a uprawnienie korporacji notarialnej do przeprowadzania kolokwii w toku aplikacji

NSA zwrócił jednocześnie uwagę, że wystarczającą podstawą do nałożenia na aplikantów notarialnych obowiązku zaliczenia kolokwii przeprowadzanych w toku aplikacji, a w konsekwencji – w przypadku niepowodzenia w tym zakresie – odmowy wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji, jest wydana na podstawie art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not. uchwała Krajowej Rady Notarialnej, która przewiduje możliwość przeprowadzania kolokwii. Przywołany przepis Pr. not. stanowi bowiem, że do zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej należy ustalanie programu aplikacji notarialnej. W tym kontekście rozstrzygnięcia wymaga, czy w ramach upoważnienia wskazanego w art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not. dopuszczalne jest nałożenie na aplikantów notarialnych obowiązku zaliczania kolokwii, którego niespełnienie skutkować będzie uznaniem, że nie odbyli oni aplikacji notarialnej.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż zakres uprawnień prawotwórczych samorządu zawodowego i sposób ich rekonstruowania budzi w doktrynie pewne wątpliwości. A. Wróbel wskazuje, że ustawa nie jest dla organów samorządu zawodowego źródłem kompetencji prawodawczych, a zatem dopuszczalne jest podejmowanie uchwał przez organy korporacji zawodowych na podstawie norm zadaniowych¹⁸. Z kolei M. Tabernacka podnosi, iż do ich wydawania niezbędne jest wyraźne upoważnienie ustawowe¹⁹. W tym ujęciu niedopuszczalne jest więc zarówno domniemywanie, jak i rozszerzanie kompetencji prawotwórczej organów korporacji zawodowych. Nie rozstrzygając tych wątpliwości, muszę jednak zwrócić uwagę, że tzw. samodzielność prawotwórcza samorządu zawodowego odnosi się do aktów wydawanych względem członków poszczególnych korporacji²⁰, nie zaś osób pozostających poza

¹⁷ Zob. wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 14 X 1999 r., sygn. III SZ 2/99, LEX nr 42337.

¹⁸ Zob. A. Wróbel, op. cit., s. 280.

¹⁹ Zob. M. Tabernacka, op. cit., s. 155–156.

²⁰ Zob. A. Wróbel, op. cit., s. 280.

nią, do których zaliczają się aplikanci notarialni. W literaturze zauważa się, iż sama możliwość podejmowania przez organy korporacji zawodowych uchwał kierowanych do tej grupy adresatów budzi istotne wątpliwości konstytucyjne²¹. Akty te mają bowiem charakter generalny i abstrakcyjny, a jednocześnie regulują prawa i obowiązki osób niepowiązanych więzią korporacyjną z organami, które je wydają. Jak sądzę, można jednak przyjąć – nawiązując w tym zakresie do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego²² – że uchwały wydawane na mocy upoważnienia ustawowego przez organy korporacji notarialnej, adresowane do aplikantów notarialnych, należą do kategorii aktów prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji. Udział w aplikacji tworzy bowiem swego rodzaju więź funkcjonalnego podporządkowania między aplikantem a prowadzącym szkolenie organem. Ma to taką konsekwencję, iż akty te muszą być wydawane na podstawie ustawy, ale to ustawowe upoważnienie musi się mieścić w granicach wyznaczonych przez organizacyjne podporządkowanie adresatów takiej uchwały wydającemu ją organowi samorządu zawodowego. W przypadku aplikantów notarialnych ta organizacyjna podległość nie jest – jak wynika z dotychczasowych ustaleń – wyznaczona przez treść pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu (art. 17 ust. 1 Konstytucji)²³, ale jedynie przez zakres ustawowych obowiązków tej grupy z tytułu odbywania aplikacji. Oznacza to, że wydawane przez organy korporacji notarialnej uchwały kierowane do aplikantów nie mogą w takim zakresie, w jakim kształtują zakres ich uprawnień i obowiązków, wykraczać swoją treścią poza konkretyzację wyrażnie przewidzianych prawem powszechnie obowiązującym obowiązków aplikantów. W przeciwnym razie uchwała taka wykroczyłaby poza związaną z udziałem w aplikacji organizacyjną podległość aplikanta korporacji zawodowej. Treść tej relacji musi zaś być wykładana ściśle. Nie jest ona bowiem kształtowana przez pojemne pojęcie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu. W konsekwencji w przypadku, gdy pewne postanowienia takiej uchwały wykroczą poza granice wyznaczone przez organizacyjną podległość aplikantów organom korporacji, ich realizacja w tym zakresie będzie po stronie aplikantów jedynie dobrowolna.

²¹ Zob. P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Warszawa 2013, s. 222–223.

²² Por. wyrok TK z 18 II 2004 r., sygn. P 21/02. Zob. inaczej A. Bałaban, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 lutego 2004 r. (sygn. akt P 21/02)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 133; M. Tabernacka, op. cit., s. 154.

²³ Por. wyrok TK z 18 II 2004 r., sygn. P 21/02.

Należy więc uznać, że uchwała określająca program aplikacji notarialnej, wydana na podstawie art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not., mogłaby przewidywać obowiązek zaliczenia kolokwium w toku aplikacji tylko o tyle, o ile wynikałby on wprost z przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem zarówno w uprzednio regulującym tę materię rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, jak i w obecnie przyjętych przepisach Pr. not. taki obowiązek nie został wyraźnie przewidziany. Z pewnością zaś nie można go wyprowadzić z nałożonego na aplikanta obowiązku stałego podnoszenia swojej wiedzy zawodowej (§ 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości) czy – w obowiązującym stanie prawnym – samodzielnego pogłębiania wiedzy prawniczej i praktycznych umiejętności niezbędnych do zajmowania stanowiska notariusza (art. 72c pkt 3 Pr. not.), jak uczynił to NSA w głosowanym judykacie. Sformułowanie to jest zbyt ogólne, by przyjąć, że może być konkretyzowane w odniesieniu do sfery praw i obowiązków aplikantów notarialnych przez uchwałę ustalającą program aplikacji. Ma to szczególne znaczenie wobec faktu, że w poprzednim stanie prawnym do obowiązków aplikanta notarialnego należało jedynie uczestniczenie w zajęciach szkoleniowych (§ 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości), zaś w obowiązującym – w zajęciach seminaryjnych oraz praktykach (art. 72c pkt 2 Pr. not.). Taka redakcja przywołanych przepisów sugeruje, iż ustalony przez Krajową Radę Notarialną program aplikacji może przewidywać różne formy szkolenia aplikantów notarialnych, ale obowiązkiem tych osób jest jedynie uczestniczenie we wskazanych w programie zajęciach i praktykach, a nie np. kolokwiah. Można więc przyjąć, że fakt wprowadzenia przez Krajową Radę Notarialną w programie aplikacji kolokwium nie oznacza, iż aplikanci notarialni mają obowiązek do nich przystąpić, a wyniki tych sprawdzianów rozstrzygają o tym, czy odbyli oni aplikację notarialną²⁴. Obowiązki te wykraczają bowiem poza zakres wynikającego z prawa powszechnie obowiązującego organizacyjnego podporządkowania aplikantów korporacji notarialnej. Z tym poglądem koresponduje stanowisko SN²⁵, który wskazał, że upoważnienie organu samorządu zawodowego do określenia przedmiotu zajęć prowadzonych w ramach aplikacji nie oznacza upoważnienia do wprowadzenia zasad weryfikacji wiedzy uzyskanej w jej toku. Przeprowadzanie kolokwium w ramach programu aplikacji – zdaniem SN – jest dopuszczalne jako cenna wskazówka dla

²⁴ Por. A. Oleszko, op. cit., s. 91.

²⁵ Zob. wyrok SN z 8 V 2013 r., sygn. III ZS 5/13, LEX nr 1318425.

aplikantów notarialnych, ale niezaliczenie takich sprawdzianów nie może stanowić przyczyny odmowy wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej. Stanowisko to należy w pełni podzielić. Przemawia za nim zresztą wykładnia historyczna. Warto bowiem zwrócić uwagę, że § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, który przewidywał **możliwość** (podkreśl. S.G.) przeprowadzania kolokwium w toku aplikacji notarialnej, został uchylony²⁶ w związku z praktyką odmawiania wydawania zaświadczeń o odbyciu aplikacji z powodu niezaliczenia tych sprawdzianów.

Podsumowanie

Jak przyjmuje się w literaturze, odmowa wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje, gdy organ stwierdza, że oczekiwana przez zainteresowanego treść zaświadczenia nie jest zgodna z ustalonymi przez organ informacjami²⁷. Zgodnie z art. 72 § 1 Pr. not. aplikantowi notarialnemu, który odbył aplikację notarialną, rada właściwej izby notarialnej wydaje zaświadczenie o odbyciu aplikacji notarialnej. Organ ten przed wydaniem zaświadczenia jest więc każdorazowo obowiązany ustalić, czy wnioskodawca odbył aplikację notarialną. W kontekście poczynionych ustaleń – inaczej, niż uznał w głosowanym orzeczeniu NSA – trzeba przyjąć, że odmowa taka nie może nastąpić, gdy aplikant nie zaliczył przeprowadzonego w toku szkolenia kolokwium. Do uznania, iż uzyskanie pozytywnego wyniku takiego sprawdzianu jest warunkiem odbycia aplikacji notarialnej, niezbędny byłby przepis prawa powszechnie obowiązującego, który wyraźnie wprowadzałby po stronie aplikanta notarialnego obowiązek przystąpienia i zaliczenia takiego kolokwium. Wykładnia rozszerzająca art. 72 Pr. not. i art. 40 § 1 pkt 9 Pr. not., motywowana treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji i zaaprobowana przez NSA w komentowanym wyroku, nie jest w tym zakresie wystarczająca.

Sebastian Gajewski

²⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 XII 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. 2012, poz. 1449).

²⁷ Zob. L. Klat-Wertelecka, *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 80; Z.R. Kmieć, *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002, s. 91.