

PRZEGŁĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(10)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.10.11-22

SZKOŁA DOKTORSKA AKADEMII MAZOWIECKIEJ W PŁOCKU

SYLWIA BEKASIŃSKA

sylwiabekasinska@vp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-5160-7052>

Powołanie notariusza jako decyzja administracyjna – analiza podstaw prawnych i możliwości zaskarżenia

*The Appointment of a Notary as an Administrative Act –
Analysis of Legal Grounds and Judicial Review Mechanisms*

Wprowadzenie

Powołanie notariusza, będące kluczowym momentem w procesie wejścia w wykonywanie zawodu notariusza, ma doniosłe znaczenie zarówno ustrojowe, jak i praktyczne. Czynność ta stanowi formalny moment wejścia w stosunek zawodowy o charakterze publicznoprawnym, ale jej charakter prawny budzi określone wątpliwości w doktrynie. Rozważania oscylują wokół zagadnienia, czy akt powołania notariusza należy kwalifikować jako decyzję administracyjną oraz czy akt ten podlega kontroli instancyjnej bądź sądownoadministracyjnej. Brak jednoznacznej wykładni w tym zakresie skutkuje niepewnością co do przysługujących środków ochrony prawnej. Wątpliwości te są tym bardziej istotne, że notariat jako zawód zaufania publicznego pełni w systemie prawnym specyficzną,

hybrydową funkcję. Z jednej strony notariusz działa w formie zorganizowanej działalności gospodarczej, prowadząc kancelarię na własne ryzyko ekonomiczne, z drugiej zaś jego kompetencje mają charakter władczy, publicznoprawny, a czynności notarialne wywołują skutki analogiczne do czynności organów państwowych, w szczególności mają moc dokumentów urzędowych oraz korzystają z domniemania prawdziwości i autentyczności¹. Powołanie notariusza następuje na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości, po spełnieniu przez kandydata szeregu ustawowych przesłanek określonych w art. 11 i 12 Prawa o notariacie². Przebieg tego postępowania administracyjnego, jego uczestnicy, a także forma i charakter aktu kończącego to postępowanie są przedmiotem rozbieżności. Część przedstawicieli doktryny wskazuje, że akt powołania ma cechy klasycznej decyzji administracyjnej – jest jednostronnym, indywidualnym, władczym rozstrzygnięciem w sprawie z zakresu administracji publicznej³. Inni z kolei podkreślają jego personalny charakter, porównując go do aktu mianowania na stanowisko sędziego czy prokuratora, który nie podlega weryfikacji sądownoadministracyjnej⁴.

Celem opracowania jest analiza charakteru prawnego aktu powołania notariusza oraz ocena jego kwalifikacji w świetle kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł zmierza do odpowiedzi na pytanie, czy akt powołania jest decyzją administracyjną, a jeśli tak, to jakie prawa przysługują kandydatowi w przypadku wydania decyzji odmownej. W związku z tym omówiono: podstawy prawne powołania, charakter prawny aktu powołania i granice uznania administracyjnego Ministra Sprawiedliwości, możliwość zaskarżenia aktu odmowy powołania. Ponadto sformułowano postulaty *de lege ferenda* w zakresie konieczności ujednolicenia i unormowania procedury w sposób zapewniający pełną zgodność z konstytucyjnymi zasadami państwa prawa.

Podstawy prawne powołania notariusza i granice uznania administracyjnego Ministra Sprawiedliwości

Podstawy prawne powołania notariusza uregulowane są w przepisach ustawy Prawo o notariacie. Ustawodawca wyodrębnia katalog przesłanek, których spełnienie jest konieczne do skutecznego ubiegania się o powołanie na to stanowisko. Zgodnie z art. 10 § 1 Prawa o notariacie „notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii Minister Sprawiedliwości, na wniosek osoby zainteresowanej, po

¹ A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz*, cz. 1, Warszawa 2011, s. 205.

² Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1001, ze zm.).

³ A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz*, t. 1: *Ustrój notariatu*, Warszawa 2016, s. 389.

⁴ E. Drozd, *O potrzebie zmian w prawie notarialnym*, „Rejent” 2001, nr 5, s. 29–31.

zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej”. Procedura powołania ma charakter sformalizowany, a jej inicjatorem może być wyłącznie osoba zainteresowana objęciem stanowiska notariusza. Natomiast art. 11 wskazuje, że „notariuszem może być powołany ten, kto: 1) posiada obywatelstwo polskie, obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, albo obywatelstwo innego państwa, jeżeli na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej przysługuje mu prawo podjęcia zatrudnienia lub samozatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w tych przepisach; 1a) korzysta w pełni z praw publicznych i ma pełną zdolność do czynności prawnych; 2) jest nieskazitelnego charakteru i daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu notariusza; 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej; 4) odbył aplikację notarialną w Rzeczypospolitej Polskiej; 5) złożył egzamin notarialny w Rzeczypospolitej Polskiej; 6) ukończył 26 lat”. Największe znaczenie interpretacyjne i praktyczne ma art. 11 pkt 2 Prawa o notariacie, który odwołuje się do dwóch nieostrych pojęć: nieskazitelnosci charakteru oraz rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza. Oba kryteria mają charakter ocenny i jako jedyne pozwalają Ministrowi Sprawiedliwości na dokonanie uznaniowej oceny kandydata. Jak wskazuje A. Oleszko, nieskazitelnosc charakteru kandydata na notariusza należy rozumieć jako brak jakichkolwiek przesłanek, które mogłyby racjonalnie podważyć jego etyczną postawę lub moralną wiarygodność⁵. Kryterium to wykracza poza formalne kryterium niekaralności, obejmuje bowiem również sferę życia prywatnego i zawodowego, w tym reputację środowiska prawniczego oraz sposób realizacji dotychczasowych obowiązków zawodowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 maja 2025 r. zwrócił uwagę, iż „w orzecznictwie przyjmuje się, że o nieskazitelnosci charakteru świadczą takie przymioty osobiste jak: uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, uczynność, pracowitość, poczucie odpowiedzialności za własne słowa i czyny, stanowczość, odwaga cywilna, samokrytycyzm, umiejętność zgodnego współżycia z otoczeniem”⁶. Z kolei rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu można przypisać osobie, która legitymuje się formalnie potwierdzoną wiedzą oraz postępuje zgodnie z akceptowanymi w społeczeństwie standardami moralnymi i etycznymi. Na pozytywną ocenę w tym zakresie wpływa również dotychczasowy sposób funkcjonowania jednostki zarówno w sferze zawodowej, jak i prywatnej, który powinien kreować obraz osoby godnej zaufania publicz-

⁵ A. Oleszko, *Prawo o notariacie...*, t. 1, s. 418.

⁶ Wyrok NSA z dnia 29 maja 2025 r., II GSK 2468/21, LEX nr 3478016.

nego, wolnej od jakichkolwiek zarzutów podważających jej wiarygodność lub rzetelność⁷. Ocena, czy dana osoba spełnia przesłankę rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu, powinna być dokonana na podstawie wszechstronnej analizy jej cech osobowościowych oraz dotychczasowego zachowania, zarówno w sferze zawodowej, jak i prywatnej. Istotne są przy tym te okoliczności, które pozwalają na sformułowanie prognozy, że kandydat będzie w sposób rzetelny i odpowiedzialny realizował obowiązki właściwe dla zawodu notariusza, wymagającego szczególnego zaufania społecznego⁸.

Część z opisanych wyżej przesłanek ma charakter obiektywny i formalny, część zaś subiektywny i materialny, podlegający uznaniowej ocenie organu administracji publicznej. W doktrynie przyjmuje się podział na tzw. przesłanki formalne (art. 11 pkt 1–1a, 3–7 Prawa o notariacie) oraz przesłanki materialne (nieskazitelność charakteru, rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu), z których tylko te ostatnie dają Ministrowi Sprawiedliwości realną przestrzeń do działania w ramach uznania administracyjnego⁹. W świetle komentarzy warunki te, z wyjątkiem pkt 2 art. 11 Prawa o notariacie, mają charakter czysto formalny, weryfikowalny na podstawie dokumentacji złożonej przez kandydata. W przypadku ich spełnienia Minister Sprawiedliwości jest zobligowany do ich uwzględnienia. Przesłanki te nie pozostawiają marginesu swobody decyzyjnej i muszą być oceniane w sposób zobiektywizowany¹⁰.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w odniesieniu do przesłanek zawartych w art. 11 pkt 2 Prawa o notariacie, tj. nieskazitelności charakteru oraz rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu notariusza, w stosunku do których Minister Sprawiedliwości działa w ramach uznania administracyjnego. Minister Sprawiedliwości zobowiązany jest do dokonania ich oceny, ale brak wytycznych rodzi poważne wątpliwości interpretacyjne. W doktrynie podkreśla się, że nie mogą one być oceniane arbitralnie, lecz powinny opierać się na ustalonych faktach i dowodach, które wskazują na cechy osobiste kandydata, jego dotychczasową postawę etyczną, reputację w środowisku zawodowym oraz przebieg praktyki zawodowej¹¹. W rzeczywistości jednak kryteria te są niedookreślone, co prowadzi do niejednolitej praktyki i trudności w przewidzeniu, na jakiej podsta-

⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2010 r., VI SA/Wa 1614/10, LEX nr 759633.

⁸ Por. wyrok NSA z dnia 18 października 2007 r., II GSK 182/07, LEX nr 399155.

⁹ P. Pest, R. Wojciechowski, *Komentarz do art. 11, [w:] Prawo o notariacie. Komentarz. Wzory aktów notarialnych i poświadczeń*, red. W. Gonet, Warszawa 2022, s. 81.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ A. Oleszko (*Prawo o notariacie...*, t. 1, s. 343–345) wskazuje, że nieskazitelność charakteru oraz rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu mają charakter ocenny i powinny być weryfikowane na podstawie konkretnych faktów, w tym m.in. dotychczasowego zachowania kandydata, jego reputacji, sposobu wykonywania asesury oraz ogólnej postawy etycznej. Z kolei E. Drozd

wie Minister uznaje, że kandydat nie daje rękojmi lub nie spełnia wymogu nieskazitelnosci charakteru. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2005 r., nawet w przypadku uznania organ musi w sposób rzetelny i konkretny uzasadnić swoje stanowisko, dokonując wszechstronnej oceny okoliczności sprawy¹². Wykładnia pojęć nieskazitelności charakteru i rękojmi zawodowej pozostaje w praktyce w rękach Ministra, co zwiększa ryzyko decyzji nietransparentnych. W efekcie, mimo formalnych ram, granice uznania są nadal zbyt szerokie i mogą prowadzić do naruszenia zasady równości oraz dostępu do służby publicznej (art. 32 i 60 Konstytucji RP¹³).

Charakter prawny aktu powołania

Charakter prawny aktu powołania notariusza był przedmiotem licznych wypowiedzi w literaturze. Zasadniczo można wyróżnić dwa stanowiska. Pierwsze, dominujące, uznaje powołanie za decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a., a więc jednostronnego, władczego i indywidualnego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w sprawie konkretnej osoby. Drugie natomiast traktuje je jako akt personalny o charakterze *sui generis*, wyłączony spod jurysdykcji sądów administracyjnych¹⁴. W wyroku z dnia 28 lutego 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał jednoznacznie, że postępowanie w przedmiocie powołania notariusza mieści się w granicach jurysdykcji sądów administracyjnych, a akt powołania (lub jego odmowa) może być zaskarżony w trybie skargi na decyzję administracyjną¹⁵. Za powyższym poglądem przemawia szereg argumentów. Po pierwsze, powołanie następuje w drodze formalnego aktu władczego Ministra Sprawiedliwości, wydawanego w toku postępowania administracyjnego z udziałem strony i podmiotu opiniującego. Po drugie, akt ten wywołuje bezpośrednie skutki w sferze prawnej adresata, konstytuując jego status zawodowy, oraz umożliwia dalsze działania faktyczne, takie jak uruchomienie kancelarii. Po trzecie, ustawodawca nie przewidział odrębnej procedury ani formy powołania,

(*op. cit.*, s. 30–31) krytykuje brak ustawowych standardów oceny tych przesłanek, wskazując na zagrożenie arbitralnością w działaniu organu powołującego.

¹² Wyrok NSA z dnia 27 września 2005 r., II GSK 152/2005, LexPolonica nr 2129072.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹⁴ Por. wyrok z dnia 16 lutego 1994 r. (II SA 1297/93, LexPolonica nr 324800; M.P. 1995, nr 1, s. 24), w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „akt powołania na notariusza jest władczym, indywidualnym rozstrzygnięciem naczelnego organu administracji, a zatem jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a.,” dodając, że przedmiotowa decyzja „ma charakter *sui generis* koncesyjny, a koncesje na ogół są decyzjami w rozumieniu k.p.a.”

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2007 r., II GSK 312/06, LEX nr 325377.

co oznacza, że w braku regulacji szczególnej stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶. Stanowisko to zostało jednoznacznie potwierdzone również w późniejszym orzecznictwie, w szczególności w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 6 lutego 1996 r., stwierdzającej, iż „nie budzi wątpliwości, że powołanie na notariusza następuje w formie decyzji administracyjnej”¹⁷. W związku z tym, że powołanie następuje w toku postępowania administracyjnego, niezbędne jest precyzyjne określenie podmiotów posiadających status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W pierwszej kolejności należy wskazać, że kandydat ubiegający się o powołanie na notariusza posiada niewątpliwie status strony postępowania. Składa on wniosek inicjujący procedurę, a rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości bezpośrednio dotyczy jego sytuacji prawnej. Od decyzji zależy bowiem, czy uzyska on uprawnienie do wykonywania zawodu oraz możliwość prowadzenia kancelarii. Bardziej złożona jest kwestia udziału samorządu notarialnego, w szczególności rady izby notarialnej, jako strony postępowania. Przez długi czas w orzecznictwie występowały rozbieżności co do tego, czy rada izby notarialnej, opiniując kandydaturę, realizuje jedynie funkcję pomocniczą, czy też posiada interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. Przełomowe znaczenie miała uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2014 r., w której przyjęto, że rada izby może być uznana za stronę, jeśli posiada interes prawny wynikający z ustawowych zadań związanych z pieczęcią nad należytym wykonywaniem zawodu¹⁸. Podkreślenia wymaga, że uznanie rady izby za stronę nie oznacza przyznania jej prawa do decydowania o wyniku postępowania. Nadal jest to kompetencja wyłącznie Ministra Sprawiedliwości. Jednak status strony umożliwia jej dostęp do akt sprawy, prawo do składania wyjaśnień, udział w rozprawie, a w razie potrzeby wniesienie środków zaskarżenia.

Pomimo przytoczonych wyżej argumentów i orzeczeń część przedstawicieli doktryny, szczególnie zwolennicy koncepcji „aktu personalnego”, wskazuje na pewne cechy odróżniające powołanie notariusza od klasycznej decyzji administracyjnej. W szczególności zwraca się uwagę na analogię do powołań sędziów, asesorów czy prokuratorów, które nie są traktowane jako akty administracyjne w sensie procesowym, lecz jako akty z zakresu prawa publicznego o charakterze

¹⁶ K. Ziemiński, *Glosa do wyroku NSA z 16 lutego 1994 r., II SA 1297/93*, „Rejent” 1994, nr 12, s. 115.

¹⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 6 lutego 1996 r., III AZP 26/95, OSNAPiUS 1996, nr 12, poz. 164.

¹⁸ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 22 września 2014 r., II GPS 1/14, ONSAiWSA 2015, nr 1, poz. 4.

konstytutywnym, niepodlegające kontroli sądowoadministracyjnej¹⁹. Jak zauważa E. Drozd, „rola, jaką pełni notariusz, wymaga uregulowania sposobu jego powołania. Jest ogromnym nieporozumieniem na gruncie obowiązującego prawa traktowanie ubiegania się danej osoby o powołanie na stanowisko notariusza jako «indywidualnej sprawy z zakresu administracji państwowej», która musi się zakończyć decyzją ministra sprawiedliwości podlegającą zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ktoś, kto pierwszy wpadł na ten pomysł, wykazał się niezrozumieniem istoty funkcji notariusza (...). Na tej zasadzie trzeba by również kandydata na stanowisko sędziego lub jakiegokolwiek inny urząd państwowy potraktować jako uczestnika postępowania administracyjnego, które musi się zakończyć podlegającą zaskarżeniu decyzją administracyjną. Nie ma żadnej różnicy między funkcją jednego i drugiego funkcjonariusza publicznego. Zabawne, że osobie, która chce «kandydować» np. na stanowisko dyrektora departamentu w ministerstwie, tenże minister może po prostu podziękować za dobre chęci, a w stosunku do każdego petenta, który twierdzi, że spełnia przesłanki z art. 11 lub 12 i czuje w sobie «powołanie» do bycia notariuszem, musi prowadzić postępowanie administracyjne, przy czym w zasadzie nie może odmówić powołania, a ze swych negatywnych decyzji musi tłumaczyć się przed NSA”²⁰. Argument ten jednak, choć interesujący, wydaje się nieprzekonujący z punktu widzenia systemowego. Jego status ustrojowy, choć szczególny, nie wyłącza podlegania przepisom prawa administracyjnego. Zarówno dominująca doktryna, jak i aktualne orzecznictwo przyjmują, że akt powołania notariusza należy traktować jako decyzję administracyjną, co implikuje obowiązek stosowania kodeksu postępowania administracyjnego i otwiera drogę do kontroli sądowoadministracyjnej. Poglądy odmienne nie mają dziś już istotnego znaczenia normatywnego, choć wskazują na potrzebę dalszego dookreślenia ustawowego tej instytucji.

Przyjęcie, że akt powołania notariusza stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a., niesie za sobą istotne konsekwencje ustrojowe, proceduralne i gwarancyjne. Ma to znaczenie nie tylko dla pozycji kandydata, lecz również dla przejrzystości i prawidłowości działania administracji publicznej w sferze zawodów zaufania publicznego. Po pierwsze, zakwalifikowanie aktu jako decyzji administracyjnej oznacza obowiązek przestrzegania ogólnych zasad postępowania administracyjnego, w tym zasady pogłębionego uzasadnienia (art. 107 k.p.a.), informowania strony (art. 9 k.p.a.), załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki (art. 12 k.p.a.) oraz poszanowania zasady proporcjonalności i równości (art. 7 i 8 k.p.a.). W praktyce oznacza to, że odmowa powołania nawet w ramach uznania musi być rzetelnie uzasadniona. Po drugie, uznanie decyzji o powoła-

¹⁹ E. Drozd, *op. cit.*, s. 30–31.

²⁰ *Ibidem*.

niu lub odmowie powołania za akt administracyjny otwiera drogę do kontroli legalności przed sądem administracyjnym. Kandydat może złożyć skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, który oceni, czy organ nie naruszył prawa, nie przekroczył granic uznania administracyjnego lub nie działał w sposób arbitralny. Jest to istotny element konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), który byłby iluzoryczny, gdyby uznać, że odmowa powołania nie podlega żadnej formie weryfikacji. Po trzecie, przyjęcie administracyjnoprawnego charakteru aktu powołania wpływa na transparentność całej procedury. Organ publiczny, jakim jest Minister Sprawiedliwości, powinien podejmować decyzje w oparciu o jasne, weryfikowalne kryteria, a nie na podstawie pozamerytorycznych względów czy nieformalnych opinii. Obowiązek uzasadniania decyzji administracyjnych stanowi jeden z kluczowych elementów rzetelnego postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. każda decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, wskazujące podstawę prawną rozstrzygnięcia, ustalony stan faktyczny, dowody, które legły u jego podstaw, oraz sposób rozważenia stanowisk stron. Obowiązek ten dotyczy także decyzji wydawanych w ramach uznania administracyjnego, jak ma to miejsce w przypadku powołania notariusza. W kontekście omawianego postępowania uzasadnienie decyzji Ministra Sprawiedliwości, zwłaszcza w przypadku odmowy powołania, ma znaczenie zasadnicze. Jak wskazuje doktryna, brak uzasadnienia lub uzasadnienie iluzoryczne (np. ograniczone do stwierdzenia, że kandydat „nie daje rękąmi”) uniemożliwia efektywne korzystanie z przysługujących środków ochrony prawnej, w szczególności wniesienia skargi do sądu administracyjnego²¹.

Możliwość zaskarżenia aktu odmowy powołania

W przypadku wydania przez Ministra Sprawiedliwości decyzji odmownej w przedmiocie powołania na stanowisko notariusza kandydat nie pozostaje bez środków ochrony prawnej. Choć zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji ministra nie przysługuje odwołanie do organu wyższej instancji, osoba zainteresowana ma prawo złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ²². Jest to tzw. środek quasi-odwoławczy, który – mimo że nie powoduje przekazania sprawy do innego organu – uruchamia procedurę ponownej oceny tej samej sprawy przez Ministra Sprawiedliwości, z odpowiednim zastosowaniem przepisów o odwołaniach. Ważnym gwarantem rzetelności tego postępowania jest art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., który przewiduje wyłączenie pracownika organu administracji

²¹ A. Oleszko, *Prawo o notariacie...*, t. 1, s. 389–390.

²² Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II GSK 480/11, LEX nr 1244702.

publicznej od ponownego rozpoznania sprawy, jeśli uczestniczył on uprzednio w wydaniu decyzji, której dotyczy wnioszek. Orzecznictwo sądownoadministracyjne stoi na stanowisku, że zasada ta dotyczy także spraw rozpoznawanych w trybie art. 127 § 3 k.p.a., a więc również decyzji w sprawie powołania na notariusza²³. Jeżeli ta sama osoba (np. podsekretarz stanu) uczestniczyła zarówno w wydaniu decyzji pierwotnej, jak i w utrzymaniu jej w mocy, stanowi to naruszenie zasady bezstronności postępowania i może prowadzić do uchylenia decyzji przez sąd administracyjny²⁴. Ponadto wydanie decyzji przez osobę podlegającą wyłączeniu stanowi istotne naruszenie przepisów proceduralnych, co może skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Odrzucony kandydat ma także prawo do zaskarżenia ostatecznej decyzji Ministra Sprawiedliwości do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach ogólnych określonych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁵. Skarga taka może opierać się na zarzucie naruszenia zarówno prawa materialnego, jak i prawa procesowego, np. błędnej wykładni przepisów dotyczących rękojmi, braku uzasadnienia decyzji lub niezachowaniu wymogów bezstronności. Sądy konsekwentnie uznają, że decyzja Ministra Sprawiedliwości, zarówno pozytywna, jak i negatywna, stanowi decyzję administracyjną w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., a zatem może być przedmiotem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. W wyroku z dnia 28 lutego 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził wprost, że postępowanie w przedmiocie powołania notariusza oraz wyznaczenia siedziby kancelarii stanowi postępowanie administracyjne, którego efektem jest decyzja administracyjna podlegająca kontroli sądu administracyjnego²⁶. Sąd ten uznał również, że rozpoznając sprawę, sąd może ocenić, czy Minister Sprawiedliwości nie przekroczył granic uznania lub nie naruszył prawa materialnego i procesowego. Jednocześnie należy zauważyć, że sądy nie ingerują w swobodę oceny samego kandydata, jeżeli mieści się ona w granicach uznania administracyjnego i została należycie uzasadniona. Kontrola sądu ogranicza się do legalności decyzji, nie zaś do jej celowości, co jest zgodne z funkcją sądownictwa administracyjnego jako gwaranta praworządności, a nie instancji merytorycznej.

²³ Uchwała NSA z dnia 22 lutego 2007 r., II GPS 2/06, ONSAiWSA 2007, nr 3, poz. 61.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2012 r., VI SA/Wa 2377/11, LEX nr 1277287.

²⁵ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024, poz. 935, ze zm.), dalej: p.p.s.a.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2007 r., II GSK 312/06, LEX nr 325377.

Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Analiza obowiązujących przepisów oraz praktyki stosowania prawa prowadzi do wniosku, że procedura powoływania notariuszy w obecnym kształcie jest niejednolita, niedookreślona i zbyt silnie uzależniona od uznania administracyjnego. Brakuje w niej jasnych etapów, standardów oceny kandydatów oraz mechanizmów zabezpieczających przed arbitralnością. Sytuacja ta budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasad równości i transparentności postępowania w sprawach dostępu do zawodów zaufania publicznego. Ustawa Prawo o notariacie nie zawiera przepisów szczegółowo regulujących tok postępowania powołaniowego. Brakuje m.in. wskazania, jakie dokumenty i informacje powinny być przedkładane przez kandydata, jakie kryteria mają zastosowanie przy ocenie przesłanek z art. 11 pkt 2 Prawo o notariacie (nieskazitelność charakteru, rękojmia), a także czy i w jakim zakresie należy przeprowadzać dowody z opinii, wywiadów lub dokumentów z wcześniejszej praktyki zawodowej. W praktyce decyzje podejmowane są często na podstawie nieujawnionych przesłanek lub w oparciu o rekomendacje izby notarialnej, bez wyraźnych wytycznych co do ich roli i wagi. Dlatego zasadne jest wprowadzenie ustawowej regulacji szczególnej procedury powołaniowej na wzór postępowań konkursowych stosowanych przy obsadzaniu niektórych stanowisk publicznych. Taka procedura powinna obejmować: określenie etapów postępowania, katalog wymaganych dokumentów, obowiązek rozmowy kwalifikacyjnej lub przesłuchania kandydata, a także standardy oceny etycznej i zawodowej. Ustandaryzowanie procedury ograniczyłoby wpływ czynników pozamerytorycznych i wzmocniłoby gwarancje równego traktowania kandydatów.

Reasumując, obecny stan prawny nie zapewnia wystarczającej przewidywalności ani jednolitości postępowania w sprawie powołania notariusza. Ustawowe uregulowanie procedury, z uwzględnieniem wymogów rzetelności, przejrzystości i kontroli, jest konieczne dla zapewnienia zgodności tej instytucji z konstytucyjnymi standardami państwa prawa.

Zakończenie

Zgromadzone w niniejszym opracowaniu argumenty prowadzą do jednoznacznej konkluzji, że powołanie notariusza przez Ministra Sprawiedliwości powinno być traktowane jako decyzja administracyjna w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo podkreślają, że akt ten cechuje się indywidualnością i konkretnością oraz wywołuje skutki prawne w sferze praw i obowiązków kandydata, co w pełni odpowiada definicji decyzji administracyjnej. Konstrukcja prawna aktu powołania opiera się na sformalizowanym

postępowaniu, którego przebieg został szczegółowo określony w przepisach ustawy Prawo o notariacie, przy odpowiednim stosowaniu kodeksu postępowania administracyjnego. Pomimo tego w praktyce akt powołania traktowany jest przez organ decydujący, czyli Ministra Sprawiedliwości, z pewną dozą arbitralności, co wyraża się przede wszystkim w bardzo szerokim zakresie uznania administracyjnego, którego granice nie zostały należycie określone. Ustawowe przesłanki, takie jak nieskazitelnosc charakteru czy dawanie rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu, choć same w sobie zasadne i wynikające z roli notariusza jako osoby zaufania publicznego, pozostają pojęciami niedookreślonymi i otwierają pole do subiektywnej oceny. Również przesłanka negatywna z art. 10 § 3 Prawa o notariacie, wprowadzająca ocenę „rzetelności, uczciwości oraz przestrzegania wartości demokratycznego państwa prawnego”, nie została dookreślona w sposób ustawowy, co może skutkować nieprzejrzystością decyzji i niepewnością prawa.

Z powyższych względów niezbędne są zmiany legislacyjne, które wzmocnią gwarancje proceduralne zarówno dla kandydatów na notariuszy, jak i dla organów samorządu notarialnego, przywracając równowagę pomiędzy interesem jednostki a interesem publicznym. W szczególności należy postulować o ujednolicenie i doprecyzowanie przesłanek ocennych, takich jak rękojmia i nieskazitelnosc charakteru, poprzez ich doprecyzowanie w rozporządzeniu lub wykładnię instytucjonalną czy też zaprojektowanie transparentnego i konkurencyjnego modelu powoływania, który uwzględniałby zarówno potrzeby rynku, jak i kwalifikacje oraz etykę kandydatów, być może z elementem konkursu organizowanego z udziałem samorządu notarialnego. Wprowadzenie tych rozwiązań przyczyniłoby się do wzmocnienia przejrzystości, rzetelności i sprawiedliwości procedury powoływania notariuszy, a tym samym do umocnienia zaufania obywateli do instytucji notariatu jako zawodu zaufania publicznego, pełniącego ważną funkcję w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia

- Drozd E., *O potrzebie zmian w prawie notarialnym*, „Rejent” 2001, nr 5.
Oleszko A., *Prawo o notariacie. Komentarz*, cz. 1, Warszawa 2011.
Oleszko A., *Prawo o notariacie. Komentarz*, t. 1: *Ustrój notariatu*, Warszawa 2016.
Pest P., Wojciechowski R., *Komentarz do art. 11, [w:] Prawo o notariacie. Komentarz. Wzory aktów notarialnych i poświadczeń*, red. W. Gonet, Warszawa 2022.
Ziemski K., *Glosa do wyroku NSA z 16 lutego 1994 r., II SA 1297/93*, „Rejent” 1994, nr 12.

Abstract: The article constitutes an attempt at a comprehensive analysis of the act of appointing a notary from the perspective of administrative law, with particular emphasis on its qualification as an administrative decision within the meaning of Article 104 § 1 of the Polish Administrative Procedure Code and the legal consequences resulting from such qualification. The subject of the study is the legal analysis of the grounds for appointment to the position of notary, the legal nature of the act of appointment, the limits of the Minister of Justice's administrative discretion, and the possibility of appealing a refusal of appointment. The author conducts a detailed interpretation of the provisions of the Law on Notaries, in particular Articles 10 and 11, indicating the formal and substantive conditions that must be fulfilled to apply for appointment, including evaluative criteria such as irreproachable character and the guarantee of proper professional conduct. The legal nature of the appointment act is also analyzed, pointing out significant systemic, procedural, and guarantee-related consequences of recognizing the appointment as an administrative decision. The article also addresses the issue of legal standing in the proceedings. It concludes with *de lege ferenda* proposals, including the need to standardize the procedure and ensure transparency and objectivity in the nomination process.

Keywords: appointment of a notary; administrative decision; administrative discretion; Minister of Justice; irreproachable character; guarantee of proper professional conduct; Law on Notaries; appeal against decision; right to a court

Abstrakt: Artykuł stanowi próbę kompleksowej analizy aktu powołania notariusza z perspektywy prawa administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem jego kwalifikacji jako decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz skutków prawnych wynikających z takiej kwalifikacji. Przedmiotem opracowania jest analiza prawna podstaw powołania na stanowisko notariusza, charakter prawny aktu powołania i granice uznania administracyjnego Ministra Sprawiedliwości oraz możliwość zaskarżenia aktu odmowy powołania. Autorka dokonuje szczegółowej wykładni przepisów ustawy Prawo o notariacie, w szczególności art. 10 i 11, wskazując na przesłanki formalne i materialne, których spełnienie stanowi warunek konieczny ubiegania się o powołanie, w tym kryteriów o charakterze ocennym – nieskazitelności charakteru i rękojmii prawidłowego wykonywania zawodu. Analizie poddano również charakter prawny aktu powołania, wskazując istotne konsekwencje ustrojowe, proceduralne i gwarancyjne aktu powołania jako decyzji administracyjnej. Poruszono też zagadnienie statusu strony w postępowaniu. Artykuł kończy się propozycjami *de lege ferenda*, obejmującymi potrzebę ujednolicenia procedury oraz zapewnienia transparentności i obiektywizmu procesu nominacyjnego.

Słowa kluczowe: powołanie notariusza; decyzja administracyjna; uznanie administracyjne; Minister Sprawiedliwości; nieskazitelność charakteru; rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu; Prawo o notariacie; zaskarżenie decyzji; prawo do sądu