
ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

VOL. LII/LIII

SECTIO G

2005–2006

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Zakład Socjologii Prawa

TOMASZ WOJCIECH WOŚ

*Kształtowanie się notariatu Drugiej Rzeczypospolitej
(wybrane zagadnienia ustrojowe)*

The Shaping of the Notary Public's Office of the Second Republic
(Selected Political Problems)

Notariat jest instytucją niezbędną dla równowagi życia społeczno-prawnego, a jedną z najważniejszych jego funkcji jest wykonywanie tak zwanej jurysdykcji prewencyjnej. Notariusz gwarantuje, że sporządzony przez niego dokument jest zgodny z prawem i chroni interesy wszystkich stron. Notariat na ziemiach polskich ma wielowiekową tradycję. Z chwilą odrodzenia państwa polskiego po pierwszej wojnie światowej powstał problem związany z unifikacją notariatu i stworzeniem pierwszego polskiego prawa o notariacie. Prace nad tym przełomowym zadaniem trwały kilkanaście lat i zakończyły się powstaniem 27 października 1933 r. Prawa o notariacie.¹ Proces powstawania tej regulacji przebiegał wielotorowo, a czynny udział brali w nim polscy notariusze i najwybitniejsi przedstawiciele nauki prawa w Polsce. Ich działalność pomogła stworzyć tradycję podstawowych zasad i rozwiązań ustrojowych, które wywarły piętno na ustrój notariatu po II wojnie światowej. O sile tej tradycji i znaczeniu działalności osób biorących udział w unifikacji polskiego notariatu w okresie międzywojennym świadczy fakt, iż jego podstawowe rozwiązania strukturalne i modelowe w wielu wypadkach posłużyły jako wskazówka w toku prac legislacyjnych nad ustawą – Prawo o notariacie z 14 lutego 1991 r.² Zapoznanie się z regulacjami notariatu

¹ DzU RP z 1933 r., nr 84, poz. 609.

² D. Małec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 11.

obowiązującymi na ziemiach polskich w momencie zakończenia pierwszej wojny światowej, z powstałymi projektami ustawy notarialnej, z powszechnie toczącą się dyskusją nad unifikacją notariatu, czy wreszcie z głównymi założeniami prawa o notariacie z 1933 r., umożliwiła głębsze zrozumienie i pełniejsze spojrzenie na aktualnie obowiązującą ustawę – Prawo o notariacie z 14 lutego 1991 r.³

Instytucja notariatu na ziemiach polskich była pod koniec I wojny światowej ukształtowana w sposób niejednolity. Obowiązywały trzy odrębne organizacje notariatu, rozmaicie traktujące stanowisko notariusza. Tradycje współczesnego notariatu na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego, a przede wszystkim dawnego Królestwa Polskiego, sięgały czasów Księstwa Warszawskiego. W 1808 r. na tych terenach została wprowadzona francuska organizacja notariatu, oparta na ustawie notarialnej z 16 marca 1803 r. Zgodnie z art. 1 ustawy notariusze byli urzędnikami publicznymi, ustanowionymi do przyjmowania aktów i kontraktów, którym strony chciały lub musiały nadać taką cechę jak aktom publicznym. Ustalona w czasach Księstwa Warszawskiego organizacja notariatu została utrzymana z pewnymi zmianami w Królestwie Polskim.⁴ Od 1876 r. na ziemiach dawnego Królestwa Polskiego zaczęła obowiązywać rosyjska ustawa notarialna z 1866 r., w wersji wprowadzonej na tych terenach wraz z nową organizacją sądownictwa. System ten został w niewielkim stopniu zmodyfikowany przepisami wydanymi u progu powstania Drugiej Rzeczypospolitej przez Tymczasową Radę Stanu i Radę Regencyjną oraz – od listopada 1918 r. – przez władze niepodległego państwa. Do ważniejszych aktów należy zaliczyć dekret z 3 lipca 1918 r. zawierający przepisy tymczasowe o notariacie, którym Rada Regencyjna usunęła z oficjalnej terminologii tradycyjne określenie *rejent*, wprowadzając w jej miejsce termin *notariusz*. Pozostałe ziemie wchodzące w skład dawnego zaboru poddane były wcześniej przepisom podstawowej wersji rosyjskiej ustawy notarialnej z 1866 r. i dopiero w latach 1919–1920 rozciągnięto na nie moc obowiązującą przepisów stosowanych w byłym Królestwie Polskim.⁵ W świetle tych regulacji notariusz był podrzędnym urzędnikiem państwowym, pochodzącym z nominacji prezesa sądu apelacyjnego, bez obowiązkowego wykształcenia prawniczego, niekorzystającym nawet z najskromniejszych praw samorządowych.⁶ Zaliczany był do VIII klasy urzędów⁷, nie pobierał jednak poborów od państwa, lecz utrzymywał się z wynagrodzenia pobieranego od interesantów za wykonywane czynności. Instytucja notariatu nie miała na tym obszarze prawnym charakteru ściśle zawodowego. Notariuszami zostawali przeważnie zasłużeni sędziowie oraz prokura-

³ DzU nr 22, poz. 91 z późn. zm.

⁴ D. Malec, *op. cit.*, s. 35–37.

⁵ *Ibid.*, s. 57.

⁶ J. Glass, *Niektóre zagadnienia przyszłej polskiej ustawy notarialnej*, „Przegląd Notarialny” 1930, nr 1, s. 50.

⁷ D. Malec, *op. cit.*, s. 40.

torzy przed przejściem na emeryturę. Mianowani nimi byli również wysocy urzędnicy państwowi, włącznie z byłymi ministrami. Niektóre nominacje miały charakter czysto przypadkowy, jak na przykład nominacja na notariusza wybitnego poety Bolesława Leśmiana w 1918 r.⁸

Inaczej kształtowała się sytuacja notarialna na obszarze byłego zaboru pruskiego. W Prusach nie obowiązywała żadna szczególna ustawa notarialna. Przepisy dotyczące notariatu mieściły się w innych aktach prawnych, w szczególności w pruskiej ustawie o sądownictwie niespornym z 1899 r. Notariuszem mogła być mianowana osoba mająca kwalifikacje do urzędu sędziowskiego, a w szczególności studia prawnicze i czteroletnią aplikację sądową.⁹ W praktyce notariat łączył się z adwokaturą. Przepisy dopuszczały łączenie urzędu notariusza z wykonywaniem zawodu adwokata, ale nominacja na notariusza często była jedynie czasowa, zazwyczaj na okres jednego roku z możliwością przedłużenia. Notariusze na tych terenach, choć wymagano od nich wysokich kwalifikacji zawodowych (sędziowskich), posiadali status urzędników państwowych¹⁰, nie tworzyli odrębnej korporacji i nie korzystali z jakichkolwiek praw samorządowych. Będąc urzędnikiem państwowym, notariusz nie pobierał od państwa wynagrodzenia, lecz utrzymywał się tylko z wynagrodzenia uzyskiwanego zgodnie z ustawową stawką taryfową.¹¹

Notariat w byłym zaborze austriackim opierał się na ustawie notarialnej z 1871 r. Notariuszem mogła zostać osoba z ukończonymi studiami prawniczymi, po odbyciu co najmniej dwuletniej praktyki notarialnej i zdaniu egzaminu notarialnego, który mógł być zastąpiony egzaminem sędziowskim. Notariusze stanowili odrębną korporację, uzyskali pewien samorząd w postaci kolegów notarialnych, którymi kierowały – jako organy zarządzająco-wykonawcze – izby notarialne. Byli oni uważani za funkcjonariuszy publicznych umieszczonych między urzędem państwowym a wolnym zawodem.¹²

Potrzebę reformy notariatu, stworzenia jednolitej ustawy notarialnej odczuwano już przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości. Od początku prac przed jej twórcami stało zadanie rozstrzygnięcia dwóch zasadniczych kwestii: charakteru prawnego notariusza (czy jest mężem zaufania publicznego, czy urzędnikiem) oraz organizacji notariatu (samorząd czy podporządkowanie władzom państwa). W ich wyniku powstało kilka interesujących projektów ustawy nota-

⁸ S. Breyer, *Z dziejów notariatu w okresie międzywojennym*, „Zeszyty Problemowo-Analityczne” 1972, nr 23, s. 67–68.

⁹ *Ibid.*, s. 68.

¹⁰ D. Małec, *O dorobku polskiego notariatu i notariuszy okresu międzywojennego*, [w:] *70 lat unifikowanego polskiego prawa o notariacie*, Warszawa 2003, s. 30.

¹¹ D. Małec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 56.

¹² *Idem*, *O dorobku polskiego notariatu...*, s. 31.

rialnej, które wykazują ciekawą ewolucję poglądów na temat podstawowych zasad notariatu.

Pierwsze projekty nowych ustaw notarialnych powstały w środowisku warszawskich notariuszy. Z inicjatywy tzw. Delegacji Koleżeńskiej Notariatu już w 1917 r. ukazał się w druku projekt Józefa Światopełk-Zawadzkiego. Był on chronologicznie pierwszym systematycznie ujętym i dostosowanym do ówczesnych warunków planem uregulowania prawnego notariatu na pewnym obszarze ziem polskich.¹³ Projekt regulował organizację notariatu, działalność notariuszy, poddając ich nadzorowi władz sądowych i izb notarialnych. Nie podawał jednak definicji urzędowej notariatu.

Drugim projektem polskiej ustawy notarialnej, powstałym w 1917 r., był projekt Szymona Landaua. Odznaczał się on starannością opracowania i bogatszą treścią. Wzorując się na rosyjskiej ustawie notarialnej z 1866 r., przyznawał notariuszowi status urzędnika państwowego, korzystającego z nieodwołalności. Przewidywał utworzenie izb notarialnych – czuwających nad wykonywaniem przez notariuszy ich obowiązków, wymierzających kary dyscyplinarne.¹⁴

W 1919 r. projekt ustawy notarialnej ogłosiło również Ministerstwo Sprawiedliwości. Był on już przeznaczony, jak można wnioskować, dla całej zjednoczonej Polski, podczas gdy poprzednie dwie ustawy miały na względzie tylko dawne Królestwo Kongresowe.¹⁵ W świetle projektu notariusze byli urzędnikami państwowymi. Mianował ich i przenosił Minister Sprawiedliwości – z listy kandydatów przedstawionych przez prezesa właściwego sądu okręgowego wraz z jego opinią i opinią izby notarialnej. Notariusze mieli pozostawać pod nadzorem organów sądowych, Ministra Sprawiedliwości oraz organów samorządu notarialnego.¹⁶

Powyższe projekty, zbliżone do siebie pod względem treści, wykazywały z jednej strony przywiązanie do znanych z praktyki Królestwa Polskiego zasad ustroju notariatu, z drugiej strony były pod wyraźnym wpływem austriackiej ustawy notarialnej z 1871 r.

Z chwilą powstania zjednoczonego państwa przewodnictwo w przygotowywaniu reformy notariatu przejęli przedstawiciele Małopolski. Na czele ruchu unifikacyjnego stanął dr Stefan Góra, który w 1921 r. opracował projekt ustawy notarialnej. Projekt nazywał notariuszy mężami zaufania publicznego, nadał im prawo nieusuwalności i nieprzenoszalności. Notariuszy mianował Minister Sprawiedliwości spośród kandydatów przedstawionych przez izby notarialne. Projekt przewidywał utworzenie samorządu notarialnego w postaci wspomnianych już

¹³ W. Natanson, *W przededniu przemiany ku prawu notarialnemu*, „Przegląd Notarialny” 1933, nr 3, s. 6.

¹⁴ J. Glass, W. Natanson, *Prawo o notariacie*, Warszawa 1934, s. 6–7.

¹⁵ *Ibid.*, s. 7–8.

¹⁶ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 222.

izb notarialnych, będących organami kolegiów notarialnych oraz Naczelnej Izby Notarialnej w Warszawie, wybieranej przez Generalne Kolegium Notarialne.¹⁷

W 1922 r. sprawą przyszłej ustawy notarialnej po raz pierwszy zajęła się również Komisja Kodyfikacyjna, powierzając organizację prac przygotowawczych J. Glassowi oraz L. Cichowiczowi. Powołano wówczas do życia podkomisję ustawy notarialnej pod przewodnictwem sędziego Sądu Najwyższego J. Glassa, z udziałem członków: prof. W. L. Jaworskiego oraz prezesa Izby Adwokackiej J. Trammera. Podkomisja powstała w ramach utworzonej już w listopadzie 1919 r. Sekcji Postępowania Cywilnego Komisji Kodyfikacyjnej. Podkomisja przesłała do małopolskich izb notarialnych i Zrzeszenia Notariuszów i Pisarzy Hipotecznych kwestionariusz pytań w sprawie zasad przyszłej ustawy notarialnej. Opracowany został on z inicjatywy krakowskiej Izby Notarialnej, po porozumieniu z prezydentem Komisji Kodyfikacyjnej K. Fierichem.¹⁸

W dniach 3–5 czerwca 1922 r. odbył się w Krakowie pierwszy zjazd notariuszy polskich. W trakcie zjazdu zostały wszechstronnie omówione zasady przewodnie i postulaty reformy notariatu w Polsce. Przedmiotem obrad był projekt ustawy notarialnej S. Góry¹⁹ oraz część pytań zawartych w kwestionariuszu Komisji Kodyfikacyjnej, dotyczących podstawowych zasad notariatu.²⁰ W dziedzinie organizacyjnej rezultatem zjazdu było powołanie Tymczasowej Delegacji Porozumiewawczej Notariatu i Hipoteki, będącej pierwszą formą współdziałania notariatu na obszarze całego państwa.²¹

Zjazd krakowski zapoczątkował okres międzydzielnicowego współdziałania w pracach nad projektem ustawy notarialnej. Podczas tego zjazdu uchwalono zwołanie w 1923 r. pierwszego Wszechpolskiego Zjazdu Notariuszy i Pisarzy Hipotecznych. W ramach prac przygotowawczych do tego zjazdu powołana została przez Zrzeszenie Notariuszów i Pisarzy Hipotecznych sekcja notarialna, która od kwietnia 1923 r. pracowała nad projektem S. Góry, ustalając szereg wniosków w sprawie kodyfikacji polskiego prawa notarialnego.²² Sekcja ta przygotowała również obszerny materiał zawierający odpowiedzi do kwestionariusza Komisji Kodyfikacyjnej.²³

W trakcie Wszechpolskiego Zjazdu Notariuszy i Pisarzy Hipotecznych w Warszawie – który się odbył w dniach 8–10 września 1923 r. – w specjalnej komisji notarialnej rozpatrywano projekt S. Góry oraz kwestionariusz Komisji Kodyfi-

¹⁷ J. Glass, W. Natanson, *op. cit.*, s. 10–11.

¹⁸ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 239.

¹⁹ W. Natanson, *op. cit.*, s. 7.

²⁰ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 240.

²¹ W. Natanson, *Pięć lat (1934–1938) współdziałania Rad Notarialnych*, „Przegląd Notarialny” 1939, nr 1, s. 6.

²² *W X rocznicę Wszechpolskiego Zjazdu Notariuszów*, „Przegląd Notarialny” 1933, nr 7, s. 18.

²³ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 227.

kacyjnej.²⁴ Uznano, że notariusz nie powinien być urzędnikiem państwowym, powinien brać udział w sądownictwie dyscyplinarnym, a notariat należy oddzielić od adwokatury.²⁵ Podczas zjazdu przemianowano tymczasową delegację porozumiewawczą na Stałą Delegację Notariatu i Hipoteki w Państwie Polskim, do której zadań miało należeć między innymi opracowywanie projektów prawodawczych.²⁶

Na podstawie projektu S. Góry i przy uwzględnieniu efektów przygotowanego przez Komisję Kodyfikacyjną kwestionariusza dotyczącego organizacji notariatu, opracowano kolejny projekt ustawy notarialnej, zwany projektem izb małopolskich. Znalazła się w nim definicja notariusza jako osoby zaufania publicznego, urzędującej pod ochroną prawa na zasadzie nominacji przez Ministra Sprawiedliwości.²⁷ Samorząd notarialny miał silną pozycję i był zorganizowany dwuszczeblowo: lokalne izby i rady notarialne na szczeblu sądów apelacyjnych oraz Naczelna Rada Notarialna.

Sprawie reorganizacji notariatu poświęcił szczególną uwagę jeden z najwybitniejszych prawników polskich W. L. Jaworski. Szczegółową analizę swoich poglądów zawarł w wydanej w 1929 r. pracy *Reforma notariatu*.²⁸ W dziele tym autor wyraził pogląd, iż określenie stanowiska notariatu w ustroju państwowym zależy od tego, jakie granice wyznaczymy działalności państwa.²⁹ W państwach, których ustrój jest oparty na własności kolektywnej, instytucja notariatu jest zbędna, bowiem nie występuje w nich wolność umów i prawo spadkowe, zaś w państwach, w których występuje tendencja do wprowadzenia własności kolektywnej, następuje upaństwowienie notariatu. Agendy te sprawują urzędnicy państwowi, a obojętne jest, jak się nazywają, można ich określić mianem notariuszy. Natomiast tam, gdzie ustrój polega na własności indywidualnej, swobodzie umów i prawie spadkowym, państwo może wobec pewnych agend zachować się obojętnie, inne zaś uznane przez siebie za ważne może albo samo wykonywać, albo też je sprywatyzować. Ponieważ jednak zadania te pozostają dla państwa ważne, więc nie tracą swojej natury państwowej, a tylko sposób ich wykonywania staje się prywatny. Do głównych zadań twórców reformy notariatu należy rozstrzygnięcie, jakie to czynności państwowe państwo powinno oddać notariatowi oraz jak powinien być on zorganizowany.³⁰ Przekazanie notariatowi części działalności państwowej, uzasadniającej jego istnienie, powinno nastąpić w drodze ustawy.

²⁴ *WX rocznicę Wszechpolskiego Zjazdu...*, s. 19.

²⁵ J. Glass, W. Natanson, *op. cit.*, s. 11–12.

²⁶ *15 lat: 1922–1937. Warunki – ludzie – tworzywo*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 3–4, s. 24.

²⁷ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 231.

²⁸ W. L. Jaworski, *Reforma notariatu*, Kraków 1929.

²⁹ *Ibid.*, s. 7.

³⁰ *Ibid.*, s. 9–10.

Do spełniania tych czynności nie powinien być właściwy żaden inny urząd państwowy, bowiem w przeciwnym razie czyniłoby to instytucję notariatu zbędną.³¹ O ocenie, czy notariusz jest urzędnikiem państwowym, nie decyduje zdaniem W. L. Jaworskiego organizacja notariatu, czyli kwestia nominowania, nadzoru czy pensji, lecz zakres jego działania. Notariusz jest urzędnikiem państwowym, jeśli wykonuje czynności, które państwo uważa za zakres swojej działalności.³² W związku z tym, że istotą działalności notariatu jest jurysdykcja prewencyjna, która może być skutecznie wykonywana jedynie przez państwo, notariusz jest urzędnikiem państwowym.³³ Ponieważ notariusz spełnia zadania mające zapobiec sporowi, nie może więc być sędzią, bo wówczas sądziłby sprawę, w której sam współdziałał. Ze względu na wykonywanie jurysdykcji prewencyjnej notariuszem nie może być również adwokat, bo jego zadaniem jest spór prowadzić.³⁴ Mimo nadania notariuszom statusu urzędników państwowych, W. L. Jaworski uważał, że wcielenie notariuszy do korpusu urzędniczego, opartego na zasadzie hierarchii i opłacania ze Skarbu Państwa, ukazałoby wszystkie ujemne strony etatyzmu. Dlatego też proponował, aby notariusz–urzędnik w istotny sposób różnił się od urzędnika, którego określił terminem „zetatyzowanego”, przede wszystkim poprzez niepobieranie wynagrodzenia od Skarbu Państwa, niepodleganie unormowaniom właściwym dla organizacji urzędniczych oraz inny zakres odpowiedzialności.³⁵ Stał na stanowisku, że notariat należy zorganizować w następujący sposób: zerwać jego hierarchiczny związek z sądem, podporządkować go wprost Ministrowi Sprawiedliwości oraz umieścić między notariuszami a ministrem rady notarialnej. Opierając się na tych założeniach, W. L. Jaworski przygotował dwa odrębne projekty ustaw: notarialnej oraz o przymusowej zawodowej organizacji notariuszy (o izbach notarialnych). Ustawa notarialna miała dotyczyć organizacji działalności notariuszy jako urzędników państwowych, natomiast ustawa o izbach notarialnych miała regulować sprawy zawodowe notariatu.³⁶ W świetle art. 1 ustawy notarialnej notariusze byli urzędnikami państwowymi, niesprawującymi władzy państwowej, zaś stanowisko notariusza było związane z jego osobą dożywotnie i nieprzenoszalnie. Notariusz za swoje czynności miał być wynagradzany przez strony, które go do nich wezwały.³⁷

Ustawa notarialna wprowadzała pojęcie rad notarialnych, pod którym W. L. Jaworski rozumiał nieposiadające osobowości prawnej kolegium urzędnicze, a nie ciało samorządowe.³⁸ Rady miały być powołane w okręgu każdego

³¹ W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 47.

³² *Ibid.*, s. 8.

³³ *Ibid.*, s. 43–44.

³⁴ *Ibid.*, s. 33.

³⁵ *Ibid.*, s. 44.

³⁶ *Ibid.*, s. 123, 247.

³⁷ *Ibid.*, s. 170–171.

³⁸ *Ibid.*, s. 124.

sądu apelacyjnego, a na szczeblu centralnym miała istnieć Naczelna Rada Notarialna z siedzibą w Warszawie. Zakres kompetencji rad notarialnych był rezultatem pozbawienia ich jakichkolwiek funkcji samorządowych. Do ich zadań miał należeć między innymi udział w sprawowanej przez Ministra Sprawiedliwości kontroli nad działalnością notariuszy, nadzór nad kandydatami i substytutami notarialnymi oraz zwalnianie z obowiązku zachowania tajemnicy urzędowej.³⁹ Projekt ustawy o przymusowej zawodowej organizacji notariuszy przewidywał utworzenie samorządu, który miały stanowić posiadające osobowość prawną izby notarialne.⁴⁰ Przymusowa przynależność do okręgowych izb notarialnych na szczeblu sądów apelacyjnych miała obejmować notariuszy, a także kandydatów i substytutów notarialnych, którzy mogli jednak brać udział w posiedzeniach tylko poprzez swoich delegatów. Do zadań izb miała należeć obrona godności i honoru notariatu, popieranie i obrona jego interesów oraz inne, przekazane przez ustawy sprawy. Izby miały między innymi pełnić funkcje opiniodawcze w sprawach ustawodawczych, pośredniczyć w sporach zawodowych oraz sprawować sędownictwo honorowe. Organami wykonawczymi samorządu notarialnego miały się stać wydziały izb okręgowych oraz Naczelny Wydział Izby Notarialnej w Warszawie. Naczelny Wydział miał być uprawniony wyłącznie do zabierania głosu i wyrażania opinii w imieniu całego notariatu oraz pośredniczyć w stosunkach z władzami państwa.⁴¹ Rozprawa W. L. Jaworskiego spotkała się z dobrym przyjęciem środowiska notarialnego, a postulaty notariuszy zyskały wyraźne poparcie niekwestionowanego autorytetu naukowego.⁴²

Poza projektami o charakterze prywatnym, prace nad reformą notariatu były prowadzone także przez specjalnie powołany do tego organ państwowy – Komisję Kodyfikacyjną. Po początkowych działaniach, związanych głównie z kwestionariuszami pytań w sprawie zasad przyszłej ustawy notarialnej, prace nad projektem ustawy notarialnej nabrały tempa od 1928 r. Działającą nadal w ramach Sekcji Postępowania Cywilnego podkomisją przygotowawczą ustawy notarialnej kierował od 1929 r. Z. Rymowicz, zaś przygotowanie referatu projektu powierzono J. Glassowi oraz jego koreferentowi – W. Miszewskiemu. W następnym, 1930 r. w podkomisji znajdowali się również J. Skąpski oraz W. Prądzyński, a także B. Stelmachowski jako jego zastępca. W tym samym składzie pracowano nad projektem w 1931 r., zaś w 1932 r. rolę koreferenta powierzono J. Skąpskiemu, a J. Sławski wszedł do podkomisji jako drugi zastępca W. Prądzyńskiego. Już w listopadzie 1928 r. J. Glass opracował główne zasady przyszłego projektu ustawy notarialnej, które zostały następnie przesłane Minister-

³⁹ *Ibid.*, s. 189–192.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 248–249.

⁴¹ *Ibid.*, s. 253–255.

⁴² D. Małec, *Unifikacja prawa o notariacie w Drugiej Rzeczypospolitej*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2004, nr 3, s. 111.

stwu Sprawiedliwości oraz środowiskom notariuszy do konsultacji.⁴³ Po otrzymaniu uwag J. Glass przystąpił do opracowywania projektu ustawy notarialnej, a jego główne zasady stały się przedmiotem rozważań podkomisji przygotowawczej. Stosownie do wytycznych, uchwalonych przez podkomisję, jego projekt po wprowadzeniu odpowiednich zmian został ogłoszony drukiem pod koniec 1930 r.⁴⁴

J. Glass zakładał oparcie jednolitej organizacji notariatu polskiego na wzorach francuskiej ustawy notarialnej z 1803 r., przystosowanych do polskich tradycji i wymogów współczesności. Notariusz zdefiniowany został w projekcie jako urzędnik publiczny, pełniący obowiązki powierzone mu przez ustawę.⁴⁵ Pod tym pojęciem J. Glass rozumiał przede wszystkim to, że ze względu na naturę swoich zajęć notariusz nie jest i nie powinien być urzędnikiem państwowym.⁴⁶ Notariuszy miał mianować Minister Sprawiedliwości, a wpływ na obsadę stanowisk miały uzyskać także organy samorządu notarialnego. Projekt zakładał bowiem istnienie samorządu notarialnego, wzorowanego na samorządzie adwokackim. Na tle jego organizacji doszło podczas obrad podkomisji przygotowawczej do sporów. We wstępnej wersji projektu J. Glass przewidywał powołanie izb oraz rad na szczeblu okręgów sądów apelacyjnych, a także Naczelnej Rady Notarialnej w Warszawie, mającej sprawować zwierzchni nadzór nad działalnością izb i rad. Podkomisja wprowadziła jednak do projektu poprawkę, ograniczającą proponowany samorząd do jednego szczebla: izb notarialnych i ich rad. Rady sprawować miały nadzór nad notariuszami i ich działalnością, wymierzając w razie potrzeby kary porządkowe. Bezpośredni nadzór państwowy nad notariuszami J. Glass proponował powierzyć w pierwszej instancji prezesom sądów okręgowych, a w drugiej instancji Ministrowi Sprawiedliwości. Organom samorządu notarialnego zapewniono również udział w sprawowaniu sądownictwa dyscyplinarnego.⁴⁷ Projekt w tym kształcie został rozesłany do zaopiniowania sądom, organizacjom notarialnym i adwokackim. Dzięki temu uzyskano liczne opinie, uwagi i wnioski dotyczące projektu. Po ich rozpatrzeniu przez Podkomisję Notarialną, w trakcie pierwszego czytania projekt uzyskał ostateczny kształt i został opublikowany drukiem w 1933 r. Jedną z ważniejszych zmian wprowadzonych do projektu było uwzględnienie opinii izby notarialnej w Krakowie oraz W. L. Jaworskiego, domagających się zmiany statusu notariusza z „urzędnika publicznego” – występującego w pierwotnej wersji projektu – na „urzędnika państwowego”.⁴⁸ Warto podkreślić istotną zmianę stanowiska notariatu krakowskiego w tym

⁴³ D. Małec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 240–241.

⁴⁴ J. Glass, *Rzut oka na polską ustawę notarialną*, „Przegląd Notarialny” 1933, nr 10, s. 22.

⁴⁵ D. Małec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 244.

⁴⁶ J. Glass, *Niektóre zagadnienia...*, s. 54.

⁴⁷ D. Małec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 243–247.

⁴⁸ S. Breyer, *Pierwsze czytanie projektu ustawy notarialnej w Komisji Kodyfikacyjnej*, „Przegląd Notarialny” 1932, nr 1, s. 75.

zakresie, który w razie uznania notariusza za urzędnika państwowego postulował przyjęcie definicji zaproponowanej przez W. L. Jaworskiego, odstępując tym samym od koncepcji proponowanych przez S. Górę oraz izby małopolskie.⁴⁹ Znalazło to wyraz w art. 1 projektu, według którego notariusz był urzędnikiem państwowym pełniącym czynności zlecone mu przez ustawy, a w wykonywaniu swojego urzędu podlegającym tylko ustawom.⁵⁰

W marcu 1933 r. Stała Delegacja Notariatu opracowała własny tekst przyszłej ustawy notarialnej i następnie przekazała go Ministerstwu Sprawiedliwości i Komisji Kodyfikacyjnej. W projekcie zmianie uległa przede wszystkim definicja notariusza. Uznano go za funkcjonariusza publicznego, mianowanego przez państwo do sporządzania aktów i dokumentów, którym strony zobowiązane są lub pragną nadać znamię wiary publicznej. Stanowiło to powtórzenie stanowiska zajętego przez notariuszy w 1922 i 1923 r. i nadanie przepisowi formy wzorowanej dokładnie na art. 1 francuskiej ustawy notarialnej z 1803 r. Inne zmiany zmierzały do poszerzenia uprawnień samorządu notarialnego, przy utrzymaniu struktury zaproponowanej w projekcie Komisji Kodyfikacyjnej.⁵¹

Do drugiego czytania projektu w Komisji Kodyfikacyjnej nie doszło, gdyż Ministerstwo Sprawiedliwości oświadczyło, że przygotowuje własny projekt, który wprowadzony zostanie w życie w drodze pozaparlamentarnej. W rezultacie Podkomisja Notarialna Komisji Kodyfikacyjnej przestała praktycznie istnieć. Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało projekt, który nie był jednak propozycją całkowicie nową i oderwaną od dotychczasowych prac. Analiza konkretnych przepisów wykazuje bliski związek z większością rozwiązań zaproponowanych przez Podkomisję Notarialną. Ta ostatnia wykorzystywała w dużym stopniu wiele zasad zaproponowanych we wcześniejszych projektach oraz przez samych notariuszy. Na podstawie art. 44 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (DzU nr 44, poz. 267) i ustawy z 25 marca 1933 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (DzU nr 29, poz. 249), projekt ministerialny w formie rozporządzenia Prezydenta RP z mocą ustawy został podpisany 27 października 1933 r. przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i następnie opublikowany w Dzienniku Ustaw nr 84 z 29 października tego samego roku.⁵²

Pierwsze polskie prawo o notariacie weszło w życie 1 stycznia 1934 r.⁵³ Art. 1 rozporządzenia określał notariusza jako funkcjonariusza publicznego po-

⁴⁹ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 249.

⁵⁰ S. Breyer, *Pierwsze czytanie projektu...*, s. 75.

⁵¹ D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 260.

⁵² *Ibid.*, s. 262–264; M. Allerhand, *Prawo o notariacie*, Lwów 1934, s. 8; J. Glass, W. Natanson, *op. cit.*, s. 17.

⁵³ DzU RP z 1933 r., nr 84, poz. 609. Art. 124 § 2 oraz art. 144 Prawa o notariacie uzyskały moc obowiązującą z dniem ogłoszenia.

wołanego do sporządzania aktów i dokumentów, którym strony były obowiązane lub pragnęły nadać znamię wiary publicznej, oraz do spełniania innych czynności zleconych mu przez prawo. Twórcy definicji notariusza porzucili propozycję Komisji Kodyfikacyjnej, oparli się na art. 1 francuskiej ustawy notarialnej, przyjmując formę zaproponowaną także w projekcie Delegacji Notariatu. Próby definicji pojęcia „funkcjonariusz publiczny” ujawniły problemy terminologiczne i stworzyły konieczność przeprowadzenia badań nad zagadnieniem stanowiska notariusza zarówno pod kątem doktrynalnym, jak i w ujęciu dogmatycznym.⁵⁴ Zastanawiano się, czy użycie przez polskiego prawodawcę określenia „funkcjonariusz publiczny”, zamiast powszechnie przyjętego w tłumaczeniach art. 1 francuskiej ustawy notarialnej terminu „urzędnik publiczny”, było celowym zabiegiem mającym na celu nadanie notariuszowi jakiegoś szczególnego stanowiska ustrojowego.⁵⁵

Nowa definicja nawiązywała do pierwotnego projektu J. Glassa i uzyskała jego akceptację. Odpowiadała bowiem statusowi prawnemu notariusza, w którego działalności widoczne były elementy różniące go od urzędnika państwowego (nie dostawał pensji od państwa, ale wynagrodzenie od stron za poszczególne czynności), zachowując jednocześnie bliski związek z państwem (otrzymywał stanowisko z nominacji oraz korzystał z nieodwołalności w tym samym zakresie co sędzia).⁵⁶

M. Allerhand nie do końca zgadzał się z nową definicją notariusza. Biorąc za podstawę określenia zawarte w kodeksie postępowania cywilnego, uważał go raczej za osobę zaufania publicznego.⁵⁷ Sprzeciwiał się zbiurokratyzowaniu notariatu i uznaniu notariusza za urzędnika państwowego. Jego zdaniem nie powinno się stwarzać ani urzędu notariatu, ani też pozorów urzędu. Zwolennikami koncepcji przyznania notariuszowi statusu osoby zaufania publicznego byli także S. Gołąb, K. Stefko, W. Miszewski.⁵⁸ W zakresie ustrojowym status prawny notariusza jako osoby zaufania publicznego przejawiał się w tym, iż chociaż nie był urzędnikiem, to jednak przy wykonywaniu swoich czynności korzystał z ochrony prawnej przysługującej urzędnikom państwowym. Konsekwencją tego uregulowania było również to, że notariusz na zasadach prawa cywilnego odpowiadał bezwzględnie za wyrządzoną przy wykonywaniu swych czynności szkodę. Pokrzywdzonemu przysługiwało odszkodowanie od notariusza, zaś państwo nie ponosiło w tej mierze żadnej odpowiedzialności.⁵⁹ Z poglądami tymi zdecydowanie

⁵⁴ W. Natanson, *Stanowisko notariusza na tle ustrojowym według polskiego prawa o notariacie*, „Przegląd Notarialny” 1934, nr 7, s. 9.

⁵⁵ *Ibid.*, s. 7.

⁵⁶ J. Glass, W. Natanson, *op. cit.*, s. 19–20.

⁵⁷ M. Allerhand, *Prawo o notariacie*, Lwów 1934, s. 14.

⁵⁸ M. Allerhand, K. Stefko, S. Gołąb, W. Miszewski, *Istota i waga funkcji notariatu*, „Przegląd Notarialny” 1937, nr 3–4, s. 14–15.

⁵⁹ M. Allerhand, *op. cit.*, s. 14–15.

nie zgadzał się J. Glass, stojąc na stanowisku, że notariusz nie może być uznany za osobę zaufania publicznego, skoro swoje stanowisko zawdzięcza nominacji.⁶⁰

W. Natanson podkreślał, że mimo zastosowania terminu „funkcjonariusz publiczny” nic nie przemawiało za tym, iż w intencji prawodawcy leżało skojarzenie stanowiska notariusza z terminologią ustawodawstwa urzędniczego. Swoje stanowisko opierał na orzeczeniu Sądu Najwyższego (zapadłego wprawdzie jeszcze pod rządami rosyjskiej ustawy notarialnej z 1866 r.), według którego „konieczność istnienia oddzielnego statusu dla notariuszy wypływa z tego, iż działalność ich i obowiązki mają charakter swoisty, wyodrębniający notariat spośród ogółu urzędów” (orzecz. z 1 III 1924 r. – Nr Z.O. 4/23). Jeżeli więc na gruncie ówczesnej ustawy notarialnej, traktującej notariuszy jako urzędników państwowych, Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że istnieje konieczność odrębnego ich traktowania, to tym bardziej na gruncie Prawa o notariacie z 1933 r. notariusz nie jest urzędnikiem państwowym. Jednocześnie prawodawca nie określił notariusza jako osoby zaufania publicznego, bowiem oznaczałoby to przyjęcie koncepcji, że notariat jest wolnym zawodem o charakterze prawno-publicznym, pozostającym pod nadzorem władz państwowych. Podsumowując uznał, że stanowisko notariusza prawodawca ujął w sposób szczególny, stwarzając syntezę pierwiastków urzędniczego i wolnozawodowego, określoną mianem funkcji publicznej. Nową definicję notariusza Sąd Najwyższy ocenił jako chwiejną, nieokreślającą całokształtu jego stanowiska w nowym prawie.⁶¹

Próby uściślenia definicji zawartej w Prawie o notariacie dokonał w 1934 r. Sąd Najwyższy. W uchwale Izby Cywilnej stwierdził wówczas wyraźnie, że skoro notariusz określony został jako funkcjonariusz publiczny, to jego działalność wchodziła w zakres działalności państwowej. Rezygnacja ustawodawcy z pierwotnych propozycji (urzędnik publiczny lub urzędnik państwowy) świadczyła – zdaniem Sądu Najwyższego – o jego woli wyraźnego zaznaczenia, że nie był on urzędnikiem w rozumieniu ustaw o stosunkach służbowych urzędników państwowych, lecz osobą urzędową szczególnego rodzaju. W miarę upływu lat zaczęła się zaznaczać w orzecznictwie Sądu Najwyższego tendencja do akcentowania w stanowisku notariuszy elementów urzędniczych. Nie wpłynęło to jednak na ogólne odczucie przynależności do wolnego zawodu, którego członkowie wykonywali czynności publiczne. Tendencja wyrażona w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie wywarła także wpływu na sposób traktowania notariuszy przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Zgłaszane koncepcje upaństwowienia notariatu i zdegradowania notariuszy do roli zwykłych urzędników nie były przez ministerstwo traktowane poważnie i co najwyżej służyły jako forma nacisku na środowisko w przypadkach obniżania taksy notarialnej.⁶²

⁶⁰ J. Glass, *Rzut oka na polską ustawę...*, s. 24.

⁶¹ W. Natanson, *Stanowisko notariusza na tle ustrojowym...*, s. 7–9.

⁶² D. Malec, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 281–283.

Prawo o notariacie z 1933 r. przyznawało notariuszom samorząd zawodowy. Samorząd ten był jednak niekompletny z powodu nieprzyjęcia przez nowe prawo centralnej instytucji samorządowej w postaci Naczelnej Rady Notarialnej. W praktyce wypełniono tę lukę, tworząc instytucję nieznajującą podstaw w prawie o notariacie, określaną jako Konferencja Prezesów i Wiceprezesów Rad Notarialnych, wraz z powołanym do jej obsługi Sekretariatem Międzyizbowym Rad Notarialnych. Jej działania polegały na reprezentowaniu ogółu notariatu polskiego na zewnątrz oraz organizowaniu współpracy rad notarialnych przy ujednoczeniu interpretacji i wykładni przepisów prawnych stosowanych przez notariuszy.⁶³ W siedzibie każdego sądu apelacyjnego została utworzona izba notarialna, która zakresem terytorialnym pokrywała się z okręgiem danego sądu apelacyjnego. Izby notarialne miały osobowość prawną, a ich organami były walne zgromadzenia i rady notarialne. Zakres działania zarówno walnego zgromadzenia, jak i rady notarialnej został w nowym prawie – w porównaniu z kompetencjami dawnych istniejących w Małopolsce kolegiów i izb notarialnych – znacznie uszczuplony. Prawdziwą jednakże zdobyczą nowego prawa było wprowadzenie czynnika notarialnego do sądownictwa dyscyplinarnego. Ograniczenie samorządu znalazło wyraz przede wszystkim w pozbawieniu rady notarialnej jakiegokolwiek wpływu na obsadzanie stanowisk notariuszy.⁶⁴ Mianował ich Minister Sprawiedliwości, który nie miał obowiązku zasięgnięcia opinii organów korporacji notarialnej. Była to decyzja o charakterze personalnym, nie przysługiwała więc od niej odwołanie.⁶⁵ Zgodnie z zasadą zawodowości, notariuszem mógł być mianowany zasadniczo tylko prawnik, który wykazywał się 5-letnią aplikacją notarialną i złożonym egzaminem notarialnym. Tylko tak przygotowany notariusz był w stanie – zdaniem prawodawcy – spełniać swoje obowiązki zgodnie z prawem. Od przyjętej zasady zawodowości ustawodawca uczynił jednak wyjątki, które w praktyce odgrywały znaczną rolę. Art. 8 Prawa o notariacie stwarzał możliwość mianowania na notariusza sędziego lub prokuratora po 5-letniej praktyce w swoim zawodzie oraz zgodnie z §2 tegoż przepisu, w wyjątkowych przypadkach po zdaniu egzaminu notarialnego osób, których kwalifikacje osobiste i działalność w służbie publicznej dawały gwarancję należytego wykonywania zawodu. Stwarzało to możliwość mianowania na stanowisko notariusza osoby niemającej nawet podstawowego wykształcenia prawniczego i w praktyce przepis ten wykorzystywano przy wynagradzaniu przez państwo obywateli szczególnie dla niego zasłużonych.⁶⁶

⁶³ I. Szymczak, *Funkcje ustrojowe oraz zadania zawodowe samorządu notarialnego*, „Rejent” 1997, nr 10, s. 104.

⁶⁴ S. Stein, *Ogólna charakterystyka nowej ustawy notarialnej*, „Przegląd Notarialny” 1933, nr 12, s. 4-5.

⁶⁵ I. Szymczak, *op. cit.*, s. 106.

⁶⁶ S. Stein, *Prawo o notariacie w świetle dwuletniej próby życia*, „Przegląd Notarialny” 1936, nr 3-4, s. 3-5.

Prawo o notariacie szczegółowo regulowało nadzór nad notariuszami, który był sprawowany przez czynniki administracji sądowej, a częściowo też przez organy korporacyjne notariatu. Pierwszą instancją nadzorczą był prezes sądu okręgowego, w którego okręgu notariusz miał swoją siedzibę, drugą instancją – prezes sądu apelacyjnego.⁶⁷ Naczelny nadzór nad notariuszami oraz organami izb notarialnych sprawował Minister Sprawiedliwości. Prawo o notariacie nie ograniczało ministra co do przedmiotowego zakresu nadzoru ani też co do sposobów jego wykonywania. Przyjmowało się, że minister mógł wykonywać nadzór w taki sposób, jaki uznał za stosowny. Poza uprawnieniami nadzorczymi, minister był władny także w przypadkach rażących uchybień rozwiązać radę notarialną.⁶⁸ Realizując zasadę *numerus clausus*, określał również liczbę zatrudnionych notariuszy i wyznaczał siedziby kancelarii notarialnych.

Bezpośredni nadzór nad notariuszami wykonywała rada notarialna za pośrednictwem swoich członków bądź za pośrednictwem wyznaczonych notariuszy, niebędących członkami rady. Nadzór ten wyrażał się w czuwaniu nad należytym wykonywaniem przez notariuszy, asesorów i aplikantów ich obowiązków oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności stanowiska. Do rady należał również udział w sądownictwie dyscyplinarnym.⁶⁹

Charakter zawodu notariusza i struktura organizacyjna notariatu, istniejące pod rządami Prawa o notariacie z 1933 r., nie znalazły uznania nowych władz polskich po zakończeniu II wojny światowej. Pomimo starań samorządu notarialnego w poszukiwaniach zmierzających do dostosowania ustroju notariatu do zmieniających się warunków społeczno-politycznych, po gruntownych przemianach w zakresie organizacji służby wymiaru sprawiedliwości, dokonanych w 1950 r., nastąpiła reforma notariatu oparta na zasadach obowiązujących w prawie radzieckim. 25 maja 1951 r. Sejm uchwalił ustawę – Prawo o notariacie⁷⁰, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1952 r., powodując ostatecznie odejście od modelu notariatu powstałego w okresie międzywojennym. Dorobek tego okresu nie został jednak całkiem zapomniany i wraz ze zmianami politycznymi w Polsce zaczęto wracać do tradycji i zasad ustrojowych, powstałych w okresie tworzenia pierwszego polskiego prawa o notariacie, co znalazło wyraz w nawiązywaniu do nich w trakcie prac legislacyjnych nad aktualnie obowiązującą ustawą notarialną.⁷¹ Myśl twórców polskiego notariatu w okresie międzywojennym żyje więc nadal, wywierając istotny, choć często niedoceniony wpływ na organizację i funkcjonowanie współczesnego notariatu w Polsce.

⁶⁷ J. Glass, W. Natanson, *op. cit.*, s. 60–61.

⁶⁸ A. Oleszko, *Nadzór nad notariatem*, „Rejent” 1993, nr 7, s. 9.

⁶⁹ *Idem*, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, s. 39.

⁷⁰ DzU nr 36, poz. 276.

⁷¹ DzU nr 22, poz. 91 z późn. zm.

SUMMARY

The article shows the process of shaping of the notary public's office in Poland in 1918-1939, after a period of its differentiated legal status on the Polish territories at the end of the I World War. It discusses first attempts at creating a uniform notarial law and analyzes S. Góra's project and the so-called project of Małopolska houses. In the study special attention is focused on W. L. Jaworski's views related to the notary public's office organization.

The article also discusses works on the notarial law project carried out by the Codification Commission and works on the project elaborated by the Ministry of Justice. The article shows basic political principles of law on the notary office on 27th October 1933, discussing the problems of definition and political position of the notary, the notary public's office organization, as well as problems connected with its supervision. These issues are of special importance for the contemporary model of the notary office in Poland, since the essential political solutions, worked out in the inter-war period served as instructions during legislative works on the law on the notary office of 14th February 1991.