



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 25 marca 2016 r.

Pozycja 263

POSTANOWIENIE z dnia 2 listopada 2015 r. Sygn. akt Ts 157/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Rymar,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej D.P. w sprawie zgodności:

- 1) § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 grudnia 2005 r. do dnia 29 grudnia 2012 r., w zw. z art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 10 września 2005 r. do dnia 23 sierpnia 2013 r., z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 35 pkt 3, art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 grudnia 2005 r. do dnia 29 grudnia 2012 r.; § 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.), w zw. z art. 72 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 25 marca 2009 r. do dnia 23 sierpnia 2013 r.; art. 217 § 2 i art. 219 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.) z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 17 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji,
- 3) § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1449) z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 28 kwietnia 2015 r. D.P. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w spra-

wie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 grudnia 2005 r. do dnia 29 grudnia 2012 r., w zw. z art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: Prawo o notariacie), w brzmieniu obowiązującym od dnia 10 września 2005 r. do dnia 23 sierpnia 2013 r., z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto skarżąca zarzuciła niezgodność art. 35 pkt 3, art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 Prawa o notariacie, w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 grudnia 2005 r. do dnia 29 grudnia 2012 r.; § 2 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. w zw. z art. 72 § 1 i 2 Prawa o notariacie w brzmieniu obowiązującym od dnia 25 marca 2009 r. do dnia 23 sierpnia 2013 r.; a także art. 217 § 2 i art. 219 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 17 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Zdaniem skarżącej również § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1449; dalej: rozporządzenie z 2012 r.) narusza art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca wystąpiła do Izby Notarialnej w W. z wnioskiem o wydanie jej zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej. Rada Izby Notarialnej uchwałą z lipca 2012 r. odmówiła wydania zaświadczenia. W uzasadnieniu tej uchwały wyjaśniono, iż pierwszym etapem oceny przesłanek wydania żadanego w sprawie zaświadczenia było sprawdzenie, czy skarżąca została wpisana na listę aplikantów notarialnych oraz czy od daty rozpoczęcia przez nią aplikacji, z uwzględnieniem art. 72 § 1 Prawa o notariacie w części normującej datę rozpoczęcia terminu aplikacji, upłynęły 2 lata i 6 miesięcy. Kolejnym etapem ich oceny jest zaś badanie spełnienia przewidzianych przepisami rozporządzenia z 2005 r. formalnych kryteriów oceny odbywania aplikacji notarialnej, to jest: odbycia praktycznej nauki zawodu pod kierunkiem notariusza (§ 6); odbycia we wskazanym okresie aplikacji w wydziale ksiąg wieczystych i wydziale cywilnym sądu rejonowego, a także w sądzie gospodarczym prowadzącym Krajowy Rejestr Sądowy (§ 9) oraz uczestniczenia w zajęciach seminaryjnych (§ 9-11). W uzasadnieniu uchwały wskazano ponadto, że zaświadczenie nie jest jedynie potwierdzeniem faktów, iż skarżąca została wpisana na listę aplikantów notarialnych i pozostawała na niej przez okres 2 lat i 6 miesięcy, posiadała notariusza-patrona, odbyła praktyki sądowe oraz uczestniczyła w szkoleniach. Zaświadczenie to jest także potwierdzeniem pewnego stanu prawnego tj. odbycia aplikacji notarialnej, co uprawnia daną osobę do ubiegania się o wydanie zaświadczenia uprawniającego do przystąpienia do egzaminu notarialnego. Zdaniem Rady Izby Notarialnej ocena, czy podjęta przez skarżącą próba zaznajomienia się z całokształtem materiału aplikacyjnego zakończyła się sukcesem, wiąże się z koniecznością zweryfikowania jej wiedzy za pomocą kolokwium i sprawdzianów. Badając powyższą kwestię ustalono, że skarżąca nie uzyskała pozytywnej oceny z kolokwium. Skoro więc nie zaliczyła ona kolokwium, to zdaniem Rady Izby Notarialnej nie zrealizowała programu aplikacji notarialnej, a w konsekwencji nie spełniła warunku uzyskania żadanego przez nią zaświadczenia.

Skarżąca wniosła zażalenie na uchwałę Rady Izby Notarialnej w W. z lipca 2012 r. Krajowa Rada Notarialna uchwałą z 10 sierpnia 2012 r. nr VIII/55/2012 utrzymała w mocy zażaloną uchwałę. Organ podniósł, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „odbycie aplikacji”, ale pojęcie to w kontekście wykładni gramatycznej, w powszechnym jego odbiorze, zwłaszcza środowiska prawniczego, zawiera w sobie obowiązek zdania przewidzianych programem aplikacji kolokwium. Krajowa Rada Notarialna uznała, że w sytuacji, gdy wyznaczono terminy kolokwium, poinformowano o tym fakcie aplikantów, a ci przystąpili do tychże kolokwium, ale ich nie zdali, bądź też w ogóle do nich nie przystąpili, to nie można uznać, że owi aplikanci odbyli aplikację. W takim wypadku należałoby raczej wydać zaświadczenie o braniu udziału w aplikacji, a nie o jej odbyciu.

W skardze na powyższą uchwałę skarżąca wniosła o uchylenie obu uchwał.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z lutego 2013 r. uchylił uchwały organów obydwu instancji, uznając, że zostały one wydane z naruszeniem przepisów prawa materialnego i procesowego. Zdaniem sądu I instancji, skarżąca spełniła wszystkie prawem przewidziane warunki uzyskania zaświadczenia, czyli odbyła wymagane przepisami Prawa o notariacie oraz rozporządzenia z 2005 r. szkolenia zawodowe, seminaryjne oraz praktyki, a także uzyskała pozytywne opinie patrona i sędziów, zaś aplikacja trwała wymagane 2 lata i 6 miesięcy. W tym stanie rzeczy zatem stosownie do art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 72 § 2 Prawa o notariacie powinno jej zostać wydane zaświadczenie o odbyciu aplikacji notarialnej.

Orzeczenie sądu I instancji zaskarżyła Krajowa Rada Notarialna, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z października 2014 r. uchylił zaskarżony wyrok i oddalił skargę. W uzasadnieniu tego orzeczenia sąd II instancji podkreślił, że o odbyciu aplikacji notarialnej polegającym na zaznajomieniu się z całokształtem pracy notariusza (art. 72 § 1 Prawa o notariacie) można mówić dopiero po wypełnieniu przez aplikanta wszystkich obowiązków wynikających z programu szkolenia, w tym wypełnienia obowiązku kształcenia ogólnego (w ramach zajęć seminaryjnych), potwierdzonego w sposób przewidziany w programie aplikacji. Ponadto sąd ten wskazał, że za miarę zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza (art. 72 § 1 Prawa o notariacie) nie można uznać samego uczestniczenia w szkoleniach objętych programem aplikacji.

Skarżąca zarzuciła, że § 13 rozporządzenia z 2005 r., w brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2005 r. do 29 grudnia 2012 r., w zw. z art. 75 Prawa o notariacie, w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2005 r. do 23 sierpnia 2013 r., w zakresie, w jakim zezwalała organom samorządu zawodowego na przeprowadzenie w ramach aplikacji notarialnej kolokwium i sprawdzianów, z których uzyskanie ocen negatywnych uniemożliwia otrzymanie zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej, stanowią nieproporcjonalną ingerencję w wolność wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz naruszają zasady wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji).

Ponadto skarżąca zarzuciła niezgodność art. 35 pkt 3, art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 Prawa o notariacie, w brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2005 r. do 29 grudnia 2012 r.; § 2 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. w zw. z art. 72 § 1 i 2 Prawa o notariacie, w brzmieniu obowiązującym od 25 marca 2009 r. do 23 sierpnia 2013 r.; a także art. 217 § 2 i art. 219 k.p.a., w zakresie, w jakim przepisy te uzależniają możliwość uzyskania zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej od zdania kolokwium i sprawdzianów, których zasadnicze elementy regulowane są dowolnie aktami prawa wewnętrznego samorządu zawodowego, i w efekcie dopuszczają dowolność w ograniczaniu konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu z art. 65 ust. 1 Konstytucji (wolność wyboru i wykonywania zawodu) w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności), art. 17 ust. 1 Konstytucji (pieczęć wykonywana przez samorządy zawodowe nad należyty wykonywaniem tych zawodów), art. 87 ust. 1 Konstytucji (katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego) i art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego).

Natomiast zdaniem skarżącej § 3 rozporządzenia z 2012 r. w zakresie, w jakim pomija szkolenie w ramach aplikacji notarialnej, które zakończyło się przed dniem 29 grudnia 2012 r., narusza art. 65 ust. 1 Konstytucji (wolność wyboru i wykonywania zawodu) w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności), art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 18 sierpnia 2015 r. skarżąca została wezwana do uzupełnienia braku formalnego skargi przez nadesłanie pięciu uwierzytel-

nionych kopii skróconego aktu stanu cywilnego skarżącej lub innego dokumentu, z którego będzie wynikała zmiana nazwiska z J. na P. Wraz z pismem z 27 sierpnia 2015 r. skarżąca nadesłała odpis skrócony aktu małżeństwa, potwierdzający zmianę nazwiska.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 138 w zw. z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy w postępowaniu przed Trybunałem w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe, tzn. przepisy ustawy o TK. Rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r., dlatego do jej wstępnej kontroli zastosowanie mają przepisy ustawy o TK.

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego. Wskazany przedmiot skargi konstytucyjnej determinuje wymogi formalne, których spełnienie jest konieczne dla stwierdzenia jej dopuszczalności.

W myśl zakwestionowanego art. 35 pkt 3 Prawa o notariacie do zakresu działania rady izby notarialnej należy organizowanie szkolenia aplikantów notarialnych.

Zgodnie z zaskarżonym art. 40 § 1 pkt 9 Prawa o notariacie do zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej należy w szczególności ustalanie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów.

Natomiast zakwestionowany art. 72 § 1 Prawa o notariacie w brzmieniu obowiązującym od 25 marca 200 r. do 23 sierpnia 2013 r., przewidywał, że aplikacja notarialna rozpoczyna się 1 stycznia każdego roku, trwa 2 lata i 6 miesięcy i polega na zaznajomieniu się aplikanta z całokształtem pracy notariusza. W ramach szkolenia aplikant jest obowiązany do zaznajomienia się z czynnościami sądów w sprawach cywilnych gospodarczych i wieczysto-księgowych.

Stosownie zaś do art. 72 § 2 Prawa o notariacie w brzmieniu obowiązującym od 25 marca 2009 r. do 23 sierpnia 2013 r., aplikantowi, który odbył aplikację notarialną, o której mowa w § 1, rada właściwej izby notarialnej wydaje zaświadczenie o odbyciu aplikacji notarialnej.

Z kolei zaskarżony art. 73 Prawa o notariacie stanowi, że aplikację notarialną organizuje i prowadzi rada izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną.

Stosownie do art. 75 Prawa o notariacie, w brzmieniu obowiązującym od 10 września 2005 r. do 23 sierpnia 2013 r. Minister Sprawiedliwości, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, określi, w drodze rozporządzenia, organizację aplikacji notarialnej.

Zgodnie z § 2 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. aplikant jest obowiązany stale podnosić poziom swojej wiedzy zawodowej.

Natomiast § 13 rozporządzenia z 2005 r., w brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2005 r. do 29 grudnia 2012 r., przewidywał, że rada izby notarialnej może dla sprawdzenia stopnia opanowania przez aplikantów notarialnych dziedzin prawa, z których prowadzone jest szkolenie, przeprowadzać kolokwia i sprawdziany.

W myśl § 3 rozporządzenia z 2012 r. rozporządzenie wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

Zakwestionowany art. 217 § 2 k.p.a. stanowi, że zaświadczenie wydaje się, jeżeli urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa (pkt 1); osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego (pkt 2).

Stosownie do art. 219 k.p.a. odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy orzeczenie wskazane przez skarżącą jako ostateczne w rozumieniu art. 47 ustawy o TK – wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 2014 r. – zostało wydane w oparciu o zakwestionowane przepisy.

Niewątpliwie podstawą wskazanego rozstrzygnięcia nie były art. 35 pkt 3, art. 40 § 1 pkt 9 ani też art. 73 Prawa o notariacie, określające – odpowiednio – kompetencje rady izby notarialnej i Krajowej Rady Notarialnej w zakresie szkolenia aplikantów notarialnych. Naczelny Sąd Administracyjny nie oparł się również na art. 75 Prawa o notariacie, zawierającym upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia, ani na § 3 rozporządzenia z 2012 r., określającym datę jego wejścia w życie, do skarżącej miały bowiem zastosowanie przepisy poprzedniego aktu wykonawczego – rozporządzenia z 2005 r.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie podkreślił, że uznał za usprawiedliwione zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej Krajowej Rady Notarialnej dotyczące naruszenia art. 72 § 1 i 2 Prawa o notariacie, i to przesądziło o uwzględnieniu skargi kasacyjnej z powodu naruszenia przepisów prawa materialnego przez sąd I instancji. Ponadto sąd II instancji powołał § 2 pkt 3 i § 13 rozporządzenia z 2005 r. oraz art. 217 § 2 i art. 219 k.p.a.

Wobec niespełnienia przesłanki formalnej wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, polegającej na konieczności uzyskania ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonego przepisu, Trybunał odmówił nadania dalszego biegu niniejszej skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym art. 35 pkt 3, art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 Prawa o notariacie, a także § 3 rozporządzenia z 2012 r.

Niezależnie od powyższego Trybunał stwierdza, że powołane przez skarżącą art. 17 ust. 1 Konstytucji (dotyczący pieczy wykonywanej przez samorządy zawodowe nad należytym wykonywaniem tych zawodów) i art. 87 ust. 1 Konstytucji (zawierający katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego) nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Przepisy te nie statuuja bowiem żadnych praw ani wolności jednostki, innymi słowy, nie są źródłem praw podmiotowych.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (s. 10) skarżąca wyjaśnia, że kwestionuje w istocie możliwość organizowania kolokwium i sprawdzianów o „skutku eliminującym”, polegającym na tym, że aplikant, który – tak jak skarżąca – nie zaliczy kolokwium ani kolokwium poprawkowego, nie uzyska zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej, a w konsekwencji nie będzie mógł przystąpić do egzaminu zawodowego. Zdaniem skarżącej dopuszczalne są jedynie kolokwia i sprawdziany o charakterze weryfikującym, czyli „bez wyciągania w stosunku do uczestników szkolenia sankcji wykluczających”.

Tak sformułowany zasadniczy zarzut skargi konstytucyjnej jest oczywiście bezzasadny, ponieważ nie ma związku z treścią zaskarżonych regulacji. Z zakwestionowanych przepisów nie wynika, jakie kolokwia i sprawdziany oraz o jakim skutku mogą być przeprowadzane przez rady izb notarialnych lub Krajową Izbę Notarialną ani czy wynik kolokwium warunkuje wydanie zaświadczenia o odbyciu aplikacji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarga dotyczy w istocie stosowania prawa w konkretnej sprawie: w sprawie odmowy wydania zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej przez skarżącą, która nie zaliczyła kolokwium ani kolokwium poprawkowego na II roku aplikacji. Tymczasem stosowanie prawa, choćby nawet błędne, nie podlega ocenie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, który jest „sądem prawa”, a nie „sądem faktów”.

Z wyżej przedstawionych powodów, na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu.