



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 9 czerwca 2020 r.

Pozycja 168

POSTANOWIENIE

z dnia 26 lutego 2020 r.

Sygn. akt Ts 39/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.L. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że wyklucza możliwość dokonywania przez sądy administracyjne incydentalnej kontroli zgodności z prawem uchwały rady izby notarialnej, stanowiącej ocenę wyników notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291, ze zm.), z uwagi na niestanowienie przez tę uchwałę innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co prowadzi do odrzucenia skargi oraz oddalenia skargi kasacyjnej na postanowienie wydane w trybie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że wyklucza stosowanie przepisów tej ustawy do postępowania w przedmiocie wydania oceny powizytacyjnej notariusza w trybie art. 44 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, z art. 7 Konstytucji;
- 3) art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, rozumianego w ten sposób, że ocena powizytacyjna notariusza wydawana w formie uchwały właściwej rady izby notarialnej nie stanowi o prawach i obowiązkach notariusza, co czyni wyłącznie opinia wydawana przez tę radę w toku postępowania wszczętego przez Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania notariusza z uwagi na dwukrotną, ujemną ocenę jego działalności, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji;
- 4) art. 44 § 3 oraz art. 45 ustawy – Prawo o notariacie, rozumianych w ten sposób, że pozwalają radzie izby notarialnej odpowiednio na: wydawanie oceny powizytacyjnej oraz zarządzeń powizytacyjnych „w sposób dowolny, oderwany od jakichkolwiek mierzalnych (weryfikowalnych) przesłanek”, nakładając przy tym na notariusza obowiązki usunięcia uchybień czy usterek, których niewykonanie rodzi po stronie notariusza potencjalną możliwość

poddania się postępowaniu, o którym mowa w art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, lub postępowaniu dyscyplinarnemu z uwagi na naruszenie art. 50 ustawy – Prawo o notariacie, z art. 7 Konstytucji;

5) art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, rozumianego w ten sposób, że ocena powizytacyjna notariusza wydawana w formie uchwały właściwej rady izby notarialnej nie stanowi przejawu sprawowania pieczy przez organ samorządu notarialnego nad należytym wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

1) nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym badania zgodności:

a) art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że wyklucza możliwość dokonywania przez sądy administracyjne incydentalnej kontroli zgodności z prawem uchwały rady izby notarialnej, stanowiącej ocenę wyników notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291, ze zm.), z uwagi na niestanowienie przez tę uchwałę innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co prowadzi do odrzucenia skargi oraz oddalenia skargi kasacyjnej na postanowienie wydane w trybie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji,

b) art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, rozumianego w ten sposób, że ocena powizytacyjna notariusza wydawana w formie uchwały właściwej rady izby notarialnej nie stanowi o prawach i obowiązkach notariusza, co czyni wyłącznie opinia wydawana przez tę radę w toku postępowania wszczętego przez Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania notariusza z uwagi na dwukrotną, ujemną ocenę jego działalności, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji;

2) odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie dotyczącym badania zgodności:

a) art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumianego w ten sposób, że wyklucza możliwość dokonywania przez sądy administracyjne incydentalnej kontroli zgodności z prawem uchwały rady izby notarialnej, stanowiącej ocenę wyników notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, z uwagi na niestanowienie przez tę uchwałę innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co prowadzi do odrzucenia skargi oraz oddalenia skargi kasacyjnej na postanowienie wydane w trybie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z art. 184 Konstytucji,

b) art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że wyklucza stosowanie przepisów tej ustawy do postępowania w przedmiocie wydania oceny powizytacyjnej notariusza w trybie art. 44 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, z art. 7 Konstytucji,

c) art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, rozumianego w ten sposób, że ocena powizytacyjna notariusza wydawana w formie uchwały właściwej

rady izby notarialnej nie stanowi o prawach i obowiązkach notariusza, co czyni wyłącznie opinia wydawana przez tę radę w toku postępowania wszczętego przez Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania notariusza z uwagi na dwukrotną, ujemną ocenę jego działalności, z art. 184 Konstytucji,

d) art. 44 § 3 oraz art. 45 ustawy – Prawo o notariacie, rozumianych w ten sposób, że pozwalają radzie izby notarialnej odpowiednio na: wydawanie oceny powizytacyjnej oraz zarządzeń powizytacyjnych „w sposób dowolny, oderwany od jakichkolwiek mierzalnych (weryfikowalnych) przesłanek”, nakładając przy tym na notariusza obowiązki usunięcia uchybień czy usterek, których niewykonanie rodzi po stronie notariusza potencjalną możliwość poddania się postępowaniu, o którym mowa w art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, lub postępowaniu dyscyplinarnemu z uwagi na naruszenie art. 50 ustawy – Prawo o notariacie, z art. 7 Konstytucji,

e) art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, rozumianego w ten sposób, że ocena powizytacyjna notariusza wydawana w formie uchwały właściwej rady izby notarialnej nie stanowi przejawu sprawowania pieczy przez organ samorządu notarialnego nad należytym wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej, wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 marca 2019 r. (data nadania), A.L. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez radcę prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z wyboru, wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego.

Skarżąca wykonuje zawód notariusza w ramach prowadzonej przez siebie kancelarii notarialnej.

Uchwałą nr [...] z 21 czerwca 2017 r. w sprawie oceny działalności notariusza A.L., Rada Izby Notarialnej w W. – po zapoznaniu się z protokołem wizytacji działalności notariusza – oceniła negatywnie działalność skarżącej oraz wydała jej ujemną ocenę, a także zatwierdziła zarządzenie powizytacyjne, które stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały.

Od powyższej uchwały skarżąca wniosła do Krajowej Rady Notarialnej (dalej: KRN) odwołanie. Jako postawę prawną wskazała art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.; dalej: k.p.a.).

W pisemnym stanowisku KRN nr [...] z 3 listopada 2017 r. w sprawie odwołania skarżącej stwierdzono niemożność rozpatrzenia przedstawionej sprawy w trybie przepisów k.p.a.

Na stanowisko KRN skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W., który ją odrzucił postanowieniem z 29 czerwca 2018 r. (sygn. akt [...]). Skarga kasacyjna na to orzeczenie została oddalona postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]). W ocenie sądów obu instancji uchwała rady izby notarialnej oraz stanowisko KRN nie są ani decyzjami administracyjnymi, ani postanowieniami, a tym samym nie podpadają pod hipotezę art. 3 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), co w konsekwencji prowadzi do odrzucenia – jako niedopuszczalnej – skargi na stanowisko KRN na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

2. Zdaniem skarżącej:

– art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 184 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, że wyklucza możliwość dokonywania przez sądy administracyjne incydentalnej

kontroli zgodności z prawem uchwały rady izby notarialnej, stanowiącej ocenę wyników notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291, ze zm.; dalej: u.p.n.), narusza konstytucyjne prawo do sądu administracyjnego oraz zakaz zamykania drogi sądowej, wywodzone odpowiednio z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji;

– art. 1 pkt 1 k.p.a., rozumiany w ten sposób, że wyklucza stosowanie przepisów tej ustawy do postępowania w przedmiocie wydania oceny powizytacyjnej notariusza w trybie art. 44 § 3 u.p.n., narusza zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji);

– art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 u.p.n., rozumiany w ten sposób, że ocena powizytacyjna notariusza wydawana w formie uchwały właściwej rady izby notarialnej nie stanowi o prawach i obowiązkach notariusza, a przez to nie podlega kontroli sądu administracyjnego, narusza art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji;

– art. 44 § 3 oraz art. 45 u.p.n., rozumiane w ten sposób, że umożliwiają radzie izby notarialnej wydawanie ocen oraz zarządzeń powizytacyjnych „w sposób dowolny, oderwany od jakichkolwiek mierzalnych (weryfikowalnych) przesłanek”, nakładając przy tym na notariusza obowiązki usunięcia uchybień czy usterek, których niewykonanie rodzi po stronie notariusza potencjalną możliwość poddania się postępowaniu, o którym mowa w art. 16 § 3 u.p.n., lub postępowaniu dyscyplinarnemu z uwagi na naruszenie art. 50 ustawy – u.p.n., są sprzeczne z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji);

– art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 u.p.n., rozumiane w ten sposób, że ocena powizytacyjna notariusza wydawana w formie uchwały właściwej rady izby notarialnej nie stanowi przejawu sprawowania pieczy przez organ samorządu notarialnego nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, naruszają art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

2. Trybunał stwierdza, że skarga konstytucyjna w części spełnia przesłanki warunkujące przekazanie jej do rozpoznania merytorycznego, gdyż została sporządzona w imieniu skarżącej przez radcę prawnego (art. 44 ust. 1 u.o.t.p. TK), a skarżąca:

- wyczerpała przysługującą jej drogę prawną (art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK),
- dochowała terminu wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK),
- prawidłowo określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK),
- wskazała, które konstytucyjne prawa i wolności oraz w jaki sposób – jej zdaniem – zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK),
- przedstawiła stosowne uzasadnienie sformułowanych przez nią zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

2.1. W ocenie Trybunału analizowana skarga nie jest obarczona nieusuwalnymi brakami formalnymi, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK, a sformułowane w niej zarzuty nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK, w zakresie, w jakim dotyczy zarzutów niezgodności:

- art. 3 § 2 pkt 4 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji;

– art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291, ze zm.; dalej: u.p.n.) z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2.2. Istotą przedstawionego przez skarżącą problemu jest kwestia, czy – na gruncie przepisów u.p.n. – ocena powizytacyjna notariusza, wydana przez organ samorządu notarialnego (czyli korporacyjnego organu zawodu zaufania publicznego), w sensie materialnym nosi znamiona aktu administracyjnego lub innego rozstrzygnięcia władczego, które powinny podlegać kontroli sprawowanej przez niezależny sąd administracyjny.

W wyroku z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15 (OTK ZU A/2017, poz. 90) Trybunał Konstytucyjny uznał, że „[d]ziałalnością administracji publicznej w rozumieniu konstytucyjnym jest działalność organów należących do władzy wykonawczej (organów administracji rządowej, państwowej nierządowej i samorządowej), jak i działalność wszelkich podmiotów (zarówno organów władzy oraz innych uprawnionych podmiotów) polegająca na wydawaniu rozstrzygnięć indywidualnych, kształtujących w sposób jednostronny i władczy sytuację prawną jednostek (ich prawa lub obowiązki). Pojęcie »działalność administracji publicznej« obejmuje różne formy sprawowania władzy publicznej, a więc przede wszystkim akty stosowania prawa (w szczególności akty indywidualne i konkretne), akty stanowienia prawa (akty normatywne o randze rozporządzeń, aktów prawa miejscowego czy aktów prawa wewnętrznego), a także inne akty lub czynności, niebędące aktami stosowania ani stanowienia prawa, jeżeli kształtują prawa lub obowiązki jednostek”.

W tym kontekście Trybunał w obecnym składzie uznaje, że zarzuty skarżącej powinny zostać ocenione merytorycznie.

2.3. W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – należało postanowić, jak w punkcie 1 sentencji.

3. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna w pozostałym zakresie nie spełnia wymogów formalnych do nadania jej dalszego biegu.

3.1. Trybunał przypomina na wstępie, że każdorazowa ocena dopuszczalności wskazania przepisów konstytucyjnych powoływanych tak „samodzielnie”, jak i „związkowo”, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną wymaga uprzedniego zbadania, czy da się z nich wyprowadzić – choćby pośrednio – treści odnoszące się do konstytucyjnych praw, wolności lub obowiązków jednostki w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. np. postanowienia TK z: 19 października 2010 r., sygn. Ts 257/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 336 oraz 16 marca 2012 r., sygn. Ts 108/10, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 190).

3.2. Należy zauważyć, że art. 184 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznano, że wskazany przepis konstytucyjny ma charakter ustrojowy, gdyż określa organizację i kognicję sądownictwa administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej, a przez to nie stanowi – choćby pośrednio – źródła konstytucyjnych praw lub wolności jednostki (zob. w szczególności postanowienia TK z: 8 grudnia 2009 r., sygn. Ts 75/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 117; 12 sierpnia 2010 r., sygn. Ts 291/09, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 484; 29 kwietnia 2011 r. i 3 lutego 2012 r., sygn. Ts 89/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 67 i 68; 29 kwietnia 2011 r. i 3 lutego 2012 r., sygn. Ts 90/10, OTK ZU

nr 1/B/2012, poz. 69 i 70; 29 kwietnia 2011 r. i 3 lutego 2012 r., sygn. Ts 91/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 71 i 72; 28 lipca 2011 r., sygn. Ts 306/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 380; 5 listopada 2013 r., sygn. Ts 93/13, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 215; 17 czerwca 2014 r., sygn. Ts 14/13, OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 13; 24 października 2016 r., sygn. Ts 360/15, OTK ZU B/2016, poz. 132 oraz 25 czerwca 2019 r., sygn. Ts 49/19, jeszcze niepubl.).

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – należało postanowić, jak w punkcie 2 lit. a i c sentencji.

3.3. Powołany przez skarżącą art. 7 Konstytucji, statuujący zasadę legalizmu, określa jedynie podstawowe zasady funkcjonowania państwa i jest adresowany do organów władzy publicznej, jednakże nie stanowi źródła praw ani wolności dla obywateli (por. np. wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01).

W związku z tym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – należało postanowić, jak w punkcie 2 lit. b i d sentencji.

3.4. Art. 17 ust. 1 Konstytucji, dotyczący pieczy sprawowanej przez samorządy zawodowe nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, także nie może stanowić wzorca kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Przepis ten nie statuuje bowiem żadnych praw ani wolności jednostki, co oznacza, że nie jest źródłem praw podmiotowych (por. postanowienia TK z: 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 211/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 367; 16 maja 2011 r., sygn. Ts 240/10, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 325; 18 czerwca 2014 r., sygn. Ts 323/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 461; 28 lipca 2015 r., sygn. Ts 207/14, OTK ZU B/2016, poz. 42; 30 października 2015 r. i 21 marca 2016 r., sygn. Ts 287/15, OTK ZU B/2016, poz. 267 i 268 oraz 2 listopada 2015 r. i 21 marca 2016 r., sygn. Ts 157/15, OTK ZU B/2016, poz. 263 i 264).

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – należało postanowić, jak w punkcie 2 lit. e sentencji.

Rozpoznając skargę konstytucyjną A.L., Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na punkt 2 niniejszego postanowienia w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.