



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 2 września 2024 r.

Pozycja 69

## POSTANOWIENIE z dnia 26 czerwca 2024 r. Sygn. akt SK 48/20

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący  
Stanisław Piotrowicz – sprawozdawca  
Justyn Piskorski  
Bartłomiej Sochański  
Jakub Stelina,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 czerwca 2024 r., 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) – rozumianego w ten sposób, że wyklucza możliwość dokonywania przez sądy administracyjne incydentalnej kontroli zgodności z prawem uchwały rady izby notarialnej, stanowiącej ocenę wyników wizytacji notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291), 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,
- 2) 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 wyłączenie 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,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 marca 2019 r. A.L. (dalej: skarżąca) wniosła m.in. o stwierdzenie, że:

– 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; dalej: 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 wizytacji notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291; dalej: prawo o notariacie), a to 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 p.p.s.a., są niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 prawa o notariacie, rozumiany 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, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego: Skarżąca wykonuje zawód notariusza w ramach spółki cywilnej i jest członkiem Izby Notarialnej w W.

Uchwałą z 2017 r. Rada Izby Notarialnej w W. po przeprowadzeniu wizytacji działalności skarżącej negatywnie oceniła jej działalność i wydała w stosunku do niej ujemną ocenę.

Od powyższej uchwały skarżąca wniosła odwołanie.

3 listopada 2017 r. Krajowa Rada Notarialna wydała pisemne stanowisko w sprawie odwołania skarżącej od uchwały Rady Izby Notarialnej w W. stwierdzając niemożność rozpatrzenia przedstawionej sprawy w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.).

Na powyższe rozstrzygnięcie Krajowej Rady Notarialnej skarżąca wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

W postanowieniu z 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. odrzucił skargę skarżącej.

Po rozpatrzeniu wniesionej przez skarżącą na powyższe postanowienie skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z 28 listopada 2018 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną.

1.2. Skarżąca w skardze konstytucyjnej wskazała na problem dopuszczalności drogi sądowej jako możliwości kontroli działania organu samorządu notarialnego, przejawiającego się w wydawaniu oceny powizytacyjnej działalności notariusza w trybie art. 44 § 3 prawa o notariacie. Zdaniem skarżącej skoro organy izb notarialnych zobowiązane są do działania w granicach prawa, to powinna istnieć możliwość weryfikacji działalności takiego organu polegająca na wydawaniu oceny powizytacyjnej notariusza. Skarżąca wskazała także, że brak możliwości weryfikacji przez sąd administracyjny ujemnej oceny wystawionej po przeprowadzeniu wizytacji pomija nie tylko interes osobisty (majątkowy), ale przede wszystkim interes

prawny w zbadaniu zgodności z prawem aktu wywołującego określone konsekwencje w sferze obowiązków wizytowanego.

Jako wzorce kontroli skarżąca powołała m.in. art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

2. W piśmie z 22 marca 2022 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 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) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zdaniem Prokuratora skarżąca w skardze konstytucyjnej nie spełniła wymogu wskazania, w jaki sposób – jej zdaniem – prawa określone w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji zostały naruszone, nie wykazała, które wymogi wynikające z tych przepisów konstytucyjnych zostały naruszone przez zaskarżone przez nią regulacje oraz nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli, a w szczególności nie powołała konkretnych i adekwatnych argumentów prawnych koncentrujących się na problemie merytorycznej niezgodności przedmiotu kontroli z owymi wzorcami kontroli.

3. W piśmie z 14 lipca 2023 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Sejm) zajął stanowisko w sprawie. Sejm wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, ewentualnie stwierdzenie, że art. 44 § 3 prawa o notariacie w zakresie, w jakim uchwała podejmowana na jego podstawie nie stanowi aktu rozstrzygającego o prawach i obowiązkach notariusza, jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji i umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Sejmu skarżąca nie dopełniła obowiązku wskazania, w jaki sposób – jej zdaniem – zostały naruszone jej prawa wynikające z przywołanych podstaw kontroli oraz nie dopełniła obowiązku właściwego uzasadnienia zarzutów, wraz z przedstawieniem konkretnej argumentacji na ich poparcie. Sejm uznał także, że w skardze brakuje jednoznacznych argumentów skarżącej, które przemawiałyby za naruszeniem jej praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Sejm wskazał, że na kanwie analizowanej skargi, przy tak skonstruowanym zarzucie, który opiera się na żądaniu uznania niekonstytucyjności określonego rozumienia przepisów, w pierwszej kolejności należało udowodnić, że z zakwestionowanych regulacji Naczelny Sąd Administracyjny rzeczywiście wywiódł normę stanowiącą przeszkodę w zaskarżeniu uchwały wydawanej na podstawie art. 44 § 3 prawa o notariacie. Skarżąca tego nie uczyniła, co dało podstawę do sformułowania wniosku o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił argumentacji w zakresie przesłanek umorzenia postępowania w całości, Sejm zaznaczył, że dostrzega potencjalną możliwość merytorycznej oceny kwestionowanej przez skarżącą normy, albowiem analiza orzecznictwa sądów administracyjnych prowadzi do wniosku, iż uchwała zawierająca negatywną ocenę stwierdzonego podczas wizytacji stanu faktycznego działalności notariusza nie jest objęta kognicją tych sądów. Sejm wskazał, że ocena powizytacyjna Rady Izby Notarialnej jest oceną stanu faktycznego dokonaną przez wizytatora na podstawie jego spostrzeżeń i ustaleń dokonanych podczas wizytacji i sama w sobie nie rozstrzyga w sposób władczy o prawach lub obowiązkach notariusza wizytowanego. Czyni to dopiero uchwała nosząca charakter opinii w rozumieniu art. 16 § 3 prawa o notariacie. Jednocześnie uchwała wyrażająca ocenę może stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości wobec wizytowanego notariusza i w tym zakresie nie ma charakteru wiążącego, gdyż – jak

każdy dowód w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym w trybie k.p.a. – podlega ocenie przez organ. Może być ona przesłanką do odwołania notariusza przez Ministra Sprawiedliwości po wszczęciu w tym przedmiocie postępowania administracyjnego.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Skarżąca wystąpiła ze skargą konstytucyjną o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

– 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; obecnie Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.; dalej: 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 wizytacji notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1799, ze zm.; dalej: ustawa 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 p.p.s.a., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji,

– art. 44 § 3 w związku z art. 16 § 3 prawa o notariacie, rozumiany 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, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie skarżąca wiąże problem konstytucyjny z brakiem możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego oceny powizytacyjnej notariusza wydanej przez samorząd notarialny na podstawie art. 44 § 3 prawa o notariacie.

### 2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

2.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pozytywny wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza definitywnie o dopuszczalności późniejszego jej rozpoznania co do *meritum*. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym rozpoznanie wstępne. Na każdym etapie postępowania Trybunał jest obowiązany do kontroli, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania (por. postanowienia TK z: 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU A/2020, poz. 44 i 27 października 2021 r., sygn. SK 40/20, OTK ZU A/2022, poz. 8).

Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał Konstytucyjny może dojść do wniosków odmiennych od uprzednio wyrażonych w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej. Natomiast w wypadku stwierdzenia przeszkody formalnej na etapie służącym merytorycznemu rozpoznaniu skargi Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne (por. postanowienie TK z 15 listopada 2018 r., sygn. SK 5/14, OTK ZU A/2018, poz. 66).

2.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Dopuszczalność skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uzależniona jest także od spełnienia przesłanek, które zostały wymienione w art. 53 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).

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK).

Do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

Uzasadnienie zarzutu polega na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg ten nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie, a argumenty przytoczone w skardze mogą być mniej lub bardziej przekonujące, lecz muszą być „argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych. Wówczas należy uznać, że zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Nie realizują tego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. W takich wypadkach uzasadnienie należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia (zob. wyrok z 6 marca 2019 r., sygn. K 18/17, OTK ZU A/2019, poz. 10 i powołane tam orzecznictwo).

Skarżący powinien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, a także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty muszą odnosić się do problemu niezgodności zachodzącej między regulacjami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że nie wystarczy, iż skarżący wskaże określone kwestionowane przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienie z 22 września 2021 r., sygn. SK 49/20, OTK ZU A/2021, poz. 53).

Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnego konstytucyjnego prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub to prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na pod-

stawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. „Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłoby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (postanowienie z 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU A/2019, poz. 69; zob. również postanowienia z: 15 października 2019 r., sygn. SK 10/19, OTK ZU A/2019, poz. 54; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W niniejszej sprawie nie można uznać, że skarżąca spełniła ustawowe wymogi wskazania, w jaki sposób konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone oraz właściwego uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów ze wskazywanymi konstytucyjnymi prawami, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Trybunał podzielił zatem argumenty Sejmu i Prokuratora Generalnego. Skarżąca w złożonej skardze konstytucyjnej wskazała, jakie prawa konstytucyjne wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji, przedstawiła teoretyczne rozważania na temat tego wzorca kontroli, przedstawiła relacje, jakie zachodzą między art. 77 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, omówiła istotę sądownictwa administracyjnego, odniosła się do aspektów działalności organów samorządu notarialnego w zakresie opiniowania i oceniania działalności notariuszy na gruncie sprawowania nad nimi nadzoru, omówiła charakter prawny uchwały rady izby notarialnej wydanej na podstawie art. 44 § 3 prawa o notariacie, jednak nie wskazała, w jaki sposób zakwestionowane regulacje naruszyły jej konstytucyjne wolności lub prawa. Nadto skarżąca nie powołała argumentów odnoszących się do problemu niezgodności zachodzącej między każdą z regulacji stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej a wzorcami kontroli. Skarżąca wskazała jedynie kwestionowane przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jej opinii, niezgodne, jednak nie wyjaśniła, na czym owa niezgodność polega i nie przywołała w tym zakresie merytorycznych i przekonujących argumentów. Tym samym skarżąca nie spełniła przesłanek koniecznych do merytorycznego rozpoznania skargi.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).