



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 października 2025 r.

Pozycja 96

POSTANOWIENIE z dnia 8 października 2025 r. Sygn. akt SK 91/24

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Rafał Wojciechowski
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 października 2025 r., skargi konstytucyjnej A.W. 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 2023 r. poz. 1634, 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 wizytacji notariusza, wydawanej na podstawie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1799, 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,
- 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 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 Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 24 października 2023 r. (data nadania) A.W. (dalej: skarżący) zarzucił przepisom wskazanym w komparycji niniejszego postanowienia niezgodność z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżący wykonuje zawód notariusza w kancelarii notarialnej prowadzonej w formie spółki partnerskiej notariuszy. Po przeprowadzeniu wizytacji Rada Izby Notarialnej w K. 20 kwietnia 2022 r. podjęła uchwałę, w której negatywnie oceniła działalność skarżącego jako notariusza, przedstawiła zarządzenia powizytacyjne i zobowiązała go do złożenia w terminie 14 dni sprawozdania z wykonania zarządzeń powizytacyjnych. Tego samego dnia Rada Izby Notarialnej w K. wydała uchwałę o przeprowadzeniu lustracji, następnie zmieniając ją uchwałą z 18 maja 2022 r.

Skarżący wniósł odwołanie do Krajowej Rady Notarialnej od uchwał Rady Izby Notarialnej w K. Krajowa Rada Notarialna w pismach z 13 czerwca i 1 lipca 2022 r. poinformowała skarżącego, że stwierdza „brak możliwości rozpatrzenia przedstawionych spraw w trybie kodeksu postępowania administracyjnego”.

Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na pisemne stanowisko Krajowej Rady Notarialnej z 13 czerwca 2022 r. w przedmiocie braku możliwości rozpatrzenia w trybie kodeksu postępowania administracyjnego sprawy dotyczącej negatywnej oceny wyrażonej mu w uchwale Rady Izby Notarialnej w K z 20 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. postanowieniem z 17 października 2022 r. (sygn. akt [...]) odrzucił skargę z uwagi na to, że zaskarżone stanowisko nie stanowi władczego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach skarżącego.

Po rozpatrzeniu wniesionej przez skarżącego na powyższe postanowienie skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 27 czerwca 2023 r. (sygn. akt [...]) oddalił skargę kasacyjną skarżącego, podzielając stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W.

1.2. W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że interpretacja zaskarżonych przepisów przez sądy administracyjne pozbawiła go sądowej kontroli uchwały rady izby notarialnej wyrażającej negatywną ocenę jego działalności jako notariusza z powodu przyjęcia, iż uchwała ta nie rozstrzyga o jego prawach i obowiązkach.

Zdaniem skarżącego, sądy administracyjne, odmawiając weryfikacji zgodności z prawem ujemnej oceny działalności notariusza połączonej z wydaniem zarządzeń powizytacyjnych, pozwalają na działanie organów samorządu notarialnego w sposób niczym nieograniczony. Rada izby notarialnej może negatywnie ocenić działalność notariusza i wydać zarządzenia powizytacyjne, niezależnie od wyników wizytacji, tzn. nawet, jeżeli ocena wizytatora jest pozytywna, rada izby notarialnej może ujemnie ocenić działalność notariusza.

W ocenie skarżącego uchwała właściwej rady izby notarialnej w sprawie ujemnej oceny (pierwszej) działalności notariusza dotyczy praw, wolności i podlegających ochronie interesów notariusza. Kreuje stosunek prawny między samorządem zawodowym a jego członkiem (notariuszem), w którym notariusz jest zobowiązany do spełnienia określonych obowiązków: poddania się kolejnej wizytacji w terminie krótszym niż w przypadku wydania dodatknej oceny, wykonania zarządzeń powizytacyjnych, składania wyjaśnień przed radą właściwej izby notarialnej, poddania się lustracji problemowej, znoszenia postępowania dyscy-

plinarne, poddania się postępowaniu wszczętemu przez Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania ze stanowiska notariusza.

Ponadto ocena wydawana w trybie art. 44 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1799, ze zm.) ma charakter uznaniowy i nieweryfikowalny. Rada izby notarialnej może wydać ocenę i zarządzenia powizytacyjne w sposób dowolny, oderwany od jakichkolwiek mierzalnych (weryfikowalnych) przesłanek.

Skarżący wskazał, że sprawa będąca przedmiotem postępowania prowadzonego przez radę izby notarialnej ma charakter „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ rozstrzyga, czy notariusz w swojej działalności zachowuje się zgodnie z zasadami etyki i przepisami prawa, a tym samym ogranicza wolność wykonywania zawodu notariusza przez wprowadzenie różnego rodzaju nakazów i zakazów, które są dla notariusza wiążące. Ich naruszenie może skutkować postawieniem w stan obwinienia, którego efektem może być nawet pozbawienie prawa wykonywania zawodu notariusza. Przy wydawaniu oceny działalności wizytowanego notariusza może też dojść do rażących i oczywistych naruszeń prawa materialnego, jak i procedury. Notariusz, który wykonuje zawód zaufania publicznego, będąc jednocześnie członkiem samorządu zawodowego, powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno prawidłowości przeprowadzenia wizytacji, jak i zasadności wymierzonej ujemnej oceny działalności, tym bardziej gdy pozbawiony jest możliwości kwestionowania oceny przed radą właściwej izby notarialnej.

Zdaniem skarżącego każda ujemna ocena dla członka samorządu zawodowego jest dolegliwa, gdyż oznacza negatywną ocenę sposobu wykonywania przez niego zawodu, a tym samym utratę zaufania publicznego. Dla osób wykonujących zawód zaufania publicznego faktem dyskredytującym w oczach opinii publicznej jest sama ujemna ocena działalności, niezależnie od rodzaju zarządzeń powizytacyjnych. Notariusz musi cieszyć się zaufaniem stron, które powierzają mu ochronę dóbr dla siebie najcenniejszych, tj. majątku. Ujemna ocena działalności notariusza niewątpliwie może być powodem utraty zaufania stron do jego osoby i jego kompetencji, a także ingeruje w sferę jego konstytucyjnych praw i wolności, ponieważ dotyczy tak cennych wartości dla każdego człowieka jak godność, dobre imię czy zaufanie innych. Tak jak każda ocena stanowi ona piętno, które może zaważyć na relacjach między notariuszem i jego klientami. Nie można także stracić z pola widzenia, że pierwsza ujemna ocena działalności notariusza „w połowie” wyczerpuje przesłanki odwołania notariusza przez Ministra Sprawiedliwości, ponieważ dwie ujemne oceny działalności uzyskane przez notariusza w wyniku kolejnych wizytacji wyczerpują ustawową przesłankę do odwołania notariusza przez Ministra Sprawiedliwości.

Skarżący wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje powszechny, jednolity i utrwalony sposób interpretacji zaskarżonych przepisów. Sądy te wykluczają możliwość dokonywania incydentalnej kontroli zgodności z prawem uchwały rady izby notarialnej stanowiącej ocenę wyników wizytacji notariusza, przyjmując, że nie dotyczy ona praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Tak też zaskarżone przepisy zostały zinterpretowane przez sądy administracyjne orzekające w sprawie skarżącego. W konsekwencji skarżący pozbawiony został prawa do sądu.

2. Postanowieniem z 3 grudnia 2024 r., sygn. Ts 297/23 (OTK ZU B/2025, poz. 119), Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. W piśmie z 16 stycznia 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. Sejm i Prokurator Generalny – uczestnicy niniejszego postępowania – nie zajęli stanowisk w sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Skarżący jako przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie wskazał:

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 2024 r. poz. 935, 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 2024 r. poz. 1001, ze zm.; dalej: 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 p.p.s.a.;

2) 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.

Przepisy te mają następującą treść:

– art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 i 2760), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw”,

– art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. „Sąd odrzuca skargę: jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego”,

– art. 184 p.p.s.a. „Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu”,

– art. 44 § 3 prawa o notariacie „Z wizytacji sporządza się protokół. Rada izby notarialnej ocenia wyniki wizytacji i przedstawia – w terminie miesiąca od wizytacji – odpis protokołu Ministrowi Sprawiedliwości, zawiadamiając go równocześnie o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień”,

– art. 16 § 3 prawa o notariacie „Minister Sprawiedliwości może odwołać notariusza w wypadku, gdy charakter stwierdzonych, w wyniku wizytacji, o której mowa w art. 44 § 2a zdanie pierwsze, nieprawidłowości stanowi rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa, a także w wypadku, gdy notariusz uzyskał dwie ujemne oceny w wyniku kolejnych wizytacji przeprowadzonych przez wizytatora samorządu notarialnego lub Ministra Sprawiedliwości. Odwołanie następuje po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby notarialnej, wydanej na wniosek Ministra Sprawiedliwości, w terminie miesiąca od daty wpływu wniosku”.

1.2. Zaskarżone regulacje są – zdaniem skarżącego – niezgodne z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Argumentacja zawarta w skardze konstytucyjnej koncentruje się na wykazaniu, że uchwała rady izby notarialnej wyrażająca negatywną ocenę działalności notariusza powinna podlegać kontroli sądu administracyjnego. Według skarżącego interpretacja zaskarżonych przepisów przez sądy administracyjne pozbawiła go sądowej kontroli takiej uchwały z powodu przyjęcia, że nie rozstrzyga ona o jego prawach i obowiązkach.

W szczególności skarżący wskazał, że nie może pozostać poza kontrolą sądową tak doniosły w skutkach przejaw działalności organu samorządu zawodowego (rady izby notarialnej), jakim jest wydanie uchwały z ujemną oceną działalności notariusza. Przy wydawaniu oceny działalności wizytowanego notariusza może bowiem dojść do rażących i oczywistych naruszeń zarówno prawa materialnego, jak i procedury. Skarżący podniósł, że nie miał zagwarantowanego w akcie korporacyjnym prawa do zapoznania się z protokołem z wizytacji, projektem oceny działalności notariusza, projektem zarządzeń powizytacyjnych czy wypowiedzenia się o nich.

2. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

2.1. Skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach 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).

Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Choć skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia dokonywanej na kolejnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, Trybunał może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 i 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

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”.

Warunkiem wniesienia skargi konstytucyjnej jest zatem naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw. W związku z tym art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wymaga, by skarga kon-

stytucyjna zawierała wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W konsekwencji to na skarżącym ciąży obowiązek uprawdopodobnienia naruszenia jego praw lub wolności konstytucyjnych. Należy podkreślić, że jeżeli w sprawie nie doszło do naruszenia praw skarżącego lub skarżący nie potrafi uprawdopodobnić tego naruszenia, to merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest niedopuszczalne (zob. postanowienie TK z 13 lutego 2008 r., sygn. SK 5/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 19).

2.3. Stwierdzenie dopuszczalności skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie wymaga zbadania postępowania, którego uczestnikiem był skarżący, a także wydanych w nim rozstrzygnięć wobec skarżącego.

Po przeprowadzeniu wizytacji rada izby notarialnej wydała na podstawie art. 44 § 3 prawa o notariacie uchwałę, w której negatywnie oceniła działalność skarżącego jako notariusza i przedstawiła zarządzenia powizytacyjne. Skarżący wniósł odwołanie od tej uchwały do Krajowej Rady Notarialnej, zarzucając, że jest niesprawiedliwa i krzywdząca. Ponadto skarżący wniósł o zmianę uchwały w sprawie oceny jego działalności jako notariusza i zarządzeń powizytacyjnych oraz wysłuchanie jego uwag i wniosków. W pisemnym stanowisku Krajowa Rada Notarialna, na podstawie art. 40 § 1 pkt 4 i 6 prawa o notariacie oraz § 17 regulaminu urzędowania Krajowej Rady Notarialnej, stwierdziła „brak możliwości rozpatrzenia przedstawionej sprawy w trybie kodeksu postępowania administracyjnego”. Skarżący wniósł skargę na to stanowisko do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a po jej odrzuceniu skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który ją oddalił.

Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że ocena wydana przez radę izby notarialnej w trybie art. 44 § 3 prawa o notariacie nie stanowi rozstrzygnięcia mającego charakter decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie. Ocena taka nie jest tożsama z opinią wydaną w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.), od której przysługuje zażalenie. Uchwała, w której rada izby notarialnej wyraziła powizytacyjną ocenę, nie rozstrzyga bowiem władczo o prawach lub obowiązkach skarżącego. Jest ona jedynie potwierdzeniem stanu faktycznego, ustalonego podczas wizytacji. Wydanie tej oceny nie kreuje praw czy obowiązków skarżącego, ale może być przesłanką do odwołania notariusza przez Ministra Sprawiedliwości po wszczęciu w tym przedmiocie postępowania administracyjnego. Jednak nawet w sytuacji wszczęcia takiego postępowania i odwołania notariusza oceny powizytacyjne będą jedynie elementami składowymi materiału dowodowego w sprawie, które Minister Sprawiedliwości swobodnie ocenia i nie jest nimi związany. Związanie następuje dopiero opinią wydaną przez radę izby notarialnej w trybie art. 106 k.p.a., od której przysługuje zażalenie, a w konsekwencji skarga do sądu administracyjnego.

Podzielając stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że uchwała rady izby notarialnej zawierająca negatywną ocenę stwierdzonego podczas wizytacji stanu faktycznego nie nosi znamion aktu zaskarżalnego do sądu administracyjnego, gdyż sama w sobie nie rozstrzyga w sposób władczy o prawach lub obowiązkach skarżącego. Dopiero po zasięgnięciu opinii właściwej rady izby notarialnej, wydanej na wniosek Ministra Sprawiedliwości w terminie miesiąca od daty wpływu wniosku, Minister może odwołać notariusza, który uzyskał dwie ujemne oceny w wyniku kolejnych wizytacji (art. 16 § 3 prawa o notariacie) i dopiero to postępowanie prowadzić będzie do wydania aktu indywidualnego, noszącego wszelkie znamiona rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w indywidualnej sprawie, podejmowanego w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i z ich zachowaniem. Zatem dopiero na takie rozstrzygnięcie, jako kształtujące w sposób władczy sytuację skarżącego, mogłoby zostać wniesione zażalenie, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

We wszystkich wskazanych rozstrzygnięciach wydanych w sprawie skarżącego powołano art. 44 § 3 prawa o notariacie jako podstawę prawną uchwały rady izby notarialnej negatywnie oceniającą działalność skarżącego jako notariusza. To z uwagi na tę uchwałę skarżący podjął starania, aby doprowadzić do jej uchylecia na drodze postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, a następnie sądowokonstytucyjnego.

Istota zarzutu sformułowanego przez skarżącego, mająca istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o dopuszczalności skargi konstytucyjnej, związana jest z faktem, że sądy administracyjne obydwu instancji odrzuciły środki prawne, przy użyciu których kwestionował on uchwałę rady izby notarialnej negatywnie oceniającą jego działalność jako notariusza. Zdaniem skarżącego, ma to świadczyć o naruszeniu zagwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu, albowiem kwestionowane przepisy nie zawierają żadnej regulacji, która pozwoliłaby na zainicjowanie efektywnej kontroli tej właśnie uchwały przez sąd administracyjny.

2.4. Z uwagi na istotę zarzutu sformułowanego przez skarżącego Trybunał uznał za konieczne rozstrzygnięcie, jaki charakter prawny ma uchwała rady izby notarialnej w przedmiocie negatywnej oceny działalności notariusza, w szczególności, czy kształtuje ona prawa i wolności osoby wykonującej zawód notariusza.

Zawód notariusza jest zawodem zaufania publicznego, o którym stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Samorząd zawodowy, reprezentujący osoby wykonujące określony zawód zaufania publicznego, ma zatem z mocy Konstytucji sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Na mocy ustawy notariusze tworzą samorząd notarialny, który obejmuje izby notarialne i Krajową Radę Notarialną (zob. art. 26 § 1 i 2 prawa o notariacie). Organami izby notarialnej są walne zgromadzenie notariuszy izby i rada izby notarialnej (zob. art. 27 prawa o notariacie). Izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego (zob. art. 28 § 1 prawa o notariacie). Nadzór nad działalnością notariuszy ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości i radom izb notarialnych. Nadzór wykonywany przez rady izb notarialnych nad działalnością notariuszy jest przejawem pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu, którą ustawodawca powierzył samorządowi notarialnemu.

W ramach sprawowanego nadzoru rada właściwej izby notarialnej zleca przeprowadzenie wizytacji kancelarii notarialnej po upływie 6 miesięcy od daty jej uruchomienia, a kolejną wizytację takiej kancelarii przeprowadza się po upływie 2 lat (zob. art. 44 § 2a prawa o notariacie). W odniesieniu do innych kancelarii notarialnych rada właściwej izby notarialnej przeprowadza wizytację co najmniej raz na 4 lata (zob. art. 44 § 2 prawa o notariacie). Z wizytacji sporządza się protokół. Rada izby notarialnej ocenia wyniki wizytacji i przedstawia – w terminie miesiąca od wizytacji – odpis protokołu Ministrowi Sprawiedliwości, zawiadamiając go równocześnie o środkach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień (zob. art. 44 § 3 prawa o notariacie). Osoby powołane do nadzoru mają prawo wglądu w czynności notarialne, badania ich zgodności z prawem, a także mogą żądać wyjaśnień oraz zarządzać usunięciem uchybień i usterek, a w razie dostrzeżenia naruszenia przez notariusza jego obowiązków – żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (zob. art. 45 prawa o notariacie). Tryb wystawienia oceny z przeprowadzonej wizytacji notariusza powinien być regulowany uchwałą rady izby notarialnej, aby zapewnić jej rzetelność służącą zapewnieniu należytego wykonywania zawodu notariusza.

Rada izby notarialnej nie jest związana oceną dokonaną przez wizytatora i samodzielnie, odnosząc się do faktów stwierdzonych w protokole powizytacyjnym, formułuje w uchwale ocenę działalności wizytowanego notariusza, wskazując, czy jest ona pozytywna, czy

negatywna. Negatywna ocena wyrażona w uchwale przekazywana jest Ministrowi Sprawiedliwości, który może odwołać notariusza, a więc władczo rozstrzygnąć o jego prawach i obowiązkach. Odwołanie notariusza przez Ministra Sprawiedliwości może nastąpić w wypadku, gdy charakter stwierdzonych podczas wizytacji nieprawidłowości stanowi rażącą i oczywistą obrazę przepisów prawa, o której mowa w art. 44 § 2a zdanie pierwsze prawa o notariacie, a także w wypadku, gdy notariusz uzyskał dwie ujemne oceny w wyniku kolejnych wizytacji przeprowadzonych przez wizytatora samorządu notarialnego lub Ministra Sprawiedliwości (art. 16 § 3 prawa o notariacie).

Minister Sprawiedliwości, wszczynając postępowanie administracyjne w zakresie odwołania notariusza, działa w trybie k.p.a. i ma obowiązek przeprowadzenia postępowania zgodnie z wymogami procedury i dokonania oceny zgłoszonych dowodów, wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy oraz ustalenia stanu faktycznego, który stanowi podstawę rozstrzygnięcia, wskazując fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a.). Odwołanemu notariuszowi przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Po jego wniesieniu Minister Sprawiedliwości obowiązany jest ponownie rozpoznać sprawę w jej całokształcie, tzn. rozpatrzyć wszystkie podniesione przez stronę żądania i argumenty oraz ustosunkować się do nich w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia. Na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości wydane na podstawie art. 16 § 3 prawa o notariacie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W postępowaniu w przedmiocie odwołania notariusza ze względu na negatywną ocenę jego działalności udział bierze również rada izby notarialnej, ponieważ art. 16 § 3 prawa o notariacie przewiduje, że odwołanie następuje po zasięgnięciu opinii właściwej rady izby notarialnej. Tym samym, organ samorządu notarialnego współdziała w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez właściwy organ na zasadach określonych w art. 106 k.p.a. Przepis ten ma zastosowanie wówczas, gdy inny przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a., zajęcie stanowiska następuje w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, co oznacza, że opinia rady izby notarialnej w przedmiocie odwołania notariusza ze względu na negatywną ocenę powizytacyjną jest zaskarżalna do sądu administracyjnego, zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. sąd administracyjny rozpatruje skargi na postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

2.5. Poczynione wyżej ustalenia pozwalają stwierdzić, że uchwała rady izby notarialnej wyrażająca ocenę powizytacyjną notariusza stanowi ocenę stanu faktycznego dokonaną w oparciu o spostrzeżenia i ustalenia dokonane przez wizytatorów podczas wizytacji. Uchwała ta nie rozstrzyga w sposób władczy o prawach lub obowiązkach wizytowanego notariusza, natomiast może być przesłanką do odwołania notariusza przez Ministra Sprawiedliwości po wszczęciu w tym przedmiocie postępowania administracyjnego. Jednak w tym postępowaniu notariusz będzie mógł dochodzić swoich praw – także przed sądem – a co za tym idzie, również kwestionować samą negatywną ocenę wydaną po wizytacji. Jednocześnie uchwała rady izby notarialnej wyrażająca ocenę może stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości wobec wizytowanego notariusza i w tym zakresie nie ma charakteru wiążącego, ponieważ – jak każdy dowód w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym w trybie k.p.a. – podlega ocenie przez organ.

2.6. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że skarżący nie uprawdopodobnił, w jaki sposób zaskarżone przepisy naruszają jego prawo do sądu. Skarżący nie był stroną żadnego postępowania administracyjnego, którego rozstrzygnięcie wymagałoby sądowej kontroli, ponieważ uchwała rady izby notarialnej wyrażająca ocenę powizytacyjną jego działalności jako notariusza nie rozstrzyga w sposób władczy o jego prawach lub obowiązkach.

Brak uprawdopodobnienia naruszenia konstytucyjnych praw przez zaskarżone regulacje powoduje, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu wskazanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego zaskarżone przepisy powinny być źródłem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. W związku z tym, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, niniejsze postępowanie należało umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.