

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *7 stycznia* 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Krajowej Rady Notarialnej o zbadanie zgodności:

- 1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449) z art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.);
- 2) § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.) z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) § 6 ust. 2 i § 10 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258,

poz. 2169, ze zm.), z

art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.);

4) § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449) z

art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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.);

5) § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449) z

art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.);

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności:

1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449) z

art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.);

- 2) § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.) z**

art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 3) § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449) z**

art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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.).

UZASADNIENIE:

W dniu 11 czerwca 2013 r. wpłynął do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Krajowej Rady Notarialnej (dalej: Rada) o zbadanie zgodności, po pierwsze, rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449; dalej: rozporządzenie zmieniające) 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), ze względu na niedochowanie przez Ministra Sprawiedliwości przewidzianego w ustawie trybu uzgadniania treści aktu wykonawczego; po drugie, § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2005 r.) z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji; po trzecie, § 6 ust. 2 i § 10 rozporządzenia z 2005 r. w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 rozporządzenia z 2005 r., z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 prawa o notariacie; po czwarte, § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego, uchylającego § 13 rozporządzenia z 2005 r., z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 prawa o notariacie; po piąte, § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 prawa o notariacie.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek odpowiada wymogom formalnym (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest

oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności, czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji). Ponadto, wstępne rozpoznanie zapobiega nadaniu biegu wnioskowi w sytuacji, gdy postępowanie wszczęte przed Trybunałem Konstytucyjnym podlegałoby umorzeniu z powodu zbędności lub niedopuszczalności wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Celem wstępnego rozpoznania jest wyeliminowanie – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą stać się przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Rada zarzuca Ministrowi Sprawiedliwości niedochowanie przewidzianego w art. 75 prawa o notariacie trybu uzgodnienia treści rozporządzenia.

Rada rozpoczyna wywód zawierający argumentację na poparcie swoich twierdzeń od „syntetycznego przedstawienia toku prac legislacyjnych”. Wnioskodawca informuje: „22 listopada 2012 r., drogą mailową (oficjalne pismo trafiło do KRN (...) dopiero w dniu 26 listopada 2012 roku). Wnioskodawca został zawiadomiony o przygotowywanym projekcie Rozporządzenia zmieniającego oraz poproszony o wniesienie uwag w terminie do 1 grudnia 2012 roku. (...) Pismem z 22 listopada 2012 roku Rada zwróciła Ministrowi uwagę na zbyt krótki termin wyznaczony do wniesienia uwag, wskazując, że posiedzenia Rady zwoływane są z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem. (...) Pismem z 29 listopada 2012 roku Minister Sprawiedliwości przedłużył termin zgłoszenia uwag do 10 grudnia 2012 r. Pismem z 10 grudnia 2010 roku, złożonym tego samego dnia w biurze podawczym Ministerstwa Sprawiedliwości, KRN przedstawiła uchwałę »w sprawie nieuzgodnienia projektu rozporządzenia zmieniającego«, przedstawiając w jej uzasadnieniu obszerną argumentację prawną (...). W odpowiedzi na to pismo Minister Sprawiedliwości zajął w dniu 12 grudnia

2012 roku własne stanowisko co do ustawowego terminu »uzgadnianie« oraz podtrzymał przedstawiony projekt rozporządzenia zmieniającego (...)). Zdaniem Rady: „w toku prac nad projektem Rozporządzenia zmieniającego zastosowano, co najwyżej procedurę opiniowania, znacząco i w istotny sposób różną od procedury uzgadniania. Do wniosku takiego upoważnia brak protokołów rozbieżności, brak prowadzenia negocjacji lub dyskusji między partnerami w procesie współdecydowania, brak próby uzgodnienia stanowisk, brak próby powołania zespołu złożonego z przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości i KRN, którego zadaniem byłoby dojście do porozumienia”.

2.1. W odniesieniu do przytoczonego stanowiska należy przede wszystkim przypomnieć, na czym polega istota procedury uzgodnieniowej (zob. wyrok TK z dnia 17 marca 1998 r., U 23/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 11 oraz wydany w sprawie z wniosku Krajowej Rady Notarialnej wyrok TK z dnia 27 czerwca 2013 r., K 12/10).

2.1.1. Nieuzyskanie przez organ odpowiedzialny za wydanie aktu normatywnego akceptacji podmiotu uczestniczącego w procedurze uzgodnieniowej dla propozycji co do treści przyszłych uregulowań nie powoduje niedojścia jest tego aktu normatywnego do skutku. Trzeba podkreślić, że na gruncie art. 75 prawa o notariacie to Ministrowi Sprawiedliwości ustawodawca powierzył wydanie rozporządzenia w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Użyty w art. 75 prawa o notariacie zwrot „Minister Sprawiedliwości (...) określi” nie pozostawia wątpliwości co do tego, że podmiotem, któremu przysługuje kompetencja prawotwórcza w omawianym zakresie, nie jest Rada.

2.1.2. Procedurę uzgadniania rozpoczyna przesłanie przez projektodawcę projektu aktu normatywnego podmiotowi upoważnionemu do uczestniczenia w jego wydaniu. Termin wyznaczony na ustosunkowanie się do rozwiązań zawartych w projekcie nie powinien powodować nadmiernego wydłużania procesu stanowienia prawa.

2.1.3. Istota „uzgadniania” polega na wymianie poglądów i ewentualnym uzasadnianiu konieczności przyjęcia określonych rozwiązań. W procesie negocjacji dopuszczalne jest posługiwanie się urządzeniami teleinformatycznymi. Pozwalają one na dokumentowanie przebiegu uzgodnień bez konieczności sporządzania protokołów rozbieżności. Korzystanie ze środków umożliwiających porozumiewanie się na odległość może stanowić alternatywę dla tradycyjnych metod osiągnięcia porozumienia (spotkań kojarzonych z pracą w zespołach usytuowanych w jednym miejscu).

2.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego Minister Sprawiedliwości zachował przedstawione wyżej wymogi procedury uzgodnieniowej. Na aprobatę zasługuje w szczególności uwzględnienie prośby dotyczącej przedłużenia terminu przewidzianego na zajęcie przez samorząd notarialny stanowiska co do treści rozporządzenia zmieniającego.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela wyrażonego przez wnioskodawcę poglądu, zgodnie z którym: „naruszona została (...) idea działania »w uzgodnieniu«, gdyż pomimo istotnych rozbieżności co do treści rozwiązań, Minister Sprawiedliwości przyjmując własną wersję nie postarał się o dostateczne jej umotywowanie”. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że Minister Sprawiedliwości odniósł się w piśmie z 12 grudnia 2012 r. (oraz w załączonej do niego tabeli) do uwag zgłoszonych przez Radę.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zadanie Rady na gruncie art. 75 prawa o notariacie sprowadza się do współuczestniczenia w procesie tworzenia prawa. Rola Rady w tej procedurze nie obejmuje jednak wyrażenia zgody na zaproponowane przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązania. Tymczasem treść uchwały nr VIII/185/2012 z dnia 7 grudnia 2012 r. w brzmieniu: „Krajowa Rada Notarialna postanawia nie uzgodnić projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości” dowodzi, że Rada uważa, że przypisana jej przez ustawodawcę w art. 75 prawa o notariacie funkcja nie ogranicza się do zajęcia określonego stanowiska w ramach wymiany poglądów, lecz jest

równoznaczna z kompetencją do wyrażenia zgody na propozycje przedstawione przez tego ministra. Takie zapatrywanie nie może, co oczywiste, spotkać się z aprobatą Trybunału.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Rada nie przedstawiła dowodów na to, że istnieją podstawy do formułowania pod adresem rozporządzenia zmieniającego zarzutu naruszenia art. 75 prawa o notariacie. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi Rady dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

3. Przedmiotem zaskarżenia Rada czyni również § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. w brzmieniu: „W przypadkach, w których notariusza, u którego aplikant będzie odbywał aplikację, wyznacza rada izby notarialnej, wyznaczenie tego notariusza następuje w terminie 30 dni od dnia dokonania wpisu na listę aplikantów notarialnych”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zawarte w tym przepisie uregulowanie sprowadza się do określenia czasu, w jakim rada izby notarialnej ma obowiązek wyznaczyć notariusza, u którego aplikant będzie odbywać aplikację. Jako wzorce kontroli § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. Rada wskazuje art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brzmienie § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. nie wywołuje żadnych wątpliwości co do zakresu czy natury ciążącego na radzie izby notarialnej obowiązku ani co do terminu jego wykonania. Zdaniem Trybunału nie sposób dopatrzeć się w sprecyzowaniu terminu przewidzianego na wyznaczenie notariusza naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji. Nie znajduje w szczególności podstaw twierdzenie: „samorząd notarialny pozbawiony został możliwości wyboru aplikantom tych patronów, którzy w jego ocenie posiadają szczególne kwalifikacje do pełnienia tej roli”. Z treści § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. nie wynika zakaz powierzania notariuszom – którzy zdaniem rady izby notarialnej są, z uwagi na swoje

kwalfikacje, szczególnie predestynowani do roli patronów – pieczy nad osobami odbywającymi aplikację notarialną.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznaje zarzut niezgodności § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji za oczywiście bezzasadny. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

3.2. W przekonaniu Rady: „organ samorządu notarialnego musi posiadać niezbędne narzędzia prawne”. W jej ocenie: „brak kryteriów, którymi powinna kierować się rada izby wybierając patrona oznacza (...) naruszenie zasad przyzwoitej legislacji” oraz konstytucyjnej pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Przytoczone stanowisko świadczy o tym, że Rada domaga się stwierdzenia niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli zaniechania prawodawczego, polegającego na nieistnieniu uregulowania, które wyznaczałoby „odpowiednie kryteria doboru osób sprawujących funkcję patronów”.

Przywołane zarzuty nie mogą być rozpatrywane przez Trybunał z uwagi na brak kognicji Trybunału w tym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 36 ust. 3 ustawy o TK). Należy bowiem pamiętać, że Trybunał Konstytucyjny pełni rolę jedynie „ustawodawcy negatywnego”, który eliminuje z systemu prawnego normy naruszające wzorce kontroli. Nie ma natomiast kompetencji do stanowienia norm, a taki charakter miałoby orzeczenie w sprawie zaniechań prawodawczych (por. wyrok TK z dnia 2 lipca 2002 r., U 7/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 48).

3.3. Zdaniem Rady: „narzędzia prawne, które były w jego [tj. samorządu notarialnego] dyspozycji w poprzednim stanie prawnym (...) Minister Sprawiedliwości uznał (...) za zbędne i nieprzydatne”.

Przytoczony pogląd dowodzi, że Rada koncentruje się na § 1 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego (*nota bene* niewskazanego w uchwale

nr VIII/82/2013 z 10 czerwca 2013 r. „w sprawie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego” jako przedmiot zaskarżenia) w brzmieniu: „w rozporządzeniu (...) z (...) 2005 r. (...) w § 1 ust. 3 otrzymuje [inne, nowe] brzmienie”.

Tak sformułowane zarzuty prowadzą do konkluzji, że Rada domaga się, aby Trybunał dokonał zbadania zaskarżonych przepisów w aspekcie celowości. (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK). Należy bowiem pamiętać, że ustawa zasadnicza przyznała Trybunałowi Konstytucyjnemu status „sądu prawa”, nie zaś „sądu faktu” (por. postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2008 r., Tw 43/07, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 131).

4. Rada występuje o kontrolę zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 prawa o notariacie § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego w brzmieniu: „w rozporządzeniu (...) z (...) 2005 r. (...) uchyła się § 13”.

Wnioskodawca przypomina: „§ 13 Rozporządzenia [z 2005 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”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uchylenie § 13 rozporządzenia z 2005 r. jest irrelevantne z punktu widzenia kompetencji, które zostały przyznane odpowiednio Radzie i radzie izby notarialnej na podstawie art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 prawa o notariacie w celu realizowania zadania, jakim jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Istnienie uregulowania zamieszczonego w uchylonym § 13 rozporządzenia z 2005 r. nie warunkowało, co oczywiste, prowadzenia przez radę izby notarialnej aplikacji notarialnej zgodnie z przepisami aktów normatywnych o wyższej mocy prawnej, lecz wskazywało fakultatywną formę sprawdzenia stopnia opanowania wiedzy przez aplikantów notarialnych.

Wobec powyższego zajmowanie przez Trybunał Konstytucyjny stanowiska w kwestii zgodności § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 prawa o notariacie należy uznać za zbędne. Okoliczność ta uzasadnia odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu we wskazanym zakresie (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.