



DPK-III-623-1/14

ODPIS

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

**Wnioskodawca:** Krajowa Rada Notarialna

**Uczestnicy postępowania:** 1. Minister Sprawiedliwości

2. Prokurator Generalny

Generalny KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	15. 07. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

**sygn. akt U 5/14**

Na podstawie art. 27 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), w związku ze zobowiązaniem do złożenia wyjaśnień w sprawie wniosku Krajowej Rady Notarialnej z dnia 11 czerwca 2013 r. o zbadanie zgodności:

- 1) § 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, z późn. zm.) w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 tego rozporządzenia 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, z późn. zm.);
- 2) § 2 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, art. 73 i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.);

to jest w części, w jakiej wnioskowi nadany został dalszy bieg po dokonaniu przez Trybunał Konstytucyjny wstępnego rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym

- wnoszę o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Jednocześnie na wypadek stwierdzenia, iż nie zachodzą przesłanki uzasadniające umorzenie postępowania

– wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) § 6 ust. 2 i § 10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 tego rozporządzenia jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie;
- 2) § 2 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jest zgodny z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie.

### Uzasadnienie

I.

Wnioskiem z dnia 11 czerwca 2013 r. Krajowa Rada Notarialna zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego m.in. o stwierdzenie, że:

- 1) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449) jest niezgodne w całości z art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189 poz. 1158, z późn. zm.) ze względu na niedochowanie przez Ministra Sprawiedliwości przewidzianego w ustawie trybu uzgadniania treści aktu wykonawczego;
- 2) § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 258, poz. 2169, z późn. zm.) jest niezgodny 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 w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 wskazanego rozporządzenia są niezgodne z art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie;
- 4) § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej jest niezgodny z art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 40 § 1 pkt 9 i art. 73 ustawy – Prawo o notariacie;

5) § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1449) jest niezgodny z art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z 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, z późn. zm.).

W zakresie pkt 1, 2 i 4 wniosku, mocą postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2014 r. sygn. Tw 11/13, na które zażalenie Krajowej Rady Notarialnej zostało oddalone postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 2014 r. sygn. Tw 11/13, odmówiono nadania dalszego biegu wnioskowi w oparciu o art. 36 ust. 3 oraz art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

## II.

Odnosząc się do wniosku Krajowej Rady Notarialnej w części będącej przedmiotem niniejszego postępowania, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zmiany stanu prawnego, jakie zaszły od daty złożenia wniosku, zarówno w zakresie dotyczącym rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, jak i ustawy – Prawo o notariacie.

### II.1.

Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, którego § 6 ust. 2 oraz § 10, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej stanowią przedmiot wniosku Krajowej Rady Notarialnej o zbadanie zgodności z art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie, utraciło moc z dniem 1 stycznia 2014 r., to jest z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. U. poz. 1668).

Powyższe było konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829), której art. 6 wprowadzono szereg zmian do ustawy – Prawo o notariacie, w tym zmieniono brzmienie jej art. 75, stanowiącego ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego organizację (a po zmianie – organizację i przebieg) aplikacji notarialnej. W myśl art. 49 ust. 2 ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, dotychczasowe rozporządzenie wydane na podstawie art. 75 ustawy – Prawo o notariacie zachowało moc do dnia wejścia w życie rozporządzenia wydanego na tej samej podstawie prawnej w brzmieniu nadanym ustawą

o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy – to jest do dnia 1 stycznia 2014 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej.

## II.2.

Należy również wskazać, iż mocą art. 6 ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów zmianie uległ nie tylko przepis art. 75 ustawy – Prawo o notariacie, który zawierał upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego organizację aplikacji notarialnej, ale także inne przepisy tej ustawy.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zmianę brzmienia art. 71 ustawy – Prawo o notariacie w zakresie, w jakim dodano w nim § 11 i § 13 w brzmieniu:

*„§ 11. Notariusz, u którego aplikant notarialny odbywa aplikację, kieruje przez cały okres aplikacji szkoleniem aplikanta notarialnego, zapoznaje go z czynnościami należącymi do zakresu obowiązków notariusza i współdziała w tym zakresie z innymi osobami szkolącymi aplikanta notarialnego, mając na uwadze, że w trakcie aplikacji aplikant notarialny sporządza co najmniej 70 projektów aktów notarialnych i co najmniej po 14 projektów innych czynności notarialnych, o których mowa w art. 79 pkt 1a, 2, 4, 5, 7 i 8, z tym że co najmniej 50 projektów aktów notarialnych oraz co najmniej po 10 projektów wskazanych innych czynności notarialnych aplikant notarialny sporządza przed upływem 2 lat i 6 miesięcy aplikacji.*

(...)

*§ 13. Na podstawie opinii osób szkolących aplikanta notarialnego oraz własnych spostrzeżeń notariusz kierujący szkoleniem aplikanta notarialnego sporządza przed upływem okresu, o którym mowa w art. 72 § 1, opinię o aplikancie notarialnym, do której dołącza projekty przygotowanych przez aplikanta notarialnego projektów aktów notarialnych i innych czynności notarialnych, o których mowa w § 11, wraz z recenzjami co do poprawności ich wykonania. Opinię tę dołącza się do akt osobowych aplikanta notarialnego, prowadzonych przez radę izby notarialnej.”*

Jednocześnie, w myśl art. 32 ust. 2 ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów:

*„2. Do aplikantów notarialnych, o których mowa w ust. 1 [to jest aplikantów, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy], przepisy art. 71 § 6-11 i 13 ustawy zmienianej w art. 6, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio, z tym że:*

1) aplikanci notarialni, którzy od dnia 1 stycznia 2013 r. rozpoczęli pierwszy rok aplikacji notarialnej sporządzają co najmniej 50 projektów aktów notarialnych i co najmniej po 10 projektów czynności notarialnych, o których mowa w art. 79 pkt 1a, 2, 4, 5, 7 i 8 ustawy zmienianej w art. 6;

2) aplikanci notarialni, którzy od dnia 1 stycznia 2013 r. rozpoczęli drugi rok aplikacji notarialnej sporządzają co najmniej 30 projektów aktów notarialnych i co najmniej po 6 projektów czynności notarialnych, o których mowa w art. 79 pkt 1a, 2, 4, 5, 7 i 8 ustawy zmienianej w art. 6;

3) aplikanci notarialni, którzy od dnia 1 stycznia 2013 r. rozpoczęli trzeci rok aplikacji notarialnej sporządzają co najmniej 10 projektów aktów notarialnych i co najmniej po 2 projekty czynności notarialnych, o których mowa w art. 79 pkt 1a, 2, 4, 5, 7 i 8 ustawy zmienianej w art. 6.”

Powyższe regulacje powtarzają *de facto* treść norm prawnych wyrażonych w rozporządzeniu z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, objętych wnioskiem Krajowej Rady Notarialnej (uwzględniając przy tym fakt wydłużenia okresu aplikacji notarialnej z dwóch i pół do trzech i pół roku mocą ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów). W związku z przewidzianą utartą mocy wskazanego rozporządzenia ustawodawca zdecydował bowiem o przeniesieniu rozwiązań prawnych obligujących aplikantów notarialnych do sporządzania określonej liczby projektów aktów notarialnych i innych czynności notarialnych w toku aplikacji, do ustawy.

### **II.3.**

Jak wynika ze zmian prawnych opisanych w pkt II.1. oraz II.2., przepisy § 6 ust. 2 i § 10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej będące przedmiotem wniosku Krajowej Rady Notarialnej utraciły moc obowiązującą, zaś zawarte w nich treści normatywne zostały uregulowane w ustawie – Prawo o notariacie. W obecnym stanie prawnym wskazane regulacje zatem nie obowiązują i nie wywierają żadnego wpływu na zakres obowiązków aplikantów notarialnych oraz organów samorządu notarialnego.

Również przepis § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, mający charakter regulacji przejściowej, należy uznać za nieobowiązujący. Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej zostało bowiem wydane na podstawie art. 75 ustawy – Prawo o notariacie, a zatem podstawie prawnej, która uległa zmianie powodując utratę mocy wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego w dniu 1 stycznia 2014 r., na

podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, w związku z wydaniem nowego rozporządzenia w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej, które weszło w życie we wskazanej dacie. Zakres utarty mocy, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, rozciąga się również na regulacje przejściowe zawarte w rozporządzeniach zmieniających, wydanych w oparciu o podstawę prawną upoważniającą do wydania zasadniczego aktu wykonawczego.

Kontrola trybunalska przepisu § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej stała się przy tym bezprzedmiotowa z uwagi na brak możliwości zaistnienia stanu faktycznego, do którego mógłby on znaleźć zastosowanie. Jak bowiem wskazano, regulacje dotyczące konieczności sporządzania przez aplikantów notarialnych określonej liczby projektów aktów notarialnych oraz innych czynności notarialnych zostały zawarte w art. 71 § 11 znowelizowanej ustawy – Prawo o notariacie. Art. 32 ust. 2 ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów uregulował zaś stosowanie powyższego obowiązku w okresie przejściowym, w odniesieniu do aplikantów notarialnych, którzy rozpoczęli aplikację notarialną przed wejściem w życie tej ustawy. Stanowi on zatem, względem art. 71 § 11 ustawy – Prawo o notariacie, regulację odpowiadającą funkcji przepisu § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej względem dodawanego tym aktem prawnym § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej.

#### **II.4.**

Konkludując powyższe rozważania, w ocenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie winien znaleźć zastosowanie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przepisy § 6 ust. 2 i § 10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej oraz § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie aplikacji notarialnej utraciły bowiem moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Uwzględniając, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis traci moc obowiązującą wtedy, gdy nie może mieć już zastosowania do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości ani przyszłości i nie wywiera żadnych skutków dla obywateli (postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98), w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z taką właśnie sytuacją, albowiem normy będące przedmiotem skargi spełniają wszystkie powyższe warunki. Nie istnieje możliwość ich zastosowania do żadnej sytuacji, ani też nie wywołują one aktualnie żadnych skutków, w szczególności przy uwzględnieniu, iż nakładane nimi wymogi w sposób co do zasady analogiczny, uregulowane są w ustawie – Prawo o notariacie.

Jednocześnie nie zachodzą w sprawie przesłanki określone w art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, umożliwiające orzekanie o przepisach, które utraciły już moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jeżeli jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jak wynika bowiem z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- gdy przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych,
- gdy nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą,
- gdy ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej,

ewentualnie zaś, o ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie da wyniku jednoznacznego, w razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00).

W rozpatrywanej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, by kwestionowane we wniosku Krajowej Rady Notarialnej regulacje dotyczące ukształtowania zakresu obowiązków aplikantów notarialnych spełniały powyższe przesłanki. W szczególności należy wskazać, iż obowiązujące przez okres jednego roku i trzech dni zaskarżone przepisy wywołały skutek kształtując definitywnie sytuację prawną w odniesieniu jedynie do tych aplikantów, którzy rozpoczęli z dniem 1 stycznia 2013 r. trzeci rok aplikacji, w związku z czym zobowiązani byli, w myśl § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej w związku z § 2 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie aplikacji notarialnej, sporządzić w okresie obowiązywania rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, w którym kończyli odbywanie aplikacji, co najmniej 10 projektów aktów notarialnych i co najmniej po 2 projekty każdego z dokumentów, o których mowa w art. 79 pkt 1a, 2, 4, 5 i 7 oraz oświadczeń, o których mowa w art. 79 pkt 8 ustawy – Prawo o notariacie. W odniesieniu do pozostałych aplikantów notarialnych objętych kwestionowanymi regulacjami rozporządzeń, obowiązek sporządzenia oznaczonej liczby projektów aktów notarialnych oraz innych czynności notarialnych w toku aplikacji nie zrealizował się w okresie obowiązywania rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r.

w sprawie organizacji aplikacji notarialnej, został natomiast przeniesiony do regulacji art. 71 § 11 ustawy – Prawo o notariacie. Wedle wiedzy Ministra Sprawiedliwości nie zaistniała sytuacja, w której w powyższym stanie rzeczy, z uwagi na jakiegokolwiek prawa lub wolności konstytucyjne, istniałaby potrzeba zmiany sytuacji prawnej adresatów regulacji kwestionowanych przez Krajową Radę Notarialną oraz przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanych norm.

W konsekwencji problem konstytucyjny stanowiący przedmiot skargi Krajowej Rady Notarialnej w zakresie przyjętym do rozpatrzenia przez Trybunał stał się nieaktualny.

### III.

Niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania w sprawie, umotywowanego w pkt II uzasadnienia stanowiska Ministra Sprawiedliwości, odnosząc się merytorycznie do treści wniosku Krajowej Rady Notarialnej i uzasadniając ewentualny wniosek o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych przepisów rozporządzeń z wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli (w brzmieniu obowiązującym w dacie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego) należy wskazać, co następuje.

#### III.1.1.

Uzasadnienie zarzutu niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej koncentruje się na twierdzeniu, iż Minister Sprawiedliwości, przewidując konieczność przygotowania przez aplikantów notarialnych w toku aplikacji określonej liczby projektów aktów notarialnych oraz innych czynności notarialnych, wkroczył w sferę pieczy, jaką samorząd zawodowy notariuszy sprawuje nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza, dokonując ograniczenia, a wręcz wyjęcia spod pieczy samorządu, odpowiedzialności za kształcenie aplikantów.

Powyższy zarzut należy uznać za całkowicie bezpodstawny.

Zagadnienie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego było niejednokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślał, że do ustawodawcy należy określenie jej granic. W wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. sygn. K 12/10 Trybunał wskazał, że „Art. 17 ust. 1 Konstytucji przewiduje możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się na temat treści art. 17 ust. 1 Konstytucji,



wskazał, że precyzuje on cel i granice sprawowanej przez samorzady zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Piecza ta, z wyraźnego nakazu ustrojodawcy, ma być sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Celem sprawowanej pieczy ma być przestrzeganie właściwej jakości czynności składających się na wykonywanie tych zawodów” (wyrok z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10). W wyroku z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10 Trybunał wskazał zaś, że „z uwagi na to, iż dbałość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest pierwotnie zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu, ustawodawca ma pewną swobodę co do zakresu pieczy powierzanej samorządowi. Zakres ten może być więc ograniczony, jeżeli tylko ustawodawca zdecydował się na przyjęcie takiego właśnie modelu, jednocześnie zapewniając w interesie publicznym inne adekwatne środki zagwarantowania należytego poziomu usług świadczonych przez członków korporacji zawodowej.”. W wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. K 6/12, opierając się na dotychczasowym orzecznictwie trybunalskim, Trybunał podkreślił m.in., że „ustawodawca jest obowiązany przekazać samorządowi zawodowemu utworzonemu na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, ale - co należy podkreślić - w kształcie przez siebie określonym”. W orzeczeniu tym podkreślono nadto, że „uprawnienia związane ze sprawowaniem przez samorząd zawodowy ‘pieczy’ obejmują: (...) prawo odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad przygotowania zawodowego oraz na ustalanie merytorycznego zakresu egzaminu zawodowego. (...) Sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego zakłada pewien udział samorządu zawodowego w ustalaniu zasad egzaminu zawodowego. Jednocześnie art. 17 ust. 1 Konstytucji nie określa bliżej ani zakresu, ani form tego współdziałania. Niemniej jednak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, organy danego samorządu powinny mieć ustawowo zagwarantowane instrumenty wywierania wpływu na kształt egzaminu.”.

Odnosząc powyższe rozważania do rozpatrywanej sprawy należy wskazać, iż wprowadzenie przez Ministra Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego do określenia organizacji aplikacji notarialnej, obowiązkowych elementów szkolenia dotyczących praktycznych aspektów wykonywania zawodu – sporządzania aktów oraz innych czynności notarialnych – w żadnym razie nie naruszało normy art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres ingerencji w przygotowanie aplikantów do egzaminu notarialnego, a następnie wykonywania zawodu notariusza, objął bowiem, zgodnie z zakresem wytycznych zawartych w art. 75

ustawy – Prawo o notariacie, jedynie element organizacyjny, związany z wprowadzeniem dodatkowego obowiązku zmierzającego do zwiększenia praktycznego waloru szkolenia aplikacyjnego. Bezpodstawne pozostaje w tym kontekście twierdzenie Krajowej Rady Notarialnej o „wyjęciu spod pieczy samorządu odpowiedzialności za kształcenie aplikantów”. Wszak to właśnie samorząd zawodowy władny był zapewnić wykonanie skarżonych przepisów § 6 ust. 2 oraz § 10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej i wypełnić ukształtowany nimi formalny obowiązek treścią. Winno to nastąpić poprzez ustalenie w jakim trybie aplikanci powinni byli sporządzić określoną liczbę projektów aktów notarialnych i innych czynności notarialnych, ustalenie rodzajów aktów notarialnych niezbędnych do sporządzenia, opracowanie stanów faktycznych stanowiących podstawę sporządzenia obligatoryjnych projektów dokumentów w celu możliwie szerokiego i wszechstronnego sprawdzenia wiedzy i umiejętności aplikantów, określenie sposobu dokonania oceny sporządzonych prac, jak również przeprowadzenie analizy ocen i uwzględnienie płynących z niej wniosków w toku kształcenia aplikantów. Realizacja powyższych zadań, w sposób ustalony przez samorząd notarialny, w ramach powierzonej pieczy, zmierzałyby do zapewnienia rzeczywistej realizacji przez aplikantów notarialnych szkolenia praktycznego.

Jednocześnie zaś ustanowiony skarżonym przepisem obowiązek sporządzania przez aplikantów projektów dokumentów obejmujących czynności notarialne nie godził w istotę pieczy sprawowanej przez samorząd notarialny nad należyty wykonywanie zawodu także i z tej przyczyny, że obejmował najistotniejszy element wiedzy i umiejętności, jaki winien stanowić przedmiot szkolenia w toku aplikacji, prowadzonej przez tenże samorząd.

Przywoływany we wniosku Krajowej Rady Notarialnej argument, że regulacji zawartych w § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej „próżno szukać w przypadku pozostałych samorządów prawniczych”, również nie znajduje uzasadnienia, bowiem usytuowanie zawodu notariusza w systemie organów ochrony prawnej oraz jego funkcja odróżniają ten zawód od zawodu adwokata lub radcy prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2003 r. (sygn. akt K 49/01) podkreślił, że pozycja zawodu notariusza różni się niewątpliwie od pozycji podmiotów świadczących typowe usługi prawnicze, to jest adwokatów i radców prawnych. Rozstrzygnięcia zawarte zatem w ustawach regulujących wykonywanie zawodu notariusza lub adwokata i radcy prawnego nie muszą być identyczne, czy też podobne. Co do regulacji dotyczących organizacji aplikacji wskazać ponadto należy, że

ustawa – Prawo o adwokaturze oraz ustawa o radcach prawnych nie zawierają upoważnienia do określenia w drodze rozporządzenia organizacji aplikacji adwokackiej lub radcowskiej. Szczegółowe warunki odbywania tych aplikacji regulowane są natomiast przez Naczelną Radę Adwokacką lub Krajową Radę Radców Prawnych w drodze regulaminu, a zatem aktu prawnego o mniejszej doniosłości – aktu wewnątrznie obowiązującego. Stąd też wynikają różnice unormowań we wskazanych ustawach.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości regulacja § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej nie ograniczała zatem samorządu notarialnego w przyznanych mu uprawnieniach, lecz tworzyła narzędzie umożliwiające jeszcze bardziej skuteczne sprawowanie pieczy nad przygotowaniem zawodowym aplikantów notarialnych dla lepszego zabezpieczenia interesu publicznego.

### **III.1.2.**

Analizując zarzut niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie należy wskazać, iż opiera się on w szczególności na twierdzeniu, że ustalenie w akcie wykonawczym, iż aplikant powinien sporządzić co najmniej 50 projektów aktów notarialnych i co najmniej 10 projektów każdego z dokumentów, o których mowa w art. 79 pkt 1a, 2, 4, 5 i 7 oraz oświadczeń, o których mowa w art. 79 pkt 8 ustawy – Prawo o notariacie, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego uprawniającego Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji aplikacji notarialnej. W ocenie wnioskodawcy norma wyrażona w § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej stoi również w sprzeczności z określonym w art. 40 ust. 1 pkt 9 ustawy – Prawo o notariacie uprawnieniem Krajowej Rady Notarialnej do ustalania programu aplikacji notarialnej oraz nadzoru nad szkoleniem aplikantów oraz z treścią art. 73 ustawy – Prawo o notariacie wskazującego, iż aplikację notarialną organizuje i prowadzi rada izby notarialnej na podstawie programu ustalonego przez Krajową Radę Notarialną. Nakładając bowiem dodatkowe obowiązki na aplikantów w zakresie dotyczącym szkolenia, § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej stanowi ingerencję w kompetencje Krajowej Rady Notarialnej oraz utrudnia sprawowanie właściwego nadzoru nad szkoleniem aplikantów.

Również powyższe zarzuty, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, nie zasługują na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż ustawodawca rozdzielił kompetencje dotyczące określenia zasad odbywania aplikacji notarialnej i sposobu jej organizacji pomiędzy Ministra Sprawiedliwości, Krajową Radę Notarialną oraz rady izb notarialnych.

Regulacje dotyczące aplikacji notarialnej zawarte zostały w ustawie – Prawo o notariacie oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji aplikacji notarialnej wydanym na podstawie art. 75 ustawy, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną. Przepisy ustawy oraz rozporządzenia w sposób kompleksowy regulują zasady organizacji aplikacji notarialnej, ale także sytuację prawną aplikanta notarialnego, w tym jego obowiązki oraz korelujące z nimi uprawnienia samorządu notarialnego.

Podkreślenia wymaga, że sam fakt ustawowego upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do określenia, po uzgodnieniu z Krajową Radą Notarialną, w drodze rozporządzenia, organizacji aplikacji notarialnej, przesądza o ograniczonej przepisami powszechnie obowiązującego prawa roli samorządu notarialnego w tym zakresie. Odmienna sytuacja dotyczy w tym zakresie aplikacji adwokackiej i radcowskiej, których organizacja została powierzona samorządom zawodowym. Zasady odbywania tych aplikacji określają regulaminy uchwalane przez organy samorządów zawodowych

Zgodnie z art. 40 § 1 pkt 9 ustawy - Prawo o notariacie, do zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej należy ustalanie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów. Obowiązek organizowania szkolenia aplikantów notarialnych został nałożony na rady izb notarialnych w art. 35 pkt 3 ustawy, a wytyczna do wykonania tej kompetencji wynika z art. 73 ustawy, zgodnie z którym organizacja i prowadzenie aplikacji przez radę izby notarialnej odbywa się na podstawie ustalonego przez Krajową Radę Notarialną programu aplikacji.

Zadania organów samorządu zawodowego dotyczą spraw związanych z ustaleniem programu aplikacji i organizacją tej aplikacji zgodnie z ustalonym programem. Obowiązek ustalenia przez Krajową Radę Notarialną programu aplikacji notarialnej jest zatem jednym z elementów szeroko rozumianej organizacji aplikacji notarialnej, a uchwalenie tego programu jest niezbędne do wykonania obowiązku zorganizowania szkolenia przez rady izb notarialnych. Jednocześnie program aplikacji nie jest dokumentem, który może być kształtowany swobodnie przez Krajową Radę Notarialną – jest on bowiem, w zakresie wynikającym z rozporządzenia wydanego na podstawie art. 75 ustawy – Prawo o notariacie, determinowany treścią tego rozporządzenia. Musi bowiem uwzględniać te elementy organizacji szkolenia, które wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Ustawodawca przewidział bowiem mechanizm współkształtowania zasad i sposobu odbywania aplikacji notarialnej

przez Ministra Sprawiedliwości i samorząd notarialny. I tak, niezależnie od kwestionowanego § 6 ust. 2, w rozporządzeniu z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej znalazły się regulacje o podobnym charakterze, dotyczące trybu odbywania aplikacji (§ 5), zakresu i czasu odbywania, w ramach aplikacji, praktyki w sądzie (§ 9), trybu przeprowadzania zajęć seminaryjnych (§ 11), przedmiotów zajęć seminaryjnych (§ 12).

W świetle powyższego, dodany do rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej § 6 ust. 2 w żaden sposób nie wykraczał poza uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia organizacji aplikacji notarialnej i nie godził w kompetencje dotyczące kształtowania programu aplikacji, przysługujące samorządowi zawodowemu notariuszy, wpisując się w dopuszczalny mechanizm współkształtowania przebiegu aplikacji notarialnej.

Odnosząc się do literalnego brzmienia art. 75 ustawy – Prawo o notariacie sprzed nowelizacji wskazać należy, iż zgodnie z definicją słownikową pojęcie organizacja oznacza „sposób, system organizowania czegoś”, organizować zaś, to „układać coś w pewne formy, podporządkowywać regułom, normom, wprowadzać do czegoś ład, organizację, urządzać” (Uniwersalny Słownik Języka Polskiego, red. prof. S. Dubisz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 259-260).

Uwzględniając powyższe, określenie wymogu sporządzenia w trakcie aplikacji notarialnej oznaczonej liczby projektów aktów notarialnych i innych czynności notarialnych stanowiło niewątpliwie określenie elementów konstytuujących aplikację, formy jej odbywania, gwarantowało wprowadzenie do jej toku pewnego porządku, mieszcząc się w pojęciu organizacji aplikacji. Wszak podobne rozwiązania zawarte w rozporządzeniu dotyczyły minimalnego wymiaru i okresu odbywania zajęć seminaryjnych czy zakresu praktyk sądowych. Ich celem, podobnie jak wprowadzenia dodatkowego obowiązku przewidzianego w § 6 ust. 2, była organizacja aplikacji poprzez ustalenie pewnych ram szkolenia, które winny gwarantować należyte przygotowanie zarówno do egzaminu notarialnego, jak i wykonywania zawodu notariusza. Normą art. 6 § 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej Minister Sprawiedliwości nie ograniczył uprawnienia samorządu notarialnego do prowadzenia aplikacji notarialnej czy też ustalania programu aplikacji i sprawowania nadzoru nad szkoleniem aplikantów, o których mowa w art. 40 ust. 1 pkt 9 oraz art. 73 ustawy – Prawo o notariacie (które to uprawnienia muszą być realizowane w granicach wynikających z regulacji powszechnie obowiązujących aktów prawnych), pozostawiając

swobodę ukształtowania sposobu egzekwowania przez samorząd notarialny obowiązków aplikantów wynikających z § 6 ust. 2.

Reasumując, argumentacja przedstawiona we wniosku Krajowej Rady Notarialnej mająca służyć jako uzasadnienie zarzutu niezgodności § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej nie jest przekonująca. W ocenie Ministra Sprawiedliwości rozwiązanie prawne przyjęte we wskazanej regulacji nie pozostawało w sprzeczności z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie.

### III.2.

Zarzuty dotyczące normy wyrażonej w § 10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej w zakresie, w jakim zawiera odesłanie do § 6 ust. 2 tego rozporządzenia, wydają się jedynie konsekwencją zarzutów kierowanych pod adresem § 6 ust. 2.

Należy jedynie zwrócić uwagę, że uzasadnienie zarzutów kierowanych względem § 10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej zdaje się wskazywać że intencją wnioskodawcy był szerszy zakres zaskarżenia, aniżeli wynikający jedynie z odesłania do § 6 ust. 2 tego rozporządzenia. Krajowa Rada Notarialna wskazała bowiem, w uzasadnieniu wniosku, iż „przedstawione w poprzednich punktach wniosku zarzuty mają *mutatis mutandis* zastosowanie do § 10 rozporządzenia w tej jego części, jaka pozostaje w związku z § 6 ust. 2, tj. do obowiązku zamieszczania przez patrona w opinii projektów przygotowanych przez aplikanta aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń wraz z recenzjami co do poprawności ich wykonania.”

O ile zatem, co wynikałoby z literalnego brzmienia petitum wniosku, zaskarżenie §10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej w zakresie, w jakim odsyła do § 6 ust. 2 rozumieć należy jako kwestionowanie konieczności dołączania do opinii o aplikancie przygotowanych przez niego projektów aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń wraz z recenzjami, w liczbie i rodzaju określonym w § 6 ust. 2, o tyle zaskarżenie tego przepisu w zakresie wskazanym w uzasadnieniu wskazywałoby na zakwestionowanie co do zasady samego obowiązku dołączania do opinii o aplikancie wskazanych wyżej projektów dokumentów wraz z ich recenzjami. Bez względu jednak na interpretację zakresu zaskarżenia § 10 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej należy powtórzyć, iż stanowisko przedstawione w pkt III.1. oraz III.2., zachowuje swą aktualność. Obowiązek dołączenia do opinii o aplikancie przygotowanych przez niego projektów aktów notarialnych, dokumentów i oświadczeń wraz z recenzjami realizowany

przez notariusza kierującego szkoleniem aplikanta również mieścił się bowiem w zakresie pojęcia organizacji aplikacji notarialnej, kształtując jedynie formalny wymóg postępowania z przygotowanymi uprzednio, w toku szkolenia, projektami tych pism, nie naruszając przy tym kompetencji samorządu zawodowego notariuszy dotyczących aplikacji notarialnej. Sporządzanie przez aplikantów notarialnych projektów dokumentów obejmujących czynności notarialne oraz podawanie ich recenzji i ocenie stanowi wszakże element szkolenia, bez którego trudno byłoby wyobrazić sobie organizację aplikacji, która przygotowywałaby kandydatów na notariuszy do prawidłowego wykonywania tego zawodu.

### III.3.

Zarzuty dotyczące § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej stanowią konsekwencję objęcia wnioskiem § 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej. Przepis § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej modyfikował bowiem jedynie obowiązek wynikający z treści § 6 ust. 2 w odniesieniu do aplikantów notarialnych, którzy rozpoczęli już w dacie wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego aplikację notarialną.

Również w tym przypadku należy zatem odwołać się do stanowiska przedstawionego w pkt III.1.1 oraz III.1.2, jako uzasadniającego wniosek o stwierdzenie zgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie.

### IV.

Konkludując powyższe rozważania, wyrażam pogląd, iż rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie organizacji aplikacji notarialnej oraz rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie organizacji aplikacji notarialnej w zakresie objętym skargą utraciły moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2014 r., zaś do tego czasu pozostawały zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 40 § 1 pkt 9, art. 73 i art. 75 ustawy – Prawo o notariacie, co uzasadnia przedstawione na wstępie wnioski.

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Michał Królikowski*  
PODSKRĘTARZ STANU