

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia *6 maja* 2014 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodnicząca

Andrzej Wróbel – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2014 r. o odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi Krajowej Rady Notarialnej w zakresie określonym w tym postanowieniu,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE:

1. 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.

2. Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2014 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie określonym w postanowieniu.

2.1. Rada nie przedstawiła dowodów na to, że istnieją podstawy do formułowania pod adresem rozporządzenia zmieniającego zarzutu naruszenia art. 75 prawa o notariacie (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

2.2. Trybunał Konstytucyjny uznał zarzut niezgodności § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji za oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

2.3. Rada żądała stwierdzenia niezgodności z powołanymi wzorcami kontroli zaniechania prawodawczego (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

2.4. Rada domagała 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).

2.5. Trybunał Konstytucyjny uznał za zbędne zajmowanie 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 (art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3. W zażaleniu z 20 stycznia 2014 r. na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2014 r. Rada zaskarżyła „w całości (...) postanowienie, wnosząc o jego uchylenie”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wnioskodawcy przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z art. 36 ust. 6–7 ustawy o TK). Trybunał Konstytucyjny bada w szczególności, czy wydając zaskarżone postanowienie, prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania

wnioskowi dalszego biegu. Oznacza to, że na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał analizuje przede wszystkim te zarzuty, które mogą podważyć trafność ustaleń przyjętych za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

2. Rada zarzuca Trybunałowi „naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (...) przez wadliwe uznanie, że wniosek Rady w części objętej zaskarżonym postanowieniem jest oczywiście bezzasadny w wyniku nieprawidłowego przyjęcia, że procedura poprzedzająca przyjęcie Rozporządzenia zmieniającego była zgodna z art. 75 Ustawy”.

Wnioskodawca twierdzi: „Sposób rozumienia terminu »uzgodnienie«, zamieszczonego w art. 75 Ustawy, został wyjaśniony przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 17 marca 1998 roku (U 23/97, (...)) oraz z 27 czerwca 2013 roku (K 12/10 (...)). (...) Powołując we wniosku zapatrywania prawne Trybunału Konstytucyjnego przedstawione we wcześniejszych orzeczeniach, Wnioskodawca działał (...) w zaufaniu, że pogląd prawny przedstawiony w wyroku z 17 marca 1998 roku w sprawie U 23/97 zostanie nie tylko przywołany ale także zastosowany przy badaniu złożonego wniosku. Tymczasem w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia nie ma jakichkolwiek odniesień do realizacji przez Ministra Sprawiedliwości przy wydawaniu Rozporządzenia zmieniającego czterech elementów procedury uzgodnieniowej (...), co uzasadnia zarzut, że przywołanie wyroku w sprawie U 23/97 pozostało w istocie bez wpływu na treść zaskarżonego postanowienia”.

2.1. W odniesieniu do przytoczonego stanowiska wnioskodawcy trzeba przede wszystkim przypomnieć, że konkretyzacja kryteriów dopuszczalności inicjowania postępowania przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 3–5 Konstytucji musi zawsze następować na tle konkretnych wniosków zgłaszanych przez konkretne podmioty (por. wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, OTK ZU nr 6/2011, poz. 56). Oznacza to, że wynik tej analizy zależy w danym przypadku od okoliczności rozpatrywanej sprawy (por. postanowienie TK z dnia

19 lipca 2011 r., Tw 3/11, OTK ZU nr 4/B/2011, poz. 284). W konsekwencji, sąd konstytucyjny nie może sugerować się poglądem wyrażonym w orzeczeniu, które wydał w ramach innego postępowania, ani poczynionymi tamże ustaleniami. Sam wnioskodawca przyznaje, że „wyroki Trybunału Konstytucyjnego (a także argumentacja prawna zawarta w ich uzasadnieniach) nie mają rzecz jasna w systemie prawa polskiego waloru precedensu”. Nie można także zapominać o tym, że ustawodawca, wskazując w art. 75 prawa o notariacie formę współuczestniczenia „po uzgodnieniu”, nie określił czynności składających się na procedurę uzgadniania, z których wynikałyby prawa i obowiązki podmiotów upoważnionych.

2.2. Niezależnie od powyższego Trybunał odniósł się do przedstawionej w zażaleniu argumentacji.

Wnioskodawca przyznaje, że „Minister Sprawiedliwości w toku procedury legislacyjnej poprzedzającej wydanie rozporządzenia zapewnił Wnioskodawcy informację o projekcie aktu normatywnego (...), określił (wydłużony na wniosek Rady) termin przedstawienia stanowiska (...), a w piśmie z 12 grudnia 2013 roku odniósł się do uwag zgłoszonych przez Wnioskodawcę (...)”.

Rada zarzuca natomiast, że na proces uzgadniania nie składały się takie elementy, jak: „dyskusja o merytorycznej treści (...) projektu”, „możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowania do oczekiwań partnerów (...)”, „wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej”, „protokoły uzgodnień i protokoły rozbieżności w razie utrzymania rozbieżnych stanowisk co do treści aktu”.

W odniesieniu do przytoczonej argumentacji należy zwrócić uwagę na następujące kwestie. Posługiwanie się urządzeniami teleinformatycznymi, umożliwiającymi porozumiewanie się na odległość, pozwala na dokumentowanie przebiegu uzgodnień bez konieczności sporządzania

protokołów rozbieżności, może też zastępować indywidualne spotkania lub pracę w zespołach (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn.. akt K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65, s. 19). Proces negocjacji nie musi być rozbudowany – nie istnieją żadne reguły w odniesieniu do jego formy, przebiegu, trwania ani wymóg wyszczególniania wyraźnie odrębnych etapów dyskusji. Zasadnicze znaczenie ma bowiem wymiana poglądów, tj. nie tyle ujednolicenie czy dostosowanie do oczekiwań drugiej strony, ile podjęte w tym kierunku próby. Nie ulega wątpliwości, że wnioskodawca nie został pozbawiony możliwości zaprezentowania własnego stanowiska.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie podtrzymuje wyrażony w zaskarżonym postanowieniu pogląd, w myśl którego zadanie Rady na gruncie art. 75 prawa o notariacie sprowadza się do współuczestniczenia w procesie tworzenia prawa; rola Rady w tej procedurze nie obejmuje wyrażenia zgody na zaproponowane przez Ministra Sprawiedliwości rozwiązania.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że postawione w zażaleniu zarzuty nie zasługują na uwzględnienie.

3. Rada zarzuca Trybunałowi „naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (...) przez wadliwe uznanie, że wniosek Rady w części objętej zaskarżonym postanowieniem jest oczywiście bezzasadny w wyniku nieprawidłowego przyjęcia, że (...) par. 1 ust. 3 Rozporządzenia nie wywołuje żadnych wątpliwości co do zakresu i natury ciążącego na radzie izby notarialnej obowiązku pomimo braku sprecyzowania kryteriów, którymi powinna kierować się rada izby wyznaczając aplikantowi patrona”.

Znamienne jest, że w zażaleniu wnioskodawca nie podważa trafności rozstrzygnięcia zawartego w pkt 3.1 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia, sprowadzającego się do odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu z uwagi

na oczywistą bezzasadność zarzutu naruszenia przez § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Rada koncentruje się na polemice z poglądem o braku po stronie Trybunału kompetencji do kontroli zaniechania prawodawczego (pkt 3.2 uzasadnienia zaskarżonego postanowienia).

W ocenie wnioskodawcy: „Nie jest trafne stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że Trybunał Konstytucyjny, pełniący rolę ustawodawcy negatywnego, nie może zbadać normy prawnej zawartej w rozporządzeniu pod kątem braku w jej treści elementów ustawowo koniecznych. O tym, że jest inaczej, przekonuje powołany we wniosku wyrok TK z 14 maja 2009 roku w sprawie K 21/08 (...). Trybunał za niezgodny z ustawą zasadniczą ocenił stan, w którym norma prawna nie zawierała wymaganego konstytucyjnie elementu: ustawodawca przyznając prezesowi sądu apelacyjnego kompetencję do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego, nie wskazał choćby ogólnych dyrektyw, którymi powinien kierować się prezes sądu apelacyjnego (...), co spowodowało odebranie samorządowi komorniczemu wpływu na sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego, a to z kolei doprowadziło do naruszenia zarówno art. 2, jak i art. 17 ust. 1 Konstytucji. Z uzasadnienia zaskarżonego postanowienia nie sposób dowiedzieć się, dlaczego pogląd prawny zawarty w wyroku w sprawie K 21/08 nie znajduje zastosowania w sprawie niniejszej”.

3.1. W odniesieniu do przywołanego stanowiska Trybunał Konstytucyjny odsyła wnioskodawcę do rozważań zawartych w pkt 2.1 uzasadnienia niniejszego postanowienia.

3.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że pomieszczone w § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. uregulowanie sprowadza się do określenia czasu, w jakim rada izby notarialnej ma obowiązek wyznaczyć notariusza, u którego aplikant będzie odbywać aplikację.

Wnioskodawca, przekonując, że regulacja ta jest niepełna, nie twierdzi, iż pominięciem, „wymaganym konstytucyjnie elementem” jest niezbędne – z punktu widzenia proceduralnego charakteru kwestionowanego przepisu – doprecyzowanie kwestii terminu na wyznaczenie notariusza, sprowadzające się chociażby do dodatkowego zastrzeżenia typu: „lecz nie wcześniej niż” lub „lecz nie później niż”. Skoro kwestionowany przepis – jako taki – nie reguluje instytucji patronatu, to tym samym nie można skutecznie przekonywać, że pominięciem, „wymaganym konstytucyjnie elementem” jest klauzula odwołująca się do wymogu określonych kwalifikacji notariusza.

Wobec powyższego należy uznać, że w zaskarżonym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny prawidłowo stwierdził brak kogencji w odniesieniu do zaniechania prawodawczego, polegającego na nieistnieniu uregulowania, które wyznaczałoby „odpowiednie kryteria doboru osób sprawujących funkcję patronów”.

3.3. Trzeba nadto zasygnalizować, że Trybunał Konstytucyjny nie ma obowiązku odnosić się do wszystkich powoływanych we wniosku orzeczeń, w szczególności gdy uznaje je za nieadekwatne do rozpoznawanej sprawy. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wyrok z dnia 14 maja 2009 r., wydany w sprawie o sygn. K 21/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67), w toczącym się postępowaniu nie może być skutecznie powoływany na poparcie twierdzeń wnioskodawcy.

W sprawie o sygn. K 21/08 Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 32 ust. 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach), w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego (nie zaś radzie izby komorniczej) uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego asesora (nie zaś aplikanta) komorniczego, jest niezgodny z art. 2 oraz 17 ust. 1 Konstytucji. Co znamienne, Krajowa Rada Komornicza nie kwestionowała uprawnień rady izby komorniczej w tym zakresie. Ponadto,

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego, nie przekracza granic swobody regulacyjnej, wyznaczonej przez art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, w aspekcie wkroczenia w zakres działania samorządu komorniczego, i w konsekwencji pozostaje w zgodzie ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Rozpoznawana sprawa dotyczy terminu (nie tyle zaś o samej instytucji) wyznaczenia przez radę notarialną (nie zaś przez prezesa sądu, funkcjonującego – co oczywiste – poza strukturami samorządu notarialnego) notariusza dla aplikanta w kontekście odbycia aplikacji (nie zaś asesora w kontekście zatrudnienia).

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że nawet przy przyjęciu toku rozumowania zaprezentowanego przez Radę, powoływanie się przez wnioskodawcę w toczącym się postępowaniu na wyrok w sprawie o sygn. K 21/08 nie znajduje uzasadnienia.

3.4. W przekonaniu Rady: „realizację tej zasady [odpowiedniego sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu] powinny zapewniać odpowiednie kryteria doboru osób sprawujących funkcję patronów; aby dobór ten spełniał standard konstytucyjny, organ samorządu notarialnego musi posiadać niezbędne narzędzia prawne”.

Przywołany pogląd potwierdza trafność uznania przez Trybunał sformułowanego we wniosku zarzutu (i argumentacji na jego poparcie) za skierowany przeciwko zaniechaniu prawodawczemu.

Z powyższych względów należy stwierdzić, że przedstawione w zażaleniu zarzuty nie podważają prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia.

4. W zażaleniu Rada zapewnia: „Przedmiotem zaskarżenia Wnioskodawca uczynił przepis w zmienionym brzmieniu a nie przepis zmieniający”. Z drugiej

strony Rada sama sobie przeczy, wskazując na „pozbawienie przez Ministra Sprawiedliwości organów samorządu notarialnego niezbędnych kryteriów ocennych”, tj. kontestowanie zastąpienia poprzedniego brzmienia § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2005 r. nowym brzmieniem tego przepisu.

Oznacza to, że Trybunał Konstytucyjny w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo odczytał zawarte we wniosku stanowisko jako zarzut skierowany przeciwko celowości wprowadzenia w rozporządzeniu z 2005 r. takiej zmiany normatywnej, która kwestię indywidualnych predyspozycji notariusza-kandydata na patrona czyni irrelevantną z punktu widzenia dokonywanego przez radę izby notarialnej wyboru.

Tym samym uzasadnione były, po pierwsze, uznanie przez Trybunał zawartych we wniosku uwag za zaskarżenie § 1 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego, po drugie, odmowa w zaskarżonym postanowieniu uwzględnienia tak sformułowanego żądania z powodu braku wskazania § 1 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego jako przedmiotu kontroli w uchwale Rady nr VIII/82/2013 z 10 czerwca 2013 r.

5. Rada zarzuca Trybunałowi „naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (...) przez wadliwe uznanie, że wniosek Rady w części objętej zaskarżonym postanowieniem jest oczywiście bezzasadny w wyniku nieprawidłowego przyjęcia, że (...) uchylene par. 13 Rozporządzenia jest irrelevantne z punktu widzenia kompetencji przyznanych radom izb notarialnych przez przepisy Ustawy”.

Wnioskodawca podkreśla, że „zaakceptowałby stanowisko Trybunału przesądzające, że uchylene par. 13 Rozporządzenia nie oznacza braku możliwości organizowania przez rady izb notarialnych sprawdzianów i kolokwii dla aplikantów notarialnych. Potwierdzenia zasadności tego poglądu nie sposób doszukać się jednak w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia”.

5.1. W odniesieniu do przytoczonego stanowiska należy przede wszystkim zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania wnioskowi Rady dalszego biegu nie tyle na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy o TK (oczywista bezzasadność), co na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zbędność wydania orzeczenia).

5.2. Rada nie może czynić Trybunału zarzutu z tego, że działa w granicach swoich kompetencji i koncentruje się na analizie dopuszczalności objęcia zaskarżonych przepisów wnioskowaną kontrolą, nie zaś na interpretacji uregulowań zawartych w prawie o notariacie.

Co oczywiste, Trybunał nie dokonuje wiążącej wykładni prawa o notariacie, gdyż obecnie nie posiada takiej kompetencji. W ocenie Trybunału nie sposób jednak dostrzec okoliczności stojących na przeszkodzie przeprowadzaniu kolokwiów i sprawdzianów w oparciu o podjęte przez odpowiedni organ samorządu notarialnego (art. 73 w zw. z art. 40 § 1 pkt 9 prawa o notariacie) uchwały, których zgodność z prawem może podlegać, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, ocenie dokonywanej przez Sąd Najwyższy – w myśl art. 47 prawa o notariacie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2011 r., sygn. akt III ZS 3/11, LEX nr 1101340).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażone w zaskarżonym postanowieniu stanowisko, w myśl którego istnienie uregulowania zamieszczonego w uchylonym § 13 rozporządzenia z 2005 r. nie warunkowało 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.

W świetle powyższego zajmowanie przez Trybunał 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 zostało w zaskarżonym postanowieniu trafnie uznane za zbędne.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.