

6/A/2017

WYROK

z dnia 16 lutego 2017 r.

Sygn. akt U 2/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący

Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 lutego 2017 r., wniosku Krajowej Rady Notarialnej o zbadanie zgodności:

§ 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668) w zakresie, w jakim przewiduje możliwość uzupełnienia przez aplikanta nieobecności po upływie ustawowego okresu aplikacji notarialnej, z art. 72 § 1 i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164),

o r z e k a:

§ 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668 oraz z 2015 r. poz. 2123) jest zgodny z art. 72 § 1 zdanie pierwsze i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1796, 2175 i 2261).

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W piśmie z 3 września 2014 r. Krajowa Rada Notarialna (dalej też: KRN lub wnioskodawca) wniosła o zbadanie zgodności:

1) § 5 ust. 4 zdanie drugie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668; dalej: roz-

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 lutego 2017 r. w Dz. U. poz. 336.

porządzenie z 2013 r.) z art. 72a i art. 75 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164; dalej: prawo o notariacie lub u.p.n.) oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

2) § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość uzupełnienia przez aplikanta nieobecności po upływie ustawowego okresu aplikacji notarialnej, z art. 72 § 1 i art. 75 u.p.n.

Postanowieniem z 18 listopada 2014 r. (sygn. Tw 21/14) Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu wniosku KRN na posiedzeniu niejawnym, odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na oczywistą bezzasadność.

W piśmie z 27 listopada 2014 r. KRN wniosła zażalenie na postanowienie Trybunału z 18 listopada 2014 r. w części, w jakiej odmówiono nadania dalszego biegu wnioskowi o zbadanie zgodności § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. z art. 72 § 1 i art. 75 u.p.n. Postanowieniem z 21 kwietnia 2015 r. (sygn. Tw 21/14) Trybunał uwzględnił zażalenie. Trybunał stwierdził, że ocena zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli wykracza poza zakres wstępnej kontroli wniosku.

1.1. W uzasadnieniu wniosku KRN wskazała, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji posiada legitymację do wystąpienia o zbadanie zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli. Zakres działania KRN został określony w art. 17 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowany w art. 38 i art. 40 u.p.n. Zakres ten obejmuje reprezentowanie osób wykonujących zawód notariusza, sprawowanie pieczy nad jego należytym wykonywaniem, ustalanie programu aplikacji notarialnej oraz nadzór nad szkoleniem aplikantów.

1.2. W ocenie KRN, przewidziany w art. 72 § 1 u.p.n. czas trwania aplikacji notarialnej, tj. 3 lata i 6 miesięcy, to „termin sztywny, nie podlegający ani skróceniu, ani wydłużeniu. Zajęcia muszą rozpocząć się w określonym dniu roku i w określonym dniu roku zakończyć”. Art. 75 u.p.n., ustanawiający upoważnienie do określenia organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej, nie daje Ministrowi Sprawiedliwości prawa do wydłużenia ani skrócenia ustawowego czasu trwania aplikacji notarialnej. Krajowa Rada Notarialna stwierdziła, że o ile wytyczne do wydania rozporządzenia mogą być traktowane dość elastycznie, o tyle sam zakres upoważnienia musi być wykładany bardzo ściśle.

Zdaniem KRN, zaskarżony § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. zezwala na przedłużenie czasu trwania aplikacji notarialnej wobec aplikanta, który przekroczył liczbę dopuszczalnych nieobecności na zajęciach szkoleniowych lub praktycznych. Osoba taka może uzupełnić zaległości w ciągu roku od dnia zakończenia aplikacji. W tym czasie pozostaje aplikantem. Aplikacja takiej osoby w praktyce może trwać nie 3 lata i 6 miesięcy, lecz nawet 4 lata i 6 miesięcy.

Krajowa Rada Notarialna podniosła, że podstawą wydania § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. nie mógł być art. 75 pkt 5 u.p.n. Przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia okresu niemożności pełnienia przez aplikanta notarialnego jego obowiązków, wliczanego do okresu aplikacji, oraz trybu postępowania w przypadku jego przekroczenia. Upoważnienia do określenia „trybu postępowania” nie można utożsamiać z kompetencją do przedłużenia okresu trwania aplikacji powyżej trzech lat i sześciu miesięcy. Katalog zagadnień przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym ma charakter zamknięty. Nie może być interpretowany rozszerzająco. Wydłużenie czasu trwania aplikacji notarialnej w drodze aktu wykonawczego prowadzi do powstania sprzeczności między rozporządzeniem z 2013 r. a ustawą, na podstawie której zostało ono wydane.

1.3. W zażaleniu na postanowienie Trybunału z 27 listopada 2014 r. o odmowie nada-

nia wnioskowski dalszego biegu, KRN powołała kolejne argumenty mające świadczyć o niezgodności zakresowo zaskarżonego § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. z art. 72 § 1 i art. 75 u.p.n.

Po pierwsze, zaskarżony przepis rozporządzenia z 2013 r., „przewidując automatyczne wydłużenie aplikacji” ponad okres wskazany w art. 72 § 1 u.p.n., prowadzi do skutku nieprzewidzianego przez prawo o notariacie.

Po drugie, zakres zastosowania art. 72b u.p.n., dotyczącego udzielania „przerwy” w odbywaniu aplikacji, nie pokrywa się z zakresem zastosowania § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r., przewidującego możliwość uzupełnienia przez aplikanta obecności po upływie terminu aplikacji. Między powołanymi przepisami nie ma związku funkcjonalnego ani logicznego.

Po trzecie, Minister Sprawiedliwości nie może na podstawie aktu podustawowego przyznać sobie uprawnień do zmodyfikowania czasu trwania aplikacji. W świetle prawa o notariacie jest to możliwe wyłącznie przez udzielenie aplikantowi przerwy, w drodze indywidualnej decyzji rady izby notarialnej.

Po czwarte, z wytycznych zawartych w art. 75 u.p.n. jednoznacznie wynika, że Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenie wykonawcze, powinien mieć na uwadze „ustawowy czas trwania aplikacji”. Sformułowanie to wyraźnie wskazuje na wyłączność ustawy, jeżeli chodzi o określenie czasu trwania aplikacji. Ustawa nie przewiduje automatycznego przedłużenia aplikacji ze względu na usprawiedliwione przypadki nieobecności aplikanta na zajęciach. W konkretnym wypadku aplikant nieobecny na zajęciach (z przyczyn usprawiedliwionych) może uzyskać, w drodze indywidualnej decyzji rady izby, zgodę na przerwę w odbywaniu aplikacji, którą wykorzysta na uzupełnienie zaległości.

2. W piśmie z 1 lipca 2015 r. Minister Sprawiedliwości zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość uzupełnienia przez aplikanta nieobecności po upływie ustawowego okresu aplikacji notarialnej, jest zgodny z art. 72 § 1 i art. 75 u.p.n.

2.1. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, nieuzasadnione jest twierdzenie wnioskodawcy, że zaskarżony przepis jest sprzeczny z art. 72 § 1 u.p.n. z uwagi na to, iż *de facto* pozwala na wydłużenie ustawowego czasu trwania aplikacji notarialnej. Z treści § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. wynika, że regulacja ta dotyczy jedynie uzupełnienia przez aplikanta wymaganych obecności po ukończeniu aplikacji. Uzupełnienie obecności nie wydłuża okresu aplikacji.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że instytucja przerwy w odbywaniu aplikacji, o której mowa w art. 72b u.p.n., jest niezależna od uregulowanego przez zaskarżony przepis uzupełnienia wymaganych obecności. Przepisy o przerwie w odbywaniu aplikacji dotyczą sytuacji, w której aplikant z uzasadnionych powodów nie może jej odbywać. Analogiczne regulacje znajdują zastosowanie do aplikantów adwokackich oraz radcowskich, którzy mają prawo do przerwy w odbywaniu aplikacji, zwanej urlopem dziekańskim. Przysługujące aplikantom notarialnym prawo do przerwy w odbywaniu aplikacji nie może być wykorzystane do uzupełniania zaległości. Jest to czas, w którym aplikant nie pełni swoich obowiązków. Nie uczestniczy w zajęciach seminaryjnych ani praktycznych. Przerwa zatrzymuje bieg okresu aplikacji i nie powoduje jego wydłużenia. Zaskarżony § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. nie wyłącza kompetencji rady izby notarialnej do udzielenia zgody na przerwę w odbywaniu aplikacji.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, zakwestionowany zakresowo przepis stwarza możliwość uzupełnienia aplikantom brakujących obecności, koniecznych do ukończenia aplikacji notarialnej. Jest to regulacja, która w szczególności znajduje zastosowanie,

gdy w trakcie ostatnich miesięcy aplikacji, z przyczyn niezależnych i usprawiedliwionych, aplikant nie uczestniczył w większej liczbie zajęć, niż jest to dopuszczalne. Zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r., aplikant jedynie „uzupełnia” niezbędne godziny zajęć, w których nie uczestniczył. Aplikacja nadal trwa 3 lata i 6 miesięcy, „choć jest ona realizowana w dłuższej przestrzeni czasowej”. W konsekwencji – zdaniem Ministra Sprawiedliwości – nie jest prawidłowe twierdzenie, jakoby zaskarżony przepis powodował „automatyczne wydłużenie aplikacji” ponad ustawowy okres. Treść zakwestionowanego przepisu wskazuje na fakultatywność, a nie na automatyzm jego stosowania.

Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na to, że w wypadku aplikacji notarialnej, w przeciwieństwie do adwokackiej i radcowskiej, nie ma możliwości powtarzania przez aplikanta roku szkoleniowego. Brak możliwości uzupełnienia obecności prowadziłby *de facto* do „zniweczenia” odbytego już przez aplikanta okresu szkolenia. Dotyczy to zwłaszcza osób, które przez dwa lub trzy lata wносиły opłaty za aplikację i uczestniczyły we wszystkich wymaganych szkoleniach praktycznych i teoretycznych. W ostatnim zaś roku, z powodów niezależnych od siebie, nie miały możliwości uczestniczenia w zajęciach, a przez to nie mogą otrzymać zaświadczenia o odbyciu aplikacji. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, zaskarżony przepis, wydany na podstawie upoważnienia i wytycznych ustawowych, miał na celu uzupełnienie luki prawnej.

2.2. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r., w zaskarżonym zakresie, nie wychodzi poza ramy upoważnienia przewidzianego w art. 75 u.p.n., lecz stanowi jego wykonanie. Określa tryb postępowania w razie usprawiedliwionego przekroczenia przez aplikanta dozwolonej liczby nieobecności. Zaskarżony przepis nie jest sprzeczny z art. 78a § 1 pkt 5 u.p.n., który stanowi, że rada izby notarialnej skreśla aplikanta notarialnego z listy aplikantów, jeżeli nie ukończył bez usprawiedliwionej przyczyny aplikacji w terminie, o którym mowa w art. 72 § 1 u.p.n.

W kompetencji Ministra Sprawiedliwości leży uregulowanie organizacji i przebiegu aplikacji w taki sposób, aby aplikant – w wypadku usprawiedliwionych nieobecności – miał możliwość uzupełnienia wymaganych obecności. Kwestia ta mieści się w zakresie spraw przekazanych do unormowania w rozporządzeniu na podstawie art. 75 u.p.n. Powołując się na orzecznictwo konstytucyjne, Minister Sprawiedliwości wskazał, że w pojęciu „organizacja aplikacji notarialnej” mieści się cały wachlarz różnorodnych rozwiązań, które mogą w danym wypadku być traktowane jako zasady organizacji aplikacji.

Minister Sprawiedliwości dodał, że § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. służy wykonaniu przepisów ustawowych dotyczących obowiązków aplikanta, którymi są zapoznanie się z całokształtem pracy notariusza oraz przygotowanie się do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu. Ponadto uwzględnia wytyczną ustawową, nakazującą branie pod uwagę możliwych do zaistnienia, szczególnych sytuacji, niepozwalających na odbycie wymaganej liczby zajęć. Zakwestionowany zakresowo przepis jest spójny z regulacjami prawa o notariacie, jak i pozostałymi regulacjami rozporządzenia z 2013 r.

3. W piśmie z 3 stycznia 2017 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim przewiduje możliwość uzupełnienia przez aplikanta wymaganych obecności po upływie ustawowego okresu aplikacji notarialnej, to jest nie później niż w ciągu roku od terminu ukończenia aplikacji, jest zgodny z art. 72 § 1 zdanie pierwsze i art. 75 u.p.n.;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia

2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny stwierdził, że Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z 2013 r., zgodnie z zakresem upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 75 u.p.n., określił zasady i sposób uzupełnienia przez aplikantów notarialnych wymaganych obecności na zajęciach seminaryjnych i praktycznych. Zaskarżony § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. wyróżnia dwie sytuacje. Zdanie pierwsze tego przepisu dotyczy możliwości uzupełnienia przez aplikanta wymaganej liczby obecności na zajęciach praktycznych oraz zajęciach seminaryjnych, po zakończeniu zajęć szkoleniowych w danym roku aplikacji, jednak nie później niż do momentu ukończenia aplikacji zgodnie z art. 72 § 1 u.p.n. Z kolei w zdaniu drugim zaskarżonego przepisu przewidziano możliwość uzupełnienia przez aplikanta wymaganych obecności wyłącznie w zakresie nieobecności usprawiedliwionych, nie później jednak niż w okresie roku od terminu ukończenia aplikacji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w świetle jasnego brzmienia § 8 ust. 5 zdanie pierwsze rozporządzenia z 2013 r., brak jest podstaw do uznania, że treść tego przepisu pozwala na przedłużenie czasu trwania aplikacji notarialnej i tym samym narusza art. 72 § 1 u.p.n. Bardziej złożona argumentacja przemawia za przyjęciem, że również unormowanie przewidziane w zdaniu drugim zaskarżonego przepisu dotyczy wyłącznie zakresu spraw przekazanych do określenia w rozporządzeniu, nie wykraczając poza ramy upoważnienia ustawowego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, treść § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r., interpretowana w świetle całokształtu uregulowań prawa o notariacie, wskazuje, że możliwość uzupełnienia przez aplikanta notarialnego obecności, wyłącznie w zakresie nieobecności usprawiedliwionych, nie później niż w okresie roku od terminu ukończenia aplikacji, nie stanowi przedłużenia czasu trwania aplikacji określonego w art. 72 § 1 u.p.n. To, że uzupełnienie nieobecności może mieć miejsce już po zakończeniu okresu aplikacji, nie daje podstaw do przyjęcia, iż w odniesieniu do osoby konkretnego aplikanta notarialnego nastąpiło wydłużenie czasu trwania aplikacji.

Prokurator Generalny wskazał, że zaskarżona regulacja stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia do określenia czasu niemożności pełnienia przez aplikanta notarialnego jego obowiązków, wliczanego do okresu aplikacji, a także trybu postępowania w przypadku jego przekroczenia. Przepis ten stanowi również realizację tej części upoważnienia ustawowego, która nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek takiego określenia organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej, by zapewnić właściwy poziom szkolenia aplikantów i ich przygotowania do samodzielnego wykonywania zawodu notariusza. Zgodnie z art. 72 § 1 zdanie pierwsze u.p.n., aplikacja polega na zaznajomieniu aplikanta notarialnego z całokształtem pracy notariusza. Zakwestionowany przepis umożliwia spełnienie tego wymagania. Przyjęte rozwiązanie pozwala także na rozwikłanie powstających w praktyce problemów, związanych z usprawiedliwianiem przez aplikantów niemożności uczestniczenia w zajęciach, w szczególności podczas ostatniego roku aplikacji.

Ponadto – w ocenie Prokuratora Generalnego – za zgodnością zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami kontroli przemawia regulacja ustawowa przewidziana w art. 72 § 2 u.p.n. Dotyczy ona wydawania aplikantowi notarialnemu, który odbył aplikację, zaświadczenia o jej odbyciu. Uzyskanie tego zaświadczenia warunkuje możliwość przystąpienia do egzaminu notarialnego. Zaskarżona regulacja pozwala aplikantom notarialnym na uzyskanie wymaganej liczby obecności na zajęciach, a w konsekwencji omawianego zaświadczenia.

3.2. Prokurator Generalny podniósł, że wnioskodawca w żaden sposób nie wyjaśnił,

na czym miałyby polegać niezgodność § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. z art. 72 § 1 zdanie drugie u.p.n. Z uwagi na niewypełnienie ustawowego obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), Trybunał może rozpoznać wnioski na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot oraz wzorce kontroli.

1.1. Krajowa Rada Notarialna (dalej też: KRN lub wnioskodawca) jako przedmiot kontroli w *petitum* wniosku wskazała § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej (Dz. U. poz. 1668, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2013 r.) „w zakresie, w jakim przewiduje możliwość uzupełnienia przez aplikanta nieobecności po upływie ustawowego okresu aplikacji notarialnej”.

Zaskarżony przepis w dwóch zdaniach określa dwa tryby uzupełnienia przez aplikanta notarialnego wymaganej liczby obecności na zajęciach szkoleniowych i praktycznych. Zgodnie ze zdaniem pierwszym § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r., jeżeli aplikant notarialny przekroczył dozwoloną na mocy § 8 ust. 1-3 tego rozporządzenia liczbę nieobecności na zajęciach, może po zakończeniu zajęć szkoleniowych w danym roku aplikacji, jednak nie później niż do momentu ukończenia aplikacji określonego w art. 72 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1796, ze zm.; dalej: prawo o notariacie lub u.p.n.), uzupełnić wymagane obecności. W myśl zdania drugiego zaskarżonego przepisu, jeżeli nieobecności były usprawiedliwione, aplikant może uzupełnić wymagane obecności nie później niż w okresie roku od terminu ukończenia aplikacji, o którym mowa w art. 72 § 1 u.p.n. W konsekwencji wymagane obecności mogą zostać uzupełnione po upływie ustawowego czasu trwania aplikacji, tylko jeżeli nieobecność na zajęciach była usprawiedliwiona.

Wskazany przez KRN zakres zaskarżenia oraz argumenty powołane w uzasadnieniu wniosku jednoznacznie świadczą, że wnioskodawca zakwestionował wyłącznie możliwość uzupełnienia przez aplikanta notarialnego obecności po upływie ustawowego czasu trwania aplikacji. Zaskarżona treść normatywna przewidziana została w zdaniu drugim § 8 ust. 5 rozporządzenia z 2013 r. Krajowa Rada Notarialna nie przedstawiła żadnych argumentów ani dowodów, które miałyby przemawiać za niezgodnością z powołanymi wzorcami kontroli zdania pierwszego zaskarżonego przepisu. W tym zakresie wniosek nie spełnia wymagań ustawowych dotyczących uzasadnienia, przewidzianych w art. 47 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uoTK). Przepis ten znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów.

dziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074). Należy odnotować, że analogiczne wymagania w tym zakresie przywidywał art. 32 ust. 1 – obowiązującej w chwili złożenia wniosku – ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Z powyższych względów przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. Treść normatywna tego przepisu w zasadzie pokrywa się z zakresem zaskarżenia wskazanym w *petitum* wniosku. Nie zachodzi zatem konieczność jego zakresowej kontroli. Natomiast postępowanie w części dotyczącej badania zgodności § 8 ust. 5 zdanie pierwsze rozporządzenia z 2013 r. z powołanymi wzorcami kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2. KRN w *petitum* wniosku zarzuciła niezgodność przedmiotu kontroli z art. 72 § 1 i art. 75 prawa o notariacie.

Art. 72 § 1 zdanie pierwsze u.p.n. przewiduje, że aplikacja rozpoczyna się 1 stycznia każdego roku, trwa 3 lata i 6 miesięcy i polega na zaznajomieniu aplikanta notarialnego z całokształtem pracy notariusza. Zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu, w ramach szkolenia aplikant notarialny jest obowiązany do zaznajomienia się z czynnościami sądów w sprawach cywilnych, gospodarczych i wieczystoksięgowych. W ocenie KRN, zaskarżony przepis jest niezgodny z powołanym wzorcem kontroli, ponieważ pozwala na wydłużenie ustawowego czasu trwania aplikacji notarialnej.

Trafnie podniósł Prokurator Generalny, że KRN nie przedstawiła żadnych argumentów ani dowodów, które miałyby przemawiać za niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 72 § 1 zdanie drugie u.p.n. Zatem postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uoTK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W myśl art. 75 u.p.n., Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej, określi, w drodze rozporządzenia, organizację i przebieg aplikacji notarialnej, w tym:

- 1) zadania aplikanta notarialnego i sposób ich wykonywania,
- 2) termin rozpoczęcia i zakończenia zajęć seminaryjnych oraz przerwy w ich odbywaniu, a także tryb wyznaczenia dodatkowego terminu rozpoczęcia zajęć seminaryjnych,
- 3) tryb i sposób organizacji zajęć seminaryjnych i praktycznych oraz ich rodzaj,
- 4) sposób odbywania aplikacji w przypadku aplikanta notarialnego niebędącego zatrudnionym przez notariusza lub radę izby notarialnej,
- 5) okres niemożności pełnienia przez aplikanta notarialnego jego obowiązków wliczany do okresu aplikacji oraz tryb postępowania w przypadku jego przekroczenia, a także tryb i sposób usprawiedliwiania braku możliwości pełnienia obowiązków aplikanta notarialnego,
- 6) tryb, formę i sposób przeprowadzenia kolokwium, o którym mowa w art. 71 § 12 u.p.n. oraz skład i tryb powołania komisji przeprowadzającej kolokwium.

Minister Sprawiedliwości, określając organizację i przebieg aplikacji notarialnej, powinien mieć na względzie konieczność zapewnienia właściwego prowadzenia aplikacji, odpowiedniego poziomu szkolenia aplikantów notarialnych, sprawdzenia praktycznego przygotowania aplikanta notarialnego do samodzielnego wykonywania czynności notarialnych, o których mowa w art. 79 pkt 2, 4, 7 i 8 u.p.n., oraz właściwego przygotowania do zawodu notariusza, a także mieć na uwadze ustawowy czas trwania aplikacji oraz zaistnienie szczególnych sytuacji uniemożliwiających rozpoczęcie zajęć seminaryjnych w wyznaczonym terminie.

W ocenie KRN, § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 75 u.p.n. Jest również niezgodny z przewidzianą w tym przepisie wytyczną nakazującą uwzględnianie ustawowego czasu trwa-

nia aplikacji.

2. Legitymacja wnioskodawcy.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych przysługuje legitymacja wnioskowa w postępowaniu konstytucyjnym. Art. 191 ust. 2 Konstytucji przesądza, że jest to tzw. rzeczowo ograniczona (szczególna) legitymacja. Podmioty te mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, koncentruje się zatem wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień (zob. szerzej wyroki TK z: 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 65, cz. III, pkt 1.2; 7 lipca 2011 r., sygn. U 8/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 52, cz. III, pkt 1).

Zakres działania Krajowej Rady Notarialnej wynika z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Obejmuje reprezentowanie osób wykonujących zawód notariusza i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu zaufania publicznego. Unormowanie konstytucyjne zostało uszczegółowione w prawie o notariacie. Zgodnie z art. 38 u.p.n., KRN jest reprezentantem notariatu. Z kolei art. 40 § 1 u.p.n. wymienia zasadnicze sprawy należące do zakresu działania KRN. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego postępowania istotne znaczenie ma zaliczenie do tych spraw ustalania programu aplikacji notarialnej oraz nadzoru nad szkoleniem aplikantów (art. 40 § 1 pkt 9 u.p.n.). Zaskarżony przepis, normujący kwestię związaną z organizacją aplikacji notarialnej, dotyczy spraw objętych zakresem działania KRN.

3. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 72 § 1 zdanie pierwsze i art. 75 prawa o notariacie.

3.1. Krajowa Rada Notarialna zarzuciła zakwestionowanemu § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. niezgodność z przepisem upoważniającym do jego wydania, tj. art. 75 u.p.n., a także z art. 72 § 1 zdanie pierwsze u.p.n., który określa czas trwania aplikacji notarialnej. Postawione zarzuty są ściśle ze sobą powiązane i wymagają łącznego rozpoznania.

Problematyka zgodności przepisów rozporządzenia z aktami wyższego rzędu wielokrotnie była przedmiotem rozważań Trybunału. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem dotyczącym art. 92 ust. 1 Konstytucji, konstrukcję rozporządzenia, jako aktu wykonawczego, determinują trzy podstawowe przesłanki. Po pierwsze, może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa. Naruszenie choćby jednego z tych wymagań skutkuje niezgodnością rozporządzenia z hierarchicznie wyższym aktem normatywnym, a w każdym wypadku – z Konstytucją (zob. m.in. wyroki TK z: 31 maja 2010 r., sygn. U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36, cz. III, pkt 4.1; 28 października 2015 r., sygn. U 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 154, a także powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

W świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy na podstawie udzielonego upoważnienia, a nie modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie postanowień ustawy. Wymaganie wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia

jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy. Wymaganie to jednoznacznie świadczy o wykonawczym charakterze rozporządzenia, który odróżnia ten akt normatywny od aktów samoistnych. Zakres swobody organu wydającego rozporządzenie jest wyznaczony pozytywnie – przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania, oraz negatywnie – ze względu na wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi (zob. np. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51, cz. III, pkt 4.2.3 oraz powołane tam orzecznictwo). Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, jakie są przedmiotem ustawy i służą realizacji tych samych celów, które znajdują wyraz w przepisach ustawy. Cel ustawy powinien być określony w oparciu o analizę całokształtu przyjętych w niej rozwiązań (zob. m.in. wyroki TK z: 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, cz. III, pkt 2.2; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3, cz. III, pkt 2.2).

3.2. Rozpoznanie zarzutów postawionych względem zaskarżonego § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. wymaga ustalenia, czy przepis ten został wydany na podstawie upoważnienia ustawowego i zgodnie z wytycznymi przewidzianymi w art. 75 u.p.n. Z uwagi na wymagania konstytucyjne dotyczące rozporządzenia, a w szczególności to, że ma ono na celu wykonanie ustawy, treść przepisu upoważniającego oraz wytyczne do jego wydania powinny być rekonstruowane z uwzględnieniem całokształtu postanowień prawa o notariacie (zob. np. wyrok TK o sygn. K 12/10, cz. III, pkt 4.2 oraz powołane tam orzecznictwo).

Art. 75 u.p.n. upoważnia Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej, do określenia, w drodze rozporządzenia, „organizacji i przebiegu aplikacji notarialnej”. Upoważnienie ustawowe obejmuje między innymi określenie okresu niemożności pełnienia przez aplikanta notarialnego jego obowiązków wliczanego do okresu aplikacji oraz trybu postępowania w przypadku jego przekroczenia, a także trybu i sposobu usprawiedliwiania braku możliwości pełnienia obowiązków aplikanta notarialnego (art. 75 pkt 5 u.p.n.). Zaskarżony § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. przewiduje możliwość uzupełniania wymaganych obecności na zajęciach, w których aplikant nie brał udziału z usprawiedliwionych przyczyn, czyli – w świetle terminologii przewidzianej w art. 75 pkt 5 u.p.n. – określa tryb postępowania w związku z „brakiem możliwości pełnienia obowiązków aplikanta notarialnego”. Zatem § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. został wydany na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Nie można tracić z pola widzenia, że brak zaskarżonej regulacji mógłby powodować trudności stosowania przepisów ustawowych. Jeżeli aplikant przed końcem szkolenia nie uczestniczyłby z usprawiedliwionych przyczyn w zajęciach wymaganych do ukończenia aplikacji, rada izby notarialnej nie mogłaby wydać mu zaświadczenia o odbyciu aplikacji notarialnej (art. 72 § 2 u.p.n.) ani skreślić z listy aplikantów notarialnych na tej podstawie, że nie ukończył „bez usprawiedliwionej przyczyny”, aplikacji notarialnej w ustawowym terminie (art. 78a § 1 pkt 5 u.p.n.). Przyjmując zaskarżony przepis Minister Sprawiedliwości wziął pod uwagę również wymagania stawiane przez art. 78a § 1 pkt 5 u.p.n.

3.3. Zgodnie z art. 75 u.p.n., określając organizację i przebieg aplikacji notarialnej, Minister Sprawiedliwości powinien mieć na względzie między innymi konieczność „właściwego przygotowania do zawodu notariusza”, a także „ustawowy czas trwania aplikacji” oraz „możliwość zaistnienia szczególnych sytuacji uniemożliwiających rozpoczęcie zajęć seminaryjnych w wyznaczonym terminie”. Art. 72 § 1 zdanie drugie u.p.n. przewiduje, że aplikant notarialny w czasie szkolenia zawodowego jest obowiązany do zaznajomienia się z całokształtem pracy notariusza, a także sądów w sprawach cywilnych, gospodarczych i wieczysto-

księgowych. Do obowiązków aplikanta należy między innymi uczestniczenie w przewidzianych programem aplikacji zajęciach seminaryjnych oraz w praktykach (art. 72c u.p.n.). Minister Sprawiedliwości, przewidując możliwość uzupełnienia przez aplikanta notarialnego wymaganych obecności na zajęciach praktycznych i teoretycznych, niewątpliwie uwzględnił wytyczną ustawową nakazującą właściwe przygotowanie aplikanta do wykonywania zawodu notariusza.

Zasadnicza część zarzutów postawionych przez wnioskodawcę koncentruje się na próbie wykazania, że Minister Sprawiedliwości, wydając zaskarżony przepis rozporządzenia z 2013 r., nie uwzględnił wytycznej nakazującej branie pod uwagę „ustawowego czasu trwania aplikacji”, a także naruszył art. 72 § 1 zdanie pierwsze u.p.n., który ten czas określa.

Trybunał podzielił stanowisko wnioskodawcy, że określony w art. 72 § 1 zdanie pierwsze u.p.n. czas trwania aplikacji notarialnej nie może podlegać w drodze rozporządzenia ani skróceniu, ani wydłużeniu. Nie można jednak zgodzić się z twierdzeniem, że przepis ten ustanawia termin sztywny w tym znaczeniu, iż aplikant, który zaczyna szkolenie zawodowe 1 stycznia określonego roku, musi je skończyć dokładnie trzy i pół roku później. „Ustawowy czas trwania aplikacji” to w istocie ramy czasowe (cykl szkoleniowy), w których powinno być prowadzone szkolenie zawodowe. Ustawa określa kalendarzowy początek szkolenia (1 stycznia każdego roku), ale już nie jego kalendarzowy koniec. Nie stanowi, że aplikacja rozpoczyna się 1 stycznia i kończy za 3 lata i 6 miesięcy. W myśl ustawy aplikacja notarialna „trwa 3 lata i 6 miesięcy”. Należy to rozumieć w ten sposób, że cykl szkoleniowy powinien być rozpisany na taki właśnie okres.

Przedstawiona powyżej wykładnia art. 72 § 1 zdanie pierwsze u.p.n. znajduje potwierdzenie w świetle pozostałych przepisów prawa o notariacie. Zgodnie z art. 72b u.p.n., rada właściwej izby notarialnej, w uzasadnionych przypadkach, na wniosek aplikanta notarialnego, może udzielić aplikantowi zgody na przerwę w odbywaniu aplikacji na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Przerwa może być udzielona tylko raz. Udzielenie przerwy nie powoduje wydłużenia ustawowego czasu trwania aplikacji. Nadal szkolenie zawodowe trwa łącznie 3 lata i 6 miesięcy, tyle że jest odbywane w dłuższym okresie kalendarzowym. Zarazem trafnie KRN oraz Minister Sprawiedliwości wskazali, że instytucja przerwy w odbywaniu aplikacji ma odmienny charakter i funkcję od możliwości uzupełnienia wymaganych obecności na zajęciach praktycznych i seminaryjnych. W czasie przerwy aplikant w takich zajęciach nie uczestniczy.

Wbrew twierdzeniom KRN, przewidziana w zaskarżonym przepisie możliwość uzupełnienia wymaganych obecności na zajęciach nie powoduje wydłużenia ustawowego czasu trwania aplikacji ani – tym bardziej – nie skutkuje „automatycznie”. Szkolenie zawodowe w każdym wypadku trwa łącznie 3 lata i 6 miesięcy. Na mocy zaskarżonego przepisu uzupełnione zostają obecności na zajęciach, które miały miejsce w ustawowym czasie trwania aplikacji, a na których aplikant był nieobecny z przyczyn usprawiedliwionych. Uzupełnienie obecności w tym trybie nie polega na realizowaniu nowego programu szkoleniowego ani powtarzaniu całego cyklu szkolenia. Przyjmując zaskarżony § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. Minister Sprawiedliwości wziął pod uwagę ustawowy czas trwania aplikacji. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym przewidzianym w art. 75 pkt 5 u.p.n. funkcją kwestionowanego przepisu jest umożliwienie aplikantowi usprawiedliwienia wcześniejszych nieobecności, a zarazem uzupełnienie obecności na zajęciach wymaganych dla zapoznania się przez aplikanta z całokształtem pracy notariusza.

Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że w braku tego typu regulacji, nieobecności, których z usprawiedliwionych przyczyn aplikant dopuścił się przed końcem ustawowych ram szkolenia, nie mogłyby zostać uzupełnione. Przepisy o aplikacji notarialnej, w przeciwieństwie do regulacji dotyczących aplikacji adwokackiej i radcowskiej (które również mają ustawowo określone ramy czasowe), nie przewidują możliwości powtarzania roku szkolenio-

wego przez aplikanta. W wypadku aplikacji adwokackiej i radcowskiej taka możliwość została przewidziana na mocy właściwych regulaminów odbywania aplikacji, uchwalanych odpowiednio przez Naczelną Radę Adwokacką (na podstawie art. 58 pkt 12 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2016 r. poz. 1999, ze zm.) oraz Krajową Radę Radców Prawnych (art. 60 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2016 r. poz. 233, ze zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że § 8 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia z 2013 r. jest zgodny z art. 72 § 1 zdanie pierwsze i art. 75 u.p.n.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.