



Warszawa, 26.11.2002 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

**RPO/397191/02/HG**

**RPO/42404-I/02/HG**

00-090 Warszawa      Tel.cenlr.5517700  
Al. Solidarności 77      Fax8276453

**Trybunał      Konstytucyjny**

**Warszawa**

**Wniosek**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jedn. tekst Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147).

Wnoszę o stwierdzenie, że:

1. przepis § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych (Dz. U. Nr 77, poz. 829) jest niezgodny z art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002r. Nr 42, poz.369), a tym samym z art. 92 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.
2. przepis § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 maja 2002r. w sprawie przeprowadzania konkursu o wpis na listę, organizacji szkolenia, wzoru listy i legitymacji aplikantów rzecznikowskich (Dz. U. Nr 56, poz. 505) jest niezgodny z art. 39 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001r o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509), a tym samym z art. 92 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

Zgodnie z art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002r. Nr 42, poz. 369) Minister Sprawiedliwości określić miał w drodze rozporządzenia szczegółowy tryb przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych, w tym w szczególności termin ukazania się w prasie ogłoszenia o przeprowadzeniu konkursu, zawartość ogłoszenia, termin składania zgłoszeń, skład i zadania komisji konkursowej, etapy konkursu oraz szczegółowe zasady oceniania kandydatów. Na podstawie art. 71 ust. 4 prawa o notariacie Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych (Dz. U. Nr 77, poz. 829) w § 3 ust. 1 określił, że konkurs dla kandydatów na aplikantów notarialnych przeprowadza rada, których liczba corocznie ustalona jest przez walne zgromadzenie właściwej izby notarialnej, a informację o liczbie miejsc na aplikację we właściwej izbie notarialnej - zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 - powinno zawierać ogłoszenie o konkursie.

Stosownie natomiast do treści art. 39 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509) Prezes Rady Ministrów określić miał w drodze rozporządzenia, sposób przeprowadzania konkursu o wpis na listę aplikantów wzór i sposób prowadzenia tej listy oraz wzór legitymacji aplikanta, a także przedmiot i wymiar szkolenia oraz przedmiot egzaminu kwalifikacyjnego, jak również wysokość wynagrodzenia dla członków Komisji Egzaminacyjnej.

W oparciu o art. 39 ustawy o rzecznikach patentowych Prezes Rady Ministrów w rozporządzeniu z dnia 9 maja 2002r. w sprawie przeprowadzania konkursu o wpis na listę, organizacji szkolenia, wzoru listy i legitymacji aplikantów rzecznikowskich (Dz. U. Nr 56, poz. 505) w § 2 pkt 4 określił, że w ogłoszeniu o konkursie Krajowa Rada Rzeczników Patentowych podaje

minimalną liczbę wniosków, których złożenie warunkuje przeprowadzenie konkursu.

W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Przepis § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych nie może być uznany za wydany zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 71 ust. 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991r. - Prawo o notariacie. Podobnie nie może być uznany za wydany zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 39 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001r. o rzecznikach patentowych zakwestionowany § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeprowadzania konkursu o wpis na listę aplikantów rzecznikowych.

Niezgodność § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych z art. 71 ust. 4 ustawy - Prawo o notariacie, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, polega na przekroczeniu przez Ministra Sprawiedliwości granic upoważnienia jakiego udzielił mu w tym przepisie ustawodawca.

Prawo o notariacie w art. 71 ust. 1 i 3 stanowi, że aplikantem notarialnym może być mianowany ten, kto odpowiada określonym w ustawie wymaganiom (art. 11 pkt 1 - 3). Aplikanta mianuje rada izby notarialnej po przeprowadzeniu przez tę radę konkursu. Stosownie zaś do art. 71 ust. 4 ustawy - Prawo o notariacie Minister Sprawiedliwości określić miał jedynie tryb przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych, w tym w szczególności termin ukazania się w prasie ogłoszenia o przeprowadzeniu konkursu, zawartość

ogłoszenia, termin składania zgłoszeń, skład i zadania komisji konkursowej, etapy konkursu oraz szczegółowe zasady oceniania kandydatów.

Działając na podstawie art. 71 ust. 4 ustawy - Prawo o notariacie Minister Sprawiedliwości w § 3 ust. 1 w.w. rozporządzenia wprowadził natomiast limit miejsc dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację notarialną, który corocznie ustalany jest przez walne zgromadzenie właściwej izby notarialnej, a informację w tym zakresie zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia winno zawierać ogłoszenie o konkursie. Przyjęcie przez Ministra Sprawiedliwości takiej regulacji nie można więc uznać za realizację upoważnienia z art. 71 ust. 4 prawa o notariacie, który nałożył na Ministra Sprawiedliwości wyłącznie obowiązek wskazania trybu przeprowadzania konkursu dla osób ubiegających się na aplikację notarialną.

Niezgodność zakwestionowanego § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeprowadzenia konkursu o wpis na listę, aplikantów rzecznikowskich z art. 39 ustawy o rzecznikach patentowych, a tym samym z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP polega również na przekroczeniu przez Prezesa Rady Ministrów granic upoważnienia jakiego udzielił mu w tym przepisie ustawodawca.

Stosownie do art. 29 ust. 1-4 ustawy o rzecznikach patentowych na listę aplikantów może być wpisana osoba, która spełnia warunki określone w ustawie (art. 29 ust. 1 pkt 1-4) i złoży oświadczenie o pokryciu kosztów aplikacji. Wpis na listę aplikantów następuje po przeprowadzeniu konkursu kandydatów. Przed przeprowadzeniem konkursu Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, ogłasza o możliwości składania przez zainteresowane osoby wniosków o wpis na listę aplikantów. Ogłoszenie o możliwości składania wniosków Prezes Urzędu Patentowego, na wniosek Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, zamieszcza w organie urzędowym Urzędu Patentowego „Wiadomości Urzędu Patentowego”

W myśli art. 39 ustawy o rzecznikach patentowych Prezes Rady Ministrów określić miał jedynie sposób przeprowadzania konkursu o wpis na listę aplikantów, wzór i sposób prowadzenia tej listy oraz wzór legitymacji aplikanta, a także przedmiot i wymiar szkolenia oraz przedmiot egzaminu kwalifikacyjnego, jak również wysokość wynagrodzenia dla członków komisji egzaminacyjnej. A zatem Prezes Rady Ministrów określić miał w rozporządzeniu regulacje proceduralne związane z przeprowadzeniem konkursu. Natomiast w oparciu o ten przepis Prezes Rady Ministrów w § 2 pkt 4 rozporządzenia wprowadził limit wniosków, których złożenie warunkuje przeprowadzenie konkursu i limit ten Krajowa Rada Rzeczników Patentowych podaje w ogłoszeniu o konkursie.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał jakie wymogi musi spełniać rozporządzenie aby mówić o jego konstytucyjności i legalności. W szerokim rozumieniu pojęcie konstytucyjności prawa dotyczy nie tylko relacji Konstytucja - ustawa, ale obejmuje także badanie konstytucyjności kwestionowanego aktu. Relacje te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tych przepisów Konstytucji, które określają sposób wydawania aktów podustawowych (wyrok z dnia 5 listopada 2001r. w sprawie U 1/01 OTK 2001/8/247). W obszernym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że rozporządzenie może być uznane za legalne jeżeli spełnia określone warunki. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu, ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania oraz w zgodzie z normami Konstytucji, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi.

W wyroku z dnia 5 listopada 2001r. (w sprawie nr U 1/01 OTK 2001/8/247) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „z treści art. 92 Konstytucji RP wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego. W tym celu nałożony został na

ustawodawcę obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do jej realizowania. W ten sposób rozporządzenie wykonawcze zostało mocno związane z wolą ustawodawcy. Określone zostały ściśle granice, w których wydający rozporządzenie ma możliwość wyboru rozwiązań. Dlatego organ wydający rozporządzenie jest ściśle związany delegacją ustawową. Każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych."

Rozporządzenie zatem musi mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego i być aktem wydanym w celu wykonania ustawy. Ponadto - jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny - brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w nim niewymienionych.

Odnosząc powyższe uwagi do treści kwestionowanego § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych oraz § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie przeprowadzenia konkursu o wpis na listę aplikantów rzecznikowskich stwierdzić należy, że wprowadzają one ograniczenia podmiotowe w zakresie gwarantowanej ustawą możliwości ubiegania się o mianowanie aplikantem notarialnym, czy też o wpis na listę aplikantów rzecznikowskich. Minister Sprawiedliwości wprowadzając limit miejsc dla kandydatów ubiegających się o mianowanie na stanowisko aplikanta notarialnego ograniczył możliwość uzyskania mianowania jedynie do osób, które zmieściły się w ustalonym limicie. Pozbawił tym samym takiej możliwości osoby, które wprawdzie uzyskały pozytywny rezultat w konkursie, ale znalazły się poza ustalonym limitem miejsc. Natomiast Prezes Rady Ministrów, uzależniając przeprowadzenie konkursu od minimalnej liczby

wniosków, ograniczył możliwość ubiegania się o uzyskanie wpisu na listę aplikantów rzecznikowskich w sytuacji, gdy wniosków złożono poniżej ustalonego limitu. Nie oceniając potrzeby wprowadzenia tego typu ograniczeń stwierdzić należy, że nie były one dopuszczalne w ramach upoważnienia zawartego w art. 71 ust. 4 prawa o notariacie i art. 39 ustawy o rzecznikach patentowych. Treść tych upoważnień nie pozostawia bowiem wątpliwości, że ustawodawca przyznał Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Sprawiedliwości kompetencje normodawcze do określenia jedynie trybu i sposobu przeprowadzania konkursu. A zatem zarówno Prezes Rady Ministrów jak i Minister Sprawiedliwości posiadali kompetencje wyłącznie do uregulowania w akcie wykonawczym kwestii proceduralnych związanych z przeprowadzeniem konkursu. Upoważnienia te nie uprawniały Prezesa Rady Ministrów ani Ministra Sprawiedliwości do wprowadzenia ograniczeń o charakterze podmiotym w realizacji przez osoby ubiegające się o uzyskanie statusu aplikanta ustawowo zagwarantowanego im w tym zakresie prawa.

Ponadto podkreślić należy, że wprowadzenie w aktach wykonawczych tego rodzaju regulacji narusza także art. 65 ust.1 Konstytucji RP. Aplikacja to pewien etap przygotowania do wykonywania zawodu. Z wpisem na listę aplikantów rzecznikowskich czy też mianowaniem na stanowisko aplikanta notarialnego związane jest ściśle prawo obywatela do wyboru i wykonywania określonego zawodu. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że art. 65 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza jednak nieograniczonej swobody w tym zakresie. Wyraźne określenie przesłanek, od spełnienia których zależy wykonywanie danego zawodu należy do ustawodawcy. Zdaniem Trybunału oczywiste jest, że takie regulacje mogą wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Zarazem jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu - jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki - dopuszczalne są tylko stosownie do

ogólnych zasad oraz kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą być one ustanowione tylko w ustawie i tylko gdy jest to konieczne ze względu na ochronę ważnego interesu publicznego i tylko w zakresie, który nie narusza istoty regulowanej wolności lub prawa. Oznacza to, że ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności (wyrok z dnia 19 marca 2001. K 32/00 OTK 2001/3/50, wyrok z dnia 7 maja 2002r. SK 20/00 OTK - A 2002/3/29). A zatem, o ile istniała potrzeba wprowadzenia wskazanych wyżej ograniczeń, mogło nastąpić to wyłącznie w ustawie i z zachowaniem kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Reasumując należy stwierdzić, że zaskarżone przepisy § 3 ust. 1 i § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości są niezgodne z art. 71 ust. 4 prawa o notariacie, zaś § 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów jest niezgodny z art. 39 ustawy o rzecznikach patentowych, a tym samym wymienione przepisy są niezgodne z art. 92 ust. 1 i 65 ust. 1 Konstytucji RP, bowiem Prezes Rady Ministrów i Minister Sprawiedliwości przekroczyli granice upoważnienia ustawowego, co stanowi wystarczający warunek do uznania ich niekonstytucyjności.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w sentencji wniosku.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll