



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 grudnia 2018 r.

Pozycja 73

## WYROK

z dnia 4 grudnia 2018 r.

Sygn. akt SK 10/17\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres – przewodniczący

Julia Przyłębska

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – sprawozdawca,

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 4 grudnia 2018 r., skargi konstytucyjnej J.Z. i L.Z. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 47 § 1 i 2 w związku z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.) oraz art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 tej ustawy z art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłączały możliwość poddania incydentalnej kontroli zgodności z prawem (Konstytucją lub ustawą) uchwały Krajowej Rady Notarialnej lub izby notarialnej, wydanych na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 tej ustawy, przez sąd powszechny lub sąd administracyjny w toku postępowania innego niż wywołanego wnioskiem (skargą) Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego, a także przez to, że dozwalały na wydanie orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela na podstawie przepisu podstawowego w sytuacji, w której podstawą takiego rozstrzygnięcia może być wyłącznie przepis ustawy,
- 2) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowią podstawę dla Krajowej Rady Notarialnej do wydania uchwały, mocą której organy izb notarialnych gromadzą informacje prywatne o konkretnym notariuszu, stanowiące jednocześnie jego dane osobowe, tj. dane o wysokości przychodu i dochodu osiągniętego w danym miesiącu, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a także w zakresie, w jakim stanowią podstawę do wydania przez Krajową Radę Notarialną uchwały naruszającej zasadę proporcjonalności w ograniczeniu praw i wolności poprzez ustalenie wysokości składki mie-

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2018 r. w Dz. U. poz. 2314.

- sięczonej na potrzeby samorządu notarialnego powiązanej z wysokością przychodu notariusza,
- 3) art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, poprzez brak upoważnienia ustawowego określającego kompletnie zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych co do treści uchwały Krajowej Rady Notarialnej określającej wysokość składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego,
  - 4) art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 7, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji:
    - a) w przypadku, w którym uchwałę Krajowej Rady Notarialnej należy uznać za źródło prawa wewnątrznie obowiązującego, i w zakresie, w jakim normy te zezwalają na wydawanie aktu wewnątrznie obowiązującego stanowiącego podstawę do decyzji wobec obywateli – członków samorządu notarialnego,
    - b) w zakresie, w jakim Krajowa Rada Notarialna staje się wyłącznym podmiotem do określenia w sposób dowolny i niekontrolowany zasad, wysokości i charakteru składki płaconej przez notariuszy, co sprzeczne jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego, oraz przez to, że umożliwiają Krajowej Radzie Notarialnej uchwalenie składek na poziomie przekraczającym rażąco potrzeby organów samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy i tym samym umożliwiają Krajowej Radzie Notarialnej podejmowanie decyzji w sferze, która jest zastrzeżona do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia notariuszy danej izby notarialnej, co stanowi przejaw działania bez podstawy prawa i poza granicami prawa,
    - c) przez to, że nie określają one granic pojęcia „potrzeba samorządu zawodowego”, zasad określania wysokości (w tym górnej granicy) składki na potrzeby samorządu notarialnego, a co uniemożliwia organom samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy wykonywania obowiązku konstytucyjnego polegającego na sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w celu ochrony zawodu albo co dozwala na takie działanie, które wykonywaniem tego obowiązku nie jest, bowiem sprzeczne jest ono z interesem samych notariuszy,
    - d) przez to, że naruszają istotę samorządu zawodowego ustanowionego na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji dozwalając na – z pozoru – nieograniczony zakres regulacji przez Krajową Radę Notarialną kwestii sposobu poboru i wysokości składki na potrzeby samorządu notarialnego na zasadach określonych dla „innych rodzajów samorządów”, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji w sytuacji, w której przymusowość członkostwa w samorządzie utworzonym zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji warunkująca możliwość wykonywania zawodu stanowi przyczynę, dla której nie sposób odmówić możliwości kontroli działalności jego organów, w tym kontroli sądowej, oraz istnienia wymogu ustawowej limitacji ich działalności,
  - 5) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz § 1 ust. 1 i 2 uchwały składkowej z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim powoduje ich stosowanie powstanie sytuacji, w której uiszczając faktycznie różną kwotę składki (ponad kwotę 700,00 zł) notariusze otrzymują takie same „świadczenia” ze strony samorządu notarialnego, przez co naruszona zostaje zasada równości wobec prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej, a także w zakresie, w jakim nie uwzględniają one zasad udziału w zysku lub stra-

- cie wspólnika spółki partnerskiej określonych w umowie spółki przyjmując apriorycznie, że udział taki zawsze jest równy,
- 6) art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz § 1 ust. 2 uchwały składkowej z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji w zakresie, w jakim dozwalają na uzależnienie lub uzależniają wysokość składki na potrzeby samorządu notarialnego od przychodu podmiotu niebędącego notariuszem (spółki partnerskiej), a przez to umożliwiają organom samorządu notarialnego kontrolę wysokości przychodów spółki partnerskiej w celu weryfikacji prawidłowości odprowadzonej lub przeznaczanej do odprowadzenia składki, co stanowi ograniczenie wolności gospodarczej dla takiego podmiotu oraz naruszenie jego prawa do prywatności niewynikające wprost z ustawy oraz nieuzasadnione ochroną interesu publicznego, a także w zakresie, w jakim dają możliwość faktycznego obciążenia podmiotu niebędącego notariuszem obowiązkiem opłacania składek na potrzeby samorządu notarialnego, co stanowi nałożenie obowiązku opłacania tychże składek na podmiot, który nie jest adresatem norm zawartych w rozdziale 3 działu I prawa notarialnego, to jest na spółkę partnerską będącą podmiotem prawa handlowego, podczas gdy jedynym adresatem norm zawartych w powołanych przepisach może być wyłącznie notariusz jako członek samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy,
- 7) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz § 1 ust. 1 i 2 uchwały składkowej z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22, art. 84 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji w zakresie, w jakim nakładają one na notariuszy (w tym wykonujących zawód w formie spółki partnerskiej) osobiste, bezzwrotne, przymusowe świadczenie na rzecz samorządu, przyjmujące charakter podatku obrotowego (lub daniny publicznej) bez jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego i z naruszeniem zasady proporcjonalności,
- 8) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 26 § 1 tej ustawy z art. 65 ust. 1 Konstytucji przez to, że umożliwia pozbawienie członka samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy prawa wykonywania zawodu w oparciu o przepis rangi podustawowej w sytuacji, gdy wyjątki od zagwarantowanej konstytucyjnie wolności wyboru i wykonywania zawodu może określać wyłącznie ustawa,

o r z e k a:

**Art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291 oraz z 2018 r. poz. 398, 723, 1496, 1629 i 1669) rozumiany w ten sposób, że przewidziany w nim nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad uchwałami organu samorządu notarialnego wyklucza uwzględnienie przez sąd sprzeczności z prawem uchwał organu samorządu notarialnego w postępowaniu w sprawie przysługujących notariuszowi praw lub wolności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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 większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. J.Z. i L.Z. (dalej: skarżący) wnieśli skargę konstytucyjną, w której zakwestionowali zgodność:

1) art. 47 § 1 i 2 w związku z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164, ze zm.; dalej: prawo o notariacie) oraz art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 tej ustawy z art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłączają możliwość poddania incydentalnej kontroli zgodności z prawem (Konstytucją lub ustawą) uchwały Krajowej Rady Notarialnej lub izby notarialnej, wydanych na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 tej ustawy, przez sąd powszechny lub sąd administracyjny w toku postępowania innego niż wywołanego wnioskiem (skargą) Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego, a także przez to, że pozwalają na wydanie orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela na podstawie przepisu podustawowego w sytuacji, w której podstawą takiego rozstrzygnięcia może być wyłącznie przepis ustawy,

2) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowią podstawę dla Krajowej Rady Notarialnej do wydania uchwały, mocą której organy izb notarialnych gromadzą informacje prywatne o konkretnym notariuszu, stanowiące jednocześnie jego dane osobowe, tj. dane o wysokości przychodu i dochodu osiągniętego w danym miesiącu, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a także w zakresie, w jakim stanowią podstawę do wydania przez Krajową Radę Notarialną uchwały naruszającej zasadę proporcjonalności w ograniczeniu praw i wolności poprzez ustalenie wysokości składki miesięcznej na potrzeby samorządu notarialnego powiązanej z wysokością przychodu notariusza;

3) art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, poprzez brak upoważnienia ustawowego określającego kompletnie zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych co do treści uchwały Krajowej Rady Notarialnej określającej wysokość składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego;

4) art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 7, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji:

a) w przypadku, w którym uchwałę Krajowej Rady Notarialnej należy uznać za źródło prawa wewnętrznie obowiązującego, i w zakresie, w jakim normy te zezwalają na wydawanie aktu wewnętrznie obowiązującego stanowiącego podstawę do decyzji wobec obywateli – członków samorządu notarialnego,

b) w zakresie, w jakim Krajowa Rada Notarialna staje się wyłącznym podmiotem do określenia w sposób dowolny i niekontrolowany zasad, wysokości i charakteru składki płaconej przez notariuszy, co sprzeczne jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego, oraz przez to, że umożliwiają Krajowej Radzie Notarialnej uchwalenie składek na poziomie przekraczającym rażąco potrzeby organów samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy i tym samym umoż-

liwiają Krajowej Radzie Notarialnej podejmowanie decyzji w sferze, która jest zastrzeżona do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia notariuszy danej izby notarialnej, co stanowi przejaw działania bez podstawy prawa i poza granicami prawa,

c) przez to, że nie określają one granic pojęcia „potrzeba samorządu zawodowego”, zasad określania wysokości (w tym górnej granicy) składki na potrzeby samorządu notarialnego, a co uniemożliwia organom samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy wykonywania obowiązku konstytucyjnego polegającego na sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w celu ochrony zawodu albo co dozwala na takie działanie, które wykonywaniem tego obowiązku nie jest, bowiem sprzeczne jest ono z interesem samych notariuszy,

d) przez to, że naruszają istotę samorządu zawodowego ustanowionego na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji dozwalając na – z pozoru – nieograniczony zakres regulacji przez Krajową Radę Notarialną kwestii sposobu poboru i wysokości składki na potrzeby samorządu notarialnego na zasadach określonych dla „innych rodzajów samorządów”, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji w sytuacji, w której przymusowość członkostwa w samorządzie utworzonym zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji warunkująca możliwość wykonywania zawodu stanowi przyczynę, dla której nie sposób odmówić możliwości kontroli działalności jego organów, w tym kontroli sądowej, oraz istnienia wymogu ustawowej limitacji ich działalności,

5) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz § 1 ust. 1 i 2 uchwały składkowej z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim powoduje ich stosowanie powstanie sytuacji, w której uiszczając faktycznie różną kwotę składki (ponad kwotę 700,00 zł) notariusze otrzymują takie same „świadczenia” ze strony samorządu notarialnego, przez co naruszona zostaje zasada równości wobec prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej, a także w zakresie, w jakim nie uwzględniają one zasad udziału w zysku lub stracie wspólnika spółki partnerskiej określonych w umowie spółki przyjmując apriorycznie, że udział taki zawsze jest równy,

6) art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz § 1 ust. 2 uchwały składkowej z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji w zakresie, w jakim dozwalają na uzależnienie lub uzależniają wysokość składki na potrzeby samorządu notarialnego od przychodu podmiotu niebędącego notariuszem (spółki partnerskiej), a przez to umożliwiają organom samorządu notarialnego kontrolę wysokości przychodów spółki partnerskiej w celu weryfikacji prawidłowości odprowadzonej lub przeznaczonej do odprowadzenia składki, co stanowi ograniczenie wolności gospodarczej dla takiego podmiotu oraz naruszenie jego prawa do prywatności niewynikające wprost z ustawy oraz nieuzasadnione ochroną interesu publicznego, a także w zakresie, w jakim dają możliwość faktycznego obciążenia podmiotu niebędącego notariuszem obowiązkiem opłacania składek na potrzeby samorządu notarialnego, co stanowi nałożenie obowiązku opłacania tychże składek na podmiot, który nie jest adresatem norm zawartych w rozdziale 3 działu I prawa notarialnego, to jest na spółkę partnerską będącą podmiotem prawa handlowego, podczas gdy jedynym adresatem norm zawartych w powołanych przepisach może być wyłącznie notariusz jako członek samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy,

7) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz § 1 ust. 1 i 2 uchwały składkowej z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22, art. 84 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji w zakresie, w jakim nakładają one na notariuszy (w tym wykonujących zawód w formie spółki partnerskiej) osobiste, bezzwrotne, przymusowe świadczenie na rzecz samorządu, przyjmujące charakter podatku obrotowego (lub daniny publicznej) bez jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego i z naruszeniem zasady proporcjonalności,

8) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z art. 26 § 1 tej ustawy z art. 65 ust. 1 Konstytucji przez to, że umożliwia pozbawienie członka samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy prawa wykonywania zawodu w oparciu o przepis



rangi podustawowej w sytuacji, gdy wyjątki od zagwarantowanej konstytucyjnie wolności wyboru i wykonywania zawodu może określać wyłącznie ustawa.

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle poniżej opisanego stanu faktycznego:

Uchwałą z 18 grudnia 2010 r., nr VII/99/2010, w sprawie składki na potrzeby samorządu notarialnego, Krajowa Rada Notarialna – na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie – uchwaliła składkę miesięczną na potrzeby samorządu zawodowego na rok 2011.

Skarżący w 2011 r. prowadzili kancelarię notarialną w formie spółki partnerskiej. Izba Notarialna w Warszawie wystąpiła z pozwem o zasądzenie od nich solidarnie określonej kwoty tytułem należnych składek samorządowych za 2011 r. Sąd rejonowy wydanym w postępowaniu upominawczym wyrokiem z 19 marca 2015 r. uznał roszczenie powódki i zasądził tę kwotę. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia sąd rejonowy uznał między innymi, że zarzuty skarżących zmierzające do wykazania niezgodności z prawem spornej uchwały nie mogą podlegać badaniu w przedmiotowej sprawie. Sąd okręgowy wyrokiem z 31 maja 2016 r. zmienił wyrok sądu rejonowego, uwzględniając apelację skarżących tylko w części – w tej, w której zarzucała ona wadliwość orzeczenia co do ustalonego w nim sposobu odpowiedzialności za zapłatę składki. Sąd okręgowy nie uwzględnił natomiast zarzutu dotyczącego legalności uchwały składkowej. Stwierdził, że skuteczne badanie legalności uchwały w sposób żądany przez skarżących byłoby możliwe w trybie art. 189 k.p.c. tylko w przypadku istnienia materialnoprawnej podstawy takiego roszczenia.

Zarzuty sformułowane w poszczególnych punktach *petitum* skargi konstytucyjnej uzasadniono w sposób następujący:

Ad 1) Jeśli chodzi o zarzut niezgodności z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, skarżący, omówiwszy wzorce wynikające z tych przepisów Konstytucji, przede wszystkim przez przytoczenie wybranego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzili, że art. 47 § 1 prawa o notariacie „(...) jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim wyłącza możliwość badania zgodności z prawem uchwał samorządu notarialnego w indywidualnych sprawach toczących się przed sądami powszechnymi”. Zdaniem skarżących, upoważnienie przyznane w zaskarżonym przepisie Ministrowi Sprawiedliwości nie powinno wyłączać możliwości zbadania w konkretnej toczącej się przed sądem powszechnym sprawie legalności uchwał samorządu notarialnego. Jak zauważyli, świadczenie z tytułu składek ma cechy świadczenia cywilnoprawnego, jego podstawą – w zakresie wysokości składki oraz sposobu jej wyliczenia – jest uchwała składkowa, a sprawa o zapłatę składek podlega kognicji sądu powszechnego. Podkreślili przy tym: „Sądy obu instancji mimo takiego «udziału» norm [u]chwały składkowej odmówiły zbadania jej legalności powołując się na wyłączne uprawnienie w tym zakresie Ministra Sprawiedliwości, a określone w art. 47 § 1 [prawa o notariacie]”.

W ocenie skarżących, stanowisko zajęte w ich sprawie przez sądy powszechne, oznacza brak indywidualnej kontroli norm wyrażonych w uchwałach organów samorządu notarialnego. To znaczy, że żaden podmiot, poza Ministrem Sprawiedliwości, nie jest uprawniony w żadnej sprawie do powołania się na nielegalność tego rodzaju uchwał. Zatem żaden podmiot nie ma prawa kwestionowania wysokości świadczenia płaconego z tytułu składki, a obowiązek jego płacenia jest egzekwowany w drodze przymusu państwowego w postępowaniu egzekucyjnym.

Ich zdaniem, kompetencja przyznana Ministrowi Sprawiedliwości wiąże się z nadzorem nad działalnością samorządu zawodowego i jako taka nie powinna wykluczać innych środków prawnych służących kontroli działalności tego samorządu, w tym nie powinna ograniczać notariuszom prawa do sądu w zakresie możliwości wzruszenia omawianych uchwał. W przeciwnym razie zostają oni pozbawieni prawa do rozpoznania konkretnej sprawy cywilnej, np. sprawy o zapłatę zaległych składek członkowskich. Dodali przy tym, że badanie uchwały przez Sąd Najwyższy w trybie art. 47 § 1 prawa o notariacie dotyczy jedynie jej legalności, a nadto, że wobec zastosowanego w art. 47 § 1 prawa o notariacie terminu zawitego, po jego upływie żaden

podmiot nie może już jej zakwestionować, nawet jeśli wydano ją z oczywistym naruszeniem prawa.

W ten sposób – w opinii skarżących – dochodzi do sytuacji, w której „akt o randze podustawowej, wydany na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 [prawa o notariacie], staje się podstawą wydanego orzeczenia o prawach i obowiązkach notariuszy i nie podlega kontroli zgodności z Konstytucją lub ustawą, do czego uprawniony jest sąd powszechny”. Art. 47 § 1 prawa o notariacie wyłącza bowiem możliwość dokonywania oceny legalności uchwały podjętej przez organ samorządu notarialnego przez sędziego podlegającego wyłącznie Konstytucji i ustawom. Sąd powszechny nie powinien być „zwolniony” z rozstrzygania o legalności podstawy prawnej dochodzonego roszczenia wywodzącej się z norm o charakterze podustawowym. Zdaniem skarżących, regulacja taka jest niezgodna z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Ad 2) Uzasadniając kolejny zarzut, skarżący wyjaśnili, że uchwała składkowa przewiduje stawkę procentową i odnosi ją do wartości wynagrodzenia notariusza pobranego przez niego z tytułu dokonanych czynności. W związku z tak określonym sposobem wyliczenia składki, izba notarialna – w celu weryfikacji prawdziwości oświadczeń notariuszy – może żądać ujawnienia danych finansowych prowadzonej przez notariusza kancelarii. Zdaniem skarżących, narusza to prawo do prywatności i ochrony danych osobowych.

Omówiwszy wybrane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące konstytucyjnych praw wywodzonych z art. 47 i art. 51 Konstytucji, skarżący podkreślili, że ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie w ustawie. Tymczasem w ich sprawie ograniczenia te wynikają z aktu podustawowego, niewymienionego w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Skarżący wskazali nadto, że prawo o notariacie nie przewiduje kompetencji Krajowej Rady Notarialnej do pozyskiwania i gromadzenia informacji o wysokości wynagrodzenia notariuszy w danym miesiącu ani też nie nakłada na notariuszy obowiązku ujawnienia takich informacji.

W ocenie skarżących, ograniczenie tego rodzaju może być uznane za przydatne (ze względu na uprawnienia samorządów zawodowych mające swe źródło w art. 17 ust. 1 Konstytucji), lecz nie jest niezbędne. Jak stwierdzili: „I jakkolwiek (...) art. 17 ust. 1 uprawnia samorządy zawodowe, w tym samorząd notarialny, do poboru składki od swoich członków na sfinansowanie potrzeb działalności tychże samorządów, o tyle nie sposób uznać, że niezbędnym jest po pierwsze ustalenie jej w taki sposób, aby «mimowolnie» nawet gromadzić dane o przychodach notariuszy, po drugie aby ustalać ją w powiązaniu do tych przychodów w ogóle. Żadna z wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie przemawia za dopuszczeniem takiego sformułowania uchwał wydawanych na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 [prawa o notariacie]”. Skarżący zaznaczyli, że organy samorządów zawodowych innych zawodów prawniczych przyjęły odmienne rozwiązania, co dowodzi, że osiągnięcie celów wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji jest możliwe bez gromadzenia informacji o przychodach członków samorządu.

Ad 3) Skarżący, uzasadniając zarzut niezgodności art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, stwierdzili przede wszystkim, że – ich zdaniem – uchwała wydana na podstawie wymienionych przepisów ustawowych, choć nie jest aktem wskazanym w art. 87 Konstytucji, to ze względu na cel i zakres normowania ma charakter rozporządzenia.

Zauważyli najpierw, że uchwały składkowej nie sposób uznać za akt wewnętrzny w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Akty, o których mowa w tym przepisie nie mogą bowiem stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów indywidualnych. Zaznaczyli, że określenie „decyzja” należy rozumieć jako każdy indywidualny i konkretny akt prawny, który kształtuje sytuację prawną określonych podmiotów. Tymczasem – co podkreślili – uchwała składkowa stanowi materialną podstawę powództwa o zapłatę zaległych składek, jest źródłem praw i obowiązków „konkretnych podmiotów, jednak zamkniętych w kręgu grupy obywateli zrzeszonych w samorządzie

notarialnym”. Gdyby więc traktować uchwałę składkową jako akt prawa wewnętrznego, to byłaby ona oczywiście sprzeczna z art. 93 ust. 2 Konstytucji.

Jako dodatkowy argument przemawiający przeciwko temu, że uchwała składkowa jest aktem prawa wewnętrznego, skarżący wskazali, iż nieopłacenie składek może stanowić nadto podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec notariuszy (art. 50 prawa o notariacie).

Stwierdziwszy, że uchwała składkowa jest „swego rodzaju rozporządzeniem”, skarżący przeanalizowali przepisy stanowiące podstawę do wydawania uchwał tego rodzaju z punktu widzenia wymagań określonych w art. 92 Konstytucji. Wskazali, że zgodnie z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie przedmiotem uchwał, o których mowa, jest ustalenie wysokości składek miesięcznych pobieranych na potrzeby samorządu notarialnego. Unormowaniu temu zarzucili nieokreśloność („potrzeby samorządu notarialnego”) oraz brak kryteriów ustalania wysokości składek. Brak jakichkolwiek wskazówek dla Krajowej Rady Notarialnej w obu wskazanych sprawach powoduje, że jest ona uprawniona, by ustalić wysokość składki na dowolnym poziomie, jak też przeznaczyć tę składkę na dowolne potrzeby uznane przez Radę za „potrzebę samorządu notarialnego”. To – zdaniem skarżących – uzasadnia wnioski, że kwestionowane przepisy nie zawierają wytycznych wymaganych przez art. 92 Konstytucji.

Skarżący dodali przy tym, że Krajowa Rada Notarialna ma w omawianym zakresie władzę „dyskrecjonalną”, gdyż żaden notariusz nie ma wpływu na przeznaczenie wpłaconych składek, a ich wysokość i przeznaczenie nie mogą być nadto weryfikowane przed sądem powszechnym.

Ad 4) Uzasadniając kolejny zarzut, a mianowicie zarzut niezgodności zaskarżonej regulacji z art. 93 ust. 2 Konstytucji, skarżący wyjaśnili, że stawiają ten zarzut „(...) wyłącznie z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez Wysoki Trybunał, że uchwała Krajowej Rady Notarialnej wydana na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 [prawa o notariacie] stanowić może wyłącznie akt prawa wewnętrznego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji”. Nadto podali argumenty podobne jak we wcześniejszym punkcie.

Skarżący stwierdzili, że kwestionowane przepisy naruszają także art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji. Niedookreśloność pojęcia „potrzeby samorządu zawodowego” i nieprecyzyjność zasad określania wysokości składek pozwalają Krajowej Radzie Notarialnej w sposób dowolny regulować sprawy poboru i wysokości składki na potrzeby samorządu notarialnego. Sprzeciwia się to istocie samorządu zawodowego ustanowionego na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem skarżących, kwestionowana regulacja uniemożliwia „organom samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy wykonywanie obowiązku konstytucyjnego polegającego na sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w celu ochrony zawodu albo co dozwala na takie działanie, które wykonywaniem tego obowiązku nie jest, bowiem sprzeczne jest ono z interesem samych notariuszy”.

W ocenie skarżących, realizacja celów określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji wymaga współdziałania organów samorządu zawodowego notariuszy na wszystkich szczeblach, aby ujednoczyć stanowiska, uwzględniając potrzeby i oczekiwania wszystkich członków tego samorządu dla jego dobra i ochrony. Owo dobro ma także aspekt majątkowy. Dlatego – jak zaznaczyli – każdy notariusz ma nie tylko obowiązek opłacania składek, ale też prawo do zgodnej z prawem i interesem całego samorządu dystrybucji tych składek. W przeciwnym wypadku, jeśli środki pochodzące ze składek notariuszy są przeznaczane na inne cele niż związane z potrzebami samorządu lub są pobierane w zawyżonej, nieuzasadnionej wysokości, samorząd notarialny, w szczególności Krajowa Rada Notarialna, narusza interes każdego z notariuszy, działając z pogwałceniem dyrektywy ochrony praw członków.



Ad 5) Omówiwszy wybrane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej, skarżący zarzucili art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie niezgodność z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący stwierdzili: „Model idealny zakłada, że każdy z członków samorządu notarialnego z jednej strony partycypuje w «kosztach jego utrzymania» w równym stopniu, płacąc składkę na jego potrzeby, z drugiej zaś uzyskuje «korzyści» z tego tytułu w takim samym, równym stopniu. Przy czym potrzeby samorządu notarialnego nie zostały określone przez ustawodawcę oraz Krajową Radę Notarialną, zaś przez «korzyści» należy rozumieć np. możliwość wykonywania zawodu (przymus członkowski), reprezentacja organów samorządu, negocjacja umów generalnych ubezpieczenia itp. Należy w tym miejscu poczynić stwierdzenie, że zakres profitów z tytułu opłacania składki w zasadzie jest niezmienny dla każdego notariusza – każdy z członków samorządu ma takie same prawa wynikające z członkostwa”.

Przyjęty model określania wysokości składki – zdaniem skarżących – zakłada liniowy wzrost obciążenia każdego z notariuszy wprost proporcjonalnie do osiąganego przychodu. Jak zauważyli, stosowany przez Krajową Radę Notarialną system wydaje się *prima facie* sprawiedliwy, gdyż „[k]ażdy, poza notariuszami najmniej zarabiającymi, płaci po równo, tzn. składka stanowi zawsze taki sam ciężar po stronie notariusza”. Jednak – jak podkreślili – „gdy weźmie się pod uwagę kwoty, które otrzymuje się z przemnożenia wynagrodzenia poszczególnych notariuszy ze stawką procentową, okazuje się, że zakres wysokości składek jest znaczący”. Skarżący dodali, że trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie nakładania na poszczególnych notariuszy obowiązku pokrywania potrzeb notariatu w różnym stopniu, skoro każdy z nich jest „równym” beneficjentem świadczeń ze strony notariatu. Zauważyli przy tym po raz kolejny, że w przypadku innych samorządów zaufania publicznego stawkę określono na jednolitym poziomie (np. radcowie prawni, adwokaci, ale także inżynierowie budownictwa, architekci).

Skarżący uznali, że stosowanie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz uchwały składkowej ujawnia jeszcze jeden aspekt naruszenia zasady równości. Otóż do opłacenia składki zobowiązani są zarówno notariusze prowadzący indywidualne kancelarie, jak i ci, którzy czynią to w spółce partnerskiej. W każdym przypadku składka uiszczana jest od wysokości wynagrodzenia pobranego przez notariusza z tytułu dokonanych czynności notarialnych, przy czym w pierwszym przypadku dotyczy to całości wynagrodzenia pobranego przez jednego notariusza, w drugim – wynagrodzenia pobranego przez spółkę i podzielonego przez liczbę notariuszy będących współnikami spółki partnerskiej. Takie uregulowanie nie przewiduje możliwości innego niż równe rozłożenia ciężaru zapłaty składki przez notariuszy wykonujących zawód w ramach spółki partnerskiej. Skarżący zaznaczyli przy tym, że nie można przyjąć, iż współnicy mogą ustalić inne zasady partycypacji w ciężarze opłacanej składki. Podkreślili, że wyłącznym i jedynym podmiotem zobowiązanym do zapłaty składki jest notariusz, nie zaś spółka partnerska.

Ad 6) W kolejnych punktach skargi skarżący zakwestionowali konstytucyjność nie tylko przepisów prawa o notariacie, ale także niektórych postanowień uchwały składkowej.

Skarżący uznali, że art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, a także § 1 ust. 2 uchwały składkowej są niezgodne z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji. Wskazali, że ustawodawca przewidział możliwość prowadzenia kancelarii notarialnej na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej (art. 4 § 3 prawa o notariacie). Spółka partnerska, prowadzona przez notariuszy, staje się beneficjentem ich pracy, tj. wszelki przychód generowany przez notariuszy-partnerów stanowi jej przychód. Przychód ten powiększa majątek nie współników, lecz spółki. Zarówno wysokość wynagrodzenia z tytułu dokonanych czynności notarialnych w spółce partnerskiej, jak i sposób jego podziału między współników stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa prowadzonego przez spółkę partnerską, a przy tym informację chronioną przez art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Zdaniem skarżących, kwestionowana regulacja narusza wolność działalności gospodarczej, pozwalając na nieproporcjonalną ingerencję w prawo do ochrony danych podmiotów zbiorowych odrębnych w sensie prawnym od ich członków.

W ocenie skarżących § 1 ust. 2 uchwały składkowej nie może stanowić podstawy do pobierania składek przez samorząd notarialny, ingeruje bowiem w sferę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa spółki partnerskiej, a nadto przekracza dopuszczalny zakres podmiotowy regulacji wyznaczony przez art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący dodali, że rozwiązanie przyjęte w zaskarżonych przepisach prawa o notariacie i postanowieniach uchwały składkowej powoduje obciążenie obowiązkiem płacenia składki podmiot niebędący notariuszem, tj. spółkę partnerską. Przychód uzyskuje bowiem spółka partnerska, nie zaś notariusze w niej uczestniczący.

Konsekwencją przyjętej konstrukcji – jak podkreślili skarżący – jest możliwość poznania przepływów pieniężnych i sytuacji majątkowej spółki partnerskiej przez podmiot „trzeci”. Obowiązek udostępnienia takich danych nie wynika przy tym z żadnego przepisu rangi ustawowej. Skutkiem przyjętego rozwiązania „jest wygenerowanie takiego konglomeratu norm prawnych, które wkraczają w wolności i prawa (w tym majątkowe) innych od notariuszy podmiotów bez upoważnienia ustawowego i bez usprawiedliwienia interesem publicznym”.

Ad 7) Wobec art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 ust. 1 i 2 uchwały składkowej skarżący sformułowali następnie zarzut niezgodności z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22, art. 84 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji.

Zdaniem skarżących, składka określona uchwałą składkową ma cechy podatku obrotowego, a zatem przybiera postać daniny publicznej. Nadto – jak zauważyli – możliwe jest dochodzenie jej zapłaty przy użyciu przymusu sądowego oraz egzekucji, jej nieopłacenie może skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, a nadto nie wiąże się ona z obowiązkiem spełnienia świadczenia wzajemnego i ma charakter bezzwrotny. Stwierdzili: „O ile dopuszczalnym byłoby stwierdzenie, że składka uiszczana przez notariuszy nie stanowi podatku (daniny publicznej), lecz swoiste świadczenie wynikające z wypełnienia przez samorząd notarialny zadań publicznych, o tyle nie można go wyartykułować z uwagi na sposób ukształtowania obowiązku zapłaty składki przez notariuszy dokonany [u]chwałą składkową”.

Skarżący, założywszy, że składka płacona przez notariuszy ma cechy szeroko rozumianej daniny publicznej, uznali, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie przez to, iż nie zawierają żadnych wytycznych co do sposobu ustalania wysokości i charakteru składki, naruszają „zasady legislacji podatkowej określone w Konstytucji”. Podnieśli ponadto, że naruszają prawo własności w zakresie, w jakim pozwalają na wprowadzenie takiej formy składki, która przybiera postać podatku obrotowego i nie ma odpowiedniego umocowania w ustawie.

Ad 8) Uzasadniając ostatni z postawionych zarzutów, skarżący oprócz art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie i przywołanego związkowo art. 26 § 1 tej ustawy, wskazali jeszcze art. 50 oraz art. 50 § 1 pkt 4 prawa o notariacie. Skarżący podnieśli, że wobec powiązania obowiązku partycypacji w kosztach działalności notariatu z odpowiedzialnością dyscyplinarną, „odpowiednio” sformułowana uchwała składkowa może stanowić zarówno barierę wstępowania nowych członków do samorządu (z powodu zbyt dużych obciążeń finansowych), jak i być „narzędziem” regulowania liczebności tego samorządu. Wobec tego kwestionowana regulacja – zdaniem skarżących – narusza konstytucyjną wolność wykonywania zawodu.

2. Krajowa Rada Notarialna, w piśmie z 12 lipca 2017 r., wniosła o stwierdzenie, że:

1) art. 47 § 1 i 2 w związku z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 oraz art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie są zgodne z art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie są zgodne z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie są zgodne z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie są zgodne z art. 7, art. 17 ust. 1 oraz art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji,

5) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej są zgodne z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 2 uchwały składkowej są zgodne z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji,

7) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej są zgodne z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22, art. 84 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji,

8) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 w związku z art. 26 § 1 prawa o notariacie są zgodne z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Krajowa Rada Notarialna w odniesieniu do poszczególnych punktów uzasadniła swe stanowisko w sposób następujący:

Ad 1) Odwołując się do wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością samorządów zawodowych, a także uwzględniając regulacje prawa o notariacie przewidujące uprawnienia tego ministra względem notariatu, Krajowa Rada Notarialna podniosła, że nadzór ten obejmuje także ustalanie składek członkowskich i ma charakter realny. Podkreśliła, że każdy obywatel (w tym każda osoba wchodząca w skład samorządu notarialnego) ma możliwość kontaktu z Ministrem Sprawiedliwości (lub jego przedstawicielem) w celu zasygnalizowania określonych kwestii, w tym także poruszanych w skardze konstytucyjnej J.Z. i L.Z. Dodała, że podobne regulacje w zakresie nadzoru przewidziano w przypadku innych samorządów zawodowych (adwokatów, radców prawnych, komorników sądowych).

Krajowa Rada Notarialna wskazała dodatkowo, że istnieje cykliczna możliwość kontrowania jej uchwał (w tym uchwał dotyczących składek), gdyż izby notarialne i sama Rada pochodzą z demokratycznych wyborów, wybierane są na określony czas, a każdy notariusz ma wpływ na ich funkcjonowanie. Podkreśliła przy tym, że przez 6 lat utrzymywany jest analogiczny jak w zakwestionowanej skardze mechanizm określania wysokości składki, co oznacza, że rozwiązanie takie jest aprobowane.

Krajowa Rada Notarialna uznała, że ze względu na status notariusza w polskim porządku prawnym, przyznanie prawa zwracania się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego tylko Ministrowi Sprawiedliwości realizuje gwarancje określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zaznaczyła również, że wyznaczony termin skorzystania z tego uprawnienia jest odpowiedni – umożliwia bowiem „należyte zbadanie i ocenę przedmiotu sprawy przez Ministra Sprawiedliwości”. Natomiast art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji są nieadekwatnymi wzorcami kontroli wobec zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej.

Ad 2) Krajowa Rada Notarialna uznała, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie w sposób bezpośredni i niepozostawiający wątpliwości określają tryb, zakres i cel ustalenia wysokości składek członkowskich. W jej ocenie, ze względu na autonomię notariatu jako samorządu zawodowego, wystarczające jest odwołanie się przez ustawodawcę do „potrzeb organów samorządu notarialnego” – analiza konkretnych potrzeb i aktualnej sytuacji jest dokonywana przez organy samorządu, co pozwala na szybkie i sprawne reagowanie na zmieniające się okoliczności.

Wskazała przy tym, że notariusz, wykonując czynności notarialne i pobierając za nie wynagrodzenie, nie jest osobą prywatną, lecz działa jako osoba zaufania publicznego. Stwierdziła, że wobec tego – w zakresie wykonywania zawodu – do notariusza nie mają zastosowania przepisy o ochronie prywatności, w szczególności taksa notarialna nie należy do danych ze sfery majątkowej, gdyż jest ona opłatą za urzędowe działanie funkcjonariusza publicznego. Rada podkreśliła, że dostęp do danych notariusza dotyczy tylko danych związanych *stricte* z wykonywaniem jego czynności zawodowych.

W ocenie Krajowej Rady Notarialnej, nawet gdyby uznać, że kwestionowane przepisy ingerują w prawo do prywatności, to ingerencja ta jest uzasadniona zasadami i wartościami wynikającymi z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, której przejawem jest zasada solidaryzmu zawodowego. Rada zaznaczyła, że określając tak, a nie inaczej wysokość składki, brano pod uwagę okoliczność zróżnicowania dochodów notariuszy ze względu na lokalizację ich kancelarii (większe i mniejsze miejscowości). Ustalenie stałej opłaty skutkowałoby radykalnym jej wzrostem w stosunku do części notariuszy (w tym tych, którzy płacą obecnie opłatę minimalną).

Ad 3) Krajowa Rada Notarialna stwierdziła, że art. 92 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatny do oceny zarzutów sformułowanych w skardze, które nie dotyczą w ogóle takich aktów jak rozporządzenia. Jej zdaniem, nie można też skonfrontować zaskarżonej regulacji z art. 7 Konstytucji, gdyż przepis ten dotyczy organów władzy publicznej, a Rada takim organem nie jest.

Ad 4) Krajowa Rada Notarialna, omówiwszy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 17 ust. 1 Konstytucji, podniosła, że obowiązek uiszczania składek ma ścisły związek z koniecznością realizowania potrzeb samorządu notarialnego.

Wskazała przy tym na następujące okoliczności:

– przychód izb notarialnych powstały ze składek wpłaconych przez notariuszy przeznaczony jest na finansowanie działalności samorządu notarialnego; z tego przychodu rady izb notarialnych wpłacają co miesiąc składkę na rzecz Krajowej Rady Notarialnej w wysokości stanowiącej iloczyn ustalonej w uchwale kwoty oraz liczby notariuszy danej izby notarialnej, prowadzących kancelarie notarialne, według stanu na ostatni dzień miesiąca, za który opłacana jest składka;

– w celu realizacji potrzeb samorządu notarialnego izby notarialne mogą – z posiadanych środków finansowych – tworzyć fundusze celowe, w szczególności z przeznaczeniem na:

a) wspieranie tworzenia i wdrażania innowacyjnych rozwiązań informatycznych, w tym programów służących pracy notariuszy,

b) pomoc w prowadzeniu i rozwoju kancelarii notarialnych, w tym pomoc w zakupie publikacji, opracowań naukowych i programów informatycznych,

c) pomoc socjalną notariuszom i emerytowanym notariuszom;

– Krajowa Rada Notarialna corocznie do 31 marca zatwierdza w formie uchwał przygotowany przez skarbnika Krajowej Rady Notarialnej plan budżetu na rok bieżący oraz wykonanie budżetu, a także bilans i rachunek wyników za rok poprzedni;

– wszystkie wydatki zatwierdzane są przez Krajową Radę Notarialną i przeznaczane są na:

a) działalność Krajowej Rady Notarialnej, w tym m.in. na: koszty bieżącej działalności, obsługę prawną, działalność Wyższego Sądu Dyscyplinarnego (obsługa organizacyjno-biurowa, wynagrodzenie członków składów sądujących, protokolanta), utrzymanie i obsługę systemu Rejestry Notarialne (rejestr spadkowy, lista użytkowników zgodnie z art. 37a prawa o notariacie), współpracę z notariatami innych państw oraz organizacjami skupiającymi notariaty państw europejskich, jak i spoza Europy, szkolenia, kongresy, konferencje, działalność informacyjną i promocyjną samorządu, dofinansowania i darowizny, diety członków KRN,



b) wydatki związane z utrzymaniem biura KRN: koszty eksploatacyjne, wynagrodzenie pracowników

– w ramach wydatków, które zostały poniesione w ostatnim czasie wyszczególniono wydatki związane z organizacją 25-lecia Notariatu oraz Spotkania Samorządu Notarialnego.

Ad 5) Krajowa Rada Notarialna nie zgodziła się z zarzutem niezgodności zaskarżonych przepisów prawa o notariacie i postanowień uchwały składkowej z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, wskazując raz jeszcze, iż przyjęte rozwiązanie czyni zadość zasadzie sprawiedliwości społecznej, uwzględnia specyfikę zawodu notariusza oraz zapewnia gwarancję nadzoru Ministra Sprawiedliwości.

Ad 6) W kolejnym punkcie uzasadnienia Krajowa Rada Notarialna podkreśliła, że w uchwale składkowej mowa jest o notariuszach prowadzących jedną kancelarię notarialną na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej, a następnie sumie wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne przez wszystkich notariuszy prowadzących kancelarię notarialną – ta kwestia powinna mieć priorytetowe znaczenie z punktu widzenia oceny zaskarżonych regulacji.

Ad 7) Krajowa Rada Notarialna uznała za nieuzasadnione stanowisko skarżących o podatkowym charakterze składki. Jej zdaniem, jest ono nie do pogodzenia m.in. ze statusem zawodu notariusza oraz charakterem i celem wydatków, które są ponoszone przez samorząd notarialny.

Ad 8) Krajowa Rada Notarialna podniosła, że odpowiedzialność dyscyplinarna, z którą może wiązać się pozbawienie prawa wykonywania zawodu, jest standardem przyjmowanym przez ustawodawcę. Dodała, że przystępując do danego samorządu zawodowego, każda osoba musi być świadoma obowiązków z tego wynikających, mając możliwość dokonania odmiennego wyboru.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 7 sierpnia 2017 r. wniósł o umorzenie postępowania 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; dalej: otpTK) 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; dalej: pwotpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Jeśli chodzi o kolejne punkty zaskarżenia, swe stanowisko w odniesieniu do nich Prokurator Generalny uzasadnił następująco:

Ad 1) Zarzut z punktu pierwszego *petitum* skargi konstytucyjnej – zdaniem Prokuratora Generalnego – oparty jest na twierdzeniu, że art. 47 § 1 i 2, art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie nie zezwalają, by członkowie samorządu notarialnego poddali sądowej kontroli uchwały Krajowej Rady Notarialnej oraz izb notarialnych. Ponieważ jednak mamy do czynienia ze skargą konstytucyjną, to – w ocenie Prokuratora – zarzut ten należy zawęzić do uchwały składkowej.

Prokurator Generalny nie podzielił tak sformułowanego zarzutu. Podkreślił, że czynności podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w ramach nadzoru nie mogą mieć wpływu na uprawnienia członków samorządu notarialnego w zakresie kontroli legalności uchwał organów tego samorządu. Zaznaczył, że art. 199<sup>1</sup> k.p.c. przeciwdziała automatycznemu odrzucaniu pozwów tylko dlatego, że dana sprawa nie jest „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i nie powierzono jej rozpoznania sądowi powszechnemu. Dodał, że jeszcze przed wprowadzeniem do porządku prawnego art. 199<sup>1</sup> k.p.c. sądy – uwzględniając art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji – przyjmowały, że jeśli nawet sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu nie jest sprawą cywilną w ujęciu materialnym ani formalnym, ani sprawą toczącą się według przepisów k.p.k., a przy tym ustawa nie zastrzega, że do jej rozpoznania właściwy



jest inny sąd, to sprawę tę rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym (zob. postanowienie SN z 21 maja 2002 r., sygn. akt III CK 53/02).

Prokurator Generalny zauważył też, że uprawnienia uchwałodawcze samorządu notarialnego podlegają kontroli organów państwowych. Wskazał, że samorządowy charakter organizacji nie wyłącza sądowego rozstrzygnięcia sporów między nią a jej członkami. Z istoty bowiem samorządu zawodowego wynika, że o prawach samej organizacji i o stosunkach między nią a członkami decydują członkowie, a więc stosunki te mają charakter stosunków opierających się na zasadzie równorzędności i jako takie mają charakter cywilnoprawny. Stwierdził więc, że skarżący mogą zaskarżyć uchwałę składkową do sądu powszechnego. Dopiero w przypadku odrzucenia pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. uzasadniony byłby – w ocenie Prokuratora – zarzut naruszenia prawa do sądu. Prokurator wywiódł z tego wniosek, że skarżący w istocie nie uzyskali ostatecznego rozstrzygnięcia, z którego wynikałby brak drogi sądowej.

Jeśli chodzi o zarzuty, w których skarżący nawiązali do zasady niezawisłości sędziów i ich podległości jedynie Konstytucji oraz ustawom, a w związku z tym do oceny przez sąd legalności aktów podustawowych, Prokurator Generalny zauważył, że choć sądy w sprawie skarżących odmówiły badania legalności uchwały składkowej, nie jest to równoznaczne z brakiem możliwości kontroli tego aktu normatywnego. Zdaniem Prokuratora, źródłem przedstawionego problemu jest nie treść zaskarżonej normy, lecz jej zastosowanie w jednostkowej sprawie.

Prokurator Generalny dodał, że skarżący w tej części swej skargi zarzucili kwestionowanym przepisom, iż pozwalają na wydanie orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela na podstawie przepisu podustawowego, podczas gdy podstawą takiego rozstrzygnięcia może być tylko przepis ustawy. Zdaniem Prokuratora, tak sformułowanego zarzutu nie powiązali z przywołanymi przez nich wzorcami kontroli i nie wyjaśnili, w jaki sposób naruszono tu prawo do sądu, zasadę niezawisłości sędziowskiej oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji. Jak zauważył Prokurator – skarżący nie odnieśli się w uzasadnieniu do art. 47 § 2 prawa o notariacie mimo wskazania go jako przedmiotu kontroli, a nadto nie wyjaśnili, w jakim zakresie przywołane jako związkowe art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie wpływają na odtworzenie treści normy prawnej zaskarżonej w punkcie pierwszym skargi.

Prokurator Generalny, podsumowując swe stanowisko odnośnie punktu pierwszego skargi, stwierdził, że wskazane wyżej argumenty powodują niedopuszczalność wydania orzeczenia, skutkującą umorzeniem postępowania.

Ad 2) Jeśli chodzi o drugi zarzut postawiony w skardze, Prokurator Generalny zauważył, że zaskarżone przepisy prawa o notariacie stanowią podstawę do wydania przez Krajową Radę Notarialną uchwały ustalającej wysokość składek miesięcznych. Na ich podstawie wydano uchwałę o określonej treści, która – zdaniem skarżących – narusza zasadę ochrony życia prywatnego i zasadę wyrażoną w art. 51 Konstytucji. Treść tej uchwały nie jest jednak argumentem przemawiającym za niekonstytucyjnością ustawowych przepisów, na podstawie których została wydana (art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie). Z tego względu Prokurator Generalny stwierdził, że wobec braku adekwatnych argumentów uzasadniających zarzut, postępowanie w zakresie ten zarzut obejmującym podlega umorzeniu.

Ad 3) Jeśli chodzi o trzeci zarzut skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny uznał, że skarżący nie przedstawili argumentów uzasadniających niezgodność kwestionowanej regulacji z art. 7 Konstytucji, ograniczając się do wskazania sprzeczności z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej. W odniesieniu do tego drugiego wzorca, Prokurator podkreślił, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie zawierają delegację do wydania aktu o charakterze wewnętrznym, a nie rozporządzeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator dodał, że art. 92 ust. 1 Konstytucji nie wyraża konstytucyjnych wolności i praw, a zatem nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną, co prowadzi do wniosku, że także w tym zakresie postępowanie powinno być umorzone.

Ad 4) Odnosząc się do zarzutu czwartego, Prokurator Generalny stwierdził, że skarżący także w tym przypadku wskazali przepisy Konstytucji, z których nie wynikają ani prawa, ani wolności konstytucyjne.

Ad 5) W kolejnym zarzucie skarżący jako wzorce kontroli podali art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny zaznaczył po pierwsze, że skarżący nie wskazali żadnego konkretnego prawa podmiotowego mającego swe źródło w art. 2 Konstytucji, a po drugie – że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego art. 32 ust. 1 Konstytucji nie stanowi samodzielnego wzorca kontroli przepisów w trybie skargi konstytucyjnej. Tak więc – zdaniem Prokuratora – także w tym punkcie nie spełniono wymagań koniecznych do merytorycznego rozpoznania postawionych przez skarżących zarzutów.

Ad 6) Jeśli chodzi o zarzuty postawione w punkcie szóstym skargi konstytucyjnej, Prokurator Generalny zaznaczył przede wszystkim, że dotyczą one naruszenia praw spółki partnerskiej. Tymczasem postępowanie sądowe, na kanwie którego skarżący wnieśli swą skargę konstytucyjną, toczyło się przeciwko nim, a nie przeciwko prowadzonej przez nich spółce, także skargę konstytucyjną wnieśli oni, a nie spółka. Dlatego – jego zdaniem – podnoszone w punkcie szóstym naruszenie praw i wolności konstytucyjnych nie dotyczy bezpośrednio skarżących, a to skutkuje umorzeniem postępowania w omawianym zakresie.

Ad 7) Problem konstytucyjny podniesiony w kolejnym punkcie zaskarżenia dotyczy dopuszczalności nałożenia w uchwale składkowej świadczenia pieniężnego mającego charakter podatku obrotowego bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego. Prokurator Generalny zaznaczył, że uzasadnienie zarzutu nie jest w pełni zbieżne z zakresem zaskarżenia, a przy tym trudno ustalić, jaka normę i z jakich przepisów wywodzoną skarżący kwestionują. Nawet gdyby przyjąć, że przedmiotem zaskarżenia jest § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej, to – jak ocenił Prokurator – i tak skarga nie zawiera takiego uzasadnienia postawionych zarzutów, które odpowiadałoby wymaganiom nałożonym przez przepisy dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Ad 8) W odniesieniu do ostatniego, ósmego punktu zaskarżenia, Prokurator Generalny stwierdził, że zarzut w nim sformułowany jest przedwczesny. Jego zdaniem do naruszenia prawa do wykonywania zawodu może dojść potencjalnie po przeprowadzeniu całego postępowania dyscyplinarnego. Natomiast takie naruszenie nie jest bezpośrednim następstwem orzeczenia wydanego w sprawie skarżących. W konsekwencji Prokurator uznał, że również w zakresie punktu ósmego postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 7 grudnia 2017 r., wniósł: 1) o stwierdzenie, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie nie jest niezgodny z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, 2) o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK w związku z art. 9 ust. 1 pwoptTK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zaznaczył najpierw, że jako organ, który wydał zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy ustawowe, nie jest uprawniony do wyrażenia opinii w sprawie konstytucyjności przepisów uchwały składkowej, a analiza przepisów tej uchwały stanowi jedynie tło rozważania problemu konstytucyjności przepisów ustawowych. Następnie odniósł się do dwóch kwestii formalnych. Stwierdził, że w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej J.Z. i L.Z. stosuje się przepisy otpTK, w tym określające warunki formalne skargi konstytucyjnej, zaznaczając, iż warunki te rozważana skarga spełnia tylko w „minimalnym zakresie”.

Odnosząc się do treści zarzutów sformułowanych przez skarżących w kolejnych punktach *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej, Sejm stwierdził, że ich skarga może być roz-

poznana merytorycznie tylko w zakresie wskazanym w jej punkcie drugim, bo przywołane wzorce kontroli są źródłem konstytucyjnych wolności i praw.

Sejm, odwoławszy się do ustaleń doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i przeanalizowawszy regulacje dotyczące statusu notariusza, podkreślił, że notariusz, w zakresie, w jakim wykonuje czynności zawodowe, jest funkcjonariuszem publicznym, działającym pod nadzorem samorządu notarialnego. Nie działając w sferze prywatnej, nie korzysta zatem z ochrony gwarantowanej przez art. 47 i art. 51 Konstytucji i podanie informacji o wysokości dochodu z wynagrodzeń pobranych za dokonane czynności notarialne nie jest wkroczeniem w jego sferę prywatną.

Sejm uznał, że „(...) zakres zaskarżenia art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 [prawa o notariacie] sugeruje w nieuprawniony sposób, że na mocy przepisów uchwały składkowej organy izb notarialnych gromadzą informacje prywatne o konkretnym notariuszu stanowiące jednocześnie jego dane osobowe (...) bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a także, że przepisy uchwały składkowej naruszają zasadę proporcjonalności w ograniczeniu praw i wolności poprzez ustalenie wysokości składki miesięcznej na potrzeby samorządu notarialnego powiązanej z wysokością przychodu notariusza”.

Przytoczone argumenty przekonują – zdaniem Sejmu – że wymienione w punkcie drugim skargi wzorce kontroli nie są adekwatne.

Co do pozostałych punktów zaskarżenia, to postępowanie w zakresie z nich wynikających, powinno zostać – zdaniem Sejmu – umorzone. Przemawiają za tym poniższe argumenty:

Jeśli chodzi o zarzuty postawione w punkcie pierwszym skargi konstytucyjnej, to ich analiza, w opinii Sejmu, prowadzi do wniosku, iż przedmiotem skargi w tym zakresie są dwie normy prawne: norma wynikająca z art. 47 § 1 i 2 w związku z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz norma wynikająca z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie. W ocenie Sejmu, uzasadnienie skargi nie jest kompatybilne z tak określonym przedmiotem skargi, a nadto zakres zaskarżenia jest nazbyt szeroki – obejmuje nie tylko naruszenie konkretnych praw i wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu, ale także prawa i wolności innych podmiotów, przez co prowadzi do nadania tej skardze charakteru powszechnego (*actio popularis*).

Sejm wskazał, że przywołane w skardze art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji nie kreują praw podmiotowych, natomiast odnośnie do praw wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji skarżący nie wykazali przekonująco ich naruszenia. Zauważył, że choć skarżący wskazują formalnie na niezgodność kwestionowanych przez nich przepisów z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, to w istocie kwestionują ich wykładnię, a nie treść wynikających z nich norm prawnych. Dodał, że skarżący sami zauważyli, że norma wyrażona w art. 47 § 1 prawa o notariacie nie wyklucza innych niż wskazane w niej środków prawnych kontroli legalności działań samorządu notarialnego.

Odnosząc się do zarzutów postawionych w punkcie trzecim skargi konstytucyjnej, Sejm stwierdził, że skarżący nie podali żadnych argumentów uzasadniających niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 7 Konstytucji, a nadto – że drugi z przywołanych wzorców, tj. art. 92 ust. 1 Konstytucji nie wyraża samodzielnie konstytucyjnych wolności i praw, podlegających ochronie w trybie skargi konstytucyjnej.

Także jeśli chodzi o zarzuty sformułowane w punkcie czwartym i piątym skargi, Sejm stwierdził, że skarżący przywołali wzorce niewyrażające konstytucyjnych praw podmiotowych. Co do art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji – odwoławszy się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i odniósłszy się do statusu samorządów zawodowych – Sejm zaznaczył, że także ten przepis nie może być wzorcem kontroli konstytucyjności w trybie skargi konstytucyjnej; takie stanowisko Sejm zajął także co do art. 7, art. 93 ust. 2, art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi o zarzuty postawione przez skarżących w punkcie szóstym ich skargi konstytucyjnej, Sejm stwierdził po pierwsze – odwoławszy się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008 r., sygn. Ts 255/07 oraz wyroku TK z 27 czerwca 2013 r., sygn. K 12/10 – że przepisy konstytucyjne dotyczące wolności działalności gospodarczej nie mają zastosowania do notariuszy. Przychylił się przy tym do stanowiska Krajowej Rady Notarialnej, że w skardze nie wykazano związku między kwestionowanymi przepisami a art. 20 i art. 22 Konstytucji. Po drugie Sejm, podobnie jak Prokurator Generalny, uznał, że zarzuty odnoszą się do naruszenia praw spółki partnerskiej, podczas gdy postępowanie sądowe, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, toczyło się przeciwko skarżącym, a nie spółce.

Oceniając zarzuty postawione w punkcie siódmym, Sejm, podobnie jak Krajowa Rada Notarialna, zauważył, że założenie skarżących o podatkowym charakterze składki jest nie do pogodzenia między innymi ze statusem notariusza oraz celem i charakterem wydatków ponoszonych przez samorząd notarialny. Nadto zaznaczył, że omawiane zarzuty odnoszą się w istocie do uchwały składkowej, a ocena przepisów tego aktu wykracza poza jego rolę procesową.

Jeśli chodzi o zarzuty sformułowane w punkcie ósmym skargi konstytucyjnej, Sejm stwierdził, że uzasadniając tę część skargi oraz określając przedmiot swego żądania, skarżący uczynili to w „kreatywny sposób”. Wskazał, że skarżący zakwestionowali w uzasadnieniu dodatkowo art. 50 oraz art. 50 § 1 pkt 4 prawa o notariacie, przy czym błędnie oznaczyli ten ostatni przepis (chodzi tu bowiem o art. 51 § 1 pkt 4 prawa o notariacie), a nadto „nie tylko nie sformułowali jakichkolwiek argumentów pozwalających na zakwestionowanie domniemania konstytucyjności, ale w ogóle nie wspomnieli nawet o zaskarżonym art. 26 § 1 [prawa o notariacie] (...)”. W ocenie Sejmu, powoduje to istotne wątpliwości co do rzeczywistego przedmiotu zaskarżenia. Nawet jednak gdyby uznać, że skarżący kwestionują art. 50 i art. 51 § 1 pkt 4 prawa o notariacie, to należałoby – zdaniem Sejmu – stwierdzić, że ich skarga nie spełnia w tym zakresie kryterium aktualności naruszenia praw konstytucyjnych skarżących. Dopiero bowiem po zakończeniu toczącego się wobec nich postępowania dyscyplinarnego mogliby oni podnieść zarzut naruszenia ich praw wynikających z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 6 lipca 2017 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

## II

1. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK lub ustawa o organizacji TK), przy czym 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, ze zm.; dalej: pwoptTK) stanowi, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o organizacji TK stosuje się tę właśnie ustawę, z zastrzeżeniem dokonanych już czynności procesowych, które – zgodnie z art. 9 ust. 2 pwoptTK – pozostają w mocy. Z tego względu przy rozpoznaniu analizowanej sprawy zastosowanie znajdowały przepisy otpTK.

2. Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 otpTK Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną 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. Skarga konstytucyjna J.Z. i L.Z. wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego 7 listopada 2016 r. Obowiązywała wówczas ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.). 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK).

Ze względu na dokonane zmiany legislacyjne Trybunał wyjaśnił, które przepisy proceduralne są właściwe do rozpoznania niniejszej skargi konstytucyjnej. Otóż 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, ze zm.) stanowi, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie otpTK stosuje się tę właśnie ustawę, przy czym dokonane wcześniej czynności procesowe – zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej – pozostają w mocy. Z tego względu podczas rozpoznania analizowanej sprawy zastosowanie znajdowały przepisy otpTK, z tym zastrzeżeniem, że – w zakresie spełnienia przesłanek formalnoprawnych – skarga konstytucyjna musi być oceniana przez pryzmat przepisów obowiązujących w chwili wszczęcia postępowania, a więc – w niniejszym przypadku – przepisów ustawy o TK z 2016 r. Nie można bowiem oczekiwać od skarżącego, że występując ze skargą konstytucyjną, uczyni zadość wymaganiom formalnoprawnym wynikającym z ustaw późniejszych. Niemniej porównując przepisy ustawy o TK z 2016 r. i przepisy otpTK, które określają warunki, jakie musi spełniać skarga konstytucyjna, można dostrzec ich daleko idącą zbieżność w zakresie dotyczącym wymagań związanych z określeniem przedmiotu skargi konstytucyjnej, jej uzasadnienia oraz wskazania przez skarżącego, jakie wolności lub prawa i w jaki sposób naruszono. Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że treść przepisów ustawowych określających warunki, jakie musi spełniać skarga konstytucyjna, jest silnie uwarunkowana przez art. 79 Konstytucji, wyznaczający model skargi konstytucyjnej przyjęty w polskim porządku prawnym, a zgodnie z którym każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Ze względu na swe konstytucyjne umocowanie, mimo kolejnych zmian regulacji przepisów o postępowaniu przed Trybunałem, model ten pozostaje taki sam.

2. Przed przystąpieniem do dalszych rozważań Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że tekst jednolity ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2291, ze zm.; dalej: prawo o notariacie lub ustawa notarialna) ogłoszono po wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie, a ponieważ kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy nie były w tym czasie zmieniane, Trybunał odwoływał się do tego tekstu. Jeśli chodzi o powoływaną w skardze uchwałę, Trybunał sprecyzował, że chodzi o uchwałę Krajowej Rady Notarialnej z 18 grudnia 2010 r., nr VII/99/2010, w sprawie składki na potrzeby samorządu notarialnego (dalej: uchwała składkowa), co wynika z analizy uzasadnienia skargi oraz orzeczeń sądowych, na tle których skargę tę wniesiono.

3. W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej skarżący żądają skonfrontowania z licznymi wzorcami konstytucyjnymi wielu przepisów ustawy notarialnej, a także – co jednak nie zostało



wprost sformułowane – regulacji wyrażonej w uchwale Krajowej Rady Notarialnej określającej wysokość składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego.

Analiza *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej rozpoznawanej w niniejszej sprawie prowadzi nadto do wniosku, że mimo ujęcia przedmiotu zaskarżenia w wielu punktach, podniesiono w niej w istocie dwa problemy konstytucyjne. Pierwszy z nich dotyczy naruszenia przez skarżoną regulację prawa do sądu i znalazł wyraz w pierwszym punkcie zaskarżenia. Drugi, wyrażony w punktach od drugiego do ósmego skargi, dotyczy – najogólniej rzecz ujmując – niekonstytucyjności regulacji, która wyznacza notariuszowi obowiązek uiszczania składek członkowskich.

Dalsze rozważania na temat oceny dopuszczalności skargi J.Z. i L.Z., oraz jej materialnego uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny prowadził kolejno według tak wyodrębnionych problemów konstytucyjnych.

4. W punkcie pierwszym skarżący zakwestionowali zgodność art. 47 § 1 i 2 w związku z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 oraz art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W *petitum* skargi wobec wszystkich kwestionowanych przepisów tak określono zakres zaskarżenia: „w zakresie, w jakim wyłączają możliwość poddania incydentalnej kontroli zgodności z prawem (Konstytucją lub ustawą), uchwały Krajowej Rady Notarialnej lub izby notarialnej wydanych na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 [prawa o notariacie], przez sąd powszechny lub sąd administracyjny w toku postępowania innego niż wywołanego wnioskiem (skargą) Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu notarialnego”, a nadto użyto następującej formuły: „przez to, że pozwalają na wydanie orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela na podstawie przepisu podustawowego w sytuacji, w której podstawą takiego rozstrzygnięcia może być wyłącznie przepis ustawy”.

4.1. W analizowanym punkcie zaskarżenia skarżący kwestionują przede wszystkim to, że obowiązujące unormowania – ich zdaniem – uniemożliwiają sądom (powszechnym lub administracyjnym) incydentalne badanie zgodności z prawem uchwał organów samorządu notarialnego w postępowaniach innych niż prowadzone w trybie określonym przez art. 47 prawa o notariacie. W sprawie skarżących dotyczącej należności z tytułu nieopłaconych składek chodziło o uchwałę Krajowej Rady Notarialnej wyznaczającą wysokość tych składek w danym roku. Formułując taki zarzut, skarżący odwołali się do orzeczeń wydanych w ich sprawie, w których sądy przyjęły, że nie są właściwe do incydentalnego badania zgodności z prawem uchwał składowych, gdyż kompetencja tego rodzaju – na podstawie art. 47 § 1 prawa o notariacie – przysługuje tylko Sądowi Najwyższemu, a pozostałe przepisy nie przewidują innej drogi zaskarżenia uchwały organu samorządu notarialnego przez jego członków. Jako przepisy wyrażające kwestionowane przez nich unormowanie, skarżący wskazali „art. 47 § 1 i 2 w związku z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8” prawa o notariacie. Przepisy te mają następujące brzmienie:

„Art. 47. § 1. Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia. Jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi 6 miesięcy.

§ 2. Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy lub uchyla uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, ustalając wytyczne co do sposobu jej załatwienia. Skargę spóźnioną Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania”.

„Art. 23. Notariusze opłacają, na potrzeby organów samorządu notarialnego, składki miesięczne, których wysokość ustala corocznie Krajowa Rada Notarialna. Ponadto, stosownie do uchwał właściwych izb notarialnych, notariusze opłacają składki na inne określone cele”.

„Art. 40. § 1. Do zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej należy w szczególności:

8) ustalanie wysokości składek miesięcznych notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego oraz zasad ich wydatkowania”.

Z punktu widzenia postawionych zarzutów podstawowy i relewantny charakter ma art. 47 § 1 prawa o notariacie. Skarżący zakładają bowiem, że ograniczenie przysługującego im prawa do sądu ma swe źródło właśnie w tym przepisie, a dokładnie – w takim jego rezultacie interpretacyjnym, zgodnie z którym przewidziane w tym przepisie uprawnienie działającego na wniosek Ministra Sprawiedliwości Sądu Najwyższego uchylenia sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu notarialnego wyklucza możliwość incydentalnego badania zarzutu tego rodzaju w innych postępowaniach. Skarżący wskazują wprost, że „doszło do sytuacji, w której interpretacja [art. 47 § 1 prawa o notariacie] wyłączyła drogę sądową dla zarzutów i żądań zgłoszonych przez Wnioskodawców w toku postępowań przed Sądami obu instancji”. Dlatego – rekonstruując przedmiot kontroli konstytucyjności wynikający z tego punktu zaskarżenia – Trybunał stwierdził, że problem konstytucyjny dotyczy określonego rezultatu interpretacyjnego art. 47 § 1 prawa o notariacie. Skarżący nie kwestionują sposobu, w jaki SN rozstrzyga o zgodności z prawem uchwały organu samorządu notarialnego (sposoby te wskazano w art. 47 § 2 prawa o notariacie), ani nie formułują zarzutów dotyczących ukształtowania przewidzianego w tym przepisie środka nadzorczego (zaznaczają, że istotą postawionego przez nich zarzutu nie jest podważenie przewidzianego w tym przepisie upoważnienia Ministra Sprawiedliwości). Twierdzą natomiast, że przepis ten wyklucza możliwość incydentalnego zbadania zgodności z prawem uchwały organu samorządu notarialnego (w ich sprawie chodzi o uchwałę składkową) przez inny sąd w innym postępowaniu. Spośród przepisów wskazanych w punkcie drugim zaskarżenia tego rodzaju zarzut można przyporządkować tylko art. 47 § 1 prawa o notariacie. Przywołanie przez skarżących jako związkowych art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie służy dookreśleniu, iż sformułowany przez nich zarzut naruszenia prawa do sądu w ich przypadku wiąże się z brakiem możliwości incydentalnego zbadania zgodności z prawem uchwały składkowej przez sąd powszechny w toku rozpoznawania sprawy dotyczącej zapłaty składek.

Za przyjęciem, że przedmiotem zaskarżenia w analizowanym punkcie jest tylko art. 47 § 1 prawa o notariacie przemawia dodatkowo to, że w odpowiedniej części uzasadnienia skarżący skupiają swe rozważania na treści art. 47 § 1, a nie art. 47 § 2 lub art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie. Podkreślają, że wobec regulacji wyrażonej w art. 47 § 1 prawa o notariacie żaden podmiot, poza Ministrem Sprawiedliwości, „nie jest uprawniony w żadnej sprawie do powołania się na nielegalność uchwał organów samorządu notarialnego”, czy też że notariusz „nie ma prawa do kwestionowania wysokości i sposobu nałożenia obowiązku, który może być egzekwowany w drodze przymusu państwowego w postępowaniu egzekucyjnym”. W tym miejscu wyjaśnienia wymagała jeszcze jedna kwestia. Tak jak zaznaczono wcześniej, w sprawie skarżących chodzi o możliwość zbadania zgodności z prawem uchwały składkowej, podczas gdy art. 47 § 1 prawa o notariacie dotyczy *expressis verbis* „uchwał organu samorządu notarialnego”. Zdaniem Trybunału kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie obejmuje cały zakres treści art. 47 § 1 prawa o notariacie, gdyż sformułowany zarzut opiera się na założeniu, że przewidziany w rozważanym przepisie środek nadzorczy wyklucza właściwość jakiegokolwiek sądu do incydentalnego badania zgodności z prawem uchwał organu samorządu notarialnego (w tym uchwał składkowych) w sprawach, w których uchwały te dotyczą praw lub wolności notariusza. Skarżący kwestionują zatem ogólny mechanizm, którego zastosowanie w ich sprawie polegało na odmowie incydentalnego zbadania zgodności z prawem konkretnej uchwały organu samorządu notarialnego, a mianowicie uchwały składkowej, wyznaczającej wysokość składki na dany rok.

W odniesieniu do kwestionowanej regulacji skarżący jako wzorce kontroli wskazali art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Ich zdaniem regulacja wywodzona w art. 47 § 1 prawa

o notariacie narusza prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, i w jego „negatywnym aspekcie” – z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że tak sformułowany zarzut spełnia wymagania jego dopuszczalności w postępowaniu wszczętym na podstawie skargi konstytucyjnej. Skarżący spełnili w tym zakresie wymagania wynikające z art. 79 Konstytucji i przepisów ustawowych regulujących postępowanie przed Trybunałem: określili unormowanie, na podstawie którego orzekały sądy w ich sprawie, oraz wskazali, jakie przysługujące im prawa konstytucyjne taka regulacja narusza, a nadto postawiony zarzut uzasadnili. Podkreślenia wymagało dodatkowo to, że w istocie skarga nie dotyczy pominięcia prawodawczego – na co mogłaby wskazywać użyta przez skarżących formuła „w zakresie, w jakim wyłącza (...)”, gdyż art. 47 § 1 prawa o notariacie reguluje zaskarżalność uchwał organów samorządu notarialnego (w tym: uchwał składkowych) w określonym trybie – a mianowicie w trybie nadzorczym. Skarżący nie kwestionują tego, że uregulowanie omawianego środka nadzorczego jest niepełne, lecz to, że istnienie przewidzianego w art. 47 § 1 prawa o notariacie uprawnienia Sądu Najwyższego wyłącza możliwość incydentalnego badania zgodności z prawem uchwał organu samorządu notarialnego w jakimkolwiek innym postępowaniu (w jakiegokolwiek innej sprawie). Z formalnego punktu widzenia tak postawiony zarzut spełnia wymagania dopuszczalności jego merytorycznego rozpoznania.

Poza powyższym zarzutem, skarżący w punkcie pierwszym wskazali na niezgodność kwestionowanego przez nich uregulowania z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji, podnosząc, że sąd może odmówić zastosowania przepisu niższego rzędu, jeżeli stwierdzi jego niezgodność z ustawą lub Konstytucją. Zdaniem skarżących, wobec regulacji zamieszczonej w art. 47 § 1 prawa o notariacie, sądy orzekające w ich sprawie dotyczącej zapłaty zaległych składek uznały, iż nie są upoważnione do badania zgodności z prawem uchwały składkowej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tym zakresie skarga nie spełnia wymagań jej dopuszczalności. Przede wszystkim skarżący podali tu jako wzorce kontroli przepisy Konstytucji, które nie są źródłem konstytucyjnych praw podmiotowych. Nadto uzasadnienie w tej części jest bardzo enigmatyczne, w przeważającym stopniu oparte na przytoczeniu orzecznictwa i wypowiedzi doktryny dotyczących treści art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Nie można zatem uznać, że w tym zakresie skarga J.Z. i L.Z. czyni zadość wymaganiu wskazania, jakie konstytucyjne wolności lub prawa im przysługujące zostały naruszone, oraz zawiera odpowiednie uzasadnienie postawionego zarzutu (zob. art. 48 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 2016 r.). Umarzając postępowanie w sprawie ostatnio omówionego zarzutu, Trybunał zwrócił uwagę, że wskazanie przez skarżących art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji może być rozumiane jedynie jako argument za tezą, że art. 47 § 1 prawa o notariacie nie uniemożliwia sądowi rozstrzygającemu indywidualną sprawę incydentalnego badania zgodności z prawem uchwały organu samorządu notarialnego.

Skarżący w *petitum* pierwszego punktu zaskarżenia odrębnie wymienili jako przedmiot kontroli art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, a nadto użyli w nim następującego sformułowania: „przez to, że pozwalają na wydanie orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela na podstawie przepisu podustawowego w sytuacji, w której podstawą takiego rozstrzygnięcia może być wyłącznie przepis ustawy”. Nawet gdyby uznać, że skarżący sformułowali zarzut dodatkowy wobec już omówionych, to i tak brak jego uzasadnienia i wykazania relacji między przedmiotem skargi a którymkolwiek ze wskazanych w tym punkcie wzorców kontroli.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydanie wyroku dotyczącego badania zgodności art. 47 § 1 i 2 w związku z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1, a także art. 47 § 2, art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne, co skutkuje umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

4.2. Przystępując do oceny zgodności art. 47 § 1 prawa o notariacie z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim ustalił, jaka jest treść przywołanego wzorca kontroli.

Wobec analizowanej regulacji skarżący sformułowali zarzut naruszenia prawa do sądu, a dokładnie – prawa dostępu do sądu, co można powiązać z wzorcem konstytucyjnym wyprodukowanym z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Worzec kontroli wynikający z przywołanych przepisów Konstytucji był wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału, a linia orzecznicza dotycząca konstytucyjnego prawa do sądu jest jednolita i trwała.

Dla potrzeb rozważanej sprawy Trybunał przypomniał tylko takie dotychczas poczynione ustalenia, które były niezbędne do dokonania oceny konstytucyjności regulacji, z której skarżący wywiedli brak kompetencji sądów do incydentalnego badania zgodności z prawem uchwał organów samorządu zawodowego notariuszy.

Warunkiem koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Dopiero po przekroczeniu tego progu, doniosłości nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu. Przywołany przepis Konstytucji obejmuje zatem prawo do sądu w ujęciu formalnym (dostępność drogi sądowej w ogóle) i materialnym (możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej).

Przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez pojęcie „sprawy”, ujmowanej w orzecznictwie Trybunału jako pojęcie autonomiczne, inne niż przyjęte w poszczególnych gałęziach prawa, bo odwołujące się do podstawowej funkcji sądów, jaką jest – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji – sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał konsekwentnie opowiada się za szerokim pojmowaniem „sprawy”: mamy z nią do czynienia w każdym przypadku, gdy zachodzi konieczność rozstrzygnięcia o prawach i wolnościach jednostki oraz jej chronionych prawem interesach, w przypadku zarówno ich naruszenia czy zagrożenia, jak i konieczności ich autorytatywnego ustalenia.

Termin „sprawa” nie obejmuje natomiast sporów, których stroną nie byłby chociaż jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych, choć tylko w takim zakresie, w jakim sprawa podległości służbowej należy do sfery wewnętrznej administracji publicznej.

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób. Przy tym ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji.

O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo do sądu w ujęciu „pozytywnym”, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża jego negatywny aspekt. Adresatem normy wyrażonej w art. 77 ust. 2 Konstytucji jest bowiem ustawodawca, któremu norma ta zakazuje stanowienia przepisów zamykających sądową drogę dochodzenia naruszonych konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie wskazuje się też, że art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji są ze sobą związane w taki sposób, że art. 77 ust. 2 jest środkiem ochrony przed ingerencją w podmiotowe prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Związek między art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji wyraża się także w tym, że wykluczenie sądowej ochrony naruszonych wolności i praw jest zawsze pozbawieniem jednostki



prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym kontekście regulacja, która wyklucza ochronę sądową, narusza zarówno art. 77 ust. 2 jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postawiony w niniejszej sprawie zarzut dotyczy – szeroko rzecz ujmując – badania zgodności z prawem uchwał podejmowanych przez wykonujące zadania publiczne podmioty, poddane nadzorowi państwa. Badając tak sformułowany zarzut, Trybunał uwzględnił stanowisko zajęte we wcześniejszym swym orzecznictwie (zob. wyrok z 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, OTK ZU A/2017, poz. 41), że konstytucyjny standard prawa do sądu wymaga, iżby w przypadku zbiegu przepisów regulujących właściwość sądu w sprawach danego rodzaju, rozwiązanie tego zbiegu prowadziło do sytuacji, w której w jakichkolwiek sprawach w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie przysługiwałaby droga do sądu. Trybunał wskazywał zawsze, że z art. 177 Konstytucji wynika „swoiste domniemanie drogi sądowej”, a to znaczy, że kompetencja sądu powszechnego nie musi być wyrażona w normie ustawowej, wystarcza bowiem brak regulacji ustawowej ustanawiającej kompetencje innego sądu.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że jeśli ustawodawca konkretyzuje prawo do sądu, powinien to czynić szczególnie precyzyjnie, zwłaszcza jeśli chodzi o ograniczenie tego prawa. Powinien więc w sposób niebudzący wątpliwości wykładniczych określać, za pomocą jakich środków prawnych jednostka ma realizować swe prawo do sądu i jaki jest zakres właściwości odpowiedniego sądu.

4.3. Uwzględniając powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny przystąpił następnie do analizy unormowania wynikającego z zaskarżonego art. 47 § 1 prawa o notariacie.

Przede wszystkim wziął pod uwagę, że zakwestionowany przepis ustawy notarialnej jest częścią regulacji dotyczącej nadzoru nad notariatem, co ma ważne znaczenie dla jego wykładni. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że celem przewidzianego w rozważanym przepisie środka nadzorczego – tak jak nadzoru w ogólności – jest zapewnienie wykonywania przez samorząd notariuszy jako korporacji prawa publicznego funkcji władzy publicznej, które zostały mu przekazane w procesie decentralizacji.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał po raz kolejny, że zawód notariusza jest ustawowo reglamentowanym zawodem zaufania publicznego, a podstawową formą wykonywania tego zawodu są czynności notarialne, w zakresie których notariusz nie działa jako osoba fizyczna, lecz korzysta z ochrony właściwej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 2 § 1 prawa o notariacie, zob. także wyrok TK z 10 grudnia 2003 r., sygn. K 49/01, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101 oraz wyrok TK z 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28). Dostrzegając szczególnie – różny od adwokatów i radców prawnych – status notariuszy, Trybunał podkreślił jednocześnie, że „specyficzne funkcje notariuszy nie sprawiają, że zawód ten przestaje być zawodem zaufania publicznego, a utworzony w drodze ustawy samorząd notarialny traci funkcje i uprawnienia samorządu zawodowego, reprezentującego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego i sprawującego pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” (zob. wyrok TK o sygn. K 4/07). Samorząd notarialny – tak jak inne samorządy zawodowe – realizuje zatem dwie podstawowe funkcje: reprezentuje osoby wykonujące dany zawód oraz sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. Obie te funkcje są jednakowo ważne w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie i nie ma powodów, aby którejkolwiek z nich przyznawać pierwszeństwo. Nawet jeśli art. 17 ust. 1 Konstytucji silnie podkreśla znaczenie interesu publicznego, to nie wyklucza to realizowania przez samorząd zawodowy interesu korporacyjnego, przy czym realizacja jednego z tych celów nie może niweczyć drugiego z nich czy pozostawać w nim w sprzeczności. W doktrynie podobnie wskazano na konieczność odróżnienia władztwa administracyjnego i władztwa korporacyj-



nego, zaznaczając: „Samorządy zawodowe są związkami publicznoprawnymi. Ich najważniejszą cechą jest dysponowanie władztwem administracyjnym, w odróżnieniu od władztwa korporacyjnego, które jest charakterystyczne dla korporacji prawa prywatnego. Nie znaczy to natomiast, iż samorządy zawodowe nie mają uprawnień w zakresie władztwa korporacyjnego. Stanowi ono również ważny aspekt ich funkcjonowania” (S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 27, 28).

Rozpatrując zagadnienia związane z zakresem nadzoru państwa nad samorządem notariuszy (jako samorządem zawodowym), należy zatem brać pod uwagę, że samorząd tego rodzaju ze swej istoty działa w dwóch sferach: w sferze, w której reprezentuje i chroni interesy swych członków, a nadto w sferze, w której wypełnia funkcję „regulująco-kontrolną, w ramach której (...) powinien zadbać o wysoki poziom usług notarialnych” (A. Wróbel, *Charakter prawny samorządu notarialnego i jego kompetencje prawodawcze*, Rejent nr 5/2001, s. 274, 275). Pozycja samorządu w pierwszej z tych sfer winna być autonomiczna, a zatem w możliwie największym stopniu wolna i samodzielna, w drugiej – samorząd wypełnia funkcje szczególnie bliskie zainteresowaniu państwa, „(...) co sprawia, że swoboda działania samorządu w tej sferze jest znacznie ograniczona” (*tamże*, s. 275). W piśmiennictwie na tle tego rozróżnienia wskazuje się na dualizm zadań wykonywanych przez organy samorządu zawodowego (zadania własne – zadania zlecone z zakresu administracji publicznej; zadania z zakresu autonomii – zadania przekazane przez państwo), i podkreśla różny zakres nadzoru w każdej z tych sfer.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 grudnia 2010 r., sygn. K 20/08 (OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129) – w odniesieniu do samorządu komorników – ujął to następująco: „Samorządy zawodowe (...) wykonują zadania służące realizacji funkcji określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wśród tych zadań znajdują się zarówno zadania o charakterze publicznym, jak i zadania, które mają charakter wewnątrzorganizacyjny samorządu (zadania własne). Podział ten, co należy podkreślić, (...), nie jest rozłączny i zupełny”.

Choć – jak zauważa się w orzecznictwie i doktrynie – rozgraniczenie tych sfer bywa trudne, a wiele działań podejmowanych przez samorząd zawodowy przesyconych jest zarówno elementami mającymi charakter publicznoprawny, jak i takimi, w których przeważa element prywatnoprawny (dotyczący stosunków między samorządem a jego członkami, które charakteryzuje równorzędność; uprawnienia korporacji prawa publicznego – samorządów zawodowych wobec swych członków kształtują się bowiem podobnie jak w przypadku korporacji prawa prywatnego), to nie traci ono swego znaczenia podczas analizy instytucji nadzoru państwa i jego zakresu w każdej z tych sfer.

Zgodnie z ustawą notarialną działalność notariuszy i organów samorządu notarialnego poddana jest nadzorowi sprawowanemu przez Ministra Sprawiedliwości (art. 42 § 1 prawa o notariacie). Jednym z najdalej idących środków nadzorczych jest uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zwracania się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały organu tego samorządu (art. 47 § 1 prawa o notariacie). Należy zaznaczyć, że art. 47 § 1 prawa o notariacie nie wprowadza przedmiotowego ograniczenia kontroli uchwał organów samorządu notarialnego, mimo że mogą one mieć różny charakter, np. uchwał mocą których dokonuje się wyboru spośród członków rady rzecznika dyscyplinarnego (art. 40 § 1 pkt 5 ustawy notarialnej), które określają współpracę z notariatami innych państw (art. 40 § 1 pkt 3 ustawy notarialnej) lub które ustalają regulamin urzędowania Krajowej Rady Notarialnej (art. 40 § 1 pkt 6 ustawy notarialnej). W tym trybie zatem – *lege non distinguente* – kontroli sprawowanej przez SN podlegają także uchwały składkowe wydawane przez KRN. Dodać bowiem należy, że kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy podlegają uchwały wszystkich organów samorządu notarialnego, zaś w świetle orzecznictwa tego sądu nie budzi wątpliwości, że podlegają jej także uchwały Krajowej Rady Notarialnej. A ponieważ każda uchwała organu samorządu zawodowego może być zaskarżona przez Ministra Sprawiedliwości w trybie nadzorczym, powstaje pytanie, czy wyklucza to możliwość incydental-

nego badania zgodności z prawem uchwały organu samorządu notarialnego przez jakikolwiek inny sąd rozpoznający sprawę dotyczącą praw, wolności lub chronionych prawem interesów osoby, która jest adresatem takiej uchwały, w tym notariusza.

Uczynienie przez Ministra Sprawiedliwości użytku z kompetencji, o której mowa, aktualizuje – jeśli spełnione są wymagania procesowe – obowiązek Sądu Najwyższego zbadania zgodności zakwestionowanej uchwały z prawem i jej utrzymania w mocy albo uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu wraz z wytycznymi dotyczącymi sposobu jej załatwienia (art. 47 § 2 prawa o notariacie). Kontrola dokonywana przez SN dotyczy zgodności uchwały „z prawem”, a zatem obejmuje zarówno kontrolę upoważnienia podmiotu, który ją wydał, procedury, w jakiej została podjęta, jak i jej treści. Jak wskazał SN, za sprzeczne z prawem należy uznać takie uchwały, których treść pozostaje w sprzeczności z przepisem ustawy, wykracza poza przyznane organowi kompetencje i gdy charakter naruszenia powoduje, że w jego rezultacie powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności (zob. wyrok SN z 8 maja 2013 r. o sygn. akt III ZS 5/13).

Przyznanie uprawnienia do kontrolowania zgodności z prawem uchwał organów samorządu notarialnego Sądowi Najwyższemu na wniosek sprawującego nadzór Ministra Sprawiedliwości jest uzasadnione – jak wyżej zaznaczono – wyznaczoną konstytucyjnie i ustawowo pozycją notariatu oraz jego zadaniami. W doktrynie postawiono nawet tezę, że powierzenie kontroli zgodności z prawem uchwał organów samorządu notarialnego Sądowi Najwyższemu poszerza – w pewnym sensie – autonomię samorządu notarialnego w zakresie jego kompetencji uchwałodawczych, gdyż kontrola ta ma charakter jurysdykcyjny i gwarantuje bezstronność i niezależność rozstrzygnięcia (zob. P. Ryłski, *Przedmiotowy zakres nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego nad uchwałami samorządu notarialnego*, „Prawo w działaniu” nr 17/2014, s. 146-147).

Kontrola uchwał organów samorządu notarialnego wykonywana w ramach sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru administracyjnego i z urzędu (co nie wyklucza działania Ministra inspirowanego skierowanym do niego wnioskiem notariusza) ma za przedmiot uchwałę jako akt podmiotu wykonującego zadania publiczne. Jej celem jest zaś zapewnienie zgodnego z prawem działania organu samorządu zawodowego w interesie publicznym i dla jego ochrony. Dlatego, jak wyjaśnił to Sąd Najwyższy w jednym ze swych orzeczeń dotyczącym upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do zaskarżania uchwał samorządu adwokackiego, rozpoznawana w takim trybie sprawa o uchylenie uchwały organu samorządu zawodowego nie jest sprawą cywilną w ujęciu materialnym, tj. sprawą ze stosunków prawnych wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.), oraz nie jest sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, tj. inną sprawą w rozumieniu art. 1 k.p.c. Sąd Najwyższy podkreślił, że przedmiotem postępowania jest tu „wyłącznie publicznoprawna kwestia legalności uchwał organów samorządu adwokackiego” (zob. wyrok SN z 5 listopada 2015 r., sygn. akt III ZS 7/15). W doktrynie przyjęto w związku z tym, że samo postępowanie przed SN nie jest tu postępowaniem cywilnym (zob. M. Walasik, *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, Warszawa 2013, s. 58). To zastrzeżenie SN co do charakteru sprawy o uchylenie uchwały organu samorządu zawodowego adwokatów jest aktualne także w odniesieniu do uchwał organu samorządu zawodowego notariuszy, gdyż w tym obszarze nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości ma taki sam charakter jak w przypadku każdego z wymienionych samorządów zawodowych – jest to bowiem nadzór nad organami samorządu zawodowego, a nie nad działalnością notariuszy (na temat szerszego zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad notariuszami zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

Wziąwszy pod uwagę powyższe, Trybunał przeanalizował następnie charakter uchwały składkowej, a dokładnie – charakter jej przedmiotu, czyli składki opłacanej przez notariuszy,

aby zbadać, czy uchwała taka dotyczy praw, wolności lub podlegających ochronie interesów notariusza.

Prawo o notariacie nakłada na notariuszy obowiązek opłacania składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu notarialnego (art. 23 prawa o notariacie, art. 40 § 1 pkt 8 mówi o składkach miesięcznych „na potrzeby samorządu notarialnego” – wydaje się, że użycie w tych dwóch przepisach różnych sformułowań jest tylko brakiem konsekwencji językowej ustawodawcy i nie ma skutków normatywnych). Składki te są zatem źródłem finansowania działalności samorządu notarialnego, a – jak podkreślił to Trybunał w wyroku o sygn. K 20/08 w odniesieniu do korporacji komorniczej – powierzenie samorządowi zawodowemu kompetencji kształtowania wysokości składek stwarza możliwość uzyskania środków finansowych na poziomie pozwalającym na realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań powierzonych temu samorządowi (zob. także wyrok TK z 6 marca 2012 r., sygn. K 15/08, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 24). Ze składek finansowane jest zatem – co do zasady – wykonywanie wszystkich funkcji samorządu: tych o charakterze publicznym, jak i tych o charakterze wewnątrzorganizacyjnym. Takie stanowisko zajmuje także Sąd Najwyższy: „Poza sporem jest, że składki o jakich mowa w art. 23 [prawa o notariacie] stanowią w istocie jedyne źródło finansowe organów samorządu notarialnego i są konieczne dla realizowania zadań nałożonych na ten samorząd przepisami [ustawy notarialnej]” (wyrok SN z 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SDI 4/09).

Opłacanie składek jest zatem z jednej strony wypełnianiem obowiązku ustawowego, z drugiej – jednym „z najbardziej podstawowych korporacyjnych obowiązków i warunkiem, od wypełnienia którego uzależniona jest przynależność członka do Izby” (J. Ruff, *Dyscyplina adwokatury*, Palestra nr 9/1938, s. 879, za: wyrok SN o sygn. akt SDI 4/09).

Z powyższych względów opłacana przez notariuszy składka wymyka się prostym kwalifikacjom i winna być analizowana w co najmniej dwóch płaszczyznach: decentralizacji zadań publicznych na rzecz samorządów zawodowych, których status regulowany jest wprost w Konstytucji, oraz obowiązków korporacyjnych członka samorządu zawodowego. W doktrynie (co warte podkreślenia – bardzo nielicznej) postawiono nawet pytanie o możliwość zaliczenia składek płaconych przez członków na rzecz samorządu zawodowego do danin publicznych (zob. D. Antonów, *Charakter prawny składki na rzecz samorządu zawodowego radców prawnych – wybrane problemy*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” nr 3(8)/2016). Wyrażono także pogląd, że składki takiego charakteru nie mają, gdyż daninami publicznymi mogą być tylko takie świadczenia, które służą finansowaniu zadań państwa lub innej wspólnoty polityczno-terytorialnej, a nie celom korporacyjnym (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 132).

Nie rozstrzygając w tym miejscu tego bardziej ogólnego problemu, Trybunał musiał uwzględnić, że nałożony na notariuszy ustawowy obowiązek opłacania składki, skonkretyzowany aktem korporacyjnym – uchwałą KRN (na temat charakteru tego aktu zob. niżej pkt 5.1), kreuje stosunek prawny między samorządem zawodowym a jego członkiem, w którym notariusz jest zobowiązany do spełnienia określonego świadczenia. Stronami tego stosunku są zatem podmioty o pozycji równorzędnej, a spory z tego stosunku wynikłe są sporami cywilnymi (zob. wyrok SN o sygn. akt SDI 4/09, uchwała SN z 20 listopada 1987 r., sygn. akt III PZP 42/87, a także postanowienie SN z 7 lipca 1976 r., sygn. akt I CZ 39/76, oraz rozstrzygnięcia sądów powszechnych, na tle których wystąpiono z rozpoznawaną skargą konstytucyjną). Mamy w tym przypadku do czynienia z sytuacją, w której uchwała składkowa KRN wywiera z pewnością skutki w sferze cywilnoprawnej (w doktrynie istnieją spory co do charakteru uchwał powziętych przez kolektywne organy osoby prawnej i możliwości zaliczenia ich do czynności prawnych; zamiast wielu zob. np. M. Safjan, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1-449<sup>11</sup>*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 301). Jednocześnie uchwała ta jako czynność (przejaw działalności) podmiotu wykonującego zadania publiczne podlega nadzorowi państwa. Nie jest wykluczone, że także inne uchwały

organów samorządu notarialnego kreują lub współkształtują stosunki prawne między samorządem notarialnym a jego członkami, z których wynikać mogą spory podlegające właściwości sądów.

Ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia uchwały organu samorządu notarialnego przez członków tego samorządu, nie przyznał im więc swoistej *actio popularis* do kwestionowania zgodności z prawem takich uchwał. Trybunał nie rozstrzygał jednak tej kwestii, ponieważ nie była ona przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie. Ustawodawca przewidział natomiast – w art. 47 § 1 prawa o notariacie – możliwość zaskarżenia zgodności z prawem takiej uchwały w trybie nadzorczym do Sądu Najwyższego, przy czym – co raz jeszcze należy podkreślić – SN, rozstrzygając sprawę w tym trybie, nie orzeka w sprawie cywilnej. Sądy orzekające w sprawie skarżących przyjęły, że regulacja taka wyłącza możliwość incydentalnego badania zgodności z prawem uchwały organu samorządu notarialnego (także zatem uchwały składkowej KRN) przez sąd (inny niż SN działający na podstawie art. 47 § 1 ustawy notarialnej) rozpoznający spór między notariuszem a samorządem zawodowym. Taka regulacja narusza – zdaniem skarżących – ich konstytucyjne prawo do sądu i to ona podlega ocenie Trybunału.

Skarżący nie wykazali przy tym, iżby przyjęty przez sądy w ich sprawie sposób rozumienia art. 47 § 1 prawa o notariacie utrwalił się w orzecznictwie w sposób oczywisty. Analiza dostępnych orzeczeń i nielicznych wypowiedzi w doktrynie, w których pojawia się zagadnienie badania zgodności z prawem uchwał organów samorządów zawodowych, także nie daje podstaw do przyjęcia, iż w tym zakresie ukształtowała się trwała, powszechna i jednolita praktyka stosowania kontrolowanej regulacji, co – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – pozwalałoby stwierdzić, że zaskarżony przepis ma taką treść, jaką założyli skarżący i poddać ją kontroli konstytucyjności.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni zaskarżonego unormowania wraz z jego otoczeniem normatywnym, aby zbadać, czy wskazany przez skarżących sposób rozumienia art. 47 § 1 prawa o notariacie jest jedynym możliwym rezultatem interpretacyjnym zaskarżonego przepisu i czy jest on zgodny z ustawą zasadniczą.

4.4. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie zajmował już stanowisko co do podobnego splotu zagadnień powstających na tle poddanych nadzorowi państwa spółek wodnych, a jeszcze wcześniej – jednostek samorządu terytorialnego. Mimo różnic co do charakteru wchodzących tu w grę podmiotów: jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów prywatnych wykonujących zadania publiczne, wreszcie – w rozważanej sprawie – samorządu zawodowego, istotne jest stwierdzenie, że nadzór administracyjny nie powinien wykluczać rozstrzygania na drodze sądowej sporów powstałych na tle stosunków cywilnoprawnych (zob. wyrok z 12 maja 2017 r., sygn. SK 49/13, ale też wcześniejsza uchwała z 27 września 1994 r., sygn. W 10/93, OTK w 1994 r., poz. 46).

Zakwestionowany przez skarżących art. 47 § 1 prawa o notariacie – tak jak przepisy oceniane w przywołanym wyżej orzecznictwie Trybunału – przewiduje, że Minister Sprawiedliwości ze swego uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem do SN w sprawie stwierdzenia zgodności uchwały z prawem może skorzystać w określonym terminie (3 miesiące od dnia doręczenia mu uchwały), a po jego upływie – uprawnienie do zaskarżenia uchwały KRN, w tym uchwały składkowej, mu nie przysługuje. Jeżeli przyjąć rezultat interpretacyjny, zgodnie z którym przewidziany w art. 47 § 1 prawa o notariacie środek nadzorczy wyklucza w rozważanej sprawie kognicję jakiegokolwiek innego sądu, to zgodność z prawem uchwały organu samorządu zawodowego (w tym uchwały składkowej) w przypadku nieskorzystania przez Ministra Sprawiedliwości z przysługującej mu kompetencji w określonym terminie nie mogłaby w ogóle zostać zakwestionowana przez żaden podmiot, w tym członka samorządu notarialnego, przed jakimkolwiek sądem.



Dodatkowo Trybunał uwzględnił, że z orzecznictwa SN w sprawach rozpatrywanych w trybie art. 47 prawa o notariacie wynika, że SN jest związany nie tylko wskazanym w skardze Ministra Sprawiedliwości zakresem zaskarżenia (zakresem zaskarżonej uchwały), lecz także podstawą prawną wskazaną przez Ministra dla uzasadnienia skargi. W doktrynie podniesiono, że ze względu na cel omawianego środka nadzorczego, można wyrazić wątpliwość, czy SN nie powinien być uprawniony do uchylenia uchwały także w sytuacji, gdy stwierdzi inne naruszenie prawa niż wyraźnie wskazane przez Ministra. W przeciwnym bowiem razie dojdzie do utrzymania w mocy niezgodnej (a być może i rażąco niezgodnej) z prawem uchwały, co pozostawałoby w sprzeczności z publicznoprawnym celem tego środka (zob. P. Rylski, *op.cit.*, s. 154). Niezależnie od tego wniosku o charakterze *de lege ferenda*, sądy powszechne, interpretując obecnie obowiązującą regulację prawa o notariacie i rozważając swą właściwość do incydentalnego badania zgodności z prawem uchwał organu samorządu notarialnego, w sporach cywilnoprawnych tę linię orzeczniczą SN winny brać pod uwagę.

Ponadto Trybunał zważył, że celem postępowania przed SN toczącego się na podstawie art. 47 prawa o notariacie jest zapewnienie zgodnego z prawem w ogólności działania samorządu zawodowego wykonującego zadania publiczne zarówno w interesie państwa, jak i osób zainteresowanych. Natomiast w przypadku sprawy cywilnej dotyczącej stosunku prawnego między samorządem zawodowym a członkiem tego samorządu celem postępowania jest ochrona roszczeń, których treść jest kształtowana lub konkretyzowana uchwałą organu samorządu notarialnego. Dla przykładu – podstawą wydanych w sprawie skarżących wyroku Sądu Rejonowego w Warszawie, który uznał roszczenie izby notarialnej, a następnie Sądu Okręgowego w Warszawie, który co do zasady utrzymał ten wyrok w mocy, były postanowienia ustawy notarialnej oraz uchwały składkowej. Art. 23 przywołanej ustawy wyznacza bowiem notariuszowi obowiązek uiszczania składek miesięcznych na dany rok w wysokości ustalonej corocznie przez Krajową Radę Notarialną, a KRN w § 1 przywołanej uchwały ustaliła wysokość składki na dany rok. Ze względu na te okoliczności i różny przedmiot sprawy rozstrzyganej przez sąd powszechny oraz SN orzekający w trybie art. 47 prawa o notariacie, oba rodzaje postępowań nie powinny być traktowane jako wzajemnie wykluczające się.

Ustaliwszy treść zaskarżonej regulacji i jej konstytucyjnego wzorca odniesienia, Trybunał stwierdził, że różnorodny charakter uchwał organów samorządu notarialnego (w tym uchwał składkowych) nie przesądza, iżby wyłączona była dla notariuszy droga do sądu powszechnego, w tym także w zakresie dotyczącym uchwał składkowych KRN jako wyznaczających treść stosunku prawnego między notariuszem jako zobowiązanym do opłacenia składki a samorządem jako ich beneficjentem. Jak bowiem wykazano wyżej, stosunek ten ma wiele elementów typowych dla stosunku cywilnoprawnego, a uchwała KRN jest tego stosunku podstawą, wpływając na jego treść. W tym kontekście przeszkodą do rozpatrzenia przez sąd zarzutu dotyczącego zgodności z prawem uchwały składkowej nie może być oczywiście to, że uchwała ta nie wyznacza wprost wysokości składki, ale kreuje mechanizm jej ustalenia, który wymaga skonfrontowania z licznymi przepisami Konstytucji.

Rozgraniczenie właściwości sądów powszechnych i – w rozważanej sprawie – SN działającego w trybie wyznaczonym przez art. 47 prawa o notariacie, i mającego wyłączną kompetencję stwierdzania sprzeczności z prawem uchwał organów samorządu zawodowego ze skutkiem *erga omnes*, wymaga dostrzeżenia odrębności każdego z postępowań. Jak wcześniej zaznaczono w przypadku zbiegu przepisów regulujących właściwość sądu w sprawach danego rodzaju, rozwiązanie tego zbiegu nie może prowadzić do sytuacji, w której w jakichkolwiek sprawach w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji nie przysługiwałaby zainteresowanemu droga do sądu.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że przepisy prawa o notariacie, w tym zakwestionowany art. 47 tej ustawy, lecz także przepisy z zakresu postępowania cywilnego (w tym art. 199 i art. 199<sup>1</sup>

k.p.c., a także art. 189 k.p.c.) nie rozstrzygają wprost o rozgraniczeniu czy zbiegu właściwości sądu powszechnego incydentalnie badającego zgodność z prawem uchwały organu samorządu notarialnego w sprawach dotyczących praw lub wolności notariusza oraz SN działającego w szczególnym trybie nadzorczym. Po raz kolejny Trybunał uwzględnił też – co zauważa się w doktrynie – że obowiązujące rozwiązania w istocie nie przewidują zasad i trybu postępowania w wypadku, gdy za właściwy do prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie uzna się zarówno organ administracji publicznej lub sąd administracyjny (a w rozważanej sprawie SN działający w specjalnym trybie nadzorczym), jak i sąd powszechny (spór kompetencyjny pozytywny), a w konsekwencji w każdym z tych postępowań podjęte zostaną w danej sprawie „konkurencyjne” rozstrzygnięcia (zob. A. Wasilewski, *Spory kompetencyjne – problem wymagający uregulowania*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2007, s. 13). Niemniej jednak ustalając rezultat interpretacyjny tych przepisów, Trybunał wziął pod uwagę opisany we wcześniejszym punkcie standard konstytucyjny i stwierdził, że zaskarżony art. 47 § 1 prawa o notariacie może i powinien być interpretowany jako niewykluczający kognicji sądu powszechnego do incydentalnego zbadania zgodności z prawem uchwały, stanowiącej podstawę prawną stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym. Realizowanie przez samorząd notarialny zadań związanych z interesem publicznym uzasadnia objęcie tego samorządu nadzorem organów władzy publicznej, ale istnienie środków nadzorczych nie powinno wykluczać możliwości rozstrzygnięcia przez sądy sporów między notariuszem a samorządem.

Mimo odmiennej od dokonanej przez Trybunał oceny spełnienia wymagań dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów analizowanych w tym punkcie (w szczególności przesłanki ostatecznego orzeczenia w sprawie), Prokurator Generalny i Sejm zajęli podobne jak wyżej stanowisko dotyczące możliwej interpretacji art. 47 § 1 prawa o notariacie. Stwierdzili bowiem, że przepis ten nie wyklucza innych środków prawnych służących kontroli zgodności z prawem działania samorządu notarialnego, w tym przede wszystkim możliwości zaskarżenia uchwały składkowej do sądu powszechnego. Sejm podkreślił, że sami skarżący wskazali na poprawną wykładnię kwestionowanego przez nich przepisu, zaznaczając w uzasadnieniu swej skargi, że kompetencja Ministra Sprawiedliwości stanowi wyłącznie dodatkowy – a nie wykluczający inne – środek prawny do kontrolowania zgodności z prawem działań samorządu notarialnego.

W obowiązującym stanie prawnym wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że kontrola uchwał organów samorządu notarialnego dokonywana przez Sąd Najwyższy w trybie określonym w art. 47 § 1 prawa o notariacie jest wszczynana tylko z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości – zatem nikt inny, także notariusz jako członek korporacji zawodowej, nie ma uprawnienia, aby z tego środka skorzystać i zakwestionować zgodność z prawem uchwały organu samorządu notarialnego.

Trybunał nadto zwrócił uwagę, że ustawa notarialna jest ustawą z 1991 r., a więc sprzed obowiązującej Konstytucji i wprowadzonych przez nią rozwiązań dotyczących prawa do sądu. Dostosowanie przedkonstytucyjnych aktów prawnych do nowej Konstytucji spoczywa na prawodawcy oraz na organach stosujących przedkonstytucyjne prawo, zwłaszcza na sądach. Instrumentem, którym dysponują sądy w tym procesie, jest interpretowanie stosowanych przepisów w taki sposób, by uzgodnić je z wymaganiami Konstytucji.

W rozważanym przez Trybunał przypadku oznacza to, że nadzór Sądu Najwyższego sprawowany w trybie przewidzianym w art. 47 prawa o notariacie i mający na celu przede wszystkim ochronę interesu publicznego, nie może być traktowany jako instrument gwarantujący jednostce konstytucyjne prawo do sądu, jeżeli uważa ona, że jej prawa lub wolności zostały naruszone. Art. 77 ust. 2 Konstytucji jednoznacznie przesądza, że ustawa, a więc także jej interpretacja, nie może nikomu zamykać sądowej drogi dochodzenia naruszonych praw.

Biorąc pod uwagę unormowania Konstytucji i ugruntowane na niej orzecznictwo Trybunału dotyczące prawa do sądu, w którym wypracowano szerokie pojęcie „sprawy” oraz regułę

głoszącą, że w razie wątpliwości droga do sądu jest otwarta, Trybunał Konstytucyjny stanowczo stwierdził, że interpretacja art. 47 ustawy notarialnej wykluczająca zainteresowanemu notariuszowi drogę sądową dochodzenia jego praw jest niedopuszczalna. Stanowisko takie potwierdza ustawodawca, poddając uchwały organów samorządu notarialnego kontroli SN i tym samym przesądzając, że są one aktami stosowania, a nie podlegającymi kontroli Trybunału aktami tworzenia prawa. Konkluzję Trybunału wzmacnia dodatkowo wzgląd na efektywność, jaką może zapewnić notariuszowi sądowa kontrola zgodności uchwał z prawem w sprawach dotyczących jego praw lub wolności.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 47 § 1 prawa o notariacie, rozumiany w ten sposób, że przewidziany w nim nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego nad uchwałami organu samorządu notarialnego wyklucza uwzględnienie przez sąd sprzeczności z prawem uchwał organu samorządu notarialnego w postępowaniu w sprawie przysługujących notariuszowi praw lub wolności, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

5. W punktach od 2 do 8 *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący zakwestionowali art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, a nadto w jej punktach 5-7 – oprócz tych przepisów dodatkowo wymienili § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej (w skardze oznaczone jako § 1 ust. 1 i 2), natomiast w punkcie 8 – wskazali jako związkowy wobec art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy notarialnej jej art. 26 § 1. Wobec tych przepisów postawili szereg zarzutów, wskazując różne wzorce odniesienia. W wielu punktach zaskarżenia – opisując przedmiot swej skargi – użyli wyrażenia „w zakresie, w jakim” lub wyrażenia „przez to że”, przy czym analiza treści kwestionowanej regulacji i zarzutów wobec niej sformułowanych dowodzi, że obydwu wyrażeniami skarżący użyli nie tyle do wskazania zakwestionowanej treści normatywnej odtwarzanej ze wskazanych przez nich przepisów, ile raczej do opisanie treści zarzutów.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi na wstępie (patrz pkt 3) skarżący zakwestionowali konstytucyjność regulacji, która wyznacza notariuszowi obowiązek uiszczania składek członkowskich. Nie kwestionują przy tym samego ustawowego obowiązku opłacania składek, lecz to, w jaki sposób został on ukształtowany przez ustawę i skonkretyzowany wydaną na podstawie ustawy uchwałą Krajowej Rady Notarialnej. Innymi słowy – zaskarżenie dotyczy relacji między ustawową podstawą wydania uchwały KRN a tym aktem, w tym zagadnienia wymaganego stopnia szczególności regulacji prawnej stanowiącej podstawę wydania uchwały KRN określającej wysokość składek miesięcznych na dany rok. Dotyczy także – co akcentuje się w uzasadnieniu skargi – sposobu, w jaki KRN uczyniła użytek z ustawowego upoważnienia do ustalania wysokości składek. Problem jest więc wielopłaszczyznowy i pojawił się co do zasady we wszystkich analizowanych punktach zaskarżenia. Ponieważ jednak skarżący ujęli ten problem przez sformułowanie licznych, formalnie odrębnych zarzutów, Trybunał musiał precyzyjnie określić, co jest i co może być przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

5.1. Zaskarżony art. 23 prawa o notariacie wyraża normę, która notariuszowi – członkowi korporacji wyznacza obowiązek uiszczania miesięcznej składki w wysokości ustalonej co-rocennie przez upoważnioną do tego Krajową Radę Notarialną. Upoważnienie do określania wysokości składek przyznaje KRN art. 40 § 1 pkt 8 powołanej ustawy; jest ono także wskazane w art. 23, który – posługując się określeniem „ustala” – zobowiązuje nadto KRN, by z tego upoważnienia czyniła użytek. Wskazana powyżej regulacja jest więc wywiedziona z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie.

Do normy o takiej jak wskazana powyżej treści kierują skarżący zarzut niekonstytucyjności w wielu punktach zaskarżenia.

W punktach 2-4 nie kwestionując, o czym wspomniano, samego obowiązku uiszczania składek ani adresata tego obowiązku, skarżący formułują zarzut ogólnikowości przepisu upo-

ważniącego Krajową Radę Notarialną do ustalania wysokości składek. Kwestionują zatem element normy wywiedzionej z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 ustawy notarialnej.

Akt, którym KRN określa wysokość składki, przybiera formę uchwały. Poprzez jej wydanie zostaje dokonana swoista czynność konwencjonalna – ustalenie wysokości składki miesięcznej na dany rok.

Jest oczywiste, że między ustawą, która upoważnia KRN do dokonywania czynności określenia wysokości składki miesięcznej, a samą tą czynnością istnieje funkcjonalny związek szczególnego rodzaju. Tego rodzaju związek istnieje też niekiedy między ustawą a upoważnionym do jej wykonania rozporządzeniem, takim, które nie kreuje norm generalnych i abstrakcyjnych, lecz przez wydanie którego dokonuje się określonych czynności (np. minister wyznacza wysokość przewidzianych w ustawie opłat).

Trafnie więc skarżący wskazują na to, że uchwała KRN w rzeczywistości „przybiera charakter rozporządzenia” (choć – czego nie zauważają – byłoby to, na co Trybunał zwraca uwagę, rozporządzenie szczególnego rodzaju, takie właśnie, o którym powyżej mowa). Rozważana uchwała jest bowiem wydawana na podstawie ustawowego upoważnienia i jest funkcjonalnie powiązana z upoważniającą ustawą. Nie ma ona jednak, co oczywiste, formy rozporządzenia i takiej formy ustawodawca nie mógł jej nadać. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia mogą być wydawane wyłącznie przez organ w niej wskazany, co znaczy, że ustawodawca, upoważniając do wydania rozporządzenia, może wybrać wyłącznie spośród podmiotów, które Konstytucja jako „potencjalnie” kompetentne do ich wydania wskazuje. Do takich organów KRN nie należy.

Skarżący, nie dostrzegając istotnej różnicy między rozporządzeniem określanym jako „klasyczne”, ustanawiającym normy generalne i abstrakcyjne, oraz rozporządzeniami innego rodzaju, odnoszą się w swej argumentacji do podobieństwa składkowych uchwał KRN do rozporządzeń „klasycznych” i wskazują jako wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż uważają, że upoważnienie do wydawania uchwał składkowych powinno czynić zadość konstytucyjnemu wymaganiu „szczegółowego upoważnienia”, a zatem poza wskazaniem podmiotu upoważnianego powinno określać zakres spraw przekazywanych do unormowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

Odnosząc się do tego zapatrywania skarżących, Trybunał Konstytucyjny dostrzegł, że ani w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, ani w doktrynie nie ma odpowiedzi na pytanie, czy wymagania sformułowane w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej odnoszą się, i ewentualnie czy w takim samym stopniu, do wszelkich aktów określonych przez upoważniającą ustawę jako rozporządzenie. W orzecznictwie Trybunału utrwalilo się natomiast stanowisko, że akt spełniający kryterium formalne, tj. mający postać rozporządzenia, podlega kognicji sądu konstytucyjnego niezależnie od tego, czy zawiera normy generalne i abstrakcyjne, czy przez jego wydanie dokonuje się czynność konwencjonalna danego rodzaju (por. np. wyroki TK z: 8 kwietnia 2009 r., sygn. K 37/06, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 47; 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80, 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23, zob. także postanowienie z 7 stycznia 2016 r., sygn. U 8/15, OTK ZU A/2016, poz. 1).

Trybunał dodał nadto, że w doktrynie pojawił się nawet pogląd, że rozporządzenia nieustanawiające norm generalnych i abstrakcyjnych są zaliczane do aktów stosowania, a nie tworzenia prawa. Pogląd ten nie jest jednak jeszcze poglądem utrwalonym (zob. *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, tom 2, 2016, s. 176-177).

Również akty prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 Konstytucji, mogą mieć – podobnie jak rozporządzenia – charakter aktów, których wytworem są normy generalne i abstrakcyjne lub charakter szczególnego rodzaju czynności konwencjonalnych (np. utworzenia w danym urzędzie nowej jednostki organizacyjnej).

W piśmie z 27 grudnia 2017 r. skarżący wyraźnie formułują swój zarzut, domagając się



rozstrzygnięcia, czy dopuszczalne jest ogólnikowe upoważnienie dla KRN do określenia wysokości składek notariuszy. Upoważnienie takie, jak utrzymują, umożliwiło bowiem wydanie przez KRN uchwały składkowej, która narusza liczne przepisy Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podzielił opinię skarżących, że upoważnienie sformułowane w art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 ustawy notarialnej jest bardzo ogólne i może być wykonane na różne sposoby: przez wskazanie kwoty, jaką obowiązany jest uiszczać notariusz, górnej jej granicy, granicy górnej i dolnej. Zdaniem Trybunału, ustalenie składki członkowskiej o nierażącej wysokości nie mogłoby być uznane za przekroczenie upoważnienia, choć wyznaczenie jej górnej granicy w upoważnieniu byłoby pożądane. Krajowa Rada Notarialna określiła jednak wysokość składki w sposób swoisty, mianowicie wykreowała swoją uchwałą mechanizm jej wyliczania, który budzi liczne, wskazane w skardze wątpliwości konstytucyjne. Trybunał stwierdził, że ewentualne naruszenia Konstytucji nie mają jednak w tym wypadku swego źródła w sposobie sformułowania upoważnienia. Trzeba bowiem przypomnieć, że zakres upoważnienia do wydania aktu normatywnego, zwłaszcza rozporządzenia, co w doktrynie i orzecznictwie Trybunału jest szczególnie eksponowane, ale też do dokonania jakiejś określonej czynności konwencjonalnej (w rozważanej sprawie określenie wysokości składki) jest ograniczony przez wymaganie, by akt ten lub czynność były zgodne z przepisami prawa, w tym – co oczywiste – z Konstytucją. Wymagania tego nie trzeba w każdym upoważnieniu powtarzać. Jeśli więc dochodzi, jak twierdzą skarżący, do naruszenia wskazanych przez nich postanowień Konstytucji, to dlatego że wykroczone poza zakres przyznanego upoważnienia. Nie ono jednak jest, co Trybunał powtarza, źródłem tego naruszenia.

5.2. Biorąc pod uwagę poczynione wyżej ustalenia dotyczące treści normy prawnej wywiedzionej z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, Trybunał Konstytucyjny przelanizował, które z zarzutów sformułowanych przez skarżących w punktach 2-4 mogą być przedmiotem merytorycznej oceny w niniejszej sprawie. Wymagało to uwzględnienia nie tylko spraw wyjaśnionych powyżej, lecz także warunków dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej.

5.2.1. W punkcie drugim skargi konstytucyjnej skarżący zakwestionowali art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie (Trybunał – zgodnie z poczynionymi wyżej ustaleniami – przyjmuje, że przedmiotem kontroli nie jest każdy z tych przepisów osobno, lecz unormowanie odtwarzane z obydwu z nich) z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący zwrócili się do Trybunału o zbadanie tych przepisów „w zakresie, w jakim stanowią podstawę dla Krajowej Rady Notarialnej do wydania uchwały, mocą której organy izb notarialnych gromadzą informacje prywatne o konkretnym notariuszu stanowiące jednocześnie jego dane osobowe, tj. dane o wysokości przychodu i dochodu osiągniętego w danym miesiącu, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a także w zakresie, w jakim stanowią podstawę do wydania przez Krajową Radę Notarialną uchwały naruszającej zasadę proporcjonalności w ograniczeniu praw i wolności poprzez ustalenie wysokości składki miesięcznej na potrzeby samorządu notarialnego powiązanej z wysokością przychodu notariusza”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wskazane w tym punkcie zaskarżenia art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie nie upoważniają KRN do wydawania uchwał składkowych pozwalających na gromadzenie jakichkolwiek informacji o notariuszu. Wbrew stanowisku skarżących nie stwarzają one podstawy prawnej uchwał o takiej treści. Zarzut naruszenia art. 47 i art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji nie dotyczy więc zaskarżonych przepisów.

Skarżący trafnie wskazują, że ingerencja w prawa notariuszy wyrażone w art. 47 oraz art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji byłaby dopuszczalna tylko na podstawie ustawy, nietrafnie jednak kierują swój zarzut. Treść unormowania odtworzonego z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie nie obejmuje w ogóle materii takich, o jakich mowa we wskazanych wzor-

cach konstytucyjnych. Co więcej – uzasadnienie postawionego zarzutu, mimo jego obszerności, opiera się li tylko na przywołaniu orzecznictwa, w którym Trybunał wypowiedział się o prawie do prywatności i autonomii informacyjnej, ta nadto dotyczy treści uchwały składkowej, a nie bezpośrednio kwestionowanych przepisów ustawowych.

Skarżący oprócz art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji jako wzorzec kontroli wskazali art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi najpierw wywiedli, że kwestionowana przez nich regulacja prowadzi do ograniczenia prawa do prywatności notariuszy i ochrony ich danych osobowych na podstawie aktu rangi podustawowej, nie rozwijając tego stwierdzenia. W dalszej części uzasadnienia – odnosząc się już to do treści uchwały składkowej, której nie uczynili przedmiotem zaskarżenia w analizowanym punkcie – wskazali, że regulacja w uchwale wyrażona nie spełnia kryterium przydatności, konieczności ani proporcjonalności *sensu stricto*. Także w tej części zatem sformułowany przez skarżących zarzut nie dotyczy treści zakwestionowanych przepisów ustawy notarialnej.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny przyjął, że skarga konstytucyjna J.Z. i L.Z. w zakresie dotyczącym nieproporcjonalnego naruszenia przez art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie konstytucyjnych praw wywodzonych z art. 47 i art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji nie spełnia następujących wymagań jej dopuszczalności: nie określa właściwie przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których rozstrzygano o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżących, a nadto nie zawiera odpowiedniego uzasadnienia postawionego zarzutu (co wiąże się z podstawową wątpliwością, co w istocie jest przedmiotem zarzutu postawionego w tym punkcie skargi). Trybunał w tym miejscu przypomniał, że zgodnie z jego jednolitym orzecznictwem, uzasadnienie zarzutu musi spełniać określone warunki, w tym przede wszystkim precyzyjnie wskazywać co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli. Nie realizują omawianego wymagania uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Ze względu na podstawową niejasność co do rzeczywistego przedmiotu zarzutu sformułowanego w punkcie drugim skargi, jego uzasadnienie ma zatem nie tyle charakter merytorycznie nietrafny, ile nosi cechy uzasadnienia pozornego.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał także, że orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 otpTK) i nie jest uprawniony, by samodzielnie precyzować nazbyt ogólnie sformułowane zarzuty niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydanie wyroku dotyczącego badania zgodności art. 23 w związku art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji jest niedopuszczalne, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK.

5.2.2. W punkcie trzecim skarżący wnieśli o zbadanie zgodności art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, „a to poprzez brak upoważnienia ustawowego określającego kompletnie zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych co do treści uchwały Krajowej Rady Notarialnej określającej wysokość składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego”.

Analizując dopuszczalność skargi w niniejszym punkcie, Trybunał przede wszystkim rozstrzygnął, czy skarżący wskazali w nim precyzyjnie wolność lub prawo podmiotowe, którego naruszenie uzasadnia ich legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej, innymi słowy – czy przywołane przez nich wzorce kontroli wyrażają jakieś określone konstytucyjne wolności lub prawa.

Cechy takiej z pewnością nie ma wyrażający zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej art. 7 Konstytucji. Skoro z tego przepisu nie można wywieść prawa podmiotowego jednostki, to nie można też uznać go za samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu ściśle powiązanym z ochroną konstytucyjnych praw i wolności, wszczynanym skargą konstytucyjną. Badanie zgodności art. 23 w związku art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z tym wzorcem jest niedopusz-

czalne również z tego powodu, że skarżący nie spełnili wymagania uzasadnienia postawionego zarzutu (art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2016 r.).

Także art. 92 ust. 1 Konstytucji rozpatrywany samodzielnie nie stanowi źródła konstytucyjnych praw podmiotowych, których naruszenie mogłoby uzasadniać wniesienie skargi konstytucyjnej. W swym orzecznictwie Trybunał traktuje ten przepis ustawy zasadniczej jako dopuszczalny wzorzec kontroli prowadzonej w trybie skargi konstytucyjnej wówczas, gdy jego naruszenie wiąże się z ingerencją w prawo podmiotowe wyrażone w innym przepisie Konstytucji, a zatem wtedy gdy poza aspektem materialnym naruszenia określonego konstytucyjnego prawa podmiotowego, skarżący podnosi nierespektowanie przez ustawodawcę warunków formalnych wynikających na przykład z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał dodał, że przepis ten jako możliwy wzorzec w tym trybie kontroli występował dotychczas najczęściej w sprawach dotyczących regulacji ze sfery danin czy innych obciążeń publicznoprawnych (zob. w szczególności wyrok z 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU A/2016, poz. 100, wyrok z 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153, wyrok z 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103). Niezależnie od tego, czy art. 92 ust. 1 Konstytucji może być w ogóle wzorcem odniesienia w sprawach rozpoznawanych w trybie skargi konstytucyjnej, Trybunał przypomniał w tym miejscu wcześniej poczynione ustalenie, że art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie nie upoważnia do wydania rozporządzenia w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji, a zatem przepis ten z tego punktu widzenia nie może być wzorcem kontroli wymienionych przepisów ustawowych. Dostrzegają to sami skarżący, mówiąc jedynie o podobieństwie uchwały składkowej do rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy. Podobieństwo to jednak nie usprawiedliwia wskazania art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w rozważanej sprawie. U podstaw zarzutu leży więc błędne założenie skarżących co do charakteru aktu wydanego na podstawie kwestionowanych przepisów. Wobec obalenia tego założenia zarzut okazuje się zarzutem niewłaściwie postawionym, a więc jego merytoryczne rozpoznanie jest niemożliwe.

Nawet gdyby przyjąć, że art. 92 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem odniesienia dla art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, to i tak Trybunał nie mógłby rozpoznać postawionego przez skarżących zarzutu, gdyż nie wyjaśnili, w jaki sposób wskazywana przez nich niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji wiąże się z ingerencją w przysługujące im prawo podmiotowe wyrażone w innym przepisie Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.2.3. W punkcie czwartym skarżący wnieśli o zbadanie zgodności art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 7, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, w kilku punktach opisując swe zaskarżenie.

Posłużenie się przez skarżących nader opisową formułą określenia przedmiotu zaskarżenia znacznie utrudnia jego identyfikację. Porównanie treści przywołanych przepisów z opisem zaskarżenia prowadzi do wniosku, że skarżący kwestionują te przepisy w całości, natomiast opis treści postawionych zarzutów dotyczy odpowiednio naruszenia:

- zasady legalności i praworządności, powiązanych przez skarżących z zasadą demokratycznego państwa prawnego i przyporządkowanych do art. 7 Konstytucji jako wzorca kontroli. Skarżący podnoszą tu, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, ze względu na swą „ułomną i niewystarczającą treść” prowadzą do arbitralnych działań Krajowej Rady Notarialnej,
- zasad wynikających z art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji, a dotyczących przede wszystkim sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony oraz różnic między samorządami reprezentującymi zawody zaufania publicznego oraz innymi rodzajami samorządu,

Jeśli chodzi o zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji skarżący odwołali się do wcześniejszego punktu skargi i stwierdzili, że akt wewnętrzny nie może być podstawą decyzji wobec obywateli – jak doprecyzowali – członków samorządu notarialnego.

Skarżący, podnosząc niezgodność kwestionowanych regulacji z wyżej wymienionymi przepisami Konstytucji, nie wskazali w tej części skargi, jakie przysługujące im konstytucyjne prawa zostały naruszone. Art. 7 i art. 93 Konstytucji nie są bezpośrednio lub samodzielnie źródłem praw lub wolności, których ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej.

Jeśli chodzi o art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji, to Trybunał nie wyklucza możliwości powołania tego przepisu jako wzorca odniesienia także w sprawach wszczętych na podstawie skargi konstytucyjnej (por. np. wyrok z 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107; wyrok z 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 8; postanowienie z 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20), choć zaznacza, że przepis ten formułuje zasadę ustrojową, która jest adresowana do organów władzy publicznej i nie wyraża wprost praw podmiotowych. Zasady ustrojowe pełnią wobec jednostki funkcję ochronną, a wskazanie ich jako wzorca kontroli w trybie skargi konstytucyjnej wymaga jednoczesnego wykazania, że mogą one stanowić źródło konstytucyjnego prawa podmiotowego, które przysługuje skarżącemu. Tego skarżący w analizowanym punkcie skargi nie wykazali. Nie można bowiem uznać, że wystarczające z tego punktu widzenia jest przywołanie wynikającej z art. 17 ust. 2 Konstytucji powinności samorządu zawodowego sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 odpTK umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie z art. 7, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

5.3. W punktach 5-7 skargi, poza wskazaniem jako przedmiotu zaskarżenia art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, odwołano się do § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej. Wobec niejasności co do żądania skarżących rekonstrukcja zaskarżenia w tych punktach jest nader skomplikowana i wymaga poczynienia uwag ogólnych.

5.3.1. Trybunał Konstytucyjny zwrócił najpierw uwagę, że norma odtworzona z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie wymaga, by wyznaczony w niej obowiązek był corocznie konkretyzowany. Z mocy ustawy konkretyzowanie tego obowiązku, polegające na corocznym ustaleniu wysokości miesięcznej składki, powierzono Krajowej Radzie Notarialnej, która czyni to aktem mającym formę uchwały. Słowo „uchwała” zostało w tym przypadku użyte w jego najbardziej ogólnym znaczeniu, na określenie każdego wyrażenia woli przez ciało kolegialne.

Przez wydanie uchwały, o której mowa, dokonuje się swoistej czynności konwencjonalnej ustalenia wysokości składki na dany rok, a zarazem spełniony zostaje obowiązek spoczywający na KRN (art. 23 prawa o notariacie), by ustalenia tego dokonać. Uchwała składkowa KRN jest przeto aktem korporacyjnym, ale niekreującym normy generalnej i abstrakcyjnej i niewyrażającym powinności określonego zachowania. Norma tego rodzaju (norma prawna) jest wyrażona w ustawie, a rolą uchwały jest jej coroczne konkretyzowanie. Oceny tej nie zmienia fakt, że norma skonkretyzowana uchwałą KRN też ma charakter generalny i abstrakcyjny.

Skarżąc formalnie (przez wskazanie ich w *petitum* pkt 5-7 skargi) postanowienia uchwały składkowej, skarżący w istocie nie formułują *expressis verbis* wniosku o skonfrontowanie uchwały składkowej z Konstytucją i nie przedstawiają argumentów za tym, że uchwały tego rodzaju podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

W pierwszym punkcie zaskarżenia (poddanym analizie i ocenie Trybunału w punkcie 4



niniejszego uzasadnienia) skarżący wysuwają zarzut naruszenia prawa do sądu i domagają się skontrolowania regulacji, która – ich zdaniem – drogę do sądu im zamyka. Z treści skargi nie można jednak wywieść, aby formułowali wniosek alternatywny: domagali się kontroli uchwały przez Trybunał Konstytucyjny albo uznania za niekonstytucyjną regulacji ustawowej, która zamyka im drogę do kontrolowania uchwał składkowych przez sąd.

Wobec niejednoznaczności żądania skarżących, Trybunał wziął pod uwagę przede wszystkim to, że tylko zarzut naruszenia prawa do sądu został sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości i należycie uzasadniony. Stawiając taki zarzut skarżący opierają się na założeniu, że – ze względu na swój charakter prawny – uchwały składkowe KRN powinny podlegać kontroli sądowej. Trybunał uwzględnił także, że ustawa notarialna (ustanawiająca instytucję nadzoru nad uchwałami organów samorządu notarialnego, w tym uchwałami KRN, i powierzająca określone w art. 47 ustawy notarialnej kompetencje Sądowi Najwyższemu działającemu na wniosek Ministra Sprawiedliwości) daje wyraz temu, że ustawodawca traktuje uchwały składkowe jako akty stosowania prawa, a nie akty podlegające kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Wreszcie, o czym była mowa, żądanie skarżących zostało podsumowane w ich piśmie z 27 grudnia 2017 r. jako odnoszące się do zawartego w ustawie notarialnej upoważnienia. Pozwala to zarzuty wobec uchwały składkowej traktować jako argumenty potwierdzające tezę skarżących o wadliwości ustawowego upoważnienia do określania przez KRN wysokości składek członkowskich, a nie jako odrębne i samodzielne zarzuty niezgodności z Konstytucją postanowień uchwały składkowej.

Trybunał zaznaczył raz jeszcze, że orzekając, jest związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 otpTK) i nie jest uprawniony, by samodzielnie precyzować nazbyt ogólnie sformułowane zarzuty niekonstytucyjności. Skarżący jest zobowiązany dokładnie określić „ustawę lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją” (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.).

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane wyżej ustalenia, Trybunał uznał, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie może być i jest tylko art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie. Stwierdzenie to rzutowało na rekonstrukcję zaskarżenia wynikającego z punktów 5-7 skargi i w konsekwencji – na ocenę dopuszczalności merytorycznego rozpoznania zarzutów w tych punktach sformułowanych.

#### 5.3.2. Skarżący zakwestionowali zgodność:

– w punkcie piątym skargi – art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji „w zakresie, w jakim powoduje ich stosowanie powstanie sytuacji, w której uiszczając faktycznie różną kwotę składki (ponad kwotę 700,00 zł) notariusze otrzymują takie same «świadczenia» ze strony Samorządu notarialnego, przez co naruszona zostaje zasada równości wobec prawa oraz zasada sprawiedliwości społecznej, a także w zakresie, w jakim nie uwzględniają one zasad udziału w zysku lub w stracie wspólnika spółki partnerskiej określonych w umowie spółki przyjmując apriorycznie, że udział taki zawsze jest równy”;

– w punkcie szóstym – art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 2 uchwały składkowej z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji „w zakresie, w jakim pozwalają na uzależnienie lub uzależniają wysokość składki na potrzeby samorządu notarialnego od przychodu podmiotu niebędącego notariuszem (spółki partnerskiej), a przez to umożliwiają organom samorządu notarialnego kontrolę wysokości przychodów spółki partnerskiej w celu weryfikacji prawidłowości odprowadzonej lub przeznaczonej do odprowadzenia składki, co stanowi ograniczenie wolności gospodarczej dla takiego podmiotu oraz naruszenie jego prawa do prywatności nie wynikające wprost z ustawy oraz nieuzasad-

nione ochroną interesu publicznego, a także w zakresie, w jakim dają możliwość faktycznego obciążenia podmiotu nie będącego notariuszem obowiązkiem opłacania składek na potrzeby samorządu notarialnego, co stanowi nałożenie obowiązku opłacania tychże składek na podmiot, który nie jest adresatem norm zawartych w rozdziale 3 działu I prawa notarialnego, to jest na spółkę partnerską będącą podmiotem prawa handlowego, podczas gdy jedynym adresatem norm zawartych w powołanych przepisach może być wyłącznie notariusz jako członek samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy”;

– w punkcie siódmym – art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22, art. 84 w zw. z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 217 Konstytucji „w zakresie, w jakim nakładają one na notariuszy (w tym wykonujących zawód w formie spółki partnerskiej) osobiste, bezzwrotne, przymusowe świadczenie na rzecz samorządu przyjmujące charakter podatku obrotowego (lub daniny publicznej) bez jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego i z naruszeniem zasady proporcjonalności”.

Zarzuty dotyczące uchwały składkowej są wiązane z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, jako upoważniającymi do jej wydania. Można by z tego wysnuć wniosek, że przedmiotem zaskarżenia jest norma wywodzona ze wskazanych przepisów ustawy skonkretyzowana określoną uchwałą KRN. Tak jednak przedmiotu zaskarżenia skarżący nie formułują, a Trybunał nie jest upoważniony, by samodzielnie zaskarżenie konstruować. W świetle uzasadnienia skargi przywołanie przez skarżących uchwały składkowej można więc jedynie traktować jako przywołanie dowodu wzmacniającego ogólny zarzut, że oto w ustawie brak wskazówek co do wysokości składek i sposobu ich ustalenia, co może doprowadzić do wydawania uchwał o takiej treści, która – jak twierdzą skarżący – narusza określone zasady lub prawa konstytucyjne. W analizowanych punktach skarżący nie spełnili jednego z podstawowych wymagań dopuszczalności orzekania przez Trybunał – nie określili właściwie kwestionowanego aktu normatywnego. Z jednej strony mimo formalnego wskazania w *petitum* skargi postanowień uchwały składkowej, nie sformułowali wyraźnego żądania uczynienia tych właśnie postanowień przedmiotem kontroli konstytucyjności. Z drugiej strony, wskazując oprócz art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie postanowienia uchwały składkowej, nie uczynili także przedmiotem zaskarżenia normy prawnej wywiedzionej z tych przepisów ustawowych i skonkretyzowanej uchwałą składkową KRN. Ze względu na tę podstawową niekonsekwencję i niespójność skargi w określeniu przedmiotu zaskarżenia, niemożliwe jest jego skonfrontowanie z przytoczonymi wzorcami konstytucyjnymi. Zwalnia to Trybunał z odrębnego analizowania, czy każdy z przywołanych w punktach 5-7 skargi konstytucyjnej przepisów Konstytucji jest źródłem prawa lub wolności, które podlegają ochronie w trybie skargi konstytucyjnej.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności:

– art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

– art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 2 uchwały składkowej z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji,

– art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22, art. 84 w związku z art. 64 ust. 3 w związku z art. 217 Konstytucji.

5.4. W ostatnim punkcie swej skargi skarżący kwestionują art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, przy czym w jej *petitum* wskazują związkowo tylko art. 26 § 1 tej ustawy, natomiast w jej uzasadnieniu także art. 50 oraz art. 50 § 1 pkt 4 prawa o notariacie. Wydaje się przy tym, że art. 50 § 1 pkt 4 prawa o notariacie oznaczono omyłkowo, gdyż w tekście ustawy nie ma takiej jednostki redakcyjnej. Z uwagi na oczywistą omyłkę, Trybunał przyjął, że chodzi

o art. 51 § 1 pkt 4 prawa o notariacie. Jako wzorzec kontroli zakwestionowanych przepisów skarżący przywołali art. 65 ust. 1 Konstytucji, konstytuujący wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

Skarżący podnieśli, że nieuiszczanie składki lub jej nieuiszczanie w wyznaczonej wysokości jest traktowane jako delikt dyscyplinarny. Wobec braku ustawowych wytycznych, może dojść – ich zdaniem – do sytuacji, w której uchwała składkowa uzyska treść, która stworzy barierę wykonującym zawód notariusza, a także osobom chcącym stać się członkami samorządu. Zaznaczyli, że w stosunku do nich toczy się postępowanie dyscyplinarne, co dowodzi, iż istnieje „realne zagrożenie” zastosowania wobec nich kary, o której mowa w art. 51 § 1 pkt 4 prawa o notariacie.

Przystępując do oceny postawionego zarzutu, należało wziąć pod uwagę, że akt normatywny kwestionowany za pomocą skargi konstytucyjnej powinien wykazywać cechy swoiste, a mianowicie stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie podmiotu ze skargą występującego, a jednocześnie być aktem, który prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego. Naruszenie tych praw winno być rzeczywiste i aktualne, a nie jedynie potencjalne. Nie wystarczy zatem samo przekonanie skarżącego, że do ingerencji w jego prawa dojdzie.

Jako przedmiot zaskarżenia w tym punkcie skarżący ponownie wskazali art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie, lecz tym razem postawiony przez nich zarzut skierowano nie wprost do tych przepisów, lecz wskazanych jako związkowe art. 50 oraz art. 51 § 1 pkt 4 prawa o notariacie. Przepisy te dotyczą podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej notariusza oraz kar dyscyplinarnych, w tym kary pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii. J.Z. i L.Z. wystąpili z niniejszą skargą konstytucyjną w związku z zapadłymi w ich sprawie orzeczeniami sądów w sprawie o zapłatę określonej kwoty tytułem zaległych składek. Przedmiotem sprawy nie była jednak kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej skarżących, zatem podstawą wydanych rozstrzygnięć z natury rzeczy nie mogły być przepisy tę odpowiedzialność regulujące. Skarżący nie uprawdopodobnili zatem naruszenia przysługujących im praw konstytucyjnych, których źródłem jest art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi o przywołany przez skarżących art. 26 § 1 prawa o notariacie, który stanowi, że: „Notariusze tworzą samorząd notarialny”, skarżący nie poddali go w uzasadnieniu skargi jakiegokolwiek analizie i nie wykazali jego związku z zaskarżeniem. W tej części skarga nie spełnia zatem ustawowych wymagań uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem argumentów na jego poparcie.

Wobec niespełnienia wymagań dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, Trybunał postanowił na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 w związku z art. 26 § 1, art. 50 oraz art. 51 § 1 pkt 4 prawa o notariacie.

6. Sposób zaskarżenia, niejasność co do przedmiotu kontroli, wskazane wzorce konstytucyjne, ogólnikowość i niekonsekwencje uzasadnienia spowodowały, że – ze względu na szczególne wymagania, jakie spełniać musi skarga konstytucyjna – Trybunał Konstytucyjny nie mógł merytorycznie rozpatrzyć wielu z zarzutów postawionych w skardze J.Z. i L.Z. Jej konstrukcja skłania do wniosku, że w wielu przypadkach skarżący domagają się przeprowadzenia przez Trybunał kontroli abstrakcyjnej, koncentrując się na wywodzonym z art. 23 w związku z art. 40 § 1 pkt 8 ustawy notarialnej upoważnieniu KRN do określania wysokości składek, które – na co Trybunał zwracał uwagę – mogło zostać zupełnie inaczej wykonane.

Niemniej jednak – o czym wspomniano już wcześniej – w skardze tej uwydatnił się bardzo istotny problem konstytucyjny, a mianowicie, czy na gruncie Konstytucji jest dopuszczalne „(...) konstruowanie przez ustawodawcę norm ustawowych, które pozwalają na tworzenie aktów o charakterze wewnętrznym, na podstawie których rozstrzygana jest indywidualna sprawa

adresata tej normy wewnętrznej, bez rygorów, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji” (pismo skarżących z 27 grudnia 2017 r., s. 12).

Problem ten sprowadza się do pytania, czy jest dopuszczalne ustawowe upoważnienie KRN do dokonywania czynności współkształtujących obowiązki nakładany na jednostkę (tu: notariusza) przez normę ustawową.

Trybunał odpowiedział na to pytanie twierdząco. Przekonują o tym poniższe argumenty.

Najpierw Trybunał zauważył, że za upoważnieniem KRN do określania wysokości składki przemawiają względy celowościowe. KRN jest bowiem – zgodnie z art. 38 ustawy notarialnej – „reprezentantem notariatu”. Składa się z notariuszy wybranych przez walne zgromadzenia notariuszy izb notarialnych (art. 39 § 1 ustawy notarialnej) na okres trzech lat (art. 39 § 3 ustawy notarialnej). Unormowania te świadczą o demokratycznej procedurze kształtowania składu KRN oraz możliwości wpływu członków samorządu notarialnego zarówno na skład jak i funkcjonowanie KRN. Stwarza to KRN demokratyczną legitymację do podejmowania m.in. uchwał składkowych.

Samorząd obowiązany do realizowania zadań wyznaczonych mu przez Konstytucję i ustawy ma zarazem obowiązek finansowania swej działalności. Źródłem tego finansowania są składki, o których mowa w art. 23 prawa o notariacie, pozyskiwane wyłącznie od członków korporacji zawodowej. Ma więc KRN jako organ samorządu wiedzę, jaka powinna być wysokość składek na działalność samorządu notarialnego.

Jak zaznaczono wcześniej, czynność, do dokonania której ustawa upoważnia KRN nie uzupełnia ustawowej normy zobowiązującej notariusza do uiszczenia miesięcznych składek (ta bowiem zawiera wszystkie niezbędne elementy treściowe), lecz ją konkretyzuje: ustala jaka będzie wysokość składki miesięcznej w danym roku.

Nie ulega wątpliwości, że na gruncie Konstytucji podmioty takie jak samorządy zawodowe tworzone i działające na podstawie jej art. 17 nie mają kompetencji do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Przesądza o tym konstytucyjna zamknięta koncepcja źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przy czym – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – zamknięta w aspekcie przedmiotowym (co do form aktów prawotwórczych), jak i podmiotowym (co do katalogu podmiotów, który uzyskały takie kompetencje z mocy ustawy zasadniczej).

Zgodnie jednak ze stanowiskiem doktryny oraz konsekwentną linią orzecniczą Sądu Najwyższego organy samorządów zawodowych korzystają z gwarantowanego im ustawą prawa wydawania uchwał. Zdaniem Sądu Najwyższego do istoty samorządów zawodowych należy określony ustawą zakres ich samodzielności prawodawczej, a ustawowe uprawnienia uchwałodawcze są tej samodzielności przejawem. Samorządy więc mogą wydawać uchwały w celu realizowania wyznaczonych im zadań; ich kompetencje są jednak ograniczone przedmiotowo, a przy tym uchwały muszą być zgodne z wszelkimi aktami prawa powszechnie obowiązującego. Podstawą prawną wydawania uchwał mogą być ogólne przepisy ustawy wyznaczające samorządowi określone zadania, a także normy, które upoważniają go do uregulowania jakiejś określonej sprawy.

Wskazany w skardze art. 40 prawa o notariacie (ograniczony wprawdzie do § 1 pkt 8) upoważniający KRN do wydawania uchwał w wielu sprawach jest przejawem samodzielności uchwałodawczej samorządu notarialnego, która może znaleźć wyraz w stanowieniu norm postępowania (np. uchwalenie regulaminu wewnętrznego urzędowania kancelarii), jak i w czynnościach nie mających tego charakteru (np. wybór spośród członków rady rzecznika dyscyplinarnego).

Trybunał zauważył najpierw, że określanie przez KRN wysokości składek członkowskich nie należy do zakresu „zwykłej” samodzielności samorządu notarialnego (tzw. autonomii statutowej). KRN została zobowiązana do wydawania uchwał w tych sprawach, ponieważ jest to



warunek konieczny zrealizowania przez notariuszy ich ustawowego obowiązku uiszczania składki. Uchwała składkowa konkretyzuje normę ustawową adresowaną do jednostki, tu: notariusza, członka korporacji zawodowej, choć nie jest – jak twierdzą skarżący – podstawą decyzji wobec jednostki. Podstawą tą jest bowiem norma ustawowa przez uchwałę KRN skonkretyzowana.

Wymienione wyżej cechy uchwały składkowej przekonują, zdaniem Trybunału, o celowości przekazania podmiotowi wydającemu tego rodzaju uchwałę wskazówek co do jej treści.

Trybunał przypomina, że uchwała składkowa, jak każdy akt prawny, musi być zgodna z wszystkimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym – co oczywiste – z przepisami Konstytucji, i ten warunek nie wymaga powtórzenia w upoważnieniu do jej wydania. Ze względu na swój charakter aktu wydanego na podstawie określonego upoważnienia ustawowego musi być zgodna z tym upoważnieniem. Ustawa notarialna przewiduje w art. 23, że składka ma charakter miesięczny; jej wysokość ma być ustalana na miesiąc i że czyni to KRN corocznie, a nadto, że składki są opłacane na „potrzeby organów samorządu notarialnego” (a w art. 40 § 1 pkt 8 – na „potrzeby samorządu notarialnego”). Jest to wskazówka bardzo ogólna, przesądzająca jednoznacznie tylko o tym, że wysokość składki nie może zostać ustalona na poziomie wyższym niż „potrzeby organów samorządu notarialnego”, a zatem, że nie może być dla organów samorządu zawodowego źródłem zysku. Na tym jednak ustawowe warunki wydawania uchwał składkowych się kończą. Tymczasem trzeba uwzględnić, że uchwała dotyczy notariuszy, których przynależność do samorządu zawodowego jest obowiązkowa, a nie dobrowolna. Ponadto, że samorząd ten wypełnia liczne nałożone na niego Konstytucją i ustawami zadania publiczne. Ich obowiązkowe realizowanie odbywa się ze środków pozyskiwanych ze składek, których wysokość określa uchwała. Wreszcie, co bardzo istotne, składka uszczupla majątek podmiotu zobowiązanego do jej uiszczenia, a przy tym istnieje potencjalne niebezpieczeństwo, że określając jej wysokość uchwała może za głęboko ingerować w prawa majątkowe notariusza. Nadto szczególnie wysoka składka może utrudniać dostęp do zawodu notariusza lub być utrudnieniem w jego sprawowaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Trybunał stwierdził, że ustawodawca nakładając na notariuszy obowiązek uiszczania składek w ten sposób, że powierza jego konkretyzację KRN jest obowiązany stworzyć gwarancje, że wykonanie obowiązku wydania uchwały składkowej przez KRN spełniać będzie konstytucyjne standardy.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Stanisława Rymara  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 10/17

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK), jako członek składu orzekającego, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku z 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17.

Moim zdaniem, postępowanie w niniejszej sprawie należało umorzyć w całości. W odniesieniu do art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2017 r.,

poz. 2291, ze zm.; dalej: prawo o notariacie), o którym Trybunał Konstytucyjny orzekł merytorycznie, podstawą umorzenia powinien być art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji TK.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, że skarga spełnia wymogi formalne w odniesieniu do kontroli art. 47 § 1 prawa o notariacie – we wskazanym przez skarżących zakresie – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Po pierwsze, TK nie dokonał oceny treści normatywnych stanowiących podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżących, ale ocenił sposób stosowania kwestionowanych przepisów przez sądy.

Sprawa rozpatrywana przez TK została zainicjowana w trybie skargi konstytucyjnej i musi spełniać warunki określone w Konstytucji i ustawie o organizacji TK. W szczególności przedmiotem skargi może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności skarżącego. Kwestionowane w skardze uregulowanie musi zatem determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, a ponadto naruszać przysługujące mu prawa lub wolności.

Sąd pierwszej instancji rozpoznający pozew wniesiony przeciwko skarżącym przez Izbę Notarialną o zapłatę kwot zaległych składek odmówił badania legalności uchwały składkowej, uznając, że umożliwienie pozwanym podniesienia zarzutów przeciwko uchwale przez dokonanie jej incydentalnej kontroli przez sąd powszechny stałoby w sprzeczności z regulacją wynikającą z art. 47 § 1 prawa o notariacie. Sąd drugiej instancji, podtrzymując zasadność odmowy w tym zakresie, dodał, że sformułowanie takiego żądania jest w istocie „próbą wykreowania norm prawnych, których wprowadzenia ustawodawca zaniechał”.

Skarżący kwestionują w pierwszym punkcie *petitum* to, że wskazane tam unormowania uniemożliwiają sądom (powszechnym lub administracyjnym) badanie legalności uchwał organów samorządu notarialnego dotyczących składek miesięcznych w postępowaniach innych niż prowadzone w trybie określonym w art. 47 § 1 prawa o notariacie.

TK w swoim orzeczeniu przyjął, że przedstawiony mu do rozstrzygnięcia w pierwszym punkcie zaskarżenia problem konstytucyjny dotyczy w istocie określonego rezultatu interpretacyjnego art. 47 § 1 prawa o notariacie, który przyjęły sądy w sprawie skarżących i który ogranicza ich prawo do sądu.

W mojej ocenie, przy tak skonstruowanym zarzucie, w pierwszej kolejności należało udowodnić, że z zakwestionowanych przepisów rzeczywiście można wywieść normę stanowiącą przeszkodę w zaskarżeniu uchwały składkowej przez członków samorządu notarialnego. Skarżący tego nie uczynili, wskazując jako przedmiot kontroli regulacje stanowiące podstawę do ustalenia przez KRN wysokości składek opłacanych przez notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego (art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie) i uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zainicjowania w trybie nadzorczym przed Sądem Najwyższym kontroli uchwały składkowej. Fakt, iż sądy w postępowaniu toczącym się przeciwko skarżącym odmówiły badania zgodności z prawem uchwały składkowej, powołując się na treść art. 47 § 1 prawa o notariacie, moim zdaniem, nie przesądza, iż przedstawiony w skardze problem naruszenia ich prawa do sądu wynika z treści tego przepisu.

TK przyjął, iż stanowisko sądów w tym zakresie jest błędne, ponieważ taka interpretacja zaskarżonego przepisu uniemożliwia skarżącym drogę do sądu w sprawie kontroli zgodności z prawem uchwał organu samorządu notarialnego. Przyjął przy tym, że taka możliwość istnieje w oparciu o konstytucyjną zasadę domniemania drogi sądowej w każdej sprawie w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W mojej ocenie, skarżący nie wykazali, że naruszenie ich prawa do sądu wynika z treści

zaskarżonego art. 47 § 1 prawa o notariacie. Sam fakt, iż sądy odmówiły badania zgodności z prawem uchwały składkowej w postępowaniu o zapłatę zaległych składek, nie przesądza jeszcze o tym, że przepis ten narusza ich prawo do sądu. Wskazują na to zarówno Prokurator Generalny jak i Sejm w swoich stanowiskach.

Skarżący nie wykazali, że istnieje ścisły, merytoryczny i normatywny związek między tą regulacją – określającą jeden ze środków nadzorczych przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości – a ograniczeniem ich prawa do sądu. Moim zdaniem, norma, którą TK wskazał w sentencji i która została uznana za niekonstytucyjną, w istocie nie istnieje, nie mogła być zatem podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia naruszającego konstytucyjne prawo do sądu. TK dokonał kontroli konstytucyjności nie tyle treści normatywnej zawartej w art. 47 § 1 prawa o notariacie, ile praktyki stosowania tego przepisu przez sądy (przy czym praktyka ta nie nabrała charakteru jednolitej, ustabilizowanej linii orzeczniczej). Z racji wąskiego modelu skargi konstytucyjnej przyjętego w polskim porządku prawnym, tak skonstruowana skarga – niebędąca w istocie „skargą na przepis”, ale na akt jego zastosowania – powinna zostać uznana za niedopuszczalną.

Jak zauważa Prokurator Generalny w swoim stanowisku, gdyby skarżący zaskarżyli uchwałę składkową do sądu powszechnego i ten odrzuciłby pozew na podstawie art. 199 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360), zgodnie z którym sąd odrzuca pozew, jeżeli droga sądowa jest niedopuszczalna, wówczas mogliby podnosić zarzut naruszenia przysługującego im prawa do sądu. Nie uczynili tego, zatem nie został spełniony wymóg wydania ostatecznego orzeczenia sądu o prawach skarżących.

Wydanie niniejszego wyroku nie ma, moim zdaniem, znaczenia praktycznego w zakresie ukształtowania środków prawnych umożliwiających członkom samorządu notarialnego zaskarżanie uchwał organów samorządu notarialnego.

2. O niedopuszczalności merytorycznego rozstrzygnięcia, w mojej opinii, przesądza także to, że celem skarżących w tej części skargi było zainicjowanie kontroli konstytucyjności zaniechania prawodawczego. Źródłem przedstawionego w skardze problemu nie jest treść normatywna wynikająca z art. 47 § 1 prawa o notariacie (ani samodzielnie, ani w powiązaniu z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 prawa o notariacie), ale brak w porządku prawnym normy przewidującej zaskarżalność uchwał organów samorządu zawodowego przez członków tego samorządu, z którą to sytuacją skarżący się nie zgadzają. Podzielam w tym zakresie spostrzeżenie Sądu Okręgowego orzekającego w sprawie skarżących, że zarzuty przez nich podniesione dotyczą zaniechania ustawodawcy, który nie przewidział środka zaskarżenia uchwały organu samorządu przez jego członków, a żądane rozstrzygnięcie miałyby polegać na wykreowaniu przez sąd normy prawa materialnego, której ustawodawca nie wprowadził. Sądy rozpatrujące sprawę skarżących uchyliły się od takiego rozstrzygnięcia, jednakże również w kognicji TK nie leży kontrola zaniechań ustawodawczych. Nie posiada on bowiem kompetencji prawotwórczych. Trybunał Konstytucyjny jest władny rozstrzygać o tym, czy określone braki w treści obowiązującej regulacji skutkują jej niekonstytucyjnością jedynie w sytuacjach tzw. pominięć legislacyjnych, czyli wówczas, gdy integralną, funkcjonalną częścią określonej regulacji powinien być pewien brakujący element normatywny, którego istnienie warunkuje jej konstytucyjność.

Sam Trybunał w uzasadnieniu niniejszego wyroku trafnie zauważył, że skarżący nie kwestionują tego, że uregulowanie środka nadzorczego przewidzianego w art. 47 § 1 prawa o notariacie jest niepełne, w związku z czym sytuacja ta nie może być kwalifikowana jako pominięcie legislacyjne.

Podstawowym celem art. 47 § 1 kwestionowanej ustawy nie jest ograniczenie kontroli uchwał organów samorządu notarialnego, wręcz przeciwnie – ustanowienie procedury, w ramach której kontrola ta może być przeprowadzana przez Sąd Najwyższy, jakkolwiek w trybie nadzorczym. Przepis ten jest częścią regulacji dotyczącej nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad

notariatem, a nie unormowań z zakresu sądowej ochrony stosunków między organami samorządu notarialnego a notariuszami. Reguluje środki prawne przysługujące organowi nadzorującemu samorząd zawodowy, nie zaś środki prawne przysługujące notariuszom w stosunkach z organami samorządu notarialnego. Trudno zatem mówić w tym wypadku o pominięciu jakiegoś fragmentu regulacji, bez którego regulacja ta jest niepełna w sposób budzący konstytucyjne zastrzeżenia.

W mojej ocenie, skarga nie spełnia zatem warunków formalnych także w odniesieniu do kontroli konstytucyjności art. 47 § 1 prawa o notariacie. Przepis ten nie jest bowiem źródłem wskazanego przez skarżących naruszenia prawa do sądu, a sposób skonstruowania zarzutów w tej części skargi wskazuje na kwestionowanie zaniechania ustawodawczego. Uważam, że postępowanie w niniejszej sprawie należało umorzyć w całości.

Z tych względów złożyłem swoje zdanie odrębne.