

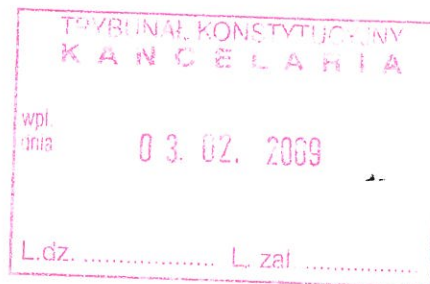


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 3 lutego 2009 r.

Do sprawy:

K 15/08



Trybunał Konstytucyjny

Działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Krajowej Rady Notarialnej z dnia 10 marca 2008 r., w sprawie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

art. 95i § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, z późn. zm.) dodanego przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 181, poz. 1287) z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 w zw. z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

oraz przedstawiam następujące stanowisko:

art. 95i § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, z późn. zm.) dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 181, poz. 1287) jest niezgodny z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Przepisy art. 95i § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw ma następuje brzmienie:

„§ 1. Krajowa Rada Notarialna utworzy system informatyczny do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia oraz zapewnia notariuszom dostęp do tego systemu w celu dokonywania wpisów, dostęp do danych z rejestru oraz ochronę tych danych przed nieuprawnionym dostępem. Podpis, elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu, zapewnia notariuszowi dostęp do rejestru.

§ 2. Krajowa Rada Notarialna udostępnia w sieciach informatycznych, a w szczególności na swojej stronie internetowej, informacje o zarejestrowanych aktach poświadczenia dziedziczenia obejmujące dane, o których mowa w art. 95h § 2.”.

Krajowa Rada Notarialna twierdzi, że nałożony na organ samorządu notarialnego obowiązek utworzenia i prowadzenia systemu informatycznego, celem prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia, jest zadaniem z zakresu wymiaru sprawiedliwości i służy dobru ogólnemu. Analiza przepisów konstytucyjnych i ustawowych pozwala na zakwalifikowanie tego obowiązku do zadań publicznych.

Zasadą jest finansowanie przez państwo zadań publicznych (tak jak ma to miejsce w przypadku samorządu terytorialnego – rozdział VII Konstytucji). Wnioskodawca nie kwestionuje samej możliwości przekazania zadania publicznego (utworzenie i utrzymywanie systemu informatycznego do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia) samorządowi zawodowemu zrzeszającemu osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Nie ma jednak żadnego uzasadnienia konstytucyjnego, aby miało się to odbywać na zasadach gorszych z punktu widzenia samorządu zawodowego, niż ma to miejsce w przypadku samorządu terytorialnego, czy w ramach określonych ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, czyli bez zapewnienia odpowiedniego finansowania ze środków publicznych.

W związku z powyższym Krajowa Rada Notarialna uważa, że obciążenie jej – podmiotu niepaństwowego – finansowaniem z własnych środków przedsięwzięcia publicznoprawnego jakim jest utworzenie i udostępnianie systemu informatycznego służącego prowadzeniu rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia narusza art. 2, art. 17 ust. 1, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 w zw. z art. 84.

Należy zgodzić się z Wnioskodawcą, że system informatyczny służący rejestracji aktów poświadczenia dziedziczenia ma charakter zadania publicznego służącego zapewnieniu porządku publicznego w zakresie własności i innych praw majątkowych nabytych w drodze dziedziczenia. Na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw część spraw o stwierdzenie nabycia spadku została przekazania notariatowi. A zatem utworzenie i sprawne funkcjonowanie systemu informatycznego służącego do rejestracji wydanych przez notariuszy aktów poświadczenia dziedziczenia jest zadaniem publicznym należącym do szeroko pojmowanego wymiaru sprawiedliwości, zleconym organowi samorządu zawodowego notariuszy.

Publiczno-prawny charakter zleconego przedsięwzięcia wynika z treści przepisów rozdziału 3a ustawy, a w szczególności z art. 95j, który uznaje zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia za równorzędny pod względem skutków prawnych z postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku. W celu zapewnienia powszechnego dostępu do informacji o zarejestrowanych aktach poświadczenia dziedziczenia ustawodawca zobowiązał KRN do udostępniania ich na swojej stronie internetowej.

Zaskarżona regulacja narusza art. 2 Konstytucji w związku z zasadą poprawnej legislacji. Brak jest wskazania jakie parametry ma spełniać system, jakie będą zasady dostępu i odpłatności za dostęp do systemu, określenia stopnia zabezpieczenia systemu oraz finansowe rozmiary obowiązku nałożonego na organ samorządu zawodowego. Ponadto nie wskazano terminu w jakim Krajowa Rada Notarialna powinna utworzyć system informatyczny.

Należy zgodzić się z Krajową Radą Notarialną, że finansowanie ze środków płynących ze składek notariuszy innych zadań niż „potrzeby samorządu notarialnego” byłoby sprzeczne z art. 17 ust. 1 Konstytucji, który stanowi:

„W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.”.

Krajowa Rada Notarialna jest centralnym organem samorządu zawodowego notariuszy, który ma sprawować dwie funkcje:

- 1) reprezentowanie osób, wykonujących dany zawód zaufania publicznego wobec innych władz i ogółu podmiotów prawnych;
- 2) sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Zadanie utworzenia systemu informatycznego wykracza poza funkcje, które ma spełniać samorząd zawodowy notariuszy – podmiot spoza sfery organów państwowych.

Instytucja zlecania zadań publiczno-prywatnych podmiotom, nieposiadającym statusu organów władzy publicznej lub – w węższym charakterze – zlecania zadań państwowych podmiotom, niebędącym organami państwa jest znana Konstytucji. Dotyczy to na przykład jednostek samorządu terytorialnego, którym może być „zlecane” wykonywanie „zadań publicznych” poza ich „zadaniami własnymi” (art. 166 Konstytucji), co jednak wymaga jednocześnie „odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych” (art. 167 ust. 4 Konstytucji). Mimo, że Konstytucja nie zawiera analogicznego przepisu co do możliwości podobnego „zlecania” zadań samorządom zawodowym, wydaje się, że fakt ten nie przesądza o niekonstytucyjności art. 95i ustawy – Prawo o notariacie.

Natomiast obciążenie Krajowej Rady Notarialnej kosztami wdrożenia systemu informatycznego budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności takiej regulacji z art. 17 ust. 2 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Po pierwsze z uwagi na koszty przewyższające sumę rocznych składek notariuszy wpływającą do Krajowej Rady Notarialnej. Dodatkowa działalność będąca realizacją zadania publicznego uniemożliwiłaby działalność podstawową samorządu czy realizację „potrzeb samorządu notarialnego”. Po wtóre, nałożenie na samorząd notarialny obowiązku sfinansowania zadania publicznego z własnych środków stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronioną sferę własności – w tym przypadku własności przysługującej osobie prawnej, jaką jest Krajowa Rada Notarialna (art. 26 § 3 ustawy - Prawo o notariacie).

Ingerencję w prawo własności można uzasadnić ochroną porządku publicznego jaki ma zapewnić utworzenie i udostępnienie systemu informatycznego rejestrującego akty poświadczenia dziedziczenia. Natomiast ograniczenie to przez rozmiar nałożonego obowiązku (jego wymiar finansowy w całości obciążający samorząd notariuszy) narusza zasadę proporcjonalności zakłócając możliwość realizacji przez Krajową Radę Notarialną konstytucyjnej pieczy nad zawodem zaufania publicznego. Na treść zasady proporcjonalności i jej trwałość w orzecznictwie TK zwrócono uwagę w wyroku z 29 czerwca 2001 r. (K 23/00). Stwierdzono, że artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to:

- 1) ustawowa forma ograniczenia,
- 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia,

- 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz
- 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Trybunał zauważył, że ograniczenia muszą być związane z charakterem danego prawa i kształtowane z respektowaniem zasady proporcjonalności. Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć:

- 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków;
- 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona;
- 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do nakładanych ciężarów.

Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego dla jego osiągnięcia. W literaturze przedmiotu w odniesieniu do działalności organów prawodawczych, zasadę proporcjonalności postrzega się na drodze respektowania przez ustawodawcę zasady adekwatności; spośród możliwych i zarazem legalnych środków działania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (orzeczenie TK z 20 listopada 1996 r. K 27/95).

Stworzenie systemu informatycznego można uznać za niezbędne dla realizacji określonego przez ustawodawcę celu, jednak rozmiar nałożonego na Krajową Radę Notarialną obowiązku jest znaczny i skrajnie nieproporcjonalny do efektu, gdyż na organ samorządu notarialnego nałożono całokształt obowiązków związanych z funkcjonowaniem systemu (utworzenie, prowadzenie, finansowanie), zakłócając przy tym możliwość realizacji przez organ samorządu notarialnego konstytucyjnej pieczy nad zaufaniem publicznego.

Wydaje się natomiast, że wskazanie art. 2 w zw. z art. 84 jako wzorca konstytucyjnego jest nieadekwatne.

Art. 84 Konstytucji stanowi:

„Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”.

Wnioskodawca uzasadniając naruszenie art. 2 w zw. z art. 84 Konstytucji, stwierdził, że nałożenie obowiązku świadczenia publicznego (obowiązek utworzenia systemu informatycznego do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia) na imiennie wskazany podmiot (Krajowa Rada Notarialna) sprzeciwia się zasadzie, zgodnie z którą w praworządnym państwie obowiązek ponoszenia świadczeń i danin publicznych może być nakładany tylko przez normy ogólnie-abstrakcyjne, a nie normy indywidualno-konkretne. Zdaniem Wnioskodawcy przepis art. 95i § 1 ustawy – Prawo o notariacie jest normą konkretno-indywidualną, która nakłada na Wnioskodawcę obowiązek świadczenia publicznego.

Przepis art. 84 Konstytucji jest normą właśnie o charakterze ogólnie-abstrakcyjnym (generalnym). Cecha generalności prawa związana jest ze sposobem określenia adresata normy prawnej. Generalny będzie taki akt, w którym zarówno adresat jak i okoliczności zastosowania normy określone są rodzajowo, a nie indywidualnie. Abstrakcyjność natomiast dotyczy przedmiotu normy określającej należne zachowanie się adresata. Przedmiotem normy prawnej powinna być zatem klasa zachowań adresatów. Konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność i to że nie ulega konsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie (postanowienie TK z 6 grudnia 1994 r. U 5/94).

Przepis art. 84 Konstytucji dotyczy obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Chodzi tu więc z istoty rzeczy o obowiązki człowieka i obywatela wobec państwa (władz publicznych).

W przepisie art. 84 Konstytucji została sformułowana przede wszystkim zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa (wyrok TK z 6 maja 2003 r. P 21/01).

Przepis ten jest ponadto zgeneralizowanym ujęciem zasady, że jednostki – adresaci Konstytucji - korzystają nie tylko z wolności i praw, ale mają również konstytucyjne obowiązki. Przepis ten wprowadza zasadę powszechności i równości opodatkowania i jest wyrazem zasady równości na gruncie prawa podatkowego.

Tymczasem obowiązek utworzenia systemu informatycznego nałożony na Krajową Radę Notarialną przez art. 95i § 1 ustawy – Prawo o notariacie jest niewątpliwie obowiązkiem poniesienia znacznego ciężaru majątkowego na wykonanie zadania nało-

żone na samorząd zawodowy, nie należy jak się wydaje do zakresu podmiotowego i przedmiotowego art. 84 Konstytucji.

Ponadto, jak napisano powyżej i jak wskazał sam Wnioskodawca, art. 84 „łącznie z będącym jego rozwinięciem art. 217 Konstytucji, zawiera zasadę władztwa podatkowego, zgodnie z którą ustawodawca ma prawo obciążania podmiotów znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa”. Obciążenia te, to przede wszystkim, zgodnie z art. 84 i 217 Konstytucji, podatki i inne daniny publiczne. Obowiązek wynikający z art. 95i § 1 – Prawo o notariacie nie jest na pewno podatkiem i wydaje się, że nie jest również daniną publiczną.

Definicję podatku zawiera art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926, z późn. zm.), który stanowi w art. 6 „podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”, zaś definicji „daniny publicznej” należy poszukiwać w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104), który zalicza do danin publicznych podatki, składki i inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw niż ustawa budżetowa. Obowiązek utworzenia systemu informatycznego rejestrującego akty poświadczenia dziedziczenia nie mieści się we wskazanej wyżej kategorii. W związku z powyższym art. 95i § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawa o notariacie nie jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 84 Konstytucji.

Z tych względów wnoszę, jak na wstępie.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski