



KANCELARIA RADCY PRAWNEGO  
KRZYSZTOFA ZAJĄCA

ODPIS

Warszawa, dn. 02.11.2016 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

Al. Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Wnioskodawcy:**

1. J      Z

2. L      Z

**reprezentowani przez:**

1. radcę prawnego Krzysztofa Zająca  
ul. Mazowiecka 6/8  
00-048 Warszawa
2. radcę prawnego Kamila Kruszewskiego  
ul. Niedzielskiego 2D/7  
01-875 Warszawa

**Uczestnicy postępowania:**

**Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

**Skarga konstytucyjna**

Na podstawie art. 188 pkt 5 w zw. z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 05.04.1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 47 §1 w zw. z art. 49 ust. 1 ustawy z dn. 22.07.2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2016 r., poz. 1157), dalej zwanej jako „ustawa o TK”, działając w imieniu naszych Mocodawców J Z i L Z , wyczerpawszy drogę prawną, przedkładamy niniejszym do rozpoznania Wysokiemu Trybunałowi skargę konstytucyjną wnosząc o uznanie za niekonstytucyjny:

1. art. 47 §1 i 2 w zw. z art. 23 w zw. z art. 40 §1 pkt 8 ustawy z dn. 14.02.1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 164 z późn. zm.) oraz art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 tejże ustawy z art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP 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 ustawy Prawo o notariacie (dalej zwanej także jako „Pr. not.”), 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 Pr. not. i art. 40 §1 pkt 8 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jaki 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 stanowi 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 pkt 1 z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a to poprzez brak upoważnienia 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 pkt 1 za niezgodne z art. 7, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 93 ust. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP:

- 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 niekontrolowalny zasad, wysokości i charakteru składki płaconej przez notariuszy, co sprzeczne jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz przez to, że umożliwiają Krajowej Radzie Notarialnej uchwalanie 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 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 Pr. not. i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. 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 pkt 1 oraz §1 ust. 2 Uchwały składkowej z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w zw. z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP w zakresie, w jakim dozwalają na uzależnianie 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 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 opłacenia tychże składek na podmiot, który nie jest adresatem norm zawartych w rozdziale 3 działu I Pr. not., 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 pkt 1 oraz §1 ust. 1 i 2 Uchwały składkowej z art. 20 w zw. 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 tych 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 oraz art. 40 §1 pkt 8 ustawy powołanej w pkt 1 w związku z art. 26 §1 tej samej 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 podstawowej w sytuacji, gdy wyjątki od zagwarantowanej konstytucyjnie wolności wyboru i wykonywania zawodu może określać wyłącznie ustawa,

## Uzasadnienie

### I. Stan faktyczny

Wypełniając obowiązek nałożony na skarżącego w art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, niniejszym przedkładamy Wysokiemu Trybunałowi dokładny opis stanu faktycznego zaistniałego w sprawie.

Wnioskodawcy wykonują zawód notariusza na podstawie art. 4 §3 Pr. not. w ramach spółki partnerskiej, prowadząc wspólnie kancelarię notarialną w W przy ul. Są przy tym członkami Izby Notarialnej w W

Pozwem z dnia .08.2014 roku Izba Notarialna w W wniosła o zasądzenie solidarnie od pozwanych J Z i L Z jako współników spółki partnerskiej K sp. p. w W kwoty zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem składek samorządowych za 2011 rok należnych od pozwanych będących członkami Izby Notarialnej w W , a nadto o zasądzenie kosztów procesu. Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia .08.2014 roku zasądzono od pozwanych J Z i L Z solidarnie na rzecz strony powodowej Izby Notarialnej w W kwotę zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz kwotę zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Od nakazu zapłaty sprzeciw wywiedli Skarżący wnosząc o oddalenie powództwa w całości. Zarzucili, że uchwała Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010, na podstawie której została ustalona wysokość składki samorządowej dochodzonej pozwem została podjęta z naruszeniem prawa, na co wskazuje m. in.: nałożenie na członków samorządu zawodowego obowiązków ponad zakres delegacji ustawowej; uzależnienie wysokości składek od dochodu notariusza przy jednoczesnym braku środków po stronie organów samorządu umożliwiających ustalenie dochodu członka samorządu; brak ustawowych kryteriów, w oparciu o które następuje w drodze uchwały ustalenie wysokości składki, co stanowi naruszenie art. 92 i 93 Konstytucji RP; zastosowanie w spornej uchwale kryterium dochodowego, co prowadzi do różnicowania wysokości składki w praktyce prowadzące do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa; naruszenie art. 22 Konstytucji RP poprzez ograniczenie swobody działalności gospodarczej oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ingerencję w prawo własności; naruszenie art. 30 § 1 pkt 6 ustawy prawo o notariacie poprzez ustalenie wysokości składki na poziomie przekraczającym cele, jakie winny być zaspokajane z pobranych składek; naruszenie art. 23 zd. 1 ustawy prawo o notariacie poprzez ustalenie zasad umożliwiających obliczenie wysokości składki zamiast wskazania konkretnej kwoty składki. W konsekwencji pozwani, powołując się na kompetencję sądu do zastosowania wprost Konstytucji RP, wniosli o pominięcie uchwały przy orzekaniu o żądaniu pozwu. Pozwani zarzucili także, że powództwo jest przedwczesne wobec uchylenia przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia sierpnia 2011 roku, sygn. akt , podjętej przez Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W w dniu marca 2011 roku uchwały nr w sprawie zasad finansowania wydatków samorządowych, mającej na celu stwierdzenie, że dalszy pobór składki określonej w uchwale Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010 przekracza potrzeby finansowe Izby Notarialnej w W

W piśmie z dnia .12.2014 roku strona powodowa wskazała, że nie wydanie dotychczas przez Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W uchwały w miejsce uchwały uchylonej wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia sierpnia 2011 roku nie pozbawia skuteczności uchwały Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010. Odnośnie zarzutów sprzeczności spornej uchwały z prawem podała, że przepisy upoważniające organy samorządu notarialnego do stanowienia akt normatywnych nie muszą spełniać wymogów, jakie Konstytucja RP stawia upoważnieniom do wydawania rozporządzeń, a

ponadto że uchwała z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010 nigdy nie została zaskarżona i stała się tym samym wiążącym aktem wewnątrz korporacyjnym.

W piśmie z dnia stycznia 2015 roku pozwani zarzucili dodatkowo niezgodność ww. uchwały z: art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji RP poprzez ustanowienie przez akt rangi podustawowej podstawy do zbierania informacji o osobie; art. 23 ustawy prawo o notariacie poprzez przekroczenie ustanowionych tym przepisem granic, wewnątrz których organ samorządu notarialnego uprawniony jest do stanowienia o wysokości składek.

Sąd Rejonowy w W Wydział Cywilny  
wyrokiem z dnia .03.2015 roku wydanym w sprawie o sygn. akt  
zasądził żądanie pozwu w całości ustalając, że uchwałą Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010 ustanowiono, że składka na potrzeby samorządu notarialnego za 2011 rok wynosi dla notariuszy prowadzących jedną kancelarię notarialną na zasadach spółki partnerskiej 2,5 % sumy wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne przez wszystkich notariuszy prowadzących kancelarię notarialną, nie mniej jednak niż iloczyn kwoty 700,00 zł i liczby notariuszy prowadzących kancelarię notarialną. Termin zapłaty składki ustalony został na dziesiąty dzień każdego miesiąca za poprzedni miesiąc. Bezspornym między stronami było, że pozwani prowadzili w 2011 roku kancelarię notarialną w formie spółki partnerskiej, w ramach której zostało przez nich za czynności notarialne pobrane wynagrodzenie w wysokości uzasadniającej zapłatę sumy rocznej składek w kwocie zł, z czego pozwani uiszcili na rzecz strony powodowej kwotę zł.

Dokonując oceny prawnej sprawy Sąd Rejonowy zważył, że zgodnie z art. 23 PR. not. 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. Stosownie do uchwały Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010 składka obowiązująca pozwanych wyniosła 2,5 % sumy wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne. Zarzuty zmierzające do podważenia w procesie mocy obowiązującej ww. uchwały okazały się chybione. Stosownie do art. 30 § 1 pkt 6 w zw. z art. 31 § 1 powołanej ustawy do zakresu działania walnego zgromadzenia notariuszy izby notarialnej należy ustalenie składek na określone cele, co następuje w drodze uchwały. Określenie

wysokości zobowiązania pozwanych nastąpiło zatem w ustawowo przewidzianym trybie. Osią sporu między stronami stało się zagadnienie możliwości zakwestionowania legalności uchwały organu samorządu notarialnego i dokonania przez sąd rejonowy incydentalnej kontroli jej postanowień przez pryzmat uregulowań konstytucyjnych i ustawowych.

W ocenie Sądu Rejonowego uchwały organów samorządu notarialnego nie zostały zaliczone przez art. 87 Konstytucji RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Są aktami korporacyjnymi o charakterze wewnętrznym. Sąd Rejonowy odwołał się do analizy charakteru normatywnego aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez organy Narodowego Banku Polskiego i Komisji Nadzoru Finansowego przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 czerwca 2000 roku, sygn. akt K 25/99. W wyroku tym Wysoki Trybunał przyjął, że nie wymienienie w art. 93 Konstytucji RP tych organów nie stoi na przeszkodzie praktyce wydawania przez nie regulaminów, jeżeli w każdym konkretnym przypadku można się powołać na upoważnienie ustawowe. Sąd Rejonowy wskazał też, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lutego 2004 roku, sygn. akt P 21/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że akty korporacyjne organów samorządu adwokackiego winny podlegać kontroli przez pryzmat art. 93 Konstytucji RP, wskazując w szczególności, że każdy tego rodzaju akt podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji RP) i w żadnym wypadku nie może on dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt. Sąd Rejonowy podkreślił, że jakkolwiek zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (co oznacza, że sąd może odmówić zastosowania przepisu niższego rzędu, jeżeli stwierdzi jego niezgodność z ustawą bądź Konstytucją RP), to jednak z uwagi na szczególny charakter aktów prawa korporacyjnego, nie będących aktami prawa powszechnie obowiązującego, płynący z autonomii kształtowania praw i obowiązków członków samorządu oraz przewidziany w ustawie tryb kontroli legalności tych aktów zarezerwowany dla Sądu Najwyższego.

Sąd Rejonowy powołał się także na treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Powołany przez Pr. not. samorząd notarialny, podobnie jak inne samorządy



zawodowe, stanowi zatem korporację prawa publicznego, która wykonuje pod nadzorem państwa zadania publiczne. Pomimo braku wyraźnej regulacji ustawowej Sąd Rejonowy uznał za zasadne przyjęcie, że z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 93 Konstytucji RP samorząd ten czerpie autonomię stanowienia aktów prawnych w zakresie jego ustawowych zadań. Sąd Rejonowy uznał za trafne argumenty, jakie podnosiła strona powodowa, a co znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2009 roku, sygn. akt SDI 4/09, że Pr. not. nie jest dla organów samorządu notarialnego źródłem jego kompetencji prawodawczych, lecz jedynie wyznacza granice tych kompetencji, co oznacza, iż legalne i konstytucyjnie usprawiedliwione jest stanowienie przez organy samorządu notarialnego aktów normatywnych określających prawa i obowiązki członków tego samorządu, mimo braku wyraźnego (szczegółowego lub ogólnego) upoważnienia ustawowego. Dodatkowo Sąd I instancji zastrzegł, że jak stwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 2010 roku, sygn. akt III ZS 4/10, kompetencja uchwałodawcza organów samorządu notarialnego nie zasadza się na upoważnieniu z ustawy do jej skonkretyzowania wykonawczego, tak jak to ma miejsce w relacji między ustawą, a aktem do niej wykonawczym. W konsekwencji w ocenie Sądu Rejonowego o ile akt korporacyjny reguluje materię dotyczącą samorządu zawodowego i adresowany jest wyłącznie do członków tego samorządu (co niewątpliwie jest spełnione w przypadku uchwały Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010 stanowiącej o wysokości składek na cele notariatu), zasada autonomii samorządu zawodowego wyklucza incydentalne badanie zgodności z prawem treści tego aktu. Sąd Rejonowy dodatkowo zauważył, że adekwatnie do poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2012 roku, sygn. akt SDI 25/12, samorząd zawodowy, uprawniony jest do podejmowania uchwał o charakterze normatywnym adresowanych do członków tego samorządu i regulujących różne aspekty wykonywania czynności zawodowych; o ile jednak uchwały takie miałyby nakładać obowiązki dokonywania określonych świadczeń majątkowych, konieczna jest do tego wyraźna podstawa kompetencyjna zawarta w ustawie. W przypadku kwestionowanej uchwały podstawę tego rodzaju stanowi art. 22 Pr. not.

W ocenie Sadu Rejonowego stanowisko takie potwierdza brzmienie art. 47 §1 Pr. not., stanowiącego o szczególnym trybie kontroli legalności uchwał. Zgodnie z powołanym przepisem 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. Kontrola ta nie tylko zarezerwowana jest dla Sądu Najwyższego, ale także może nastąpić wyłącznie z inicjatywy władzy wykonawczej sprawującej nadzór nad działalnością organów samorządu notarialnego, wykluczając tym samym członka samorządu spośród podmiotów uprawnionych do kwestionowania zgodności uchwał z prawem. Sąd Rejonowy uznał, że umożliwienie pozwanym podniesienia zarzutów przeciwko uchwale poprzez dokonanie *de facto* jej incydentalnej kontroli przez sąd powszechny stałoby w sprzeczności z powołaną regulacją. Sąd I instancji podkreślił, że nie pozbawia to pozwanych możliwości analizy większości podniesionych zarzutów w ramach ewentualnej skargi konstytucyjnej na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.

Od takiego rozstrzygnięcia została wniesiona przez pozwanych apelacja, w której zarzucono m.in. nierozpoznanie istoty sprawy sprowadzające się do pominięcia oceny zgodności z prawem uchwały Krajowej Izby Notarialnej z dn. 18.12.2010 r. nr VII/99/2010 w kontekście przedstawianych w toku postępowania przez stronę pozwaną zarzutów, a dotyczących braku legalności tegoż aktu i jego sprzeczności z Konstytucją RP.

Skarżący jednocześnie alternatywnie zarzucili naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 2 §1 K.p.c. poprzez uchylenie się przez Sąd I instancji rozpoznania sprawy co do meritum w zakresie zgodności uchwały Krajowej Izby Notarialnej z dn. 18.12.2010 r. nr VII/99/2010 w prawem w sytuacji, w której jest to konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy, która jest sprawą cywilną, art. 217 §3 K.p.c. w zw. z art. 227 K.p.c. poprzez pominięcie dowodów z zeznań świadków J O i I L w sytuacji, w której zostali oni powołani na okoliczności mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przy uwzględnieniu treści sprzeciwu od nakazu zapłaty i dalszych pism procesowych, a przez to nie zachodziła sytuacja powołania ich jedynie dla zwłoki, art. 230 K.p.c. w zw. z art. 227 K.p.c. poprzez uznanie, że pozwani nie kwestionowali wysokości dochodzonego roszczenia w sytuacji, w której w treści sprzeciwu od nakazu zapłaty podniesiono zarzut niemożliwości (braku podstawy prawnej i faktycznej) ustalenia wysokości uzyskanego przychodu, a nadto pozwani kwestionowali w ogóle zgodność z prawem uchwały Krajowej Izby Notarialnej z dn. 18.12.2010 r. nr VII/99/2010, a tym samym również wysokość określonej w niej składki, art. 233 §1 K.p.c. poprzez uznanie, że zobowiązania pozwanych związane były ze „wspólnym” prowadzeniem działalności w ramach spółki partnerskiej w sytuacji, w której zobowiązania te powstały w związku z wykonywaniem przez każdego z partnerów

wolnego zawodu, co doprowadziło do uznania, że za zobowiązanie pozwani odpowiadają solidarnie.

Nadto podniesiono zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego, tj. art. 95 §1 K.s.h. w zw. z art. 2 K.s.h. w zw. z art. 369 K.c. poprzez uznanie, że pozwani zobowiązani są solidarnie do zapłaty kwoty dochodzonej pozwem w sytuacji, w której roszczenie dochodzone pozwem nie dotyczy spółki partnerskiej, w której działają pozwani i w sytuacji, w której partner w spółce partnerskiej nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spółki powstałe w związku z wykonywaniem przez pozostałych partnerów wolnego zawodu w spółce, jak również za zobowiązania spółki będące następstwem działań lub zaniechań osób zatrudnionych przez spółkę na podstawie umowy o pracę lub innego stosunku prawnego, które podlegały kierownictwu innego partnera przy świadczeniu usług związanych z przedmiotem działalności spółki.

Na skutek wywiezionej apelacji **Sąd Okręgowy w W** **wyrokiem z**  
**dn. .05.2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt** **zmienił**  
zaskarżony wyrok w taki sposób, że orzeczono o braku solidarności pozwanych w obowiązkach uiszczenia dochodzonych przez stronę powodową kwot, oddalając apelację w pozostałym zakresie.

Zdaniem Sądu Okręgowego nie zasługiwał na uwzględnienie najdalej idący zarzut apelacji, czyli twierdzenie, że zbadania legalności uchwały stanowiącej podstawę ustalania zasady i wysokości dochodzonego pozwem roszczenia, oraz uznanie na skutek tego badania niezgodności jej treści z prawem. Zdaniem Sądu Okręgowego było zbyt daleko idące i nie znajdujące uzasadnienia w porządku prawnym stanowisko, że brak ustawowego trybu zbadania legalności uchwały **Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w W** z inicjatywy pozwanych stanowi podstawę żądania takiego badania na zarzut pozwanych w sprawie o zapłatę kwoty składki, której zasadę uiszczenia i wysokość zawiera ta uchwała. Zdaniem Sądu Okręgowego formułowanie tego rodzaju żądania nie ma związku i uzasadnienia z zasadą bezpośredniego stosowania Konstytucji, ale jest próbą wykreowania norm prawnych, których wprowadzenia ustawodawca zaniechał. Uznał Sąd Odwoławczy, że argumentację skarżących można bowiem sprowadzić do stanowiska, że niekonstytucyjne ich zdaniem jest sam stan zaniechania ustawodawcy, który nie przewidział drogi zaskarżenia uchwały jednostki samorządu zawodowego przez jej członków. Zatem żądane rozstrzygnięcie

miałoby się sprowadzić do wykreowania przez Sąd powszechny normy prawa materialnego, której ustawodawca nie wprowadził, a nie zastosowania normy wprowadzonej w sposób zgodny z zasadami konstytucyjnymi. Uznał Sąd Okręgowy, że orzeczenie musiałoby polegać na ustaleniu, że przepis art. 23 prawa o notariacie stanowiącym podstawę do wydania uchwały, z której wynika obowiązek zapłaty kwoty dochodzonej w sprawie niniejszej jest niekonstytucyjny przez brak pożądaney normy pozytywnie określającej tryb badania legalności uchwały, a nie przez to, że jego obowiązująca treść jest sprzeczna z Konstytucją. Taki zakres kontroli konstytucyjnej treści stosunku łączącego strony nie może odbywać się przy indywidualnym stosowaniu normy prawnej, ale jedynie przy abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją art. 23 ustawy o notariacie zastrzeżonej do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w ramach ustalenia, czy określone braki w treści normy obowiązującej nie skutkują jej niekonstytucyjnością. Ustalenie braku w treści normy prowadzące do niekonstytucyjności przepisu nie jest wadliwością jaką może usunąć sąd powszechny w drodze subsumpcji prawnej stanu faktycznego danej sprawy.

W ocenie Sądu Okręgowego skuteczne badanie legalności uchwały w sposób żądany przez skarżących możliwe byłoby w trybie art. 189 k.p.c. tylko w przypadku istnienia materialno-prawnej podstawy takiego roszczenia.

Uznał także Sąd Okręgowy, że wbrew zarzutom apelacji treść uchwały nie narusza zasady równego traktowania notariuszy w sposób na jaki powoływał się skarżący, bo nie stanowi ona źródła obowiązku w zakresie ustalenia sposobu wykonywania przez notariusza zawodu. Uchwała oznacza jedynie różny sposób naliczenia wysokości składki w zależności od formy prowadzenia działalności. Regulacja ta jest kwestią wtórną wobec samego obowiązku uiszczania składki, oraz kwestią wtórną wobec wcześniej dokonanego przez notariusza wyboru formy wykonywania zawodu w spółce partnerskiej. Wybór tego czy notariusz prowadzi kancelarie indywidualną czy przystępuje i wykonuje działalność w formie spółki partnerskiej pozostaje poza decyzją jakiegokolwiek uchwały samorządu. Jeśli notariusze wybierają formę prowadzenia kancelarii w postaci spółki partnerskiej to znaczy, że ta forma działalności lepiej realizuje ich obowiązki i uprawnienia, również w związku ze sposobem naliczenia wysokości opłaty na rzecz samorządu. Nadto zdaniem Sądu Okręgowego wskazany w uchwale sposób wyliczenia opłaty kształtuje jej wysokość tylko w relacji notariusz - samorząd, natomiast nie wyłącza ani nie ogranicza notariuszy w umownym ustaleniu w ramach stosunku spółki innego podziału poniesienia ciężaru ekonomicznego tych kosztów. Jeśli działalność

poszczególnych partnerów w różny sposób wpływa na wartość pobieranych opłat możliwe jest umowne rozliczenie poniesionego przez każdego z partnerów kosztów składki, łącznie z tym, że rozliczenie tego składnika kosztu prowadzonej działalności może nastąpić w ramach stosunków wewnętrznych na takich samych zasadach jakie kwestionowana uchwała oznacza dla notariuszy indywidualnie prowadzących działalność.

Wobec Wnioskodawców prowadzone jest obecnie postępowanie dyscyplinarne, w którym zarzucono Im naruszenie art. 23 Pr. not. w zw. z art. 50 Pr. not. poprzez nieopłacanie składek zgodnie z Uchwałą składkową. Postępowanie to toczy się obecnie przed Sądem Dyscyplinarnym Izby Notarialnej w B

Nadto Izba Notarialna w W wydała w stosunku do Wnioskodawców indywidualne uchwały, w których zwraca Im część niewykorzystanych składek uiszczanych w latach 1994 – 2008. Łączna kwota zwrotu oscyluje wokół kwoty zł

Krajowa Rada Notarialna podjęła uchwałę nr VII/100/2010 z dn. 18.12.2010 r., w której na podstawie art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. określiła zasady wydatkowania składek na potrzeby samorządu zawodowego.

Na dowód powyższego, a także w wykonaniu obowiązku nałożonego w art. 48 ust. 2 ustawy o TK pełnomocnicy przedkładają Wysokiem Trybunałowi:

1. wyrok Sądu Okręgowego w W Wydział Cywilny – Odwoławczy z dn. .05.2016 r. wydany w sprawie o sygn. akt
2. wyrok Sądu Rejonowego w W Wydział Cywilny z dn. .03.2015 r., wydany w sprawie o sygn. akt
3. sprzeciw od nakazu zapłaty złożony przez Skarżących,
4. apelację wywiedzioną od wyroku, o którym mowa w pkt 2,
5. kserokopię uchwały Krajowej Izby Notarialnej z dn. 18.12.2010 r. nr VII/99/2010,
6. uchwały w przedmiocie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do Wnioskodawców,
7. uchwały w przedmiocie zwrotu Wnioskodawcom środków z tytułu niewykorzystanej składki za lata 1994 – 2008,

8. uchwałę KRN nr VII/43/2011 z dn. 13.05.2011 r.,
9. uchwałę KRN nr VII/100/2010 z dn. 18.12.2010 r.,
10. uchwałę nr                    podjętą przez Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W                    w dniu                    marca 2011 roku w sprawie zasad finansowania wydatków samorządowych.

## **II. Przesłanki dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej.**

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP 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.

Prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej przysługuje „każdemu”, a więc osobie fizycznej, osobie prawnej, tzw. ułomnej osobie prawnej, organizacjom czy innym podmiotom. Z wyłączeniem sytuacji określonej w art. 79 ust. 2 Konstytucji RP, a więc dotyczącej cudzoziemców ubiegających się w Polsce o azyl lub o uzyskanie statusu uchodźcy, skargę konstytucyjną mogą wносить również osoby niemające obywatelstwa polskiego.

Przedmiotem kontroli w ramach skargi konstytucyjnej są ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. Podkreślenia wymaga zatem, że w przyjętym w Polsce wąskim modelu skargi konstytucyjnej ocenie przez Trybunał Konstytucyjny podlega nie treść aktu stosowania prawa w postaci orzeczenia czy decyzji, lecz akt stanowienia prawa, będący podstawą ich wydania.

W niniejszej sprawie, co wynika z treści załączonych do niniejszej skargi konstytucyjnej, Sądy powszechne orzekały na podstawie art. 23 Pr. not. i wydanej na jego podstawie uchwały Krajowej Rady Notarialnej z dn. 18.12.2010 r. nr VII/99/2010 (zwanej dalej jako „Uchwała składkowa”). Stanowiła ta norma materialnoprawną podstawę powództwa. Istnieje zatem przedmiot, który mógłby zostać zbadany przez Wysoki Trybunał.

Zgodnie z art. 47 §1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku. Pojęcie wyczerpania drogi prawnej, którym Konstytucja RP posługuje się w art. 79 ust. 1 zostało doprecyzowane we wskazanej powyżej normie ustawy o TK.

Skargę konstytucyjną można wnieść zatem po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia sądu odwoławczego. Na takim stanowisku stanął Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 21 kwietnia 1998 r., Ts 53/98, LexisNexis nr 359989 (OTK 1998, nr 4, poz. 55) wskazując, że „Ostateczny charakter orzeczenie organu władzy publicznej nabywa wówczas, gdy skarżącemu nie przysługuje już środek odwoławczy od tego orzeczenia, ani też nie toczy się żadne postępowanie, w ramach którego orzeczenie to może zostać zmienione lub uchylone”.

W ramach postępowania cywilnego stronom przysługują zwykłe środki odwoławcze oraz nadzwyczajne środki zaskarżenia. Zgodnie z art. 363 §1 K.p.c. orzeczenie sądu staje się prawomocne, jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia. Przy czym do środków odwoławczych według Kodeksu postępowania cywilnego zalicza się apelację, skargę kasacyjną i zażalenie, których cechą jest suspensywność, tzn. wstrzymanie się uprawomocnienia orzeczenia, oraz dewolutywność, tzn. przeniesienie rozpoznania i rozstrzygnięcia do sądu wyższej instancji. Od wyroków sądu drugiej instancji przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego (art. 398<sup>1</sup> K.p.c.), z wyłączeniem przypadków określonych w art. 398<sup>2</sup> K.p.c.

W niniejszej sprawie wyczerpanie drogi prawnej nastąpiło z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia Sądu II instancji. Skarżącym, na podstawie art. 398<sup>2</sup> §1 K.p.c. nie przysługiwała skarga kasacyjna wobec zbyt niskiej wartości przedmiotu sporu, która nie była wyższa niż 50.000,00 zł.

**Jednocześnie Wnioskodawcy oświadczają, że wyrok Sądu Okręgowego w  
W                    wydany w sprawie o sygn. akt                    został doręczony ich  
pełnomocnikowi w 03.08.2016 r.**

Uwzględniając powyższe argumenty należy wskazać, że niniejsza skarga konstytucyjna jest dopuszczalna na obecnym etapie sprawy.

III. Żądanie uznania art. 47 §1 i 2 w zw. z art. 23 w zw. z art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. oraz art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. za niezgodne z art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji RP 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 ustawy Prawo o notariacie (dalej zwanej także jako „Pr. not.”), 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

Zasadniczy problem, jaki pojawił się w toku rozpoznawania sprawy przed Sądami powszechnymi sprowadzał się do odmowy dokonania oceny zgodności z prawem Uchwały składkowej z uwagi na brak odnalezienia przez Sądy podstawy do incydentalnego jej badania. Sądy powszechne odstąpiły od dokonania zbadania zgodności z prawem powołując się na wyraźną treść normy z art. 47 §1 Pr. not. pozwalającą na takie badanie tylko w postępowaniu wywołanym wnioskiem Ministra Sprawiedliwości. Na powyższy tok rozumowania wskazują uzasadnienia orzeczeń załączone do niniejszej skargi konstytucyjnej.

Pomimo zatem przedstawienia przez Wnioskodawców odpowiedniej argumentacji przemawiającej za zasadnością nie tylko podjęcia przez Sądy badania spraw w ogóle, ale przede wszystkim niezgodności z prawem Uchwały składkowej, Sądy powszechne w sposób wyraźny odesłały do środka prawnego przewidzianego w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP jako właściwego dla Wnioskodawców.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że podstawą – w ocenie Wnioskodawców – badania przez Sądy powszechne w obu instancjach zgodności z prawem Uchwały składkowej było jej oczywiste powiązanie z materialnoprawną podstawą powództwa. Innymi słowy wydanie wyroków zasądzających od pozwanych określonych kwot tytułem zaległej składki na potrzeby samorządu notarialnego wymagał zbadania takich elementów, jak podstawa prawna nałożenia obowiązku uiszczania składek, podmiotów, które tym obowiązkiem zostały obciążone, a nadto wysokości i



wymagalności świadczeń z tego tytułu. Wszystkie te elementy dają się odkodować z treści art. 23 Pr. not. oraz wydanej na jej podstawie Uchwały składkowej.

Przechodząc zaś do argumentacji przemawiającej za uznaniem niekonstytucyjności art. 47 §1 w zw. z art. 23 w zw. z art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy wyjaśnić w pierwszej kolejności pojęcie „prawo do sądu”, którego zachowanie przez ustawodawcę zwykłego w orzecznictwie Wysokiego Trybunału wielokrotnie było przedmiotem badania.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP *każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*. Norma ta, o charakterze ogólnym, statuuje prawo każdego podmiotu do sądu.

Prawo do sądu powinno być rozpatrywane w kategorii ochrony wolności i praw osobistych, w sposób możliwie szeroki. Prawo do sądu ma charakter zasady ustrojowej, rozpatrywanej w kategorii praw człowieka i obywatela. Wszelkie wątpliwości, które nasuwają się przy interpretacji tej zasady należy tłumaczyć na rzecz prawa do sądu, co ma zapewnić możliwie jak najszerszą ochronę prawną żądającego realizacji tego prawa.

Na konstytucyjne prawo do sądu składają się w szczególności następujące elementy:

1. prawo dostępu do sądu, czyli prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
2. prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności postępowania;
3. prawo do wyroku sądowego, czyli prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd.<sup>1</sup>

Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika jednoznaczna wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerzy zakres spraw, a z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna, zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja RP wprowadza domniemanie drogi sądowej, **wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów**

---

<sup>1</sup> por. wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

**jednostki również muszą wynikać z postanowień ustawy zasadniczej.** W wypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie są jednak dopuszczalne jedynie w niezbędnym zakresie, o ile urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób<sup>2</sup>.

Prawo dostępu do sądu nie ma charakteru absolutnego, w związku z czym może być przedmiotem uzasadnionych prawnie ograniczeń. W przypadku, gdy dostęp jednostki do sądu jest ograniczony, czy to przez działanie prawa, czy działania faktyczne, ograniczenie tego prawa nie będzie sprzeczne z przepisami Konstytucji RP, **jeżeli ograniczenie dostępu do sądu nie narusza istoty tego prawa oraz zmierza do realizacji uzasadnionego prawnie celu, a także gdy zachowana została rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, do realizacji którego stosowane środki zmierzały<sup>3</sup>.**

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 jest "każdy", tzn. każda jednostka, a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia powołanych przepisów konstytucyjnych wynika, że prawo do sądu obejmuje "sprawy" dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa. Pojęcie "sprawy" nie zostało jednak określone w sposób jednoznaczny ani w doktrynie ani w orzecznictwie. Poszczególne gałęzie prawa posługują się tym określeniem w różnych znaczeniach. Ich doktryna nie daje jasnych wskazówek do interpretacji art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ustalając wykładnię tego przepisu należy wziąć pod uwagę art. 175 ust. 1 Konstytucji, który stanowi: "Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne oraz sądy wojskowe." Zgodnie z dominującym poglądem doktryny do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych (sporów ze stosunków prawnych)<sup>4</sup>.

Jako wzorzec kontroli Skarżący wskazują także art. 77 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia

---

<sup>2</sup> por.: wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010, nr 5A, poz. 52.

<sup>3</sup> por.: postanowienie NSA z dnia 27 października 2010 r., I GZ 340/10, LEX nr 741335.

<sup>4</sup> por.: S. Włodyka, Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1968, s. 16; L. Garlicki: Prawo konstytucyjne, cz. II, Warszawa 1998, s.146.

naruszonych wolności lub praw. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji opisuje prawo do sądu od strony pozytywnej, przybliżając jego normatywną treść, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji to samo prawo reguluje od strony negatywnej, ustanawiając zakaz zamykania przez ustawodawcę drogi sądowej<sup>5</sup>. W tym ostatnim przepisie silniej zarysowane są elementy gwarancyjne, co nadaje mu charakter modyfikujący ogólne reguły ograniczania praw i wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ostatnim wzorcem kontroli jest art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on, że sędzia podlega Konstytucji i ustawie. Oznacza to, że sędzia ma obowiązek przestrzegania i stosowania Konstytucji i ustaw, umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz aktów, o których mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP<sup>6</sup>. Zwrot normatywny „podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom” oznacza, że sędziowie podlegają tylko prawu i płynącym z niego nakazom, nie zaś np. dyrektywom pozaprawnym.

Podległość sędziego Konstytucji RP oznacza, że ma on obowiązek jej stosowania wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji, o czym mowa w art. 8 ust. 2 Konstytucji, przez sąd może oznaczać stosowanie przepisu (normy) konstytucyjnej jako bezpośredniej i wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia, współstosowanie przepisu konstytucyjnego i ustawowego oraz badanie zgodności przepisów niższego rzędu z normami, zasadami, wartościami konstytucyjnymi i podejmowanie odpowiednich działań w razie uznania, że przepisy te są niezgodne z konstytucją. Współstosowanie Konstytucji może mieć charakter ornamentacyjny, gdy sąd powołuje się na przepis konstytucji, chociaż ustawa daje mu wystarczającą podstawę do rozstrzygnięcia sprawy, występuje także współstosowanie interpretacyjne, gdy sąd, stosując ustawę, ustala jej normę, biorąc pod uwagę zarówno normę ustawy, jak i odpowiednią normę konstytucyjną, oraz współstosowanie modyfikowane, które zaznaczy się w sytuacji, gdy posłużenie się tą techniką ma służyć „uratowaniu” konstytucyjności ustawy.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> por.: wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31.

<sup>6</sup> por.: L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2012, s. 353.

<sup>7</sup> Por.: K. Działocha, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (stan doktryny prawa, w: Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 9-24.

**Podległość sędziego ustawie** odnosi się w równym stopniu do aktów o mocy ustawy, czyli rozporządzeń z mocą ustawy, o których mowa w art. 234 Konstytucji RP. Podległość ta oznacza nakaz stosowania aktu ustawodawczego do konkretnej sytuacji zawisłej przed sądem.

Podległość sędziów Konstytucji RP oraz ustawom określa granice normatywne sprawowania wymiaru sprawiedliwości, polegającego na stosowaniu prawa (rozstrzyganiu konfliktów) w sprawach indywidualnych. Jeśli natomiast sędzia podnosi zarzut **niezgodności ustawy z Konstytucją RP**, powinien wystąpić z pytaniem prawnym przewidzianym w art. 193 Konstytucji RP. Sędzia, orzekając w konkretnej sprawie, nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia stosunku prawnego ani nie może orzekać na podstawie - jego zdaniem - niekonstytucyjnego przepisu ustawy, lecz w tej sytuacji powinien we właściwym trybie przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne.

Powyższe ustalenia **nie odnoszą się natomiast do zasad rządzących badaniem zgodności z Konstytucją RP i ustawami aktów niższego rzędu** (rozporządzeń, aktów prawa miejscowego). Sąd ma obowiązek prowadzenia takiego badania i - zgodnie z zasadą podległości sędziów Konstytucji RP i ustawom - **może odmówić zastosowania przepisu niższego rzędu, jeżeli stwierdzi jego niezgodność z ustawą bądź Konstytucją RP**. Zaznaczyć trzeba, że rozstrzygnięcie takie nie ma skutku właściwego orzeczeniom Trybunału Konstytucyjnego. Sąd bowiem nie deroguje normy *erga omnes* z systemu prawnego, lecz odmawia jej zastosowania w sprawie będącej przedmiotem osądu. Może jednak, gdy uzna to za celowe, wystąpić w tej sprawie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Zasadę tę potwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 13 stycznia 1998 r., sygn. akt U 2/97, stwierdzając, że *ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podustawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną, w której przepis ten może być zastosowany*. Także Naczelny Sąd Administracyjny w wydanym przez skład 7 sędziów NSA wyroku z 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/2005, stwierdził, że: „nie jest trafny zarzut, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do oceny, czy przepis rozporządzenia jest zgodny z ustawą i Konstytucją RP i nie może odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia z tego powodu, że przepis ten, w ocenie sądu, jest niezgodny z ustawą i Konstytucją RP. [...] w tym względzie nie ma kolizji między kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego i sądu administracyjnego. [...] Uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą, było i jest przyjmowane w orzecznictwie

zarówno Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

**Przedkładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy podnieść należy, co następuje:**

Jak zostało to wskazane, w toku postępowania przed Sądami powszechnymi uznały one, że poza ich kognicją jest badanie zgodności z prawem Uchwały składkowej, jako że istnieje przepis szczególny art. 47 §1 Pr. not. nie tyle wyłączający *expressis verbis* możliwość indywidualnego i incydentalnego badania takiej uchwały przez sąd powszechny, co w sposób pozytywny określający podmiot, który jest wyłącznie właściwy do przekazania nie tyle sądowi powszechnemu, co Sądowi Najwyższemu prawo do zbadania zgodności z prawem takiej uchwały organu samorządu notarialnego. Innymi słowy zdaniem Sądów orzekających w sprawach Wnioskodawców, tylko i wyłącznie Minister Sprawiedliwości w ramach posiadanych uprawnień nadzorczych jest uprawniony do poddania kontroli zgodności z prawem (legalności) uchwał, które nakładają na członków samorządu notarialnego określone prawa i obowiązki.

Z takim stanowiskiem nie sposób się zgodzić, zaś przepis art. 47 §1 Pr. not. 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. **Na przyjęcie innego stanowiska nie pozwalają następujące argumenty:**

W pierwszej kolejności podnieść trzeba, że generalne prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz jego „negatywne” ukształtowanie w art. 77 ust. 2 Konstytucji pozwalają na poddanie kontroli sądu powszechnego każdej sprawy o charakterze indywidualnym, o ile przepis rangi ustawowej nie wyłącza kognicji sądu w danym typie spraw. Każdy może w indywidualnej sprawie posłużyć się dostępną procedurą sądową po to, aby określony stan faktyczny został poddany subsumpcji pod określone normy, zazwyczaj prawa materialnego.

Ustawodawca zwykły przewiduje przy tym w poszczególnych ustawach procesowych zasady rozstrzygania „sporów kognicyjnych” pomiędzy chociażby sądami powszechnymi, a sądami administracyjnymi. I tak w art. 199<sup>1</sup> K.p.c. ustanowiono zasadę domniemania drogi sądowej w sprawie, w której organ

administracji publicznej uznał się za niewłaściwy. Sąd bowiem nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Każdemu zatem gwarantowane jest rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny nawet wtedy, gdy organy administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe.

Wielokrotnie też zdarza się, że ustawodawca zwykły nadaje określonym podmiotom, działającym z założenia w ochronie interesu publicznego, prawo do zwrócenia się albo do sądu powszechnego, albo Sądu Najwyższego z określoną skargą w sprawach indywidualnych lub ogólnych. I tak dla przykładu jedynie wskazać trzeba, że prokurator jest uprawniony do wstąpienia w każdym etapie do postępowania mającego za przedmiot sprawę cywilną, w tym także wywiedzenia środka zaskarżenia na korzyść jednej ze stron, zaś Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do złożenia wniosku do Sądu Najwyższego o przeprowadzenie kontroli legalności uchwał organów samorządu notarialnego.

Powstaje zatem pytania natury zasadniczej: **czy tak przyznane uprawnienia Ministrowi Sprawiedliwości wyłączają możliwość żądania w konkretnej sprawie zbadania legalności uchwał organów samorządu notarialnego?** W ocenie Wnioskodawców odpowiedź jest przecząca.

Na wstępie podnieść trzeba, że - jak się podkreśla w literaturze<sup>8</sup> - w świetle art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dla przyjęcia kompetencji sądu powszechnego nie jest niezbędna pozytywna norma ustawowa przewidująca taką kompetencję. Wystarczy brak ustawy, która ustanawiałaby kompetencję innego sądu. W myśl natomiast art. 77 ust. 2 oraz art. 177 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw, przy czym należy domniemywać kompetencję sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.<sup>9</sup>

Skoro Uchwała składkowa została wydana w celu urzeczywistnienia normy o charakterze ustawowym, należy uznać ten akt za źródło swego rodzaju norm o

---

<sup>8</sup> por.: Adam Zieliński, Państwo i Prawo 2003 r., Nr 4 oraz Wiesław Skrzydło Komentarz do art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Zakamycze 2002 r., wyd. IV.

<sup>9</sup> por.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2015 r. IV CSK 549/14, Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 12 marca 2003 r. III CZP 85/02).

charakterze podustawowym. Jakkolwiek bowiem ma ona charakter wykonawczy, to jednak generuje prawa i obowiązki notariuszy o charakterze materialnoprawnym. Oznacza to, że w toku postępowania z powództwa izby notarialnej sąd powszechny, któremu sprawa została powierzona do rozstrzygnięcia, orzeka m.in. na podstawie takiej uchwały. Jest ona generatorem normy prawa materialnego, której dyspozycja konkretyzuje się w orzeczeniu tegoż sądu.

Podzielić należy przy tym i w kontekście powyższych wywodów pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 18.02.2004 r. (sygn. akt P 21/02) odnoszącym się do aktów korporacyjnych samorządu adwokackiego. Wysoki Trybunał wskazał w uzasadnieniu m.in., że w wyroku z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), Trybunał Konstytucyjny uznał, że wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji. Przepis ten traktowany być musi jako ustanawiający ogólny - i wiążący - model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1). Każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2). Każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu Trybunał Konstytucyjny uznał - i nadal uznaje - zakres podmiotowy aktu wewnętrznego. W żadnym wypadku nie może on dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

*W przypadku korporacji zawodów zaufania publicznego podległość wobec dyspozycji zawartych w aktach wyższych organów samorządu zawodowego dotyczyć może wyłącznie - zwłaszcza w sferze objętej konstytucyjnie gwarantowanymi swobodami jednostki - jedynie niższych (podległych) organów samorządu (w granicach ich podległości) oraz podmiotów (osób) zrzeszonych w odpowiedniej korporacji zawodowej. Nie obejmuje natomiast osób (podmiotów) nie pozostających w stosunku przynależności czy podległości korporacyjnej.*

Dodać jedynie należy, że sprawa o zapłatę składek członkowskich nosi cechy sprawy cywilnej w rozumieniu art. 2 K.p.c. W uchwale Sądu Najwyższego z dn. 20.11.1987 r. (III PZP 42/87) zapadłej na gruncie spraw samorządu radcowskiego podniesiono m.in., że *płacenie składek przez radcę prawnego nie jest obowiązkiem wobec państwa, lecz wobec samorządu. Toteż stosunek, jaki wiąże się z wykonywaniem tego obowiązku, jest także stosunkiem cywilnoprawnym z uwagi na jego majątkowy charakter oraz oparcie stosunków między samorządem a jego członkami na zasadzie równorzędności. Jak*

*wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 lipca 1976 r. (I CZ 39/76 - OSNCP 1977, z. 9, poz. 164), "Samorządowy charakter organizacji nie uzasadnia wyłączenia sporów między nią a jej członkami z drogi sądowej. Z istoty bowiem samorządu - a w szczególności samorządu zawodowego wynika, że o sprawach samej organizacji, o stosunkach między nią a członkami decydują członkowie, a więc że stosunki te mają charakter stosunków opierających się na zasadzie równorzędności; to z kolei rozstrzyga o cywilnoprawnym charakterze tych stosunków i - tym samym - o ich podleganiu drodze sądowej (art. 2 § 1 k.p.c.).*

Podobne rozważania należy odnieść do samorządu notariuszy. Ich świadczenie nosi cechy świadczenia cywilnoprawnego, a przez to ocena jego zasadności podlega kognicji sądów powszechnych. Wskazuje na to również orzecznictwo sądów administracyjnych. W postanowieniu NSA – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dn. 14.09.1992 r. (II SA 1470/92) wskazano, że uchwała organu samorządu adwokackiego ustalająca wysokość składki rocznej na potrzeby izby adwokackiej nie dotyczy rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej z zakresu administracji, zleconej do załatwienia przez organy samorządu adwokackiego. Nie jest to przy tym akt indywidualny, zatem nie jest on decyzją administracyjną.

Nie inaczej należy ocenić żądanie dochodzone przez Izbę Notarialną w W przeciwko Skarżącym. Nosi ono cechy sprawy cywilnej. Przytoczenia Izby wskazane w pozwie, a które znalazły odzwierciedlenie w ustalenia faktycznych poczynionych przez Sądy obu instancji wskazują, że powództwo oparte było na treści Uchwały składkowej co najmniej w zakresie wysokości składki oraz sposobu jej wyliczania od notariuszy prowadzących indywidualną kancelarię, jak też tych działających w formie spółki cywilnej lub partnerskiej.

Sądy obu instancji mimo takiego „udziału” norm Uchwały składkowej odmówiły zbadania jej legalności powołując się na wyłączne uprawnienie w tym zakresie Ministra Sprawiedliwości, a określone w art. 47 §1 Pr. not.

W rzeczywistości doszło do sytuacji, w której interpretacja w/w normy wyłączyła drogę sądową dla zarzutów i żądań zgłoszonych przez Wnioskodawców w toku postępowań przez Sądami obu instancji. Z jednej zatem strony Sądy te stosowały konkretne normy prawa materialnego zawarte w Uchwale składkowej, z drugiej zaś odmówiły zbadania jej legalności w sytuacji, w której normy te miały charakter podustawowy.



Nawet gdyby przyjąć, że norma z art. 47 §1 Pr. not. stanowi przepis ograniczający legitymację do wystąpienia o zbadanie legalności uchwał organów samorządu notarialnego, to należy rozważyć po pierwsze zakres tego ograniczenia oraz to, czy ustawodawca zwykły **nie naruszył istoty prawa do sądu oraz zmierzał do realizacji uzasadnionego prawnie celu, a także czy zachowana została rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, do realizacji którego stosowane środki zmierzały.**

W pierwszej kolejności, czego zdawać by się mogło nie zauważyły Sądy obu instancji, zakres przedmiotowy normy z art. 47 §1 Pr. not. dotyczy uchwał organów samorządu notarialnego w kontekście badania ich legalności *in abstracto*. Innymi słowy Minister Sprawiedliwości jest uprawniony do zwrócenia się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o abstrakcyjną kontrolę zgodności z prawem uchwały, bez odniesienia się do konkretnego stanu faktycznego (indywidualnej sprawy). Taka kontrola ma charakter generalny.

Gdyby zatem przyjąć za zasadny tok rozumowania Sądów obu instancji, to **brak jest w nim miejsca do indywidualnej kontroli norm uchwał organów samorządu notarialnego.** Brak jest miejsca na kontrolę legalności norm o charakterze podustawowym stanowiących materialnoprawny składnik (podstawę) rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. **Oznacza to, że żaden podmiot, poza Ministrem Sprawiedliwości, nie jest uprawniony w żadnej sprawie do powołania się na nielegalność uchwał organów samorządu notarialnego.** Oznacza to także, że notariusz – adresat norm Uchwały składkowej – **nie ma prawa do kwestionowania wysokości i sposobu nałożenia obowiązku, który może być egzekwowany w drodze przymusu państwowego w postępowaniu egzekucyjnym.** W takim wypadku pozostaje on bezbronny wobec aparatu państwowego i – wykonującego jego zadania w zakresie wynikającym z art. 17 ust. 1 Ustawy zasadniczej – aparatu samorządowego.

Dochodzi przy tym do sytuacji, w której akt o randze podustawowej, wydany na podstawie art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not., staje się podstawą wydanego orzeczenia o prawach i obowiązkach notariuszy i nie podlega kontroli zgodności z Konstytucją lub ustawą, co czego uprawniony jest sąd powszechny. Jest to niezgodne z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

W dalszej kolejności należy rozważyć w jakim celu ustanowiona została norma z art. 47 §1 Pr. not. Wydaje się – biorąc pod uwagę założenie o racjonalności prawodawcy – że przesłanką nadania uprawnienia Ministrowi Sprawiedliwości było urealnienie praw i obowiązków związanych z nadzorem nad działalnością samorządu notarialnego. Innym tego przejawem jest chociażby norma z art. 48 Pr. not. Ustawodawca zwykły ustanawiając normę z art. 47 §1 Pr. not. przyznał szczególne uprawnienie Ministrowi do zwracania się o dokonanie przez Sąd Najwyższy kontroli legalności uchwał samorządowych, **nie wyłączając prawa do powoływania się na nielegalność tychże uchwał w sprawach indywidualnych w żadnym miejscu Pr. not.**

**Kompetencja Ministra Sprawiedliwości stanowi wyłącznie dodatkowy, a nie wykluczający inne środki prawny do kontrolowania działalności samorządu notarialnego pod względem legalności.**

Rozważany zabieg legislacyjny ustawodawcy zwykłego, przy założeniu o jego świadomym zastosowaniu, musiałby spełniać wymóg zgodności z prawem celu, dla którego został zastosowany. Trudno jest jednak doszukać się celu, którego realizację miałyby uzasadniać wprowadzenie podmiotowego i przedmiotowego obostrzenia dopuszczalności badania legalności uchwał organów samorządu notarialnego. Celem tym nie jest powierzenie konkretnemu podmiotowi wyłącznego prawa (i obowiązku) stania na straży zgodności z prawem działań organów samorządu, jako że podobny skutek osiąga się w sprawach indywidualnych. Celem tym nie jest także konieczność zachowania profesjonalizmu w formułowaniu zarzutów dotyczących legalności, jako że notariusze z racji wykonywanego zawodu gwarantują merytoryczność argumentacji używanej w toku postępowań sądowych.

~~Celem takim jednak mogłaby być chęć zachowania „powszechności” rozstrzygnięcia~~ wydawanego przez Sąd Najwyższy w oparciu o normę z art. 48 ust. 2 Pr. not. Innymi słowy ustawodawca zwykły, kierując się swoistą „rozszerzoną skutecznością materialną” wyroku Sądu Najwyższego chciał, aby miał on charakter powszechny i był stosowany w stosunku do wszystkich członków samorządu notarialnego. Cel ten wydaje się być zgodny z prawem i znajduje aprobatę po stronie autorów niniejszej skargi konstytucyjnej. **Nie mniej jednak koniecznym jest rozważanie, czy została zachowana zasada proporcjonalności pomiędzy celem, a środkami użytymi do jego osiągnięcia?**

Problem powyższy można ująć w odmiennych słowach. Otóż czy wprowadzenie procedury umożliwiającej abstrakcyjną i „powszechną” kontrolę uchwał samorządu notarialnego jest wystarczającym powodem do tego, aby ograniczać poszczególnym notariuszom prawo do żądania zbadania tych samych uchwał w toku indywidualnych postępowań toczących przeciwko nim samym, a tym bardziej po upływie okresu 6 miesięcy, w którym dopuszczalne jest wniesienie wniosku (skargi) przez Ministra Sprawiedliwości?

Gdyby chcieć odpowiedzieć twierdząco na powyższe pytanie, należałoby pominąć te ograniczenia takiego rozwiązania, które *de facto* uniemożliwiają poszczególnym notariuszom prawo do rozpoznania ich sprawy czy to przez sąd powszechny, czy też Sąd Najwyższy.

Pierwsze ograniczenie nosi charakter podmiotowy. Przekazuje bowiem ono kompetencję do zaskarżenia uchwały wyłącznie jednemu podmiotowi, tj. Ministrowi Sprawiedliwości, który nie jest w żaden sposób związany wolą jakiegokolwiek indywidualnego podmiotu. Uchwała zatem, mimo że jest stosowana w stosunku do każdego jednego notariusza w Polsce, nie może być przez niego indywidualnie zakwestionowana w żadnym trybie, bowiem musi się on zdać na wolę Ministra Sprawiedliwości.

Drugie ograniczenie ma charakter czasowy. Wszakże zakwestionowana norma z art. 47 §1 Pr. not. przewiduje, że złożenie wniosku przez Ministra Sprawiedliwości dopuszczalne jest co do zasady w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia mu uchwały organu samorządu notarialnego, zaś w przypadku rażącego naruszenia prawa termin ten jest dwa razy dłuższy i wynosi 6 miesięcy. Upływ tych terminów, jako mających charakter zawitych, pozbawia Ministra Sprawiedliwości prawa do wystąpienia z wnioskiem do Sądu Najwyższego. Pozbawia także prawa notariuszy do jakiegokolwiek wzruszenia uchwały, która nosi nawet cechy oczywistego naruszenia prawa.

Nadmienić jedynie należy, że jako świadczenie cywilnoprawne o charakterze okresowym, może być ono dochodzone na drodze postępowania sądowego przez izbę notarialną bez narażenia się na zarzut przedawnienia przez okres 3 lat zgodnie z art. 118 K.c. Jest to okres 6 razy dłuższy niż ten, który został określony w zakwestionowanej normie. Oznacza to, że izba notarialna może dochodzić zapłaty

świadczeń składkowych na długo po tym, jak prawo Ministra Sprawiedliwości do zaskarżenia uchwały wydanej na podstawie art. 23 Pr. not. wygaśnie.

Wydaje się zatem dopuszczalnym stwierdzenie, że chęć wprowadzenia dodatkowej, abstrakcyjnej i powszechnej w swej istocie kontroli legalności uchwał samorządu notarialnego, przy założeniu o jej ograniczonej w czasie dopuszczalności („skuteczności”), nie stała się przyczyną wyłączenia możliwości indywidualnej kontroli. **Gdyby było przeciwnie, ustawodawca zwykły ryzykowałby pozostawieniem w obrocie aktów wewnątrz korporacyjnych, co do których Minister Sprawiedliwości „nie zdążył” w odpowiednim czasie wywieść środka przewidzianego w art. 47 §1 Pr. not., a które mogą być i – jak pokazuje praktyka orzecznicza Sądu Najwyższego – są w niektórych przypadkach niezgodne z prawem.**

Zastrzec jednak należy, że kontrola konstytucyjności art. 47 §1 Pr. not. winna być dokonana tylko w zakresie, w jakim dotyczy to uchwał nie tyle o charakterze indywidualnym (przybierających charakter decyzji administracyjnych), lecz wywierających taki skutek. Nie każda bowiem uchwała samorządu notarialnego odnosi się bezpośrednio do indywidualnej sytuacji jego członków, stanowiąc przy tym materialnoprawną podstawę stosunku zobowiązaniowego, po którego jednej stronie znajduje się każdy imiennie wskazany notariusz. Charakteru takiego nie mają uchwały dotyczące organizacji samego samorządu, zasad rozpatrywania określonych sprawy itp. Przybierają zaś go np. uchwały określające wysokość składki na potrzeby Notariatu, jako że w sprawie każdego z notariuszy uchwała taka będzie miała indywidualne zastosowanie.

Warto w tym miejscu odnieść się dodatkowo do innych, analogicznych norm ustaw „korporacyjnych”, które przewidują możliwość zaskarżania uchwał przez Ministra Sprawiedliwości. W myśl art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów adwokatury, w terminie 6 miesięcy od daty ich doręczenia, a stosownie do art. 14 ust. 2 tej ustawy Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy lub uchyla uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi adwokatury z ustaleniem wytycznych co do sposobu jej załatwienia. Skargę spóźnioną Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania.

Z systemowej wykładni powołanych przepisów wynika więc jednoznacznie, że Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej, sprawuje wymiar sprawiedliwości przez rozstrzygnięcie innych, niż określone w art. 1 pkt 1 lit. a-b ustawy o Sądzie Najwyższym, spraw określonych w ustawach.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 05.11.2015 r. (III ZS 7/15), *należąca do właściwości Sądu Najwyższego sprawa o uchylenie uchwały organów adwokatury nie jest sprawą cywilną w ujęciu materialnym, tj. sprawą ze stosunków prawnych wymienionych w art. 1 k.p.c. oraz nie jest sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, tj. inną sprawą w rozumieniu powyższego przepisu. Przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym jest bowiem wyłącznie publicznoprawna kwestia legalności uchwał organów samorządu adwokackiego, a przepisy Prawa o adwokaturze nie zawierają przepisu o stosowaniu do tych spraw przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 kwietnia 2008 r. III ZS 2/08, LEX nr 686073 oraz z dnia 5 lipca 2008 r., III ZS 5/08).*

Uwzględniając te założenia, Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że *ma rację Minister Sprawiedliwości podnosząc, że granicą samodzielności normotwórczej organów samorządu zawodowego jest niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi. Uchwały tych organów muszą być zatem wydawane w granicach prawa i nie mogą być z nim sprzeczne.*

O ile zatem zastosować powyższy pogląd odpowiednio do uchwał Krajowej Rady Notarialnej, o tyle ich badanie w trybie art. 47 §1 Pr. not. nie odpowiada „badaniu”, które charakterystyczne jest dla spraw cywilnych w rozumieniu art. 2 K.p.c. W tym pierwszym wypadku mamy do czynienia z działaniem organu administracji, który wykonując czynności nadzorcze poddaje pod osąd Sądowi Najwyższemu konkretny akt prawotwórczy, ale jedynie w ujęciu abstrakcyjnym i tylko w aspekcie jego legalności. W drugim przypadku badaniu podlega konkretny stosunek prawny, posiadający materialnoprawną podstawę, gdzie sąd powszechny urzeczywistnia klasyczny model stosowania prawa, poczynawszy od ustalenia stanu faktycznego, poprzez wykładnię prawa (w tym uchwał wydanych na podstawie art. 23 Pr. not.), skończywszy na jego subsumpcji i wydaniu rozstrzygnięcia. Takiego badania Wnioskodawcom odmówiono uznając, że kontrola abstrakcyjna jest wystarczająca i wyłącza – *de facto* - prawo do rozpoznania konkretnej sprawy cywilnej, jaką jest sprawa o zapłatę zaległych składek członkowskich.

Wyłączenie możliwości żądania przez adresata normy zbadania jej legalności w indywidualnej sprawie stanowi naruszenie prawa do sądu w aspekcie pozytywnym i negatywnym, o których mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Powyższe argumenty przemawiają za zasadnością takiego poglądu.

Wskazana norma z art. 47 §1 Pr. not. jest także sprzeczna z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie dozwala sądowi powszechnemu dokonania kontroli legalności uchwał organów samorządu notarialnego – aktów rangi podustawowej - noszących cechy indywidualne z Konstytucją RP oraz ustawą.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Jak wskazano powyżej norma ta określa zakres „dozwolenia” stosowania przez sędziego nie tyle norm rangi konstytucyjnej czy ustawowej, którymi jest związany, co norm o charakterze podustawowym, co do których oceny pod względem zgodności z Konstytucją oraz ustawami jest zobowiązany.

Wyjść jednak w argumentacji należy od omówienia charakteru uchwał organu samorządu notarialnego. W wyroku Sądu Najwyższego z dn. 14.10.1999 r. (III SZ 2/99) wskazano m.in., że *organ samorządu zawodowego, jakim jest samorząd notarialny, w wykonywaniu ustawowych kompetencji postępuje formą uchwały wydawanej na podstawie lub w granicach przepisów powszechnie obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej. Powstaje w związku z tym problem czy przepisy prawne powszechnie obowiązujące stanowią dla samorządu notarialnego podstawę prawną jego działania w tym znaczeniu, że organy samorządu notarialnego mogą podejmować uchwały tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, czy przepisy te jedynie wyznaczają granice, których organom samorządu notarialnego nie wolno przekraczać. Należy w związku z tym stwierdzić, że do działań organów samorządu notarialnego podejmowanych w formie uchwał ma zastosowanie przepis art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Samorząd notarialny nie jest wprawdzie organem władzy publicznej sensu stricto, lecz, jako samorząd zawodowy reprezentujący osoby zaufania publicznego i sprawujący pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji), pełni funkcje zlecone z zakresu administracji publicznej, do których należy niewątpliwie zaliczyć między innymi opiniowanie wniosków w przedmiocie powoływania i odwoływania notariuszy i asesorów notarialnych.*

Na wstępie zgodzić się jednak trzeba na potrzeby uzasadnienia omawianego zarzutu z poglądem, że uchwała – jako swoisty akt prawa wewnętrznego – podlega ocenie w zakresie jej zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji). Podzielić należy przy tym pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 18.02.2004 r. (sygn. akt P 21/02) odnoszącym się do aktów korporacyjnych samorządu adwokackiego. Wysoki Trybunał wskazał w uzasadnieniu m.in., że w wyroku z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), Trybunał Konstytucyjny uznał, że wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji. Przepis ten traktowany być musi jako ustanawiający ogólny - i wiążący - model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1). Każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2). Każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu Trybunał Konstytucyjny uznał - i nadal uznaje - zakres podmiotowy aktu wewnętrznego. W żadnym wypadku nie może on dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

W przypadku korporacji zawodów zaufania publicznego podległość wobec dyspozycji zawartych w aktach wyższych organów samorządu zawodowego dotyczyć może wyłącznie - zwłaszcza w sferze objętej konstytucyjnie gwarantowanymi swobodami jednostki - jedynie niższych (podległych) organów samorządu (w granicach ich podległości) oraz podmiotów (osób) zrzeszonych w odpowiedniej korporacji zawodowej. Nie obejmuje natomiast osób (podmiotów) nie pozostających w stosunku przynależności czy podległości korporacyjnej.

Akty korporacyjne niewątpliwie są aktami prawa o randze podustawowej. Okoliczność ta i charakter prawny tych aktów w kontekście katalogu, o którym mowa w art. 87 Konstytucji nie wymaga szerszego uzasadnienia. Dodać jedynie należy, że jako akty wydawane przez *quasi* organy władzy publicznej, jakimi są organy samorządu notarialnego, muszą być one zgodne z prawem i być wydane na podstawie przepisów prawa. Istnieje zatem konieczność umożliwienia właściwemu sądowi kontroli zgodności z prawem.

Powstaje zatem do rozstrzygnięcia kwestia dopuszczalności badania przez sąd powszechny zgodności z prawem konkretnej uchwały, której wykładnia jest

elementem procesu stosowania prawa, skoro zawiera się ona w materialnoprawnej podstawie powództwa, tak jak miało to miejsce w sprawie Wnioskodawców. I nie tyle chodzi tu o badanie tej zgodności jako takiej, co jest w ocenie Wnioskodawców dopuszczalne, **lecz o skutek takiego badania, tj. możliwość odmowy zastosowania normy o charakterze podustawowym.**

W wyroku z dn. 23.04.2008 r. (III KK 475/07) Sąd Najwyższy rozpatrując sprawę na gruncie postępowania karnego stwierdził m.in., że zgodnie z treścią art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Oznacza to, że sędziowie zachowują uprawnienie do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami, przy okazji rozpatrywania m.in. spraw karnych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie. Powinność odmowy zastosowania niezgodnego z ustawą podustawowego przepisu normatywnego wynika z nałożonego na sędziego obowiązku stosowania ustaw.

Nadto w wyroku z dn. 25.07.2003 r. (V CK 47/02) Sąd Najwyższy podniósł, że odmowa zastosowania przepisu w sprawie ma takie znaczenie, że sąd, stwierdziwszy "niekonstytucyjność" danego przepisu uwzględnia ten fakt przy orzekaniu o indywidualnym stosunku w rozpoznawanej sprawie, a jego pogląd nie jest wiążący dla innych sądów orzekających w analogicznych sprawach. To uprawnienie sądu nie uchybia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenie jest powszechnie obowiązujące i ostateczne (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

Również Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wypowiadał się w sprawie odmowy stosowania aktów podustawowych w przypadku stwierdzenia ich „niekonstytucyjności”. I tak dla przykładu jedynie wskazać należy, że w wyroku z dn. 21.06.2011 r. (I OSK 85/11) stwierdzono, że sądy samodzielnie mogą odmawiać zastosowania przepisu rozporządzenia, w stosunku do którego stwierdzają niezgodność z normą ustawową. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi o podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom, a nie wszelkim innym aktom prawnym, nawet jeśli one mają charakter aktów powszechnie obowiązujących. Zasada ta, na gruncie art. 8 ust. 2 Konstytucji, wskazującego, iż Konstytucja jest najwyższym prawem i że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, stanowi podstawę przyznania sądom kompetencji do odmowy zastosowania takiego przepisu rozporządzenia. Dotyczy to także sądów administracyjnych, sprawujących na gruncie art. 175 ust. 1 i art. 184 Konstytucji wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, co obejmuje



nie tylko kontrolę stosowania, ale także kontrolę stanowienia prawa przez organy administracji.

Dalej NSA stwierdza, że ocena sądu administracyjnego, sprowadzająca się do uznania, iż przepis rozporządzenia, stanowiący podstawę prawną rozstrzygnięcia administracyjnego jest niezgodny z Konstytucją i ustawą oraz oparta na tej ocenie odmowa stosowania takiego przepisu w rozpoznawanej sprawie oznacza zatem, że rozstrzygnięcie administracyjne zostało wydane z naruszeniem określonych przepisów prawa rangi konstytucyjnej lub ustawowej. Wydanie aktu administracyjnego z powołaniem się na przepis rozporządzenia, który jest niezgodny z Konstytucją i ustawą, oznacza wydanie aktu z naruszeniem przepisów wyższej rangi. W takim wypadku w sprawie, której przedmiotem zaskarżenia do sądu jest decyzja lub postanowienie, zachodzą podstawy do stwierdzenia naruszenia prawa przez organ administracyjny, prowadzące do uchylenia decyzji przez sąd I instancji. Powyższe uprawnienie sądów administracyjnych jest zatem aktualne, mimo że skutki takiego orzekania w odniesieniu do uchylania decyzji administracyjnych stwarzają pewien problem funkcjonalny dla organów administracji podejmujących decyzje w sprawach innych niż ta, która podlegała kontroli sądu administracyjnego, w wyniku której uchylono decyzje administracyjną.

Przekonanie o powyższym uprawnieniu sądów administracyjnych znalazło potwierdzenie m.in. w wyroku wydanym przez skład 7 sędziów NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. I OPS 4/05 (ONSAiWSA 2006/2/39), w którym Sąd ten stwierdził, iż nie jest trafny zarzut, że sąd administracyjny nie ma kompetencji do oceny, czy przepis rozporządzenia jest zgodny z ustawą i Konstytucją RP i nie może odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia z tego powodu, że przepis ten, w ocenie sądu, jest niezgodny z ustawą i Konstytucją RP. (...) w tym względzie nie ma kolizji między kompetencjami Trybunału Konstytucyjnego i sądu administracyjnego. (...) Uprawnienie każdego sądu rozpoznającego sprawę do oceny, czy określone przepisy rozporządzenia są zgodne z ustawą było i jest przyjmowane w orzecznictwie zarówno Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie najdobitniej zostało wyrażone w postanowieniu z dnia 13 stycznia 1998 r. sygn. akt U 2/97 (OTK 1998, nr 1, poz. 4), w którym Trybunał stwierdził, że ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podustawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną w której przepis ten może być zastosowany. Na gruncie nowej Konstytucji bowiem nie uległa zmianie kompetencja sądów do incydentalnej kontroli tych wszystkich przepisów, które są usytuowane poniżej ustawy. (...) Wielokrotnie w tej kwestii wypowiadał się także Naczelny Sąd

*Administracyjny (przykładowo można wskazać na uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r., sygn. akt OPK 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 63; z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. akt OPK 20-22/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 104; z dnia 21 lutego 2000 r., sygn. akt OPS 10/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 90; z dnia 22 maja 2000 r., sygn. akt OPS 3/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 136).*

Wzmacniając powyższą argumentację odnieść należy się również do poglądów Sądu Najwyższego wyrażonych w kontekście skutków działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku tego Pierwszego z dn. 25.08.2011 r. (II CNP 11/11) podkreślono w końcowym fragmencie uzasadnienia, że *orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktu normatywnego niższego rzędu nie może ograniczać kompetencji sądu powszechnego w tym zakresie. Uznanie przez sąd powszechny w ramach tej kompetencji za sprzeczny z Konstytucją lub ustawą przepisu rozporządzenia uprawnia do odmowy jego zastosowania w rozstrzyganej sprawie także wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny stwierdził już jego niezgodność z Konstytucją i orzekł o odroczeniu utraty mocy obowiązującej tego przepisu (wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2009 r., IV CNP 99/08 nie publ.).*

Powyższe argumenty przemawiają za zasadnością omawianego zarzutu. Odwołanie się do samorządności, niezależności i szczególnego charakteru konstytucyjnego określonego w art. 17 Ustawy Zasadniczej ogółu notariuszy nie zwalnia ani sądu powszechnego, ani sędziego z konieczności rozstrzygnięcia, czy **podstawa prawna dochodzonego roszczenia wywodząca się z norm o charakterze podustawowym jest legalna.**

Norma z art. 47 §1 Pr. not. jest zatem w ocenie Wnioskodawców niezgodna z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wyłącza możliwość dokonywania oceny legalności uchwały podjętej przez organ samorządu notarialnego przez sędziego podlegającego w czasie orzekania wyłącznie Konstytucji i ustawom.

**IV. Żądanie uznania art. 23 Pr. not. i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. za niezgodne z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jaki 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**

stanowi 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.

Zgodnie z art. 23 Pr. not. notariusze opłacają, na potrzeby organów samorządu notarialnego, składki miesięczne, których wysokość ustala corocznie Krajowa Rada Notarialna. Analogiczne postanowienie zawiera art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. Rada ta mocą tych norm została upoważniona do określenia stawek miesięcznych składek. Upoważnienie określone we wskazanej normie dotyczy wyłącznie aspektu przedmiotowego, pozostawiając regulacji ustawowej aspekt podmiotowy (słowo „notariusze” użyte w treści przepisu). **Oznacza to, że obowiązek ustawy po stronie notariuszy sprowadza się do wyłącznie do opłacania składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego.** Wysokość tych składek winna być ustalona przez Krajową Radę Notarialną.

Uchwała składkowa, która stanowiła podstawę sporu przed Sądami powszechnymi, zawiera w swej treści dwa elementy, co do których sprowadza się zarzut omawiany na obecnym etapie uzasadnienia niniejszej skargi konstytucyjnej, tj. stawkę procentową oraz odniesienie się do wartości wynagrodzenia pobranego z tytułu dokonanych czynności. Oba te elementy stanowią podstawę do wyliczenia składki przypadającej na konkretnego notariusza.

Ażeby składka została wyliczona, notariusz winien obliczyć wysokość pobranego wynagrodzenia i przemnożyć go przez wskazaną w Uchwale składkowej stawkę procentową. Tak obliczoną składkę winien odprowadzić na rachunek bankowy właściwej izby notarialnej. Jednocześnie izba notarialna jest uprawniona na podstawie Uchwały składkowej do weryfikowania prawdziwości oświadczeń w tym zakresie, co przejawia się w możliwości żądania ujawnienia danych finansowych prowadzonej przez notariusza kancelarii chociażby w ramach wizytacji, co miało miejsce wobec Skarżących.

Powyższe powoduje, że izba notarialna jest zdolna do obliczenia podstawowymi działaniami arytmetycznymi jakie wynagrodzenie w danym miesiącu pobrał notariusz z tytułu dokonanych czynności, co w ocenie

**Wnioskodawców stanowi naruszenie ich prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych.**

Zgodnie z art. 47 Konstytucji każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Nadto w myśl art. 51 ust. 1 Konstytucji nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, zaś Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), a zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa (ust. 5).

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, co Wysoki Trybunał wielokrotnie podkreślał, że prawo do prywatności dotyczy także sytuacji majątkowej człowieka. W wyroku z dn. 24.06.1997 r. (K 21/96) wyjaśniono, że *prawo do prywatności obejmuje też ochronę tajemnicy danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela, a więc odnosi się także do posiadanych przez niego rachunków bankowych (i podobnych) oraz dokonywanych przez niego transakcji. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy obywatel występuje jako osoba prywatna, a więc nie działa w charakterze podmiotu gospodarczego.* Podobnie wypowiedział się Wysoki Trybunał w orzeczeniu z dn. 20.11.2002 r. (K 41/02). Autonomia informacyjna oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym podmiotom informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów.<sup>10</sup> Artykuł 51 Konstytucji wyraża prawo jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. wymaganie ustawowej podstawy nałożenia obowiązku ujawnienia przez daną osobę informacji jej dotyczących (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Art. 51 ust. 5 Konstytucji przewiduje natomiast, że "Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa".

---

<sup>10</sup> zob.: wyroki TK z: 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3; 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02.

Zestawiając ze sobą obie te normy należy uznać, że art. 23 Pr. not. i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. naruszają prawo do prywatności notariusza oraz autonomię informacyjną, bowiem umożliwiają Krajowej Radzie Notarialnej uchylać uchwały, które – dla swojego wykonania – **uprawniają organy samorządu notarialnego do żądania ujawniania przychodów, notariuszy zobowiązują do ujawniania tych przychodów, a przez ich wykonanie ten przychód ujawniają.**

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12.11.2002 r. (sygn. akt SK 40/02) uznano, że *istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie.*<sup>11</sup> Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenie autonomii informacyjnej poprzez zadanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Wskazuje także Wysoki Trybunał w w/w orzeczeniu, że *normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy*”.

Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji *władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Jak zauważa B. Banaszak, informacje niezbędne można określić jako te dane, które umożliwiają normalne funkcjonowanie jednostki w zorganizowanym w państwo społeczeństwie. (...) z punktu widzenia organów władz publicznych za niezbędną uznać należy każdą informację, bez posiadania której nie będą zdolne do podjęcia (lub zakończenia) działań w ramach przyznanych im kompetencji.*<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> por. również B. Banaszak, Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją zaproponowanych przepisów w projekcie ustawy o oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności w odniesieniu do zakresu przedmiotowego oświadczeń o stanie majątkowym oraz zasady jawności oświadczeń poprzez ich umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230491/230511/230514/dokument123767.pdf>

<sup>12</sup> zob. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 262.

Istotne przy tym jest to, że ustawodawca konstytucyjny zastrzegł w art. 31 ust. 3 Konstytucji, że *ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.* Jak podkreślił w wyroku z 12.01.2000 r., (sygn. akt P. 11/98) Trybunał Konstytucyjny: *w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolność w ogóle nie będzie mogła istnieć, oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności.* Ustawodawca konstytucyjny wprowadza przy tym zasadę proporcjonalności ograniczenia praw i wolności, o czym w dalszej części uzasadnienia.

Najistotniejszym jest jednak to, że Konstytucja w omawianej normie zakłada, że takie ograniczenie wolności i praw może być dokonane wyłącznie w ustawie. Nie sposób zatem ustanawiać takich ograniczeń w akcie o randze podustawowej, a tym bardziej w akcie nieznajdującym się *expressis verbis* w art. 87 ust. 1 Konstytucji.

**Ustawa Prawo o notariacie nie przewiduje w żadnym przepisie kompetencji Krajowej Rady Notarialnej do pozyskiwania i gromadzenia informacji o wysokości wynagrodzenia notariuszy w danym miesiącu, ani też nie nakłada na notariuszy obowiązku ujawniania takich informacji.** Tymczasem w praktyce stosowania Uchwały składkowej i innych uchwał wydanych na podstawie art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. dochodzi do sytuacji, w której z jednej strony notariusz jest zobowiązany do odprowadzenia składki zależnej od przychodu (2,5%), z drugiej zaś organy samorządu notarialnego są uprawnione do badania, czy zadeklarowany przychód został osiągnięty, zaś składka została odprowadzona we właściwej wysokości. **Dochodzi przez to do ograniczenia prawa do prywatności notariuszy i ochrony ich danych osobowych na podstawie aktu rangi podustawowej, tj. uchwały wydanej na podstawie art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not.**

Ograniczenia opisywanych praw w przepisie rangi ustawowej nie sposób także doszukać się w art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. Stanowi on jedynie, że Krajowa Rada Notarialna ustala corocznie wysokość składek miesięcznych dla członków samorządu notariuszy. Pozaustawowy sposób uregulowania omawianej materii, przenoszący na organy samorządów zawodowych kompetencje ustalania wysokości

składek z tytułu przynależności do samorządu, może zostać uznany za wyraz poszanowania zasady samorządności zawodowej wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Utworzenie samorządu zawodowego prowadzi bowiem do przekazania jego organom wykonywania w określonym zakresie funkcji państwa. **Nie może to jednak prowadzić do wyłączenia tej sfery działania samorządu notariuszy spod konstytucyjnych standardów dotyczących ochrony praw i wolności.**

Inna kwestią, nie mniej istotną, jest ta odnosząca się do wspomnianej powyżej zasady proporcjonalności. Przewiduje ona stosowanie tzw. testu proporcjonalności rozumianego jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricte* (zob. zdanie odrębne sędziego TK Jadwigi Skórzewskiej – Łosiak do wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11.04.2000 r., sygn. akt K 15/98).

**Przydatność danych uregulowań normatywnych nie oznacza jednocześnie ich niezbędności.** I jakkolwiek zgodzić się trzeba z poglądem, że art. 17 ust. 1 Konstytucji 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 ustalanie jest 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 takie formułowania uchwał wydawanych na podstawie art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not.

Zasada konieczności wymaga, jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 23.11.2009 r. (sygn. akt P 61/08), rozważenia możliwych do zastosowania środków alternatywnych i określenia ich skuteczności. **Dla porównania w tym miejscu warto wskazać, że w samorządach zawodowych innych zawodów prawniczych przyjęte zostały odmienne rozwiązania** odnoszące się do sposobu określania wysokości składki członkowskiej, które nie wiążą się z obowiązkiem ujawniania aktualnej sytuacji majątkowej należących do nich członków. Tytułem przykładu wskazać można na regulacje obowiązujące radców prawnych czy adwokatów. Artykuł 60 pkt 11 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 507) przewiduje, że do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy określanie wysokości składki członkowskiej i zasad jej podziału. Uchwałą Nr 7/VIII/10 Krajowej Rady Radców Prawnych w Warszawie z dnia 10 grudnia 2010 r. w

sprawie wysokości składki członkowskiej i składki ubezpieczeniowej, zasad ich uiszczania i podziału oraz funduszy celowych Krajowej Rady Radców Prawnych, na radców prawnych nałożono obowiązek uiszczania składki członkowskiej za dany miesiąc do końca tego miesiąca. W uchwale tej ustalono jednakową dla wszystkich, sztywno określoną wysokość składki członkowskiej. Natomiast w przypadku samorządu zawodowego adwokatów wysokość składki członkowskiej określona jest przez poszczególne izby adwokackie. Podkreślenia wymaga natomiast, że zawsze przyjmuje ona postać z góry określonej kwoty, niezależnej od kwoty uzyskanych przez adwokata dochodów czy osiągniętych obrotów.

Z powyższego wynika, że inne samorządy zawodowe wolnych zawodów prawniczych w celu zaspokojenia swoich potrzeb są w stanie odejść od obowiązku gromadzenia informacji o przychodach swoich członków bez szkody dla celów, które zgodnie z art. 17 Konstytucji wypełniają. **Innymi słowy nie jest koniecznym posiadanie przez samorząd notarialny takich informacji po to, aby móc działać w sposób prawidłowy i zgodny z założeniem jego powołania.**

Ostatnią przesłanką w procesie oceny proporcjonalności jest zbadanie proporcjonalności sensu stricto regulacji. W ocenie Trybunału, jest to najtrudniejszy element testu, wymagający sprawdzenia, czy efekty danej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zakaz nadmiernej ingerencji – por. powołany wyrok TK o sygn. akt P 61/08). W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. W omawianym kontekście uznać należy, że zakwestionowana regulacja nie spełnia również powyższej przesłanki.

Zakwestionowane normy nie spełniają testu proporcjonalności i nie sposób jest udzielić im ochrony.

**V. Żądanie uznania art. 23 oraz art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. za niezgodne art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a to poprzez brak upoważnienia określającego kompletnie zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych co do treści uchwały Krajowej Rady Notarialnej określającej wysokość składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego.**



Norma z art. 23 Pr. not. stanowi, że *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.*

Z kolei art. 92 ust. 1 Konstytucji, będący wzorcem kontroli, stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zastrzec w tym miejscu należy dla zachowania jasności wyводу, że wskazany powyżej w części III niniejszej skargi konstytucyjnej pogląd o tym, że uchwała Krajowej Rady Notarialnej stanowi akt prawa wewnętrznego (przy powołaniu się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 18.02.2004 r., sygn. akt P 21/02), dotyczył wyłącznie wykazania, że jako element szeroko rozumianego porządku prawnego uchwała może być przedmiotem badania przez sąd powszechny w toku indywidualnej sprawy. Nie mniej jednak należy ten pogląd skonfrontować z twierdzeniem, że uchwała wydana na podstawie art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. w rzeczywistości przybiera „charakter rozporządzenia”. Pełnomocnicy Wnioskodawców podkreślają wyraźnie w tym miejscu, że **zastrzeżenie to dotyczy wyłącznie charakteru (pod względem zakresu i celu normowania) uchwały**, nie zaś jej zrównania z rozporządzeniem jako aktem normatywnym wskazanym w katalogu źródeł prawa w art. 87 Konstytucji.

Za niemożliwością przyznania uchwale wydanej na podstawie art. 23 Pr. not. cech **wyłącznie** odpowiadającym aktom prawa wewnętrznego przemawiają argumenty odnoszące się do sposobu ich stosowania. Wskazać bowiem należy, że w orzecznictwie Wysokiego Trybunału wielokrotnie odwoływano się do warunków, jakie muszą spełniać akty prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji. Stanowią one uzupełnienie aktów prawa powszechnie obowiązującego (*erga omnes*). Zgodnie z Konstytucją, akty te mają ograniczoną sferę oddziaływania, ponieważ mogą być nimi związane tylko i wyłącznie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu taki akt. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że akty te w żadnym wypadku nie mogą wiązać podmiotów, które nie są podległe wydającemu organowi (zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. K 35/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 77). Tym samym, podmiotami, które wiąże moc obowiązująca

zarządzeń, mogą być albo osobne organy podległe organizacyjnie organowi wydającemu akt, albo jego własne jednostki organizacyjne oraz ich pracownicy i funkcjonariusze. Opis powyższy odpowiada aktom, jakimi są uchwały Krajowej Rady Notarialnej.

Jednakże cechy powyższe nie są jedynymi, którymi charakteryzować się muszą akty prawa wewnętrznego. Oto bowiem – **i co bardzo istotne** - postanowienia aktu wewnętrznego obowiązującego **nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów indywidualnych**. Przy czym termin "decyzja" jako pojęcie konstytucyjne należy rozumieć szeroko jako każdy indywidualny i konkretny akt prawny, który będzie kształtował sytuację prawną wskazanych podmiotów. Prawodawca, chcąc unormować sytuację prawną obywateli, musi uczynić to w drodze aktu normatywnego, stanowiącego źródło prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji źródłami tymi są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły - także akty prawa miejscowego. Ponadto są nimi także rozporządzenia z mocą ustawy wydawane przez prezydenta w czasie stanu wojennego (art. 234 Konstytucji). **Konstytucja nie przewiduje możliwości wydawania decyzji wobec podmiotów indywidualnych na podstawie przepisów zarządzenia.**

W niniejszej sprawie Sądy powszechne rozstrzygały na podstawie norm Uchwały składkowej, która stanowiła materialnoprawną podstawę powództwa złożonego przez Izbę Notarialną w W                      Jest ona zatem źródłem praw i obowiązków konkretnych podmiotów, jednak zamkniętych w kręgu grupy obywateli zrzeszonych w samorządzie notarialnym. Powyższe oznacza w ocenie Wnioskodawców, że nie sposób uznać jej za „czysty” akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji. **Jeśliby jednak opowiedzieć się za tym poglądem, to Uchwała składkowa byłaby oczywiście sprzeczna z art. 93 ust. 2 Konstytucji.**

Drugiego argumentu przemawiającego za uznaniem, że Uchwała składkowa nie przybiera wyłącznie charakteru aktu prawa wewnętrznego należy doszukiwać się w normach regulujących postępowanie dyscyplinarne wobec notariuszy. Oto bowiem art. 50 Pr. not. stanowi, że *notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o*

którym mowa w art. 19a, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 19b oraz za niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 71 § 8, i niewykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 71a § 5. Norma ta stanowi podstawę do wszczynania postępowań dyscyplinarnych wobec notariuszy, którzy nie odprowadzają składek na potrzeby samorządu. W toku tych postępowań sądy dyscyplinarne za podstawę ustalenia, czy notariusz odprowadza składki we właściwej wysokości, biorą pod uwagę treść uchwał Krajowej Rady Notarialnej określających wysokość składki i zasady jej poboru. Nadmienić należy, że wobec Wnioskodawców postępowanie takie na dzień złożenia niniejszej skargi konstytucyjnej toczy się przed Sądem Dyscyplinarnym przy Izbie Notarialnej w B i dotyczy uchybienia obowiązkom określonym m.in. przez Uchwałę składkową.

Powyższe oznacza, że sądy dyscyplinarne wydają wyrok uwzględniając normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. i wydane na ich podstawie uchwały. **Uchwały te stanowią więc podstawę indywidualnych decyzji wobec konkretnych podmiotów.** Przemawia to za uznaniem uchwał tak wydanych za mających w pewnych aspektach „charakter rozporządzenia”, nie zaś za wyłącznie akty prawa wewnętrznego, o których mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji. **W przeciwnym wypadku po raz kolejny trzeba stwierdzić, że byłyby one oczywiście sprzeczne z treścią art. 93 ust. 2 Konstytucji jako stanowiące podstawę indywidualnych rozstrzygnięć.**

Zakładając jednak, że Uchwała składkowa stanowi swego rodzaju (co do charakteru) rozporządzenie, bowiem wykonuje zamierzenie ustawodawcy zwykłego co do określenia warunków samofinansowania się samorządu notarialnego, to odnieść należy się do zasad, które regulują sposób formułowania delegacji ustawowej dla aktów wykonawczych.

Powołany jako wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji formułuje wymagania, którym muszą odpowiadać rozporządzenia. Zgodnie z nim "rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania". Przepis ten w zdaniu drugim określa kryteria upoważnienia ustawowego - musi ono mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi zawierać wytyczne dotyczące treści aktu). Tym samym rozporządzenia wydawane są na podstawie ustaw i w celu ich

wykonania. To znaczy, że w drodze upoważnienia ustawowego do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej. Upoważnienia ustawowe nie mogą także delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie dla regulacji ustawowej. Wreszcie, wydane na podstawie upoważnienia ustawowego przepisy prawne o charakterze wykonawczym winny wynikać wyraźnie z treści dyspozycji ustawowych i służyć ich realizacji. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może więc mieć charakteru blankietowego i pozostawiać organowi władzy wykonawczej zbyt daleko idącej swobody kształtowania merytorycznych treści rozporządzenia. Musi ono określać wytyczne dotyczące treści aktu, tak aby wyraźny był zamiar ustawodawcy co do kierunku rozstrzygnięć przyjętych w akcie wykonawczym.

Charakter rozporządzenia jest determinowany przez treść ustawowego upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być szczegółowe pod względem (por. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120):

- 1) podmiotowym - ma określać organ właściwy do wydania rozporządzenia,
- 2) przedmiotowym - ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania,
- 3) treściowym - ma określać wytyczne dotyczące treści aktu.

Brak któregoś z tych elementów przesądza o niezgodności badanego upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

I tak zakres normowania w/w przepisu w aspekcie podmiotowym wydaje się być jasny – z jednej bowiem strony dotyczy on Krajowej Rady Notarialnej oraz izby notarialnej, z drugiej zaś jej adresatem są notariusze jako ogół. Na potrzeby omówienia wskazanego powyżej zarzutu należy skupić się na pierwszym z tych podmiotów.

Krajowej Radzie Notarialnej ustawodawca przyznał uprawnienie do kształtowania wysokości składki na potrzeby samorządu notarialnego. Wskazanie to jest konkretne, podobnie jak wskazanie adresatów uchwały przez ten organ samorządu podjętej. Nie wydaje się zatem, aby w tym zakresie normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. naruszała normę z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zakres normowania w ujęciu przedmiotowym norm z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. dotyczy dwóch aspektów, tj. **potrzeb samorządu notarialnego** (przy czym Skarżący wskazują w tym miejscu, że użyte pojęcie na potrzeby niniejszej skargi odnosi się łącznie do potrzeb organów samorządu notarialnego, o których mowa w art. 23 Pr. not. oraz potrzeb samorządu, o których mowa w art. 40 §1 pkt 8 Pr. not., zaś posługiwanie się przez Skarżących tym terminem w odniesieniu do treści normy z art. 23 Pr. not. oznacza potrzeby organów samorządu notarialnego) oraz **wysokości składki miesięcznej**.

Zatem z jednej strony ustawodawca zwykły przeniósł na Krajową Radę Notarialną uprawnienie do ustalania, co stanowi „potrzebę” samorządu notarialnego, z drugiej zaś wyposażył Radę w uprawnienie do określenia wysokości składki przypadającej na jednego notariusza, która te potrzebę zaspokoi. Na tym normowanie omawianego przepisu się kończy. Brak jest jakichkolwiek wskazówek ustawodawcy co do sposobu ustalenia, co stanowi „potrzebę samorządu notarialnego”, a także jak należy wyliczać (przy uwzględnieniu jakich kryteriów) wysokość składki miesięcznej. Ułomność omawianej normy dotyczy aspektu treściowego, **tzn. nie określa ona wytycznych dotyczących uchwały, która ma być wydana na jej podstawie.**

W świetle ukształtowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego istota rozwiązania przyjętego w art. 92 Konstytucji polega na tym, że wszelkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w akcie delegującym, tj. w ustawie.<sup>1</sup> W tym właśnie rozwiązaniu przejawia się ochronna funkcja ustawy, która zwłaszcza w dziedzinie związanej z kształtowaniem praw i obowiązków obywatelskich nie może być zastępowana przez akty wykonawcze. Tymczasem blankietowość delegacji przejawiająca się w braku szczegółowych wytycznych musi siłą rzeczy prowadzić do przeniesienia na akt wykonawczy kompetencji ustawodawczych. Regulacje zawarte w art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie pozwalają choćby w najogólniejszym zarysie określić, jakie elementy i kryteria powinny być brane pod uwagę przy kształtowaniu wysokości składki miesięcznej, a także tego, co stanowi „potrzebę samorządu notarialnego”.

Powyższa konstatacja prowadzić może do niedających się pogodzić z podstawowymi zasadami demokratycznego państwa prawnego (o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia). Teoretycznie więc, bez jakiegokolwiek kontroli, Krajowa Rada Notarialna uprawniona jest zarówno do ustalenia poziomu składki na dowolnym poziomie, jak też przeznaczenia jej na dowolną potrzebę, uznaną przez nią za „potrzebę samorządu notarialnego”.

---

<sup>1</sup> zob. np. wyroki TK: z 6 maja 2003 r., P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37, z 10 września 2001 r., K. 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164.

Uchwała składkowa, na podstawie której wydano przeciwko Wnioskodawcom wyrok zasądający, a także inne uchwały wydawane w ostatnich latach na podstawie art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not., przewidują składkę na poziomie 2,5% miesięcznych przychodów z tytułu wynagrodzenia pobranego przez notariuszy z tytułu dokonanych czynności notarialnych, jednak nie mniej niż 700,00 złotych. Nie istnieje, z uwagi na blankietowość norm z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not., możliwość weryfikacji tak określonej stawki pod względem zasadności wyboru jej charakteru (stawka kwotowa, procentowa, mieszana, liniowa, progresywna), wysokości czy przeznaczenia.

Po pierwsze brak wytycznych w omawianej normie powoduje, że Krajowa Rada Notarialna jest uprawniona do swobodnego ustalenia charakteru danej stawki. Może być to zatem stawka kwotowa, procentowa, mieszana lub jakkolwiek inna, chociażby odnosząca się do płacy minimalnej lub średniej. Może być ona niezależna od zarobków notariusza (stała kwota o charakterze ryczałtowym), może też być obliczana przy uwzględnieniu tych zarobków. Może przybrać charakter liniowy lub progresywny. **Wielość sposobów określenia jej charakteru jest nieograniczona.**

Po drugie wysokość składki nie podlega również żadnym restrykcjom. Może być to 1000,00 zł, 100.000,00 zł, 10% od przychodów lub 95% od przychodów. **W żaden sposób wysokość składki miesięcznej, niezależnie od tego, jaki charakter ona przybierze, nie jest limitowana.**

Pomocnym byłoby odniesienie się przez ustawodawcę do definicji pojęcia „potrzeb samorządu notarialnego”. W takim wypadku można byłoby ustalić jakimi kryteriami określać maksymalną globalną wysokość składki odprowadzanej przez notariuszy. **Ustawodawca jednak i w tym zakresie milczy.**

Omawiany problem ma istotne przełożenie na możliwość i zasady wykonywania zawodu przez notariuszy. I nie chodzi tu tylko o wspomniane powyżej ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu nieopłacania składek czy też możliwość wydania przez sąd powszechny wyroku zasądającego obowiązek ich zapłaty, lecz **o kwestie natury podstawowej, tj. wykonywanie zawodu notariusza w ogóle.**

Składka bowiem ma charakter przymusowego świadczenia, które każdy notariusz jest zobowiązany wykonywać co miesiąc. Od obowiązku tego nie sposób się uchylić, a jego ponoszenie jest immanentną cechą wykonywania tego zawodu. **Notariusz musi być bowiem zrzeszony w izbie notarialnej, musi być członkiem samorządu notarialnego. Innego sposobu wykonywania tego zawodu ustawodawca nie przewiduje.** Notariusz ma zatem jeden wybór: albo godzi się na zapłatę składek w wysokości ustalonej przez Krajową Radę Notarialną, albo nie może wykonywać zawodu, a co najmniej naraża się na odpowiedzialność dyscyplinarną. **Realnie bowiem brak zapłaty składek może wiązać się z pozbawieniem prawa prowadzenia kancelarii, co stanowi jedną z kar dyscyplinarnych, o której mowa w art. 51 §1 pkt 4 Pr. not.** Dla przykładu jedynie należy wskazać na sprawę rozpoznawaną przez Sąd Najwyższy pod sygn. akt SDI 18/15, w której sądy dyscyplinarne tę karę stosowały.

Wreszcie żaden notariusz nie ma wpływu na przeznaczenie płaconych składek. Dyskrecjonalna władza Krajowej Rady Notarialnej nie jest w żaden sposób weryfikowalna zarówno przez zapisy ustawy, jak też na „łonie” samorządu.

Prowadzi do sytuacji wręcz kuriozalnych, w których samorząd zwraca notariuszom niewykorzystane składki. Tak jest w przypadku Izby Notarialnej w W , której członkami są Wnioskodawcy, a która to Izba podjęła szereg indywidualnych uchwał, na mocy których zwracane są niewykorzystane składki za lata do 2008 r. W stosunku do Wnioskodawców kwota ta wynosi ok. zł.

Ustawodawca, pozostawiając zatem Krajowej Radzie Notarialnej prawo decydowania o charakterze, wysokości czy przeznaczeniu składek, nie gwarantuje po pierwsze tego, że będą one przeznaczone na potrzeby samorządu, po drugie zaś, że odpowiadają one potrzebom samorządu oraz wreszcie tego, że mogą być one weryfikowane przez notariuszy przed sądami powszechnymi. Jedyнным sposobem weryfikacji uchwał składkowych jest wniosek Ministra Sprawiedliwości, o ułomności którego to rozwiązania była mowa na wcześniejszym etapie niniejszej skargi.

Na marginesie jedynie można zauważyć, że przy określeniu tzw. minimalnych opłat adwokackich (stanowiących podstawę do ustalenia zakresu zwrotu kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości) ustawodawca wyraźnie określił trzy kryteria, które mogą wpływać na podwyższenie stawki minimalnej (będącej w

zakresie ustalenia zwrotów kosztów zasądzanych przez sąd - stawkami maksymalnymi), a mianowicie: rodzaj sprawy, jej zawikłość i nakład pracy adwokata (por. art. 16 ust. 2 ustawy - Prawo o adwokaturze oraz § 2 i 3 rozporządzenia z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie). Niezależnie od tego ustawodawca określił jednocześnie wprost w ustawie, że podwyższona opłata minimalna nie może przekraczać sześciokrotności stawki podstawowej. **Jakkolwiek nie sposób pominąć tego, że omawiane stawki są zupełnie różne od składek na potrzeby samorządu zawodowego, jednakże omawiany sposób określenia upoważnienia ustawowego winien znaleźć zastosowanie także w przypadku składek członkowskich na potrzeby samorządu notarialnego.**

Powyżej przedstawione argumenty świadczą o zasadności omawianego zarzutu. Z jednej strony dowolność Krajowej Rady Notarialnej w stosowaniu tej normy, z drugiej zaś przymusowy charakter obowiązku składkowego obwarowany sankcją dyscyplinarną i przymusowym jej dochodzeniem przed sądem powszechnym nie pozostawiają konkretnym notariuszom możliwości realnego decydowania o istotnym aspekcie funkcjonowania samorządu notarialnego.

**VI. Żądanie uznania art. 23 oraz art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. za niezgodne z art. 7, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 93 ust. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP:**

- 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 uchwalanie 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 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.

Omawiany zarzut w zakresie naruszenia art. 93 ust. 1 Konstytucji został postawiony 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 Pr. not. stanowić może wyłącznie akt prawa wewnętrznego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Nie jest celem pełnomocników ponowne przedkładanie argumentacji w celu uzasadnienia wskazanego zarzutu w zakresie, w jakim pokrywać się ona będzie argumentacją zawartą w pkt V. Jedynie w uzupełnieniu powyższego należy stwierdzić, co następuje:

Akty wewnętrzne nie mogą być podstawą decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. W pierwszej kolejności należałoby odnieść się do pojęcia „decyzja” użytego przez ustrojodawcę. Jak już wspomniano, pojęcie to należy interpretować szeroko i oznacza ono indywidualny akt stosowania prawa,

ustalający sytuację prawną jednostek i innych podmiotów prawnych, które nie są organizacyjnie podporządkowane organowi wydającemu zarządzenie (akt wewnętrznie obowiązujący). Mogą to zatem być zarówno decyzje administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu, **jak i orzeczenia sądowe**, orzeczenia quasi-sądowe czy inne akty administracyjne. *Ratio legis* konstytucyjnego uznania, że prawo wewnętrzne nie może stanowić podstawy decyzji, jest zapobieganie sytuacji, w której prawo to odmiennie od ustaw czy rozporządzeń mogłoby normować sytuację prawną uczestników stosunku prawnego.

Jednocześnie podkreśla się, że akty prawne wydane na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji winny podlegać badaniu pod kątem ich legalności. Z tą wytyczną wiąże się zasada demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 7 Konstytucji. Wyróżniki treściowe zasady legalizmu ujmowane są w następujący sposób:<sup>14</sup>

1) jest to nakaz działania zgodnie z prawem, a to oznacza, że czynności podejmowane przez organy władzy publicznej muszą opierać się na przyznanej im kompetencji i mieścić się w granicach tej kompetencji;

2) działania organów władzy publicznej mogą być podejmowane tylko na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a to oznacza, że ingerencja w sferę prawną jednostki musi być oparta na konkretnie wskazanym przepisie prawa (jest to działanie w oparciu o wyraźną podstawę prawną, która znajduje zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym);

3) organ władzy publicznej musi działać w granicach prawa, a to oznacza, że jego działania muszą być rzetelne. Działania organu władzy publicznej są rzetelne wówczas, gdy pozbawione są arbitralności. Wolność od arbitralności to takie działanie władzy publicznej, które daje się racjonalnie wyjaśnić zarówno okolicznościami faktycznymi, jak i okolicznościami prawnymi indywidualnej sprawy. Nie zawiera znamion sztykany lub ekscesu;

4) zakres działania organu władzy publicznej, procedura, właściwość form działania – muszą wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego; legalność działań organów władzy publicznej ocenia się z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, natomiast nie ocenia się treści prawa (jego wartości), a także zasadności przyjętej regulacji prawnej (te elementy nie są brane pod uwagę);

5) wartością samą w sobie jest respektowanie obowiązujących przepisów prawa (zakodowanych w nich norm postępowania); legalizm wymaga zatem od

---

<sup>14</sup> por. M. Stolarska, Zasada legalności a zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmierność, „Casus” 2012 r., nr 63, s. 14–18.

organów władzy publicznej ścisłego przestrzegania „lity prawa”, natomiast „duch prawa” nie ma tu znaczenia;

6) pojęcie „prawo”, które jest użyte w treści zasady legalizmu, odnosi się do art. 87 Konstytucji RP określającego źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

Dodać w tym miejscu należy, że obok zasady legalizmu wyróżnia się także zasadę praworządności. Wydaje się (choć nie jest to pogląd jednolity), że posiadają one odmienne zakresy znaczeniowe: „zasada legalności zawiera w sobie postulat podejmowania działań nie tyle na podstawie całego systemu prawa, ile w oparciu o istniejącą, wyraźną podstawę prawną, mającą zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym. Zasada praworządności zaś generuje po stronie organów władzy publicznej obowiązek działania zgodnego z całym porządkiem prawnym, tj. z każdym elementem porządku prawnego”.<sup>15</sup> Ponadto warto zauważyć, że może się ona realizować jedynie poprzez działanie właśnie legalne. Zasada praworządności prócz elementów czysto formalnych wprowadza jednak także do naszego rozumowania „pierwiastek” materialny, pozwalający na ocenę treści prawa, które ma być formułowane przy tym zgodnie z regułami „rzetelnej” czy też „przyzwoitej” legislacji. Natomiast zabezpieczeniu tejże dyrektywy mają służyć różnego rodzaju prawne instrumenty: możliwość eliminowania z obrotu prawnego aktów naruszających prawo<sup>16</sup>, możliwość inicjowania kontroli konstytucyjności prawa czy też w ogóle istnienie Trybunału Konstytucyjnego.

Wyróżniki treściowe zasady legalizmu jednoznacznie wskazują, że zasada ta punkt ciężkości przenosi na formalną zgodność działań organów władzy publicznej z prawem powszechnie obowiązującym. A to może oznaczać, że nie zawsze określenie „decyzja zgodna z zasadą legalizmu” ma cechę decyzji zgodnej z zasadą demokratycznego państwa prawnego (praworządności). A przecież zasada demokratycznego państwa prawnego odnoszona do prawodawcy wymaga, aby przepisy prawne były stanowione nie tylko w sposób nienaganny z punktu widzenia techniki legislacyjnej, ale też by równocześnie realizowały założenia, które leżą u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce. Mają strzec zespołu wartości, który wyraża Konstytucja RP.

---

<sup>15</sup> Por. M. Stolarska, Zasada legalności oraz zasada praworządności w polskim prawie administracyjnym – synonimiczność czy odmiennosc?, *Casus* 2012 r., nr 63, s.15.

<sup>16</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s.28 in.

Zasada demokratycznego państwa prawnego łączy w swej treści zasadę legalizmu wzbogaconą o wszystkie te elementy, które wykraczają poza działania wyłącznie i jedynie zgodne z „literą prawa”, a uwzględniają przy tym „ducha systemu prawnego” (słuszność, sprawiedliwość, zasady ogólne prawa, które są nośnikiem uniwersalnych wartości humanistycznych i nawiązują do wartości osadzonych w tradycji kultury prawnej – godność, wolność, równość, dobro jednostki, dobro publiczne). Oznacza to wyjście poza „literę prawa” (a „litera prawa” jest standardem zasady legalizmu) i położenie akcentu na aspekt aksjologiczny, ten, który dotyczy treści prawa. **Tym samym podstawowe zadanie prawa sprowadza się do tego, by jego treść odzwierciedlała określony system wartości.** Aby ten system wartości mógł stanowić podstawę do spełniania przez prawo funkcji skutecznego regulatora stosunków społecznych, musi być on spójny oraz stosunkowo stabilny.

Jeśli treść stanowionego prawa rozmija się z systemem wartości, to decyzja wydana na podstawie tego prawa przez organ władzy publicznej może mieć cechę legalizmu, ale nie oznacza to, że zgodna jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Ocenia to sąd *ad casum*, w procesie wykładni i stosowania prawa, a to wymaga sędziowskiego aktywizmu.

Analizując pod kątem zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wskazanych na wstępie norm podnieść należy, że Uchwała składkowa została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego, jednak o ułomnej i niewystarczającej treści. Było to przedmiotem szerszego omówienia na wcześniejszym etapie niniejszego uzasadnienia i argumenty tam zawarte zachowują w pełni swoją aktualność, zaś chęć zachowania jasności wyводу powstrzymuje pełnomocników Skarżących od jej powtórzenia. Uchwała została wydana poza granicami prawa, bowiem normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie określa tych granic, **prowadząc tym samym do arbitralności działań Krajowej Rady Notarialnej.** Z kolei wolność od arbitralności, będąca elementem składowym zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji, **pozwala adresatowi normy na poznanie motywacji oraz gwarantuje pewność prawa, czego w niniejszej sprawie brakuje.** Wszakże możliwa jest sytuacja, w której składka zostanie określona na poziomie 50% wartości przychodu notariusza. **Dowolność Krajowej Rady Notarialnej w tym zakresie jest nieograniczona.**

Zarówno art. 23 Pr. not., art. 40 §1 pkt 8 Pr. not., jak i wydana na ich podstawie Uchwała składkowa nie wytrzymują krytyki także w kolejnym aspekcie

zasady demokratycznego państwa prawnego. Oto bowiem zakres działania organu władzy publicznej (w tym wypadku Krajowej Rady Notarialnej), **nie wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego w takim zakresie**, w jakim organ ten próbuje uregulować kwestię płatności składek i uzurpuje sobie prawo do tak daleko posuniętego regulowania tak istotnej i wpływającej na osoby notariuszy i ich majątki kwestii.

Innymi słowy formalne upoważnienie organu – Krajowej Rady Notarialnej - nie może stanowić podstawy do arbitralnego, niczym nieskrępowanego regulowania przez ten organ sytuacji prawnej i faktycznej notariuszy w zakresie wysokości, charakteru i zasad poboru składki. Fakt, że ustawodawca w sposób enigmatyczny powierza Krajowej Radzie Notarialnej kompetencję do takiego działania nie wyklucza po pierwsze konieczności uregulowania zasad wykonywania tej kompetencji, po drugie nie dozwala organowi na dowolność działania. W przeciwnym wypadku dochodzi do naruszenia art. 7 Konstytucji, zaś sam akt wydany na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji podlega kontroli co do jego legalności.

Należy również dodać, że zakwestionowane normy umożliwiają Krajowej Radzie Notarialnej uchwalanie 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.

Jak to wynika z literalnego brzmienia art. 23 Pr. not., Krajowa Rada Notarialna jest uprawniona do określenia wysokości składki uiszczanej na potrzeby samorządu. Z kolei literalne brzmienie art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. wskazuje na dodatkową kompetencję, tj. określenie zasad ich wydatkowania. Z kolei wykładnia systemowa wskazanych norm z art. 30 §1 pkt 6 Pr. not., gdzie przyznano walnemu zgromadzeniu notariuszy danej izby prawo do ustalania składek na określone cele, prowadzi do wniosku, że Krajowa Rada Notarialna nie jest uprawniona do ustalania składek na cele inne, niż związane z potrzebami samorządu, zaś zwrot „zasady wydatkowania” nie jest tożsamy z określeniem celu, na który środki zebrane tytułem składki miesięcznej na potrzeby samorządu mają być wydatkowane. Co więcej, pojęcie „cele związane z potrzebami samorządu” nie jest tożsame z pojęciem

„określone cele”. To drugie stanowi konkretną potrzebę, konkretną przyczynę, dla której zbierane są składki.

Ustawa Prawo o notariacie nie zawiera definicji pojęcia „zasady wydatkowania”. Wydaje się zatem konieczne odniesienie się do tego (podobnego) pojęcia istniejącego na gruncie teorii i praktyki finansów publicznych. Według definicji wprowadzonej przez G. Kopitsa i S. Symansky’ego **reguła fiskalna** (w tym wydatkowa) to permanentne ograniczenie polityki fiskalnej odzwierciedlone we wskaźnikach budżetowych oraz wskazujących na jej postępy.<sup>17</sup> Istotą reguł fiskalnych jest trwałe ograniczenie uznaniowości w prowadzeniu polityki fiskalnej.<sup>18</sup> Możliwym jest zatem wniosek, że „zasady wydatkowania” dotyczą ustalenia nie tyle przeznaczenia środków, które wpłacane są tytułem składek (do tego służy pojęcie „celu” użyte przez ustawodawcę), lecz ograniczeń ich przeznaczania, limitacji wydatków czy podziału składki na rzecz organów krajowych czy regionalnych. Krajowa Rada Notarialna jest uprawniona do kontrolowania poprzez uchwałę wydaną na podstawie art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. prowadzonej polityki fiskalnej przez izby okręgowe, ustalania parytetów wydatkowych, kapitałów zapasowych czy specjalnych funduszy, które mają być przeznaczone na cele związane z potrzebami samorządu.

**Powyższe nie oznacza jednak, że Krajowa Rada Notarialna jest uprawniona do określenia wydatkowania składki na cele inne niż związane z potrzebami samorządu notarialnego.**

Ułomność zakwestionowanych norm nie pozwala KRN na sprecyzowanie celów, jakie mają być zaspokajane ze składki uiszczanej przez notariuszy. Każde bowiem sprecyzowanie, na co przeznaczane są składki, stanowi „określenie celu” ich pobierania, do czego Krajowa Rada Notarialna nie ma kompetencji.

Jedynie dla przykładu w opisie stanu faktycznego Skarżący wskazali, że Krajowa Rada Notarialna podjęła uchwałę nr VII/100/2010 z dn. 18.12.2010 r., w której w §2 pkt 2 wskazano, że z przychodu uzyskanego z tytułu składki na potrzeby samorządu notarialnego rady izb notarialnych wpłacają co miesiąc obligatoryjną składkę z tytułu ubezpieczenia uniwersalnego notariuszy, rent i na wypadek

---

<sup>17</sup> G. Kopits, S. Symansky, Fiscal policy rules, „IMF Occasional Paper” 1998, no. 162, s. 2.

<sup>18</sup> M. Ciałak, Reguły wydatkowe dotyczące budżetu państwa (na gruncie ustawy o finansach publicznych z 2009 r.), „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1, s. 40.

śmiercie w T.U.W. „Rejent” – Life z siedzibą w Poznaniu. Tym samym Krajowa Rada Notarialna określiła cel, na jaki ma być wpłacana część środków pochodzących ze składki wpłacanej „na potrzeby samorządu notarialnego”.

Brak jest definicji ostatniego z pojęć. Brak jest również zasad ich ustalania. Nie oznacza to jednak, że Krajowa Rada Notarialna jest uprawniona do „podciągania” pod „potrzeby samorządu notarialnego” wydatków, które nie służą – jak to wskazano w §1 tejsze uchwały – „finansowaniu działalności samorządu notarialnego”. **W jaki bowiem sposób wydatek na ubezpieczenie uniwersalne poszczególnych notariuszy może być uznany za związany z działalnością samego samorządu?**

Gdyby samorząd notarialny miał w zamiarze zbieranie dodatkowej składki na potrzeby ubezpieczeniowe, obowiązek ten winien być ustanowiony **konkretną uchwałą zgromadzenia poszczególniej izby**, a to na podstawie art. 30 §1 pkt 6 Pr. not. Ustalanie na poziomie „krajowym”, że część składki będzie przeznaczana na inny cel, niż na „potrzeby samorządu notarialnego” stanowi wejście w kompetencje organów regionalnych.

W zakresie zatem, w jakim art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. zezwalają Krajowej Radzie Notarialnej na ingerowanie w sposób wydatkowania zebranych składek rozumiany jako określenie przeznaczenia tych środków na cele inne niż związane z potrzebami samorządu notarialnego jest niezgodny z art. 7 Konstytucji, zaś Krajowa Rada Notarialna wydając takie uchwały działa bez podstawy i poza granicami prawa.

Na gruncie omawianego zarzutu i w nawiązaniu do przedstawionych powyżej argumentów należy dodać, że omawiane normy naruszają także art. 17 ust. 1 Konstytucji 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 należytych 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.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 20.05.2001 r. (K 37/00), w świetle przepisów art. 17 Konstytucji, w Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonować mogą "samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego" (ust. 1) oraz "inne rodzaje samorządu" (ust. 2). Te "inne rodzaje samorządu" z ust. 2 obejmują również, a contrario, "samorządy zawodowe osób nie wykonujących zawodów zaufania publicznego". Należy podkreślić, że reżym prawny obu rodzajów samorządu z art. 17 konstytucji nie jest identyczny. W szczególności dla samorządów zawodowych z ust. 1 konstytucja określiła główny cel ich funkcjonowania, jakim jest "sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony". Pociąga to za sobą przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które uważa się za wykonujące tego rodzaju zawody.

Dalej Trybunał Konstytucyjny wskazuje w uzasadnieniu, że zdaje sobie sprawę, że w praktyce jednoczesne wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie jest wolne od napięć czy wręcz konfliktów między partykularnymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. Nie zmienia to jednak istoty samorządu zawodowego, wyrażającej się w nałożeniu nań obowiązku harmonijnego łączenia wymienionych funkcji. Postanowienia konstytucji należy bowiem rozumieć w ten sposób, że samorząd zawodowy ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych. Może to pociągać konieczność wprowadzenia całego szeregu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałoby się wiązać.

Powyższe w ocenie Skarżących należy odczytywać jako konieczność współdziałania organów samorządu zawodowego notariuszy na wszystkich szczeblach w celu ujednoczenia stanowisk, potrzeb i oczekiwań wszystkich członków tegoż samorządu dla jego dobra i ochrony. Jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów SN z dn. 06.02.1996 r. (III AZP 26/95), samorząd notarialny powinien mieć zapewnioną możliwość ochrony interesów swych członków i realizacji zadań,



do których został powołany. Każdy samorząd zawodowy, a do takiego należy również samorząd notarialny, ma na celu ochronę interesów zawodowych swych członków [pogrub. – aut.]. Prawo o notariacie daje samorządowi notarialnemu podstawę do ochrony interesów prawnych notariuszy, którzy tworzą izbę notarialną. Z istoty samorządu zawodowego wynika, że podstawowym obowiązkiem jego organów jest reprezentowanie notariatu i **ochrona praw jego członków** [pogrub. – aut.]. Chodzi tu o takie obowiązki jak dbałość o poziom usług świadczonych przez notariuszy poprzez wizytowanie kancelarii (art. 44), organizowanie i prowadzenie aplikacji notarialnej oraz nadzór w tym zakresie (art. 35 i 40), a w szczególności nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych oraz nad przestrzeganiem przez nich powagi i godności notariusza” (art. 35 pkt 2 ). Izba notarialna ma prawny obowiązek ochrony interesów notariuszy w niej zrzeszonych.

Zatem z istoty samorządności zawodowej wynika m.in. powinność samorządu dbania o interesy jego członków. Zidentyfikowanie tych interesów nie jest łatwe, zaś winny być one określane z uwzględnieniem charakteru działania samorządu *in corpore*. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której działania samorządu mają na celu forsowanie idei lub działań wąskiej, nielicznej grupy osób. Samorząd zawsze musi kierować się dobrem jego członków.

Owo dobro to także aspekt majątkowy. 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 cele inne, niż związane z potrzebami samorządu lub są pobierane w zawyżonej, nieuzasadnionej wysokości, Samorząd Notarialny, a w szczególności Krajowa Rada Notarialna naruszają interesy każdego z notariuszy, bowiem działają z pogwałceniem dyrektywy ochrony praw członków.

Normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not., co zostało już wielokrotnie wskazane, nie zawierają żadnej definicji pojęcia „potrzeby samorządu notarialnego”, zasad ustalania wysokości składek oraz ich górnej granicy. Wprowadza to dowolność działania Krajowej Rady Notarialnej, które to działanie może być oceniane jako bezprawne i sprzeczne z celami działania samorządu określonymi w art. 17 ust. 1 Konstytucji właśnie przez to, że narusza zasadę ochrony praw jego członków i ich interesów.

Uchwała składkowa, a także uchwały wydawane we wcześniejszych latach (gdzie składka była większa i wyliczana na takiej samej zasadzie) i późniejszych latach (utrzymujące wysokość składki na poziomie 2,5% od przychodu) nie wyjaśniały dlaczego sposób określenia składek i ich wysokość przybrał taką, a nie inną postać. Notariusze – gremialnie – nie wiedzą, jaka jest geneza takiego wyliczenia podstawy i wysokości składki.

Powyższe powoduje, że nie istnieje – przy takim ukształtowaniu treści norm art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. – możliwość weryfikacji, czy oby składki pobierane od notariuszy są przeznaczane wyłącznie na „potrzeby samorządu notarialnego”. Tym samym nie jest możliwym do ustalenia, czy część z nich jest zbędnie pobierana. Wskazać bowiem należy, że każda, nawet najmniejsza nadwyżka środków stanowi składkę pobraną w celach innych, niż na „potrzeby samorządu notarialnego”, stanowiąc przy tym naruszenie interesów poszczególnych członków samorządu i działanie Samorządu jako sprzeczne z dyrektywami wpływającymi z art. 17 ust. 1 Konstytucji, o czym była mowa powyżej.

Na wcześniejszym etapie niniejszej skargi wskazano, że Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W w dniu marca 2011 roku podjęło uchwałę nr w sprawie zasad finansowania wydatków samorządowych, mającą na celu stwierdzenie, że dalszy pobór składki określonej w uchwale Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 roku nr VII/99/2010 przekracza potrzeby finansowe Izby Notarialnej w W Nadto w stosunku do Skarżących podjęto indywidualne uchwały w sprawie zwrotu nadwyżki środków wpłaconych w latach 1994 – 2008. **Powyższe uchwały stanowią przykład skutków określenia i poboru składki w sposób niczym niekontrolowany z przekroczeniem dbania o interesy członków samorządu.**

Gdyby zakwestionowane normy zawierały odpowiednie zasady ustalania zakresu „potrzeb samorządu notarialnego”, sposób ustalania charakteru składki oraz jej wysokości, do powstania nadpłat po stronie notariuszy nie dochodziłoby. Samorząd notarialny nie narażałby tym samym swoich członków na szkodę, którą jest niemożność dysponowania środkami finansowymi, które zostały przekazane na rzecz samorządu, a nie zostały przez niego wykorzystane. W obecnej sytuacji brak jest takich rozwiązań ustawowych, które gwarantują zgodność funkcjonowania samorządu notarialnego z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Dodać należy także niejako w uzupełnieniu powyższej przedstawionych argumentów, że zaskarżone normy naruszają także art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że sprzeciwiają się istocie samorządu zawodowego ustanowionego na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji pozwalając 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.

Postawiony zarzut ma na celu wzmocnienie argumentacji i zaznaczenie swoistego paradoksu. Oto bowiem wbrew pozorom maksymalnie szeroko określonej „samorządności”, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, kontrola samorządów zawodów zaufania publicznego winna być o wiele szersza niż samorządów, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Samorzady te sprawując pieczę nad sposobem wykonywania zawodu przez swoich członków, nie mają niczym nieograniczonych kompetencji. Wręcz przeciwnie, to z powodu przymusowości członkostwa w samorządzie utworzonym na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji, co jest jego cechą szczególną, o której była mowa powyżej, każdy członek ma prawo żądać, aby wszystkie działania organów tego samorządu były zgodne z prawem i zdziałane na podstawie prawa.

W niniejszej sprawie Skarżący korzystają z prawa do podjęcia przez Wysoki Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie tego, czy normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. są zgodne z Konstytucją. Skoro ustawa zmusza ich do członkostwa w samorządzie notarialnym po to, aby wykonywać ten zawód, to samorząd ten winien funkcjonować przejrzysto i sprawiedliwie.

- VII. Żądanie uznania art. 23 Pr. not. i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. oraz §1 ust. 1 i 2 Uchwały składkowej za niezgodne 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.**

W myśl art. 2 Konstytucji *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Jak wskazał Wysoki Trybunał w wyroku z dn. 22.06.1999 r. (K 5/99) zasada ta nie ma jednorodnego charakteru. Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. akt K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 7). Wykładnia ogólnego nakazu urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej musi uwzględniać treść szczegółowych norm konstytucyjnych. Stosowanie zasady sprawiedliwości wymaga uwzględnienia szerokiego zakresu swobody pozostawiony ustawodawcy przy urzeczywistnianiu praw socjalnych.

Zgodnie zaś z art. 32 ust. 1 Konstytucji „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.” Zgodnie zaś z ust. 2 tegoż artykułu „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, „zasady równości nie można ujmować tylko jako zasady ustroju która tworzy określone refleksy dla sytuacji prawnej jednostki. Uzasadnione wydaje się ujmowanie jej w kategoriach prawa podmiotowego, bo jedynie tą drogą możliwe staje się podkreślenie jej obronnego charakteru i ułatwienie jednostce przeciwstawienia się naruszeniom wolności nie tylko przez organy stosujące prawo, ale i przez ustawodawcę”.<sup>19</sup> Co istotne, adresatem normy z art. 32 ust. 1 Konstytucji są nie tylko władze publiczne, ale także instytucje niepubliczne, realizujące funkcje zleczone i podobne. Samorząd notarialny, w tym Krajowa Rada Notarialna, realizują na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji zadania tam określone, których doprecyzowanie następuje w ustawie Prawo o notariacie.

---

<sup>19</sup> Por. L. Garlicki, Konstytucja. Komentarz do art. 32, s. 13.

W wyroku z dn. 09.03.1988 r. (U 7/87) Trybunał Konstytucyjny, jeszcze na gruncie obowiązującej wówczas Konstytucji PRL wyjaśnił w sposób obszerny pojęcie równości wobec prawa i jego pochodną, tj. zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że *konstytucyjna zasada równości wobec prawa (równości w prawie) w ujęciu najszerszej - w porównaniu z innymi przepisami Konstytucji PRL w tej materii - formuły art. 67 ust. 2 Konstytucji polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowane przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem.*

Oczywistym przy tym jest, że ustawodawca konstytucyjny dopuszcza możliwość różnicowania sytuacji prawnej podmiotów o cechach takich samych lub podobnych. Obszernie w tej materii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dn. 03.09.1996 r. (K 10/96) wskazując m.in., że *oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie (orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 182).* Zasada równości zakłada różne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Stąd analizując zgodność regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy zachodzi podobieństwo określonych podmiotów, a więc czy możliwe jest wyłonienie wśród badanych wspólnej cechy istotnej lub faktycznej, uzasadniającej równe traktowanie tych podmiotów. Ustalenie to wymaga rekonesansu celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. I to właśnie ten element, ze względu na przesądzenie o uznaniu porównywalnych podmiotów za podobne lub odmienne, jest kluczowy dla oceny zgodności przepisów ustawy z art. 32 ust. 1 Konstytucji.<sup>20</sup> W niniejszej sprawie podobieństwo adresatów normy z art. 23 Pr. not. oraz uchwał Krajowej Rady Notarialnej (w tym Uchwały składkowej) odnosi się do ich przynależności do samorządu zawodowego notariuszy. Jest to ich wspólna cecha o charakterze i faktycznym, i prawnym.

---

<sup>20</sup> por. Niewczas Marta, Dyskryminacja polskich związków sportów nieolimpijskich. Uwagi na tle art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o sporcie. PPP 2015 r. Nr 6, str. 51-69.

Zaznacza się także, że zasada równości obywateli wobec prawa jest [...] rozumiana nie tylko jako zakaz bezpośredniego zróżnicowania przez prawo sytuacji osób pozostających w takiej samej lub podobnej pod względem cech istotnych sytuacji prawnej (zakaz dyskryminacji), lecz także jako konstytucyjny nakaz skierowany do ustawodawcy zwykłego uregulowania określonego wycinka stosunków społecznych w taki sposób, aby adresat normy miał faktyczną możliwość korzystania z nadanych uprawnień w takim samym stopniu jak osoby pozostające w takiej samej lub podobnej [...] sytuacji prawnej.<sup>21</sup>

W ocenie Skarżących sposób określenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego normowania art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie spełnia wymogów, jakie ustawodawcy stawiane są przy uwzględnieniu omawianych wzorców kontroli.

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.**

Należy zatem zadać pytanie najistotniejsze: **jaki jest cel różnicowania wysokości stawki poszczególnych notariuszy w sytuacji, w której zakres ich praw (korzyści) jest oderwany od wysokości składki, którą płacą?** Innymi słowy **jakie jest uzasadnienie nakładania na poszczególnych notariuszy obowiązku pokrywania potrzeb Notariatu w różnym stopniu podczas gdy każdy z nich jest równym beneficjentem świadczeń z jego strony?**

Ustalenie przez Krajową Radę Notarialną na podstawie art. 23 Pr. not. i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. wysokości składki w wysokości 2,5% wynagrodzenia pobranego przez notariusza w danym miesiącu, nie mniej jednak niż 700,00 zł oznacza, że **mamy do czynienia z liniowym wzrostem obciążenia każdego z notariuszy wprost proporcjonalnie do osiągniętego przychodu.** Notariusz, który pobrał wynagrodzenie w wysokości 100.000,00 zł zapłaci składkę w wysokości 2.500,00 zł,

---

<sup>21</sup> por. Taras Wojciech, Glosa do uchwały NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11.

notariusz pobierający wynagrodzenie w wysokości 500.000,00 zł składkę w wysokości 10.000,00 zł. itd. Notariusz uzyskujący wynagrodzenie poniżej ok. 25.000,00 zł zawsze zapłaci stawkę 700,00 zł.

*Prima facie* stosowany przez Krajową Radę Notarialną system wydaje się być sprawiedliwy. Każdy, poza notariuszami najmniej zarabiającymi, płaci po równo, tzn. składka stanowi zawsze taki sam ciężar po stronie notariusza. W tym aspekcie (procentowym) pozornie problemu konstytucyjności przepisu nie dostrzega się. W sytuacji jednak, 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.

Zarówno ustawodawca w art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not., jak też Krajowa Rada Notarialna nie wskazują przyczyny, dla jakiej niektórzy notariusze mają partycypować w finansowaniu potrzeb samorządu w większym stopniu niż pozostali. **Nie istnieją reguły określone przez te podmioty wskazujące na przyczynę, dla której jeden notariusz w większym stopniu niż inny partycypuje w wynagrodzeniu członków organu samorządu, funkcjonowaniu sądów dyscyplinarnych czy biur poszczególnych izb.**

Jednocześnie wskazać trzeba, że każdy z notariuszy ma równe prawa. Fakt opłacania składki w wyższej wysokości nie stanowi przesłanki do przyznania **jakichkolwiek innych, dodatkowych praw lub rozszerzenia zakresu już tych posiadanych.**

Zaznaczyć przy tym trzeba, że inne samorzady zawodów zaufania publicznego potrafiły określić jednolity poziom stawki, który gwarantuje zaspokojenie potrzeb tych samorządów. Co zostało już wskazane, jednolitą stawkę pobiera samorząd radców prawnych czy adwokatów, ale też chociażby inżynierów budownictwa czy architektów. Nie jest zatem koniecznym posługiwanie się przez Krajową Radę Notarialną stawką zależną od wysokości pobranego wynagrodzenia.

Jak wskazał w swoim wyroku z dn. 03.09.1996 r. (K 10/96), Wysoki Trybunał, *wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:*

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141);
- po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93). Jak już wspomniano, jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 1 przepisów konstytucyjnych). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie.

**Zarówno ustawodawca zwykły, jak i Krajowa Rada Notarialna nie wskazują na przyczyny odpowiednio dozwolenia ustawowego na taki stan rzeczy oraz wprowadzenia takich zasad. Normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie zawierają w tym zakresie żadnych wytycznych, które winna wziąć pod rozwagę Krajowa Rada Notarialna uchwalając uchwałę składkową. Ta ostatnia zaś, w tym Uchwała składkowa, nie zawiera żadnej argumentacji przemawiającej za wprowadzeniem jednolitej, liniowej stawki oskładkowania.**

W omawianym zakresie zaskarżone normy nie spełniają zasady zachowania sprawiedliwości społecznej oraz równości wobec prawa. Nie może być bowiem uznane za sprawiedliwe społecznie takie obciążenie notariuszy, które pod pozorem jego równomiernego rozkładu powoduje liczne rozwarstwienie wysokości płaconych składek przy jednoczesnym przyznaniu równych praw (benefitów) wszystkim notariuszom.



Zważyć należy również na inny aspekt naruszenia zasady równości wobec prawa, który wyłania się na gruncie stosowania norm z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. oraz uchwały Krajowej Rady Notarialnej. Oto bowiem do zapłaty składki zostali zobowiązani zarówno notariusze prowadzący indywidualne kancelarie, jak i ci, którzy pozostają w stosunku spółki partnerskiej. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku składka pobierana jest **od wysokości wynagrodzenia pobranego przez notariusza z tytułu dokonywanych czynności notarialnych**, przy czym w pierwszym przypadku dotyczy to całości wynagrodzenia pobranego przez jednego notariusza, w drugim zaś wynagrodzenia pobranego przez spółkę i podzielonego przez liczbę notariuszy będących jej wspólnikami. **Takie uregulowanie nie przewiduje możliwości innego niż równe rozłożenie ciężaru zapłaty składki przez notariuszy wykonujących zawód w ramach spółki partnerskiej.**

Dla przykładu wskazać trzeba na sytuację, w której **wynagrodzenie spółki z tytułu dokonanych czynności notarialnych wyniosłoby 100.000,00 zł miesięcznie**, zaś w spółce uczestniczyłoby 3 notariuszy. Zgodnie z umową spółki dwóch notariuszy posiadałoby udział w zysku spółki na poziomie 48%, zaś trzeci z nich w wysokości 4%. Jest to dopuszczalne na gruncie norm K.s.h.

Gdyby przyjąć, że zastosowanie znajdą postanowienia kwestionowanej Uchwały składkowej, każdy z notariuszy zapłaciłby składkę miesięczną w kwocie 833,33 zł (kwota liczona od przychodu, bowiem przez pojęcie „wynagrodzenia” należy rozumieć przychód spółki). W rzeczywistości jednak ciężar ekonomiczny składki byłby różny dla dwóch notariuszy. Przy uwzględnieniu bowiem zasad podziału zysku w spółce partnerskiej (przychodu pomniejszonego o koszty jego uzyskania) do wypłaty notariuszom (upraszczając) uczestniczącym w spółce pozostaje 81.000,00 zł. Dwóch z notariuszy otrzymuje po 38.880 zł, zaś trzeci z nich 3.240,00 zł.

Powyższe hipotetyczne wyliczenia wskazują, że w stosunku do dwóch notariuszy udział składki w przypadającym im zysku z tytułu otrzymanego przez spółkę zysku wynosi 2,14%, zaś w stosunku do trzeciego ze wspólników współczynnik ten wynosi już 25,72%.

Nie można przy tym zgodzić się z poglądem (zastosowanym przez Sąd II instancji), że wspólnicy w ramach uregulowań wewnętrznych uprawnieni są do ustalenia zasad partycypacji w ciężarze opłacanej składki. Jest to podyktowane tym,

że to **notariusz jest formalnie wyłącznym i jedynym podmiotem zobowiązanym do zapłaty składki na podstawie art. 23 Pr. not.**, nie zaś spółka partnerska. Wewnętrzne stosunki partnerów znajdowałyby zastosowania tylko w przypadku, gdyby obowiązek zapłaty składki obciążał formalnie spółkę, nie poszczególnych notariuszy. Ustawodawca nie przewidział jednak takiej możliwości.

Przy tak określonych zasadach (a właściwie ich braku), istnieje hipotetyczna możliwość nierównego traktowania notariuszy, którzy mimo tego, że uczestniczą w spółce partnerskiej, uzyskują dochód w postaci wypłaty części z zysku (nie przychód, który generuje spółka), na poziomie mniejszym niż inni wspólnicy (zysk nie jest dzielony po równo). **W takim oto bowiem przypadku ich rzeczywisty ciężar oskładkowania jest większy niż pozostałych wspólników mimo zastosowania tej samej stawki.** Pozornie równa składka nie przekłada się zatem na realne równe traktowanie członków samorządu.

O ile w sprawie Skarżących nie doszło do urealnienia powyższej, hipotetycznej sytuacji, o tyle Sąd II instancji w uzasadnieniu wydanego przez siebie orzeczenia wskazuje na sposób stosowania normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. i wydanej na ich podstawie Uchwały składkowej. Sąd ten argumentuje, że przecież wspólnicy spółki partnerskiej są uprawnieni do takiego ukształtowania stosunku spółki, który przewiduje zasady rozdziału ciężaru składki pomiędzy notariuszy według innego parytetu, aniżeli w równej części. Sąd jednak nie zwraca uwagi na to, że bezskuteczne są takie ustalenia, **bowiem obowiązek opłacania składki jest ściśle związany z osobą notariusza i nie jest zależny od zysku przypadającego na partnera do wypłaty.** System stosowany na podstawie Uchwały składkowej przewiduje, że uwzględnieniu podlega przychód spółki i ilość notariuszy w niej uczestniczących, nie zaś dochód spółki i jego rozdział między partnerów. Przepisy K.s.h. przewidują ~~zaś, że możliwym jest nierówne rozdzielenie między~~ **wspólników zysku spółki, nie zaś jej przychodu, a także straty. Nie podlega rozdzieleniu (nawet nierównemu) przychód oraz koszty jego uzyskania.** Nawet zatem ustalenia umowy spółki partnerskiej pozostaną bez znaczenia, zaś Sąd II instancji mylnie utożsamia obowiązek zapłaty składki ze spółką, nie zaś z jej wspólnikami.

Powyższe argumenty przedstawiają dwa aspekty niezgodności art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. oraz Uchwały składkowej z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z jednej strony bowiem mamy do czynienia z sytuacją, w której pozornie równa składka (o równym

ciężarze) w rzeczywistości nie odpowiada zakresowi praw notariuszy płacących różne składki, z drugiej zaś z sytuacją, w której normy te nie przewidują możliwych konfiguracji sposobu partycypacji partnerów spółki partnerskiej w zyskach tejże spółki. Stąd też omawiany zarzut należy uznać za zasadny.

**VIII. Żądanie uznania art. 23 oraz art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. oraz §1 ust. 2 Uchwały składkowej za niezgodne z art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 47 w zw. z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP w zakresie, w jakim dozwalają na uzależnianie 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 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 opłacenia tychże składek na podmiot, który nie jest adresatem norm zawartych w rozdziale 3 działu I Pr. not., 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 myśl art. 20 Konstytucji społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Te dwie normy rozpatrywane łącznie z prawami i wolnościami zagwarantowanymi przez ustawodawcę konstytucyjnego w omawianych już na

wcześniejszym etapie niniejszego uzasadnienia wzorcach konstytucyjnych z art. 47 i art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji, stanowią trzon rozważań w tej części uzasadnienia, zaś argumentacja w niej zawarta ma na celu wykazanie, że regulacja wprowadzona w art. 23 Pr. not. i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. w zakresie, w jakim zostało to wskazane powyżej, narusza wolność działalności gospodarczej, pozwalając na nieproporcjonalną ingerencję w prawo do ochrony danych podmiotów zbiorowych odrębnych w sensie prawnym od ich członków.

W pierwszej jednak kolejności wskazać trzeba, że art. 22 Konstytucji, gdy ustawa zasadnicza ani nie precyzuje bliżej w czym wyraża się wolność działalności gospodarczej, ani nie wyjaśnia, jak należy rozumieć "ograniczenie takiej wolności" (chodzi o stosunek między takimi określeniami, jak: ograniczenie działalności gospodarczej i warunki, od których spełnienia zależy prowadzenie takiej działalności), uzależnia dopuszczalność ograniczeń działalności gospodarczej nie tylko od wydania odpowiedniej ustawy, **ale również od tego, aby za danym ograniczeniem przemawiał ważny interes publiczny**: jest to pojęcie, które ze względu na swą nieokreśloność nie nadaje się do ustawowego zdefiniowania, niemniej zamieszczenie go w Konstytucji w związku z ograniczeniami zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej sprawia, że w świetle art. 236 ust. 1 Konstytucji konieczne jest przejrzanie wszystkich aktów normatywnych przewidujących wymóg koncesji albo zezwolenia według kryterium, czy w danym przypadku za ograniczeniem przemawia wymóg "ważnego interesu publicznego".<sup>22</sup>

Wolność, która nie powinna być utożsamiana z prawem w wąskim rozumieniu (uprawnieniem), może być interpretowana jako sfera swobodnych zachowań jednostki. Zachowania mieszczące się w sferze wolności można sprowadzać do czynów indyferentnych, a zatem takich, które nie są ani zakazane, ani nakazane. Nie da się ich ująć w sposób wyczerpujący, „zamknięty”, a ponadto są one zasadniczo powiązane z ochroną lub realizacją określonych wartości. W tym kontekście rolą ograniczeń wolności staje się stworzenie ram prawnych i warunków faktycznych do korzystania z wolności w kontekście konieczności ochrony powszechnie uznawanych wartości, ograniczeniami zaś są czynności konwencjonalne (zasadniczo – czynności prawne) i czynności faktyczne, zawężające zakres możliwych zachowań, które byłyby przejawami korzystania z wolności.<sup>23</sup> Termin „wolność” odnosimy, z jednej strony, do sytuacji prawnej jednostki, której

<sup>22</sup> Bierć Andrzej, Konstytucja RP a prawo gospodarcze. Prz. Leg. 1997 r., Nr 3, str. 50-83

<sup>23</sup> Orzeczenie TK z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00 OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56,

ona przysługuje, z drugiej zaś – do prawnych konsekwencji odnoszonych do postawy prawodawcy i innych podmiotów.<sup>24</sup> Czyn indyferentny może być przy tym czynem, z którym normy prawne nie wiążą bezpośrednio żadnych konsekwencji, np. wykonanie dzieła, albo też takim, z którym związane są konsekwencje prawne, np. złożenie oświadczenia woli. W odniesieniu do wolności przedsiębiorczości możemy zatem wskazać jedynie podstawowe czynności, będące wyrazem korzystania z niej: podjęcie decyzji o rozpoczęciu, zawieszeniu lub zaprzestaniu działalności w określonej sferze, alokacji kapitału, doborze formy prawnej, kontraktowaniu, reklamie, doborze pracowników itp.<sup>25</sup>

Analiza zasady wolności działalności gospodarczej prowadzi też do wniosku, że obejmuje ona zespół norm konstytucyjnych wyznaczającym władzom publicznym, w szczególności samemu ustawodawcy, zakazy arbitralnej ingerencji w sferę zachowań podmiotów gospodarczych. Należałoby z niej wywnioskować również nakazy podejmowania takich działań, które mają na celu ochronę wolności. Chodzi przede wszystkim o normy wyznaczające kierunki prawotwórstwa. Złożoność zasady wiąże się z tym, że normy prawne wyprowadzamy z nader nieostrego przepisu art. 20 konstytucji traktującego o społecznej gospodarce rynkowej, który, tak jak i art. 22, stanowić powinien podstawowy "zrąb treściowy" zasady prawa. Jednak do pełnej analizy niezbędna staje się także rekonstrukcja wielu norm merytorycznych ujętych w kilkunastu przepisach konstytucji zarówno tych, które mają kluczowe znaczenie dla wolności i praw człowieka (w tym i wyprowadzanych z postanowień rozdziału o finansach publicznych), jak tych, które kwalifikujemy jako tzw. normy programowe o nader złożonej wartości normatywnej.<sup>26</sup>

Nadto wskazuje się w piśmiennictwie, że *[Domniemanym] ograniczeniem [w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw dotyczących działalności gospodarczej] jest każda taka regulacja, która stanowi, choćby potencjalnie, uciążliwość dla jednostki w korzystaniu przez nią z wolności przedsiębiorczości lub z wolności wykonywania zawodu. Nie wyklucza to [...] dowodu przeciwnego, zgodnie z którym wykluczy się*

---

<sup>24</sup> S. Wronkowska, Analiza pojęcia prawa podmiotowego, Poznań 1973, s. 33 i n.

<sup>25</sup> Por. J. Ciapała, Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej, Szczecin 2009, s. 233–246.

<sup>26</sup> Ciapała Jerzy, Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej. RPEiS 2001/4/15.

*kwalifikacje określonych, najbardziej podstawowych wymogów jako ograniczeń albo uzna się je za zgodne z konstytucją.*<sup>27</sup>

Przedkładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy podnieść trzeba, że naruszenie wskazanych powyżej norm konstytucyjnych związane jest ingerencją w sferę praw podmiotu co prawda nie posiadającego odrębności podmiotowej (osobowości prawnej), lecz posiadającego zdolność prawną na gruncie art. 33<sup>1</sup> K.c., w tym także zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków znajdujących swoje źródło w prawie cywilnym, jak też w prawie administracyjnym i podatkowym. Spółka partnerska, bo o tymże „podmiocie ustawowym” mowa, stanowi odrębny od jej wspólników byt prawny wyposażony przez ustawodawcę w zdolność prawną i odrębność majątkową. Wspólnicy – partnerzy decydując się prowadzenie działalności gospodarczej w tejże formie wyrażają zgodę na powyższe, a także akceptują konsekwencje z tego wyboru wynikające.

Pierwszą i zasadniczą konsekwencją powyższego jest uznanie spółki partnerskiej za przedsiębiorcę w rozumieniu 43<sup>1</sup> K.c. Już sama ta norma wskazuje, że odrębnymi przedsiębiorcami są „podmioty ustawowe” niezależnie od tego, kto w nich uczestniczy. Wszakże to spółka partnerska prowadzi we własnym imieniu działalność gospodarczą i to ona ponosi, co do zasady, odpowiedzialność z tego tytułu. Chociaż nie są one osobami prawnymi, to z mocy art. 8 K.s.h. we własnym imieniu mogą nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane. To również spółka partnerska, jako posiadająca odrębny od partnerów majątek, otrzymuje przychód z tytułu prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej.

W myśl art. 4 §3 Pr. not. kilku notariuszy może prowadzić jedną kancelarię na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej. Ustawodawca dał zatem możliwość notariuszom, aby wspólne wykonywanie przez nich zawodu następowało w formie spółki partnerskiej. Decyzja ta jest swobodna i zależy wyłącznie od osób, które łącznie taką działalność chcą prowadzić. W niniejszej sprawie Skarżący wykonują zawód w formie spółki partnerskiej.

---

<sup>27</sup> Jerzy Ciapała, Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów. St.Iur.Lubl. 2014/22/199-218

**Notariusze, którzy wykonują zawód w formie spółki partnerskiej nie są traktowani odmiennie aniżeli wspólnicy innych spółek osobowych.** Dotyczy to konsekwencji, o których mowa powyżej. Tym samym spółka partnerska prowadzona przez notariuszy staje się beneficjentem ich pracy, tj. **wszelki przychód generowany przez notariuszy – partnerów stanowi przychód tejże spółki.** Przychód ten powiększa majątek nie wspólników, **lecz spółki.**

Uchwała składkowa w §1 ust. 2 wskazuje, że składka miesięczna dla notariuszy prowadzących jedną kancelarię na zasadach spółki partnerskiej stanowi 2,5% „sumy wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne przez wszystkich notariuszy prowadzących kancelarię notarialną”. W ocenie Skarżących takie sformułowanie Uchwały składkowej nie może stanowić podstawy do pobierania przez Samorząd składek, bowiem **ingeruje ono w sferę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa spółki partnerskiej,** a nadto przekracza dopuszczalny zakres podmiotowy regulacji, na który dozwala art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe stwierdzenie wynika po pierwsze z tego, że to **nie notariusze – partnerzy** pobierają wynagrodzenie z tytułu dokonanych czynności notarialnych, lecz to spółka partnerska staje się beneficjentem (odbiorcą) tych świadczeń. Zarówno wysokość tego wynagrodzenia, jak też sposób jego podziału między wspólników stanowi **tajemnicę przedsiębiorstwa prowadzonego przez spółkę partnerską, a przy tym informację chronioną przez art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.** Są to wszakże informacje o charakterze majątkowym (szerzej w tym przedmiocie mowa było na wcześniejszym etapie niniejszego uzasadnienia).

Po drugie wskazać trzeba, że taka konstrukcja uchwały wydanej na podstawie art. 23 Pr. not. oraz art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. w rzeczywistości oznacza obciążenie obowiązkiem płacenia składki przez podmiot niebędący notariuszem, tj. spółkę partnerską. Wszakże to bowiem spółka generuje przychód, nie zaś notariusze w niej uczestniczący. Nie istnieje pojęcie „przychód wspólnika czy wspólników spółki partnerskiej”, możliwym jest jedynie zdefiniowanie zysku przypadającego na nich lub straty, do której pokrycia są oni zobowiązani. Przychód immanentnie związany jest ze spółką partnerską, zaś do tego przychodu odnosi się Uchwała składkowa. W zakresie, w jakim wskazane powyżej normy dozwalają na takie obciążenie, są one niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji, bowiem wykraczają poza zakres podmiotowy dozwolenia regulacyjnego, tj. dotyczą podmiotów niebędących notariuszami. Co

zostało już wskazane na wcześniejszym etapie niniejszej skargi, akty wewnątrz korporacyjne wiązać mogą wyłącznie podmioty, które znajdują się w strukturach organizacji samorządowej. Wobec żadnego innego podmiotu nie mogą one stanowić podstawy jakiegokolwiek obowiązku.

Po trzecie nawet przy założeniu, że Uchwała składkowa w omawianym zakresie odnosi się do wynagrodzenia pobranego przez konkretnych notariuszy (jako składowa przychodu spółki), to nie sposób uznać, że nadal taka informacja stanowi element chroniony prawem. **Nie ma przy tym obowiązku ewidencjonowania pobranego wynagrodzenia przez poszczególnych notariuszy.**

Konsekwencją powyższego jest stwierdzenie, że po to, aby uzyskać informacje niezbędne do wyliczenia składki lub zweryfikowania jej wysokości koniecznym jest poznanie sytuacji majątkowej i przepływów pieniężnych w spółce partnerskiej. I nie chodzi tu o pozyskiwanie takiej informacji przez wspólników spółki, co wydaje się być oczywistym ich prawem, lecz o możliwość żądania takich informacji przez podmioty trzecie, nieznające się w strukturze spółki. **Nadmienić należy, że w ramach wizytacji od Skarżących żądano informacji dotyczących wysokości przychodu uzyskanego przez spółkę partnerską, zaś zarzut nieudostępnienia danych wizytatorowi stanowi jeden z kilku, przed którym zostali postawieni Skarżący, a co wynika z załączonych uchwał wszczynających postępowanie dyscyplinarne wobec Nich.**

Na spółki partnerskie, w których zawód wykonują notariusze, nałożone zostają dodatkowe obowiązki znoszenia ingerencji w ich sferę praw i wolności, w tym wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawa do ochrony informacji. **Jednocześnie obowiązki te nie są nigdzie wyartykułowane, a tym bardziej w przepisie rangi ustawowej.** Faktycznie zaś ingerencja ta następuje i to pod groźbą kary dyscyplinarnej za odmowę udostępnienia przez partnerów spółki partnerskiej danych niezbędnych do weryfikacji prawidłowości odprowadzonej składki członkowskiej.

Za omawianą regulacją nie przemawia także żaden ważny interes publiczny. O ile pojęcie to należy do tych niedookreślonych, o tyle **nie sposób doszukać się jakiegokolwiek przejawu interesu publicznego w żądaniu wskazywania przychodów (obrotów) podmiotu posiadającego odrębny majątek (spółki partnerskiej) od osoby, która w tej spółce uczestniczy (notariusz).** Wszakże to po



stronie notariusza istnieje ustawowy obowiązek przyczyniania się do zaspokajania uzasadnionych potrzeb Notariatu, jednak nie może on stanowić podstawy przenoszenia ciężaru znoszenia ingerencji samorządu w sytuację finansową spółki partnerskiej.

Niefortunność omawianego zapisu Uchwały składkowej sprowadza się do tego, że nie uwzględnia ona tejże właśnie odrębności. Skutkiem tego 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.

**IX. Żądanie uznania art. 23 Pr. not. oraz art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. oraz §1 ust. 1 i 2 Uchwały składkowej za niezgodne z art. 20 w zw. 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 tych 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.**

Za niezasadne należy uznać ponawianie, poza ich podtrzymaniem na obecnym etapie, rozważań o charakterze teoretycznoprawnym, które zostały już poczynione na wcześniejszym etapie niniejszego uzasadnienia w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zasady proporcjonalności oraz zasad ograniczania praw i wolności zagwarantowanych Konstytucją. Skupić należy się w ocenie pełnomocników Skarżących na wykazaniu, że składka określona Uchwałą składkową przyjmuje w rzeczywistości cechy podatku obrotowego, który obciąża wyłącznie i osobiście notariuszy niezależnie od tego, w jakiej formie prawnej przyszło im wykonywać zawód.

Zastrzec jednak należy, że w niniejszej części mowa jest wyłącznie o charakterze składki upodabniającej ją do podatku obrotowego, nie zaś o jej metodzie regulacji, która nadal pozostaje cywilistyczna.

Zakres przedmiotowy art. 84 oraz art. 217 Konstytucji RP, które są ze sobą w ścisłym związku, obejmuje „ciężary publiczne”, „podatki”, „świadczenia publiczne”

oraz „daniny publiczne”. Dodatkowo na poziomie ustawodawstwa zwykłego mowa jest o innych dochodach, stanowiących świadczenia publiczne, w postaci np. opłat lokalnych. Większość pojęć doprecyzowano w ustawach regulujących materię z zakresu finansów publicznych oraz w orzecznictwie.

Pojęcie „świadczenia publiczne” jest bardzo szerokie i w świetle art. 217 Konstytucji RP obejmuje podatki i inne daniny publiczne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 1996 r. (K 22/95), nawiązując do ugruntowanych już w doktrynie i orzecznictwie pojęć, stwierdził: *określając pojęcie podatku, wskazuje się, iż jest to świadczenie: przymusowe; bezzwrotne; nieodpłatne; pieniężne; o charakterze ogólnym; pobierane przez związek publicznoprawny*. Odpowiada to definicji podatku zawartej w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.). Ponieważ odpowiada ona pojęciu podatku przyjmowanego w teorii prawa podatkowego, od którego Konstytucja RP nie odstępuje, warto ją przytoczyć: *podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej*.

Treść art. 217 Konstytucji RP nie dotyczy tylko podatków, lecz także innych danin publicznych. Różnią się one od podatków tym, że mają - co do zasady (jeśli pominąć cła) - charakter odpłatny (wiążą się ze świadczeniem, usługą podmiotu publicznoprawnego). Często są one nazywane „opłatą”. Do kategorii danin należą również cła.<sup>28</sup> Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 217 Konstytucji znajduje zastosowanie nie tylko do podatków, lecz do wszelkich danin publicznych (zob. np. wyroki o sygn. akt P 9/09 oraz P 29/10).

W ocenie Skarżących składka w formie takiej, jaka nadana została jej Uchwałą składkową, a co do której art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie zawierają żadnych wytycznych (o czym mowa była na wcześniejszym etapie niniejszej skargi), **przybiera postać co najmniej daniny publicznej, a najbardziej zbliża ją do podatku obrotowego.**

Składka ma charakter pieniężny i jest płacona pod przymusem. Jest on wyznaczany nie tylko normą z art. 23 Pr. not. i §1 Uchwały składkowej, **ale też możliwością żądania zapłaty składki przed sądem powszechnym (oraz użycia**

---

<sup>28</sup> zob. A. Krzywoń, Podatki i inne daniny publiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Najnowsze tendencje, Prz. Sejm. 2012, nr 1, s. 30-33

przymusu sądowego do jej egzekucji), czy dopuszczalnością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko notariuszowi w sytuacji nieopłacania składki. Składka ma też z założenia charakter nieodpłatny, co należy rozumieć jako brak obowiązku spełnienia świadczenia wzajemnego przez Samorząd na rzecz notariusza stanowiącego ekwiwalent uiszczonej składki. Zaznaczyć przy tym należy, że składka służy zaspokojeniu potrzeb Samorządu notarialnego, nie dotyczy zaś z założenia żadnemu zabezpieczeniu osobistemu lub majątkowemu samego notariusza.

Składka ma również co do zasady charakter bezzwrotny – wielokrotnie bowiem Sąd Najwyższy oraz Krajowa Rada Notarialna dawały wyraz temu, że niewykorzystana składka uiszczona przez notariuszy nie może być przedmiotem zwrotu, zaś izba notarialna nie może zaniechać jej poboru (vide: orzeczenia SN z dn. 05.08.2011 r., sygn. akt III ZS 3/11 oraz z dn. 12.04.2013 r., sygn. akt III ZS 3/13, a także uchwała nr VII/43/2011 KRN z dn. 13.05.2011 r.- ta ostatnia w załączeniu).

O ile dopuszczalnym byłoby stwierdzenie, że składka uiszczana przez notariuszy nie stanowi podatku (daniny publicznej), lecz swoiste świadczenie wynikające z wypełniania przez samorząd notarialny zadań publicznych, o tyle nie można go wyartykułować z uwagi na sposób ukształtowania obowiązku zapłaty składki przez notariuszy dokonany Uchwałą składkową. Jedynie na marginesie należy zaznaczyć, że przy takim założeniu przeznaczenia składki tym bardziej stanowi ona daninę publiczną, bowiem przeznaczona jest na realizację celów publicznych (zob. wyrok TK z dn. 25.06.2013 r., K 30/12).

**Składka przybiera bowiem charakter podatku obrotowego.** Jest to podatek pośredni, stanowiący alternatywę dla podatku od wartości dodanej (VAT). Podstawę do opodatkowania stanowi pełny przychód ze sprzedanych dóbr – obrót (stąd nazwa). Jest zawsze liniowy, choć może obejmować zarówno wszystkie sprzedawane towary i usługi, jak również tylko te stanowiące produkt finalny, przeznaczony do użycia. W Polsce podatek obrotowy funkcjonował do 1993 roku, kiedy to został zastąpiony podatkiem VAT, obejmował tylko dobra konsumpcyjne i wynosił 20% od towarów i 5% od usług. Podatek obrotowy płaciły także firmy handlowe i był to zawsze 1% od przychodu ze sprzedaży. Stawka 20% dotyczyła producentów, a 5% usługodawców.

Notariusze w rzeczywistości zobowiązani są do zapłaty 2,5% od ich „obrotu”, tj. od przychodów pochodzących z wynagrodzenia otrzymanego z tytułu dokonanych czynności notarialnych. Nie są brane pod uwagę koszty prowadzonej działalności, a przez to realny zysk, jaki jest przez nich osiągany. **Obowiązek składkowy odrywa podstawę oskładkowania od realnej sytuacji finansowej notariuszy, a także – co zostało już wskazane wcześniej – realnych zysków osiąganych chociażby w spółce partnerskiej przy nierównym rozkładzie partycypacji wspólników w dochodach spółki partnerskiej.**

W wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt U 6/06 Wysoki Trybunał wywodził, że art. 217 Konstytucji wymaga zachowania rangi ustawy dla uregulowania materii podatkowej, pozostawiając stosunkowo niewielki margines zagadnień, które mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze wydane na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Zasada wyłączności ustawy dotyczy spraw wymienionych w art. 217 Konstytucji. To znaczy, że kwestie inne aniżeli tam wskazane mogą zostać uregulowane w rozporządzeniach wydanych zgodnie z art. 92 Konstytucji. Przyjęcie zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego oznacza, że wypadki, w których w ustawach podatkowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim treścią art. 217 Konstytucji, a dopiero w dalszej kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji. **Podustawowe akty prawne mogą zatem zawierać tylko takie uregulowania z zakresu prawa podatkowego, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej, pod warunkiem że spełniają wymagania art. 92 ust. 1 Konstytucji.** Akty podustawowe mogą zawierać wyłącznie uregulowania uzupełniające to, co zostało uregulowane w ustawie, i tylko w zakresie nieprzesadzającym o istotnych elementach konstrukcji podatku.<sup>29</sup>

W zakresie zatem, w jakim art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie zawierają żadnych wytycznych co do sposobu uregulowania zasad ustalania wysokości i charakteru składki, a przez to pozwalają na takie jej ukształtowanie, które zbliża ją do podatku obrotowego, naruszają zasady legislacji podatkowej określone w Konstytucji. Wprowadzenie przez Uchwałę składkową specyficznej „formy opodatkowania” działalności notarialnej stanowi obejście ustawowego nakazu regulacji materii odpowiadającej cechami podatku. Zaznaczyć przy tym należy, że

---

<sup>29</sup> Lasiński – Sulecki K., *Niezgodność wymogu posiadania potwierdzenia odbioru faktury korygującej z Konstytucją (U 6/06)*, Przegląd Podatkowy, 2008 r.

choćby samorządy korporacyjne radców prawnych, adwokatów lub inżynierów budownictwa nie uzależniają wysokości składki od obrotu generowanego przez przedsiębiorstwo członka tegoż samorządu. Oznacza to, że nie jest koniecznym wprowadzanie instytucji *quasi* – podatkowej po to, aby zaspokoić potrzeby samorządu.

Omawiane normy naruszają przy tym prawo własności w zakresie, w jakim pozwalają na wprowadzenie takiej formy składki, która przybiera postać podatku obrotowego, nie będąc przy tym na poziomie ustawowym w żaden sposób limitowana. Jest to niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Prawo własności doznaje ograniczeń tak co do samej swojej treści, jak i co do zakresu ochrony prawnej. Rozważając kwestię zakresu ograniczeń, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2000 r., P 11/98 podkreślił, że *prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako ius infinitum i może podlegać ograniczeniom. Tym samym także ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego*. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są w zasadzie dopuszczalne, ale nie mogą iść tak daleko, aby „wynaturzyć prawo własności”, pozbawić to prawo jego treści lub nałożyć na właściciela „ciężar nie do zniesienia”. Trybunał Konstytucyjny zwrócił przy tym uwagę, że możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków może być poddawana różnego rodzaju ograniczeniom przez ustawodawcę, a ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zd. pierwsze Konstytucji RP.<sup>30</sup>

W niniejszej sprawie, co zostało już wielokrotnie wskazywane, normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie zawierają żadnych ograniczeń co do sposobu, zakresu i celu nakładania na notariuszy obowiązku składkowego. Nie „przechodzą” one także testu proporcjonalności, co zostało wykazane na wcześniejszym etapie uzasadnienia skargi. Mimo tego pozwalają one na ograniczenie prawa własności rozumianego *sensu largo*, tj. jako prawo własności określonych środków pieniędzy stanowiących majątek konkretnego notariusza. Na skutek tego dozwolenia Krajowa Rada Notarialna jest uprawniona do wydawania uchwał składkowych, które będąc aktami rangi podustawowej są podstawą do ograniczenia prawa własności każdego z notariuszy. Nawiązując do zwrotu użytego przez sam Wysoki Trybunał, istnieje możliwość – na skutek stosowania omawianych norm - aktem podustawowym

<sup>30</sup> tak: wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., SK 25/2009, LexisNexis nr 2820095, OTK-A 2012, nr 1, poz. 1).

nałożyć na członków samorządu notarialnego „ciężar nie do zniesienia”, uniemożliwiający wykonywanie zawodu lub znacznie go ograniczający. Stąd też wskazane przepisy nie są zgodne także z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

- X. **Żądanie uznania art. 23 oraz art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. w związku z art. 26 §1, art. 50 oraz art. 50 §1 pkt 4 tej samej ustawy za niezgodne 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.**

Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa. Artykuł ten dotyczy trzech wolności: po pierwsze - wyboru zawodu, po drugie - wykonywania zawodu, a po trzecie - wyboru miejsca pracy. Według stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu wyroku TK z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, LexisNexis nr 351282 (OTK 2001, nr 1, poz. 3), łączy się ona „z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy. Odstępstwa od zasady wolności wyboru zawodu oraz jego wykonywania także ma określać „ustawa”.

*W myśl art. 50 Pr. not. notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 19a, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 19b oraz za niewykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 71 § 8, i niewykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 71a § 5. Zgodnie zaś z art. 51 §1 pkt 4 tejszej ustawy jedną z kar dyscyplinarnych jest pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii.*

Zacytowane przepisy przy zajściu określonych zdarzeń prowadzą w rzeczywistości do ograniczenia wolności wyboru zawodu, a to na sposób opisany poniżej.

Art. 23 Pr. not. nakłada na notariuszy obowiązek partycypacji w kosztach działalności Samorządu. Jest to jeden z obowiązków notariusza, którego niewykonywanie stanowi naruszenie art. 50 tejże ustawy. Co zostało już wielokrotnie wskazane w niniejszej skardze, fakt nieuiszczania składek członkowskich daje podstawę do wszczęcia i prowadzenia wobec notariusza postępowania dyscyplinarnego, w którym jedną z kar jest pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii. I o ile sama kara określona w art. 51 §1 pkt 4 Pr. not. stanowi ograniczenie wolności wyboru zawodu, o tyle wypełniona zostaje dyspozycja art. 65 ust. 1 zd. drugie Konstytucji, bowiem ograniczenie to ma rangę normy ustawowej. Jednakże oddanie po części określenia przesłanek popełnienia deliktu dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 50 Pr. not., normom o randze podustawowej, dyspozycji tej nie spełnia.

Sądy dyscyplinarne Notariatu oceniają spełnienie lub niespełnienie obowiązku uiszczania składek przez pryzmat uchwał wydawanych na podstawie art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. Oto bowiem jednym z przedmiotów badania jest ustalenie, czy notariusz odprowadzał składki w odpowiedniej wysokości określonej właściwą uchwałą. W sytuacji, w której okazuje się, że składki nie były odprowadzane we właściwej wysokości, sąd dyscyplinarny może orzec o pozbawieniu prawa prowadzenia kancelarii, co w rzeczywistości oznacza wydalenie z notariatu.

Skoro art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nie zawierają, o czym była już mowa, żadnych wytycznych co do treści uchwał na ich podstawie wydawanych, teoretycznie istnieje możliwość nieograniczonej regulacji podustawowej w tym zakresie. Innymi słowy Krajowa Rada Notarialna jest uprawniona do określenia pułapu składki na poziomie 50, 60 czy 90 % przychodów, dochodów lub obrotu. Notariusz, który nie uiszcza albo z przyczyn obiektywnych, albo też i subiektywnych składek w takiej wysokości, naraża się na odpowiedzialność dyscyplinarną.

Można pokusić się o twierdzenie, że „odpowiednio” sformułowana uchwała składkowa może stanowić nie tylko barierę przed wstępowaniem nowych członków do samorządu notarialnego (z powodu zbyt dużych finansowych obciążeń samorządowych, co także stanowi element ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu), lecz także „narzędzie” do regulowania liczebności tegoż samorządu. Podkreślenia po raz kolejny wymaga, że normy uchwały składkowej

stanowią jeden z elementów procesu stosowania art. 50 i art. 51 §1 pkt 4 Pr. not., a przez to są elementem ograniczającym wolność, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W stosunku do Skarżących toczy się na dzień wniesienia niniejszej skargi postępowanie dyscyplinarne przed Sądem Dyscyplinarnym Izby B Realnym zagrożeniem dla Nich jest możliwość zastosowania kary, o której mowa w art. 51 §1 pkt 4 Pr. not.

W ocenie Skarżącym zaskarżone normy są niezgodne z przytoczonymi wzorcami kontroli.

## **XI. Podsumowanie**

Niniejsza skarga konstytucyjna porusza szereg zagadnień związanych ze sposobem uregulowania obowiązku składkowego notariuszy. Zagadnienia te dotyczą zarówno kwestii formalnych, jak też praktycznych aspektów obliczania i poboru składki. **Wskazać przy tym należy, że normy z art. 23 i art. 40 §1 pkt 8 Pr. not. nigdy nie były przedmiotem badania przez Wysoki Trybunał, co tylko dodaje precedensowości niniejszego postępowania.**

Uwzględniając wszystkie przedstawione argumenty uznać należy niniejszą skargę za konieczną w obecnym stanie sprawy.

**Pełnomocnicy Skarżących wnoszą o doręczanie orzeczeń i pism na adres jednego z pełnomocników, tj.:**

r. pr. Krzysztof Zajac  
Kancelaria Radcy Prawnego Krzysztofa Zajaca  
ul. Mazowiecka 6/8  
00-048 Warszawa

**Krzysztof Zajac**

radca prawny

**Kamil Kruszewski**

radca prawny



Załączniki:

1. pełnomocnictwa wraz z dowodami uiszczenia opłat skarbowych,
2. wyrok Sądu Rejonowego w W Wydział  
Cywilny z dn. .03.2015 r., wydany w sprawie o sygn. akt ,
3. sprzeciw od nakazu zapłaty złożony przez Skarżących,
4. apelacja wywiedziona od wyroku Sądu Rejonowego  
w W Wydział Cywilny z dn. .03.2015 r., wydanego w  
sprawie o sygn. akt
5. kserokopia uchwały Krajowej Izby Notarialnej z dn. 18.12.2010 r. nr  
VII/99/2010,
6. uchwały w przedmiocie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w  
stosunku do Wnioskodawców,
7. uchwały w przedmiocie zwrotu Wnioskodawcom środków z tytułu  
niewykorzystanej składki za lata 1994 – 2008,
8. uchwała KRN nr VII/43/2011 z dn. 13.05.2011 r.,
9. uchwała KRN nr VII/100/2010 z dn. 18.12.2010 r.,
10. uchwała nr podjęta przez Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby  
Notarialnej w W w dniu marca 2011 roku w sprawie zasad  
finansowania wydatków samorządowych,
11. 1 odpis skargi i wszystkich załączników,
12. odpis i 4 kopie wyroku Sądu Okręgowego w W Wydział  
Cywilny – Odwoławczy z dn. .05.2016 r. wydanego w sprawie o sygn. akt