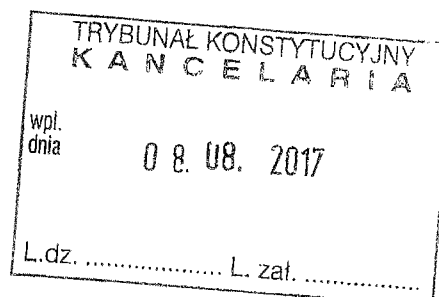




Warszawa, dnia 7 sierpnia 2017 r.

PK VIII TK 53.2017

SK 10/17



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną J L. i L L. wnoszących o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 47 § 1 i 2 w zw. z art. 23 w zw. z art. 40 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1796 ze 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 wyłączały możliwość poddania incydentalnej kontroli zgodności z prawem (Konstytucją lub ustawą) uchwał Krajowej Rady Notarialnej lub izby notarialnej, wydanych na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy – Prawo o notariacie, przez sąd powszechny lub sąd administracyjny w toku postępowania innego niż wywołanego wnioskiem (skargą) Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego, a także przez to, że dozwalały na wydanie orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela na podstawie przepisu podustawowego w sytuacji, w której podstawą takiego rozstrzygnięcia może być wyłącznie przepis ustawy;
- 2) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – w zakresie, w jakim stanowią podstawę dla Krajowej Rady Notarialnej do wydania uchwały, mocą której organy izb notarialnych gromadzą informacje prywatne o konkretnym notariuszu

stanowiące jednocześnie jego dane osobowe, tj. dane o wysokości przychodu i dochodu osiągniętego w danym miesiącu, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, a także w zakresie, w jakim stanowią podstawę do wydania przez Krajową Radę Notarialną uchwały naruszającej zasadę proporcjonalności w ograniczeniu praw i wolności poprzez ustalenie wysokości składki miesięcznej na potrzeby samorządu notarialnego powiązanej z wysokością przychodu notariusza;

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

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

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

b) w zakresie, w jakim Krajowa Rada Notarialna staje się wyłącznym podmiotem uprawnionym 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 prawnej i poza granicami prawa,

- c) przez to, że nie określają one granic pojęcia „potrzeba samorządu zawodowego” i zasad określania wysokości (w tym górnej granicy) składki na potrzeby samorządu notarialnego, co uniemożliwia organom samorządu zawodowego utworzonego w drodze ustawy wykonywanie obowiązku konstytucyjnego polegającego na sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w celu ochrony zawodu albo co dozwala na takie działanie, które wykonywaniem tego obowiązku nie jest, bowiem sprzeczne jest ono z interesem samych notariuszy,
  - d) przez to, że naruszają istotę samorządu zawodowego ustanowionego na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji, dozwalając na – z pozoru – nieograniczony zakres regulacji przez Krajową Radę Notarialną kwestii sposobu poboru i wysokości składki na potrzeby samorządu notarialnego na zasadach określonych dla „innych rodzajów samorządów”, o których mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji, w sytuacji, w której przymusowość członkostwa w samorządzie utworzonym zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, warunkująca możliwość wykonywania zawodu, stanowi przyczynę, dla której nie sposób odmówić możliwości kontroli działalności jego organów, w tym kontroli sądowej, oraz istnienia wymogu ustawowej limitacji ich działalności;
- 5) art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 ustawy powołanej w pkt 1 oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały nr VII/99/2010 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 r. w sprawie składki na potrzeby samorządu notarialnego z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji – w zakresie, w jakim ich stosowanie powoduje powstanie sytuacji, w której uiszczając faktycznie różną kwotę składki (ponad kwotę 700 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 zaskarżone przepisy nie uwzględniają zasad udziału w zysku lub stracie wspólnika spółki partnerskiej określonego 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 pkt 2 uchwały powołanej w pkt 5 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 pozwalają 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 niewynikające wprost z ustawy oraz nieuzasadnione ochroną interesu publicznego, a także w zakresie, w jakim dają możliwość faktycznego obciążenia podmiotu niebędącego notariuszem obowiązkiem opłacania składek na potrzeby samorządu notarialnego, co stanowi nałożenie obowiązku opłacenia tychże składek na podmiot, który nie jest adresatem norm zawartych w rozdziale 3 działu I ustawy powołanej w pkt 1, 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 pkt 1 i 2 uchwały powołanej w pkt 5 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 notarialnego, 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 w związku z art. 26 § 1 ustawy powołanej w pkt 1 z art. 65 ust. 1 Konstytucji – przez to, że umożliwiają 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

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

## UZASADNIENIE

J Z. i L Z. (dalej: Skarżący) zakwestionowali szereg przepisów ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1796 ze zm.; dalej: P.n.) oraz uchwały nr VII/99/2010 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 18 grudnia 2010 r. w sprawie składki na potrzeby samorządu notarialnego (dalej: uchwała składkowa), wnosząc o stwierdzenie ich niezgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Skarżący wykonują zawód notariusza w ramach spółki partnerskiej i są członkami Izby Notarialnej w W Pozwem z dnia sierpnia 2014 r. Izba Notarialna w W wniosła o zasądzenie solidarnie od Skarżących jako współników spółki partnerskiej kwoty zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty tytułem składek samorządowych za 2011 rok. Nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym z dnia sierpnia 2014 r. zasądono od pozwanych solidarnie na rzecz strony powodowej – Izby Notarialnej w W kwotę zł.

Skarżący złożyli sprzeciw od nakazu zapłaty, wnosząc o oddalenie powództwa w całości. W środku odwoławczym zarzucili, że uchwała składkowa, na podstawie której ustalono wysokość składki samorządowej, została podjęta z naruszeniem prawa. Osią sporu między stronami stało się zagadnienie możliwości zakwestionowania legalności uchwały organu samorządu notarialnego i dokonania przez sąd incydentalnej kontroli jej postanowień.

Sąd Rejonowy w W nie podzielił zarzutów Skarżących i wyrokiem z dnia marca 2015 r., sygn. , zasądził żądanie pozwu w całości.

Po rozpoznaniu wywiedzionej przez Skarżących apelacji od powyższego orzeczenia Sąd Okręgowy w W , wyrokiem z dnia maja 2016 r., sygn.

, zmienił zaskarżony wyrok w taki sposób, że zasądził dochodzoną kwotę w równych częściach od każdego ze Skarżących w miejsce odpowiedzialności solidarnej i oddalił apelację w pozostałym zakresie. Zdaniem Sądu Okręgowego w W , nie zasługiwał na uwzględnienie najdalej idący zarzut apelacji dotyczący braku oceny przez sąd I instancji zgodności z prawem uchwały składkowej będącej podstawą ustalenia zasadności i wysokości dochodzonego pozwem roszczenia. W ocenie Sądu Okręgowego w W , przy uwzględnieniu takiego zarzutu orzeczenie sądu musiałyby polegać na ustaleniu, że przepis art. 23 P.n., stanowiący podstawę do wydania uchwały składkowej, jest niekonstytucyjny z powodu braku normy pozytywnej określającej tryb badania legalności uchwały. Taki zakres kontroli konstytucyjnej treści stosunku łączącego strony nie może natomiast odbywać się przy indywidualnym stosowaniu normy prawnej, ale jedynie przy kontroli zgodności z Konstytucją zastrzeżonej do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżący wskazują, że zasadniczy problem, jaki pojawił się w toku rozpoznawania ich sprawy przed sądami powszechnymi, sprowadza się do odmowy dokonania oceny zgodności z prawem uchwały składkowej z uwagi na brak odnalezienia przez sądy podstawy do incydentalnego jej badania.

W pierwszym punkcie *petitum* skargi konstytucyjnej Skarżący wnoszą o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 47 § 1 i 2 w zw. z art. 23 w zw. z art. 40 § 1 pkt 8 P.n. oraz – odrębnie – art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. w zakresie, w jakim wyłączają możliwość poddania incydentalnej kontroli zgodności z prawem uchwały składkowej, 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 dozwalają na wydanie orzeczenia o prawach i obowiązkach obywatela na podstawie przepisu podustawowego w sytuacji, w której podstawą takiego rozstrzygnięcia może być wyłącznie przepis ustawy.

Jako wzorce kontroli powołano art. 8 ust. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut, Skarżący stwierdzają, że błędny jest pogląd sądów rozpoznających ich sprawę, jakoby art. 47 § 1 P.n. wyłączał możliwość badania zgodności z prawem uchwał samorządu notarialnego w indywidualnych sprawach toczących się przed sądami powszechnymi. Przede wszystkim generalne prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz jego „negatywne” ukształtowanie w art. 77 ust. 2 ustawy zasadniczej pozwala na poddanie kontroli sądu powszechnego każdej sprawy o charakterze indywidualnym. Ustawodawca zwykły przewiduje przy tym w poszczególnych ustawach procesowych zasady rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych pomiędzy sądami powszechnymi a sądami administracyjnymi. I tak – w art. 199<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) ustanowiono zasadę domniemania drogi sądowej w sprawie, w której organ administracji publicznej uznał się za niewłaściwy.

W ocenie Skarżących, przyznanie w art. 47 § 1 P.n. Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do zaskarżenia sprzecznych z prawem uchwał samorządu notarialnego nie wyłącza możliwości żądania zbadania w konkretnej sprawie legalności takich uchwał. W świetle art. 177 Konstytucji dla przyjęcia kompetencji sądu powszechnego nie jest niezbędna pozytywna norma ustawowa przewidująca taką kompetencję. Każdy akt o charakterze wewnętrznym, a takim jest uchwała składkowa, podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji).

Przyjęcie, iż jedynie Minister Sprawiedliwości może zaskarżyć uchwały samorządu notarialnego, prowadzi do stanu, w którym notariusz, będący adresatem norm uchwały składkowej, nie ma prawa do kwestionowania wysokości i sposobu nałożenia obowiązku zapłaty. Dochodzi przy tym do sytuacji, w której akt o randze podustawowej, wydany na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n., staje się podstawą orzeczenia o prawach i obowiązkach notariuszy i nie podlega kontroli zgodności z Konstytucją lub ustawą. Jest to –



w ocenie Skarżących – niezgodne z art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Skarżący podkreślają, że wynikająca z art. 47 § 1 P.n. kompetencja Ministra Sprawiedliwości stanowi wyłącznie dodatkowy, a nie wykluczający inne, środek prawny do kontrolowania działalności samorządu notarialnego pod względem legalności.

Skarżącym w toku procesu cywilnego odmówiono zbadania zgodności z prawem uchwały składkowej, uznając, że kontrola abstrakcyjna na podstawie art. 47 § 1 P.n. jest wystarczająca i wyłącza prawo do rozpoznania konkretnej sprawy cywilnej, jaką jest sprawa o zapłatę zaległych odsetek. Wyłączenie możliwości żądania przez adresata normy zbadania jej legalności w indywidualnej sprawie stanowi – zdaniem Skarżących – naruszenie prawa do sądu w aspekcie, o którym mowa w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a ponadto jest sprzeczne z art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej w zakresie, w jakim nie pozwala sądowi powszechnemu na dokonanie kontroli uchwał organów samorządu notarialnego.

Skarżący przytaczają orzeczenia Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, w świetle których ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podustawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący sprawę indywidualną, w której przepis ten może być zastosowany. Zawarte w powołanych orzeczeniach poglądy przemawiają – zdaniem Skarżących – za zasadnością pierwszego zarzutu. Sądy powszechne i sędziowie nie zostali zwolnieni z konieczności rozstrzygnięcia, czy podstawa prawna dochodzonego roszczenia, wywodząca się z norm o charakterze podustawowym, jest legalna.

W drugim zarzucie *petitum* skargi konstytucyjnej art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. konfrontowane są z wzorcami kontroli z art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący wskazują, że, zgodnie z art. 23 P.n., notariusze opłacają, na potrzeby organów samorządu notarialnego, składki miesięczne. Uchwała

składkowa zawiera w swej treści dwa elementy, do których odnosi się drugi zarzut, tj. stawkę procentową oraz odniesienie się do wartości wynagrodzenia pobranego z tytułu dokonanych czynności. Na podstawie opłaconej przez notariusza składki izba notarialna jest zdolna do obliczenia, jakie wynagrodzenie w danym miesiącu pobrał notariusz z tytułu dokonanych czynności. Zdaniem Skarżących, stanowi to naruszenie ich prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych.

Ustawa – Prawo o notariacie nie przewiduje w żadnym przepisie kompetencji Krajowej Rady Notarialnej (dalej też: KRN) do pozyskiwania i gromadzenia informacji o wysokości wynagrodzenia notariuszy ani też nie nakłada na notariuszy obowiązku ujawnienia takich informacji. Tymczasem w praktyce stosowania uchwały składkowej organy samorządu notarialnego są uprawnione do badania, czy zadeklarowany przez notariusza przychód został osiągnięty. 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 P.n.

Zakwestionowane normy, w zakresie określonym w drugim zarzucie, nie spełniają – w ocenie Skarżących – testu proporcjonalności, przeprowadzonego w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji, i brak jest podstaw, aby udzielić im ochrony.

W trzecim zarzucie ponownie zaskarżono art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. Jako wzorce kontroli wskazano art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczy braku upoważnienia określającego „kompletnie” zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytycznych co do treści uchwały Krajowej Rady Notarialnej ustalającej wysokość składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego.

Skarżący stwierdzają, że postanowienia aktu wewnątrznie obowiązującego nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec podmiotów indywidualnych. Uchwała składkowa stanowi natomiast podstawę takich decyzji wobec konkretnych podmiotów. Można więc uznać takie uchwały za mające w pewnych

aspektach „charakter rozporządzenia”, nie zaś za wyłącznie akty prawa wewnętrznego. Przy takim zakwalifikowaniu uchwały składkowej możliwe jest badanie spełnienia przez zaskarżone przepisy wymogów sformułowanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wskazują, że zawarta w art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. norma nie zawiera wskazówek co do sposobu ustalenia, co stanowi „potrzebę samorządu notarialnego”, a także jak należy wyliczać wysokość składki miesięcznej. Ułomność zaskarżonej normy dotyczy aspektu treściowego, tzn. brak w niej wytycznych odnoszących się do treści aktu, który ma być wydany na jej podstawie. Prowadzi to do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący nie przedstawiają argumentów świadczących o sprzeczności zaskarżonej normy z – powołanym w trzecim zarzucie w charakterze wzorca kontroli – art. 7 Konstytucji.

Podsumowując uzasadnienie tego zarzutu, Skarżący stwierdzają, że – z jednej strony – dowolność KRN w stosowaniu zaskarżonej normy oraz – z drugiej strony – przymusowy charakter obowiązku składkowego, obwarowanego sankcją dyscyplinarną i przymusowym jej dochodzeniem przed sądem powszechnym, nie pozostawiają konkretnym notariuszom możliwości realnego decydowania o istotnym aspekcie funkcjonowania samorządu notarialnego.

Zarzut z punktu czwartego *petitum* skargi konstytucyjnej postawiono wyłącznie z ostrożności procesowej, na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że uchwała KRN wydana na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. stanowić może wyłącznie akt prawa wewnętrznego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący podnoszą, że akty prawa wewnętrznego winny podlegać badaniu pod kątem ich legalności. Z tą wytyczną wiąże się zasada demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 7 Konstytucji. Uchwała składkowa została wydana na podstawie upoważnienia ustawowego o ułomnej i niewystarczającej treści. Norma wynikająca z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. nie

zakreśla granic zleconych regulacji, prowadząc tym samym do arbitralności działań KRN. Wolność od arbitralności jest natomiast elementem składowym zasady wyrażonej w art. 7 Konstytucji.

W ocenie Skarżących, art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. w zakresie, w jakim zezwalają KRN na ingerowanie w sposób wydatkowania zebranych składek, rozumiany jako określenie przeznaczenia tych środków na cele inne niż związane z potrzebami samorządu notarialnego, są niezgodne z art. 7 Konstytucji. KRN, wydając takie uchwały, działa bez podstawy i poza granicami prawa.

Skarżący wskazują, że w art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. nie zawarto definicji pojęcia „potrzeby samorządu notarialnego”, zasad ustalania wysokości składek oraz ich górnej granicy. Wprowadza to dowolność działania KRN, które to działanie może być ocenione jako bezprawne i sprzeczne z celami działania samorządu, określonymi w art. 17 ust. 1 Konstytucji, przez to, że narusza zasadę ochrony praw jego członków i ich interesów.

Zdaniem Skarżących, zaskarżona w punkcie czwartym norma narusza także art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że sprzeciwia się istocie samorządu zawodowego ustanowionego na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej, dozwalając na – z pozoru – nieograniczony zakres regulacji przez KRN 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. Dochodzi do tego 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 organów tego samorządu, w tym kontroli sądowej, oraz istnienia wymogu ustawowej limitacji ich działalności.

W uzasadnieniu zarzutu czwartego Skarżący nie przedstawiają argumentów świadczących o naruszeniu przez zaskarżoną normę, wywodzoną z

art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 P.n., art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji, które zostały wskazane w tym zarzucie jako wzorce kontroli.

W piątym zarzucie skargi konstytucyjnej Skarżący konfrontują art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. oraz § 1 pkt 1 i 2 (określany jako § 1 ust. 1 i 2) uchwały składkowej z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej i z, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasadą równości.

Skarżący wskazują, że podobieństwo adresatów normy z art. 23 P.n. oraz uchwały składkowej dotyczy ich przynależności do samorządu zawodowego notariuszy. Jest to ich wspólna cecha o charakterze faktycznym i prawnym. Zakres profitów z tytułu opłacania składki jest w zasadzie niezmienny dla każdego notariusza – każdy z członków samorządu ma takie same prawa. Mimo to, w oparciu o § 1 uchwały składkowej, dochodzi do różnicowania wysokości składki płaconej przez poszczególnych notariuszy. *Prima facie* przyjęcie wysokości składki jako określonego procentu pobranego wynagrodzenia może wydawać się sprawiedliwe. Biorąc jednak pod uwagę kwoty, które otrzymuje się po przemnożeniu 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 P.n., jak i KRN w uchwale składkowej nie wskazują przyczyny uzasadniającej partycypowanie przez niektórych notariuszy w finansowaniu potrzeb samorządu w większym stopniu niż w przypadku pozostałych. Przy czym fakt opłacania składki w wyższej wysokości nie stanowi przesłanki do przyznania notariuszowi dodatkowych praw lub rozszerzenia zakresu już posiadanych.

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

Skarżący wskazują także na możliwość naruszenia zasady równości przy obliczaniu wysokości składek notariuszy prowadzących działalność na zasadach spółki partnerskiej. Stwierdzają równocześnie, że w ich sprawie nie doszło do urealnienia tej hipotetycznej sytuacji.

Szósty zarzut skargi konstytucyjnej dotyczy naruszenia przez art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. oraz § 1 pkt 2 uchwały składkowej praw spółki partnerskiej, tj. podmiotu niebędącego notariuszem. Argumentacja Skarżących ma na celu wykazanie, że zaskarżone uregulowanie narusza wolność działalności gospodarczej, dozwalając na nieproporcjonalną ingerencję w prawo ochrony danych podmiotów zbiorowych odrębnych, w sensie prawnym, od ich członków, co prowadzi do naruszenia art. 17 ust. 1, art. 20, art. 22 oraz art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji.

Naruszenie powyższych norm konstytucyjnych – zdaniem Skarżących – związane jest z ingerencją w sferę praw podmiotu posiadającego zdolność prawną na gruncie art. 33<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.), jakim jest spółka partnerska. Spółka taka jest odrębnym od wspólników bytem prawnym wyposażonym w zdolność prawną i odrębność majątkową. Kilku notariuszy może prowadzić jedną kancelarię na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej. Spółka partnerska prowadzona przez notariuszy staje się beneficjentem ich pracy, tj. wszelki przychód generowany przez notariuszy – partnerów stanowi przychód spółki.

Skarżący stwierdzają, że mimo ustanowienia w § 1 pkt 2 uchwały składkowej składki miesięcznej w wysokości 2,5% sumy wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne przez wszystkich notariuszy prowadzących kancelarię, uregulowanie to nie może stanowić podstawy do pobierania przez samorząd składek. Ingeruje ono bowiem w sferę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa spółki partnerskiej, a nadto przekracza dopuszczalny zakres podmiotowy regulacji, na który dozwala art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący wskazują, że to spółka partnerska, a nie notariusze, jest beneficjentem wynagrodzenia pobranego z tytułu dokonanych czynności notarialnych. Wysokość tego wynagrodzenia i sposób jego podziału między wspólników stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, a przy tym informację chronioną przez art. 51 ust 1 i 5 Konstytucji. Konstrukcja uchwały składkowej, wydanej na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n., w rzeczywistości oznacza obciążenie obowiązkiem płacenia składki przez podmiot niebędący notariuszem, co jest niezgodne z zakresem podmiotowym „dozwolenia regulacyjnego” wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Na spółki partnerskie, w których zawód wykonują notariusze, nałożone zostały dodatkowe obowiązki znoszenia ingerencji w sferę ich praw i wolności, w tym w wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawa do ochrony informacji. Jednocześnie obowiązki te nie zostały wyartykułowane w przepisie rangi ustawowej. „Niefortunność” zaskarżonego zapisu uchwały składkowej sprowadza się do tego, że nie uwzględnia odrębności spółki partnerskiej od tworzących ją jej partnerów, skutkiem czego jest wygenerowanie „takiego konglomeratu norm prawnych”, które wkraczają w wolności i prawa innych od notariuszy podmiotów bez upoważnienia ustawowego i bez usprawiedliwienia interesem publicznym.

W uzasadnieniu zarzutu siódmego Skarżący skupiają się na wykazaniu, że składka określona uchwałą składkową przyjmuje w rzeczywistości cechy podatku obrotowego, który obciąża wyłącznie osobiście notariuszy niezależnie od tego, w jakiej formie prawnej wykonują zawód. Zastrzegają przy tym, że „mowa jest wyłącznie o charakterze składki upodabniającej ją do podatku obrotowego, nie zaś o jej metodzie regulacji, która nadal pozostaje cywilistyczna”.

Skarżący wskazują, że zakres przedmiotowy art. 84 i art. 217 Konstytucji, które są ze sobą w ścisłym związku, obejmuje „ciężary publiczne”, „podatki”, „świadczenia publiczne” oraz „daniny publiczne”. Składka w formie nadanej uchwałą składkową przybiera postać co najmniej daniny publicznej, a najbardziej zbliża ją do podatku obrotowego. Notariusze w rzeczywistości zobowiązani są do

zapłaty 2,5% od ich „obrotu”, tj. od przychodu pochodzącego z wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne. Nie są brane pod uwagę koszty prowadzonej działalności, a przez to realny zysk. Art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. 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. Wprowadzenie przez uchwałę składkową specyficznej „formy opodatkowania” działalności notarialnej stanowi obejście, wynikające z art. 217 Konstytucji, nakazu ustawowego regulowania materii odpowiadającej cechami podatkom.

Zdaniem Skarżących, „omawiane normy” naruszają także 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. Prowadzi to do naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji. Prawo własności „doznaje ograniczeń tak co do samej swojej treści, jak i co do zakresu ochrony prawnej (...) Normy z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. nie zawierają żadnych ograniczeń co do sposobu, zakresu i celu nakładania na notariuszy obowiązku składkowego” (skarga konstytucyjna, s. 77). Nie przechodzą one również testu proporcjonalności. Stąd też wskazane przepisy nie są zgodne także z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W zarzucie z punktu ósmego Skarżący kwestionują zgodność z art. 65 ust. 1 Konstytucji uregulowania umożliwiającego pozbawienie notariusza prawa do wykonywania zawodu w oparciu o przepis rangi podustawowej.

W tym miejscu należy zauważyć, że w punkcie ósmym *petitum* skargi konstytucyjnej jako przedmiot kontroli podano: art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 w związku z art. 26 § 1 P.n. W pierwszym akapicie punktu X uzasadnienia skargi konstytucyjnej, odnoszącego się do zarzutu ósmego, jako przedmiot kontroli wskazano: art. 23 oraz art. 40 § 1 pkt 8 w związku z art. 26 § 1, art. 50 oraz art. 50 § 1 pkt 4 P.n. W dalszej części uzasadnienia ten ostatni przepis oznaczany jest



jako art. 51 § 1 pkt 4 P.n. Taka niedokładność w formułowaniu skargi utrudnia jej analizę i jednoznaczne określenie zakresu zaskarżenia.

W uzasadnieniu tego zarzutu Skarżący przytaczają treść art. 50 i art. 51 § 1 pkt 4 P.n. dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy. Zacytowane przepisy – zdaniem Skarżących – przy zajściu określonych zdarzeń prowadzą do ograniczenia wolności wyboru zawodu. Art. 23 P.n. nakłada na notariuszy obowiązek partycypacji w kosztach działalności samorządu. Jego niewykonanie stanowi naruszenie art. 50 P.n., a jedną z kar w postępowaniu dyscyplinarnym jest pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii (art. 51 § 1 pkt 4 P.n.). Sądy dyscyplinarne oceniają spełnienie obowiązku uiszczenia składek przez przyzmat uchwał wydawanych na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. W przypadku braku uiszczenia składki sąd dyscyplinarny może orzec o pozbawieniu prawa prowadzenia kancelarii, co w rzeczywistości oznacza wydalenie z notariatu. Normy uchwały składkowej stanowią jeden z elementów procesu stosowania art. 50 i art. 51 § 1 pkt 4 P.n., a przez to są elementem ograniczającym wolność, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy Prawa o notariacie mają następujące brzmienie:

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

Art. 26. § 1. Notariusze tworzą samorząd notarialny.

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

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

Art. 47. § 1. Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego

w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia. Jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi 6 miesięcy.

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

Art. 50. 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 § 8i, i niewykonanie zobowiązania, o którym mowa w art. 71a § 5, a także za niespełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2016 r. poz. 1061 i 2175).

Art. 51. § 1. Karami dyscyplinarnymi są: (...)

4) pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii.”.

Uchwała składkowa w zaskarżonym § 1 stanowi:

„Składka miesięczna na potrzeby samorządu notarialnego na rok 2011 wynosi:

- 1) dla notariusza samodzielnie prowadzącego kancelarię notarialną – 2,5% (dwa i pięć dziesiątych procent) wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne, nie mniej jednak niż 700 zł (siedemset złotych),
- 2) dla notariuszy prowadzących jedną kancelarię notarialną na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej – 2,5% (dwa i pięć dziesiątych procent) wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne przez wszystkich notariuszy prowadzących kancelarię notarialną, nie mniej jednak niż iloczyn kwoty 700 zł (siedemset złotych) i liczby notariuszy prowadzących kancelarię notarialną.”.

Merytoryczna ocena powyższych zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do ich rozpoznania.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji RP, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob.: L. Bosek, M. Wild, [w:] *Konstytucja RP*, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, tom I, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę sprawiedliwości (art. 2), zasadę praworządności i legalności (art. 7). Do podstawowych zasad ustrojowych należy również zaliczyć zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz równości (art. 32), o których mowa w rozdziale II.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład,

pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzcíński, M. Więcek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 900 – 901).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego jej rozpoznania zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: ustawa o otpTK) [w czasie wnoszenia analizowanej skargi konstytucyjnej obowiązywała ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157)]. Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o otpTK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Warto w tym miejscu odnotować, że aktualna regulacja stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Skarga konstytucyjna ma charakter środka ochrony wolności i praw podmiotowych. Owa zasadnicza funkcja określa sposób ukształtowania konstytucyjnych przesłanek, warunkujących dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi. W szczególności przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob.

postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że „[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację” (postanowienie z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).

Należy także pamiętać, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzeciński, M. Więcek, [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, s. 893).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku

(zob.: postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej lub wnioskowi dalszego biegu nie oznacza bowiem konwalidacji wad formalnych tego pisma. Wydanie przez sędziego odpowiedniego zarządzenia w tej kwestii nie usuwa braków formalnych czy oczywistej bezzasadności (zob.: postanowienia z dnia: 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; 16 października 2002 r., sygn. K 23/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 76; 16 lutego 2011 r., sygn. SK 40/09, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 6 oraz 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15).

Powyższe poglądy doktryny oraz Trybunału Konstytucyjnego stanowią podstawę do dokonania oceny spełnienia przez analizowaną skargę konstytucyjną wymagań formalnych.

Zarzut z punktu pierwszego *petitum* skargi konstytucyjnej oparty jest na twierdzeniu, iż przepisy art. 47 § 1 i 2, art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. nie zezwalają na poddanie przez członków samorządu notarialnego sądowej kontroli uchwał KRN oraz izb notarialnych. Zarzut ten literalnie odnosi się do kontroli wszystkich uchwał KRN oraz izb notarialnych, ale wobec faktu, że mamy do czynienia z kontrolą konkretną, a nie abstrakcyjną, należy zawęzić ocenę do uchwały składkowej. Dla prowadzonej analizy istotne jest, iż w pierwszym zarzucie zakwestionowano wymienione przepisy w zakresie, w jakim wyłączały możliwość zaskarżenia uchwały składkowej przez inny podmiot niż Minister Sprawiedliwości.

Przed przystąpieniem do konfrontowania zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli konieczne jest ustalenie, czy rzeczywiście można z tych zakwestionowanych regulacji wywieść normę stanowiącą przeszkodę w zaskarżeniu uchwały składkowej przez członków samorządu notarialnego.

Art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. stanowią podstawę do ustalenia przez KRN wysokości składek opłacanych przez notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego.

Nadzór nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego sprawuje Minister Sprawiedliwości (art. 42 § 1 P.n.). W ramach tego nadzoru może m.in. zwrócić się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organu samorządu notarialnego (art. 47 § 1 P.n.). Czynności podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości w ramach nadzoru nie mogą mieć jednak wpływu na uprawnienia członków samorządu notarialnego w zakresie kontroli legalności uchwał organów samorządu zawodowego.

Skarżący zostali pozwani o zapłatę określonych kwot zaległych składek. Rozpoznające powództwo sądy uznały, że w tym procesie nie mogą podlegać badaniu zarzuty pozwanych zmierzające do wykazania niezgodności z prawem uchwały składkowej. Wskazując na treść art. 47 § 1 P.n., sądy przyjęły, że uchwałę taką może zaskarżyć tylko Minister Sprawiedliwości, a jej kontrola zarezerwowana jest dla Sądu Najwyższego.

Zaprezentowanie takiego poglądu w uzasadnieniach wyroków w jednostkowej sprawie o zapłatę nie może jednak przesądzać o słuszności poglądu o braku możliwości zaskarżenia uchwały stanowiącej podstawę dochodzenia roszczeń względem Skarżących.

Przede wszystkim, na co zwrócili również uwagę Skarżący, art. 199<sup>1</sup> k.p.c. przeciwdziała automatycznemu odrzucaniu pozwów tylko dlatego, że dana sprawa nie jest „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i nie została powierzona do rozpoznania przez sąd powszechny. Jeszcze przed wprowadzeniem do porządku prawnego art. 199<sup>1</sup> k.p.c. sądy – uwzględniając



treść art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji – przyjmowały, że jeśli nawet sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia przez sąd powszechny nie będzie sprawą cywilną ani w ujęciu materialnym, ani formalnym, ani też nie będzie sprawą toczącą się według przepisów Kodeksu postępowania karnego, ale jednocześnie ustawa nie zastrzeże dla jej rozpoznania właściwości sądu administracyjnego, wówczas, zgodnie z art. 177 Konstytucji, sprawę tę – mimo niedostatków unormowań prawnoprocesowych – rozpozna sąd powszechny w postępowaniu cywilnym (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r., sygn. III CK 53/02, Baza Orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx)). Stanowisko to zachowuje – w świetle art. 199<sup>1</sup> k.p.c. – aktualność i taka linia orzecznicza doczekała się kontynuacji (zob. T. Żyznowski, *Komentarz do art. 199<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego*, System Informacji Prawnej Lex).

Przewidziane uprawnienia uchwałodawcze samorządu notarialnego są niewątpliwie wyrazem jego samodzielności prawodawczej. Samodzielność ta może być urzeczywistniana wyłącznie w granicach ustawowego porządku prawnego rozumianego jako całość porządku prawnego w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym i te przejawy samodzielności samorządu zawodowego są poddane kontroli organów państwowych. Samorządowy charakter organizacji nie wyłącza sporów między nią a jej członkami z drogi sądowej. Z istoty bowiem samorządu zawodowego wynika, że o prawach samej organizacji i 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. (zob. A. Oleszko, *Komentarz do art. 26 ustawy – Prawo o notariacie*, System Informacji Prawnej Lex).

Zgodnie z powyższym, Skarżący mogą zaskarżyć uchwałę składkową do sądu powszechnego. Dopiero w przypadku odrzucenia pozwu na podstawie art.

199 § 1 pkt 1 k.p.c. byłby uzasadniony zarzut naruszenia prawa do sądu. W doktrynie przyjmuje się, że w sytuacji, w której skarżący w drodze skargi konstytucyjnej chce zakwestionować sam brak drogi sądowej w określonej sprawie, musi uzyskać ostateczne rozstrzygnięcie o odrzuceniu wskazanego środka kontroli (zob. L. Bosek, M. Wild, [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, s. 1840).

Skarżący nie zaskarżyli uchwały składkowej i nie uzyskali takiego orzeczenia. Jedynie w toku toczącego się przeciwko nim procesu o zapłatę sądy odmówiły badania zgodności z prawem uchwały składkowej.

Tym samym nie uprawdopodobniono, aby zaskarżone przepisy wyłączały możliwość poddania incydentalnej kontroli zgodności z prawem uchwały składkowej przez sąd powszechny lub sąd administracyjny w toku postępowania innego niż wywołane wnioskiem (skargą) Ministra Sprawiedliwości złożonym na podstawie art. 47 § 1 P.n. W aktualnym stanie faktycznym zarzut sformułowany w punkcie pierwszym *petitum* skargi jest co najmniej przedwczesny i brak podstaw do jego rozpoznania. Okoliczność powyższa uzasadnia umorzenie postępowania w zakresie pierwszego zarzutu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Dodatkowo należy podnieść, że Skarżący przedstawiają w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej orzeczenia Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, z których wynika, iż sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, a w związku z tym ocena konstytucyjności i legalności przepisu rangi podustawowej może być dokonana przez sąd rozpatrujący indywidualną sprawę, w której przepis ten może być zastosowany. Mimo to formułują oni zarzut o naruszeniu przez zaskarżone przepisy art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Sądy rozpoznające pozew o zapłatę odmówiły co prawda badania legalności uchwały składkowej, jednak nie jest to równoważne z obiektywnym brakiem możliwości kontroli tego aktu normatywnego. Źródłem przedstawionego problemu nie jest treść zaskarżonej normy, lecz praktyka jej

zastosowania w jednostkowej sprawie. Skarga konstytucyjna jest natomiast „skargą na przepis”, a nie na jego odczytanie. Skarżący nie przedstawili argumentów wskazujących na naruszenie art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji. Z analizy skargi konstytucyjnej w tym zakresie wynika, że odnosi się ona do aktu stosowania prawa przez sąd, a nie do treści kwestionowanych przepisów. Skarżący podczas postępowania sądowego domagali się kontroli legalności uchwały składkowej, jednak sądy nie znalazły do tego podstaw w ramach prowadzonego procesu o zapłatę.

Skarżący w końcowej części pierwszego punktu skargi konstytucyjnej zarzucili zaskarżonym przepisom, iż 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. Ta część zarzutu nie została powiązana ze wskazanymi wzorcami kontroli. Nie wyjaśniono bowiem, w jaki sposób dochodzi do naruszenia prawa do sądu, zasady niezawisłości sędziowskiej oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto podstawowym przedmiotem kontroli w pierwszym zarzucie jest art. 47 § 1 i 2 P.n. Tymczasem Skarżący nie odnoszą się w uzasadnieniu do § 2 tego artykułu. Nie wyjaśniają również, w jakim zakresie – wskazane jako związkowe – art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. (poza tym, że stanowią podstawę wydania uchwały składkowej) wpływają na rekonstrukcję zaskarżonej w punkcie pierwszym normy, którą określają jako wyłączającą możliwość sądowej kontroli uchwał KRN lub izby notarialnej. Przepisy te mają charakter kompetencyjny (w tym także art. 23 P.n. w zakresie, w jakim został zaskarżony w pierwszym zarzucie), a ich adresatem jest KRN. To znaczy, że nie kształtują one w bezpośredni sposób praw i obowiązków Skarżących.

Okoliczności powyższe stanowią dodatkowe podstawy umorzenia postępowania w odniesieniu do podanego w pierwszym zarzucie przedmiotu kontroli oraz wzorców.

Uzasadniając drugi zarzut, Skarżący stwierdzają, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. stanowi podstawę dla KRN do wydania uchwały, mocą której ten organ samorządu notarialnego może gromadzić informacje o notariuszach z naruszeniem art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W rzeczywistości zaskarżone przepisy Prawa o notariacie stanowią jedynie podstawę do wydania przez KRN uchwały ustalającej wysokość składek miesięcznych notariuszy na potrzeby samorządu notarialnego oraz zasady ich wydatkowania. Z zaskarżonych przepisów nie można wyprowadzić normy zezwalającej na wydanie aktu prawa wewnętrznie obowiązującego sprzecznego z zapisami Konstytucji, a zwłaszcza na gromadzenie przez KRN informacji z naruszeniem zasady ochrony życia prywatnego i zasad wynikających z art. 51 Konstytucji.

Skarżący odnoszą uzasadnienie zarzutu do konkretnej uchwały KRN, lecz treść tego aktu prawnego, wydanego na podstawie art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n., nie świadczy o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. W każdym razie Skarżący przedstawiają argumenty mające świadczyć o bezprawnym wkroczeniu w materię chronioną konstytucyjnie przez przepisy uchwały składkowej, a nie przez art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. Ewentualne przekroczenie upoważnienia ustawowego przez akt wykonawczy nie może być identyfikowane z niekonstytucyjnością przepisów delegujących.

Dlatego, wobec braku adekwatnych argumentów uzasadniających zarzut z punktu drugiego, postępowanie w tym zakresie również podlega umorzeniu.

W trzecim zarzucie Skarżący konfrontują art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Istotą regulacji art. 7 Konstytucji (zasada legalizmu) jest nakaz działania organów władzy publicznej w granicach wyznaczonych przez prawo, w którym powinna być zawarta zarówno podstawa działania, jak też określone granice tego działania. Art. 7 Konstytucji jest przykładem unormowania wprowadzającego zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, która to zasada nie może stanowić

samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa. Z art. 7 nie wynikają żadne wolności ani prawa konstytucyjne, które mogłyby być chronione w trybie skargowym. Bez powiązania z przepisem Konstytucji, przyznającym jednostce prawo podmiotowe, kontrola aktu prawnego w trybie skargowym pod kątem zgodności z art. 7 Konstytucji nie jest dopuszczalna (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. SK 29/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 120).

Uzasadniając trzeci zarzut, Skarżący nie przedstawili argumentów świadczących o niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 7 Konstytucji, ograniczając się do wskazania ich sprzeczności z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W odniesieniu do tego drugiego samoistnego wzorca kontroli przyjętego w trzecim zarzucie należy zauważyć, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. zawierają delegację do wydania aktu prawnego o charakterze wewnętrznym, a nie rozporządzeń, o których mowa w art. 92 Konstytucji. Ponadto ten przepis ustawy zasadniczej również nie wyraża określonych konstytucyjnie wolności ani praw i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54).

W związku z tym, że w trzecim zarzucie Skarżący nie powiązali chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych z powołanymi wzorcami, badanie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 7 i art. 92 ust. 1 Konstytucji jest niedopuszczalne, co uzasadnia umorzenie postępowania także w tym zakresie.

Zarzut czwarty został postawiony „wyłącznie z ostrożności procesowej” – na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny, że uchwała składkowa jest wyłącznie aktem prawa wewnętrznego, o którym mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji, a nie aktem wydanym na podstawie art. 92 ustawy zasadniczej.

Wzorcami kontroli Skarżący uczynili – podobnie jak w zarzucie trzecim – przepisy, z których nie wynikają żadne wolności ani prawa konstytucyjne, które

mogłyby być chronione w trybie skargowym. Ponadto nie przedstawili żadnych argumentów świadczących o naruszeniu przez zaskarżoną normę art. 93 ust. 2 w związku z art. 7 Konstytucji.

Okoliczności powyższe stanowią podstawę do umorzenia postępowania w zakresie czwartego zarzutu.

W piątym zarzucie Skarżący wskazują na naruszenie przez art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej zasady sprawiedliwości społecznej, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, oraz zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Oparcie skargi konstytucyjnej na samoistnym zarzucie naruszenia art. 2 Konstytucji zobowiązuje skarżącego do określenia wolności i praw wywodzonych z treści tego przepisu, których naruszenie zarzuca. Chodzi przy tym o wskazanie konstytucyjnych wolności i praw przyjmujących normatywną postać praw podmiotowych, tzn. praw, których adresatem jest obywatel, które kształtują jego sytuację prawną i dają możliwość wyboru zachowania się (zob.: postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 i 31 marca 2016 r., sygn. Ts 382/15, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 294).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – zapoczątkowaną postanowieniem z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) – prawo do równego traktowania ma charakter prawa „drugiego stopnia” (metaprawa) i nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności przepisów w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną; naruszenie zasady równości również musi zostać powiązane z jakimś konstytucyjnym prawem podmiotowym (zob. wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40 i powołane tam orzeczenia).

Sformułowanych powyżej warunków Skarżący nie spełnili, a tym samym postępowanie także w zakresie zarzutu piątego powinno ulec umorzeniu.

Zarzut szósty odnosi się do naruszenia praw spółki partnerskiej. Skarżący podkreślają, że notariusze są odrębnym podmiotem od tworzonej przez nich spółki partnerskiej, a uchwała składkowa ingeruje w prawa spółki.

Dokonując oceny tego zarzutu, należy pamiętać, że skarga konstytucyjna jest instrumentem służącym do ochrony praw tych podmiotów, których prawa podmiotowe zostały naruszone. Umożliwia ona prowadzenie konkretnej, a nie abstrakcyjnej kontroli norm. Dopuszczalne jest zaskarżenie przepisów, na podstawie których orzeczono ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącego. Tym samym nie można w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną występować w ochronie praw podmiotów, co do których nie wydano ostatecznego orzeczenia.

Postępowanie sądowe, na kanwie którego wniesiono analizowaną skargę, toczyło się przeciwko Skarżącym, jako członkom samorządu notarialnego, a nie przeciwko spółce partnerskiej przez nich utworzonej. Sądy, rozstrzygając pozew o zapłatę, nie wkraczały w sferę przysługujących spółce partnerskiej praw lub wolności konstytucyjnych ani też prawom tym lub wolnościom nie odmówiły ochrony.

Również sama skarga konstytucyjna w niniejszej sprawie nie została złożona przez spółkę partnerską. W ramach tego postępowania nie może być rozpatrywany zarzut naruszenia praw przysługujących odrębnemu od Skarżących podmiotowi, jakim jest spółka partnerska, gdyż prowadziłoby to do przekształcenia skargi konstytucyjnej w skargę powszechną (*actio popularis*).

Podnoszone w zarzucie szóstym naruszenie praw i wolności konstytucyjnych nie dotyczy bezpośrednio Skarżących, dlatego postępowanie w tym zakresie również podlega umorzeniu.

W zarzucie siódmym Skarżący przedmiotem zaskarżenia uczynili po raz kolejny art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. oraz § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej. Wskazane w tym zarzucie przepisy zaskarżono w zakresie, w jakim nakładają one na notariuszy przymusowe świadczenie przyjmujące charakter podatku

obrotowego bez upoważnienia ustawowego i z naruszeniem zasady proporcjonalności. Wzorcami kontroli uczyniono art. 20 w związku z art. 31 ust. 3, art. 22, art. 84 w związku z art. 64 ust. 3 i w związku z art. 217 Konstytucji.

Przedstawionym do rozstrzygnięcia problemem konstytucyjnym jest dopuszczalność nałożenia w uchwale składkowej świadczenia pieniężnego mającego charakter podatku obrotowego bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego.

Uzasadnienie zarzutu nie jest w pełni zbieżne z zakresem zaskarżenia. Trudno jest przy tym jednoznacznie ustalić, jaką normę i z jakich przepisów wywodzoną Skarżący kwestionują. Posługują się bowiem określeniami: „omawiane normy”, „stosowanie omawianych norm”, „normy z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8” P.n. bez sprecyzowania, jakie konkretnie normy mają na myśli i jaki jest ich związek z przedstawianym zarzutem.

Zauważyć należy, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. jest przedmiotem zaskarżenia we wszystkich punktach *petitum* skargi konstytucyjnej, a § 1 uchwały składkowej – w punkcie 5, 6 i 7 tej skargi, przy czym każdorazowo zaskarżono je w innym zakresie.

W zarzucie siódmym – co należy wyraźnie powtórzyć – przepisy te zaskarżono w zakresie, w jakim nakładają na notariuszy świadczenie przyjmujące postać podatku obrotowego – bez upoważnienia ustawowego.

Świadczenie takie nałożono na notariuszy mocą § 1 uchwały składkowej. Końcowa część pierwszego zdania art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. są to przepisy kompetencyjne, stanowiące podstawę do wydania przez KRN uchwały składkowej. Nie stanowią tym samym przedmiotu zaskarżenia w zarzucie siódmym, gdyż nie wynika bezpośrednio z nich kwestionowana przez Skarżących norma.

Zasadne jest więc przyjęcie, że przedmiotem zaskarżenia w tym zarzucie jest § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej. Skarżący wyraźnie zastrzegają, że zarzut ten kierują wyłącznie pod adresem składki upodobniającej nałożone na nich



świadczenie do podatku obrotowego. Nie podważają zatem tych części § 1 pkt 1 i 2 uchwały składkowej, w których nałożono na notariuszy składkę miesięczną określoną kwotowo (700 zł), lecz te określające stawkę procentowo (2,5% wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne).

Skarżący wskazują, że procentowo wyrażona składka miesięczna na rzecz samorządu notarialnego przybiera postać daniny publicznej zbliżonej do podatku obrotowego. Zgodnie z art. 217 Konstytucji, nakładanie podatków i innych danin publicznych wymaga zachowania drogi ustawowej. Podstawowe akty prawne mogą 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.

Powyższy pogląd stanowi podstawę dla stwierdzenia przez Skarżących, że art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. w zakresie, w jakim 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. Dalej Skarżący uzasadniają, że „[o]mawiane 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”. Ograniczenia prawa własności przez ustawodawcę są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Normy z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. nie przechodzą testu proporcjonalności, co – jak stwierdzają Skarżący – „zostało wykazane na wcześniejszym etapie uzasadnienia skargi”. Normy te „dozwalają” na ograniczenie prawa własności określonych środków pieniężnych stanowiących majątek konkretnego notariusza. Na skutek tego „dozwolenia” KRN jest uprawniona do wydawania uchwał składkowych, które, będąc aktami rangi podstawowej, są podstawą do ograniczenia prawa własności notariuszy. Istnieje

zatem możliwość – na skutek stosowania „omawianych norm” – nałożenia aktem podstawowym na członków samorządu notarialnego „ciężaru nie do zniesienia”, uniemożliwiającego lub znacznie ograniczającego możliwość wykonywania zawodu. Dlatego, zdaniem Skarżących, wskazane przepisy nie są zgodne także z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

To szerokie przytoczenie argumentów podnoszonych przez Skarżących w uzasadnieniu zarzutu siódmego ma na celu wykazanie, że koncentrują się Oni na dowodzeniu niezgodności art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. z art. 217 w związku z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Wcześniej jednak stwierdzono, że, biorąc pod uwagę zakres zaskarżenia z punktu siódmego *petitum* skargi i przedstawiony w nim problem konstytucyjny, normy wywodzone z tych przepisów nie są przedmiotem zaskarżenia. Uzasadnienie jest zatem w tej części niespójne z przedstawionym zarzutem.

W odniesieniu do przedmiotu i zakresu zaskarżenia, oprócz wykazania, że ustanowiona w § 1 uchwały składkowej składka miesięczna mieści się w zakresie pojęć „świadczenie publiczne” i „danina publiczna”, którymi posługują się – odpowiednio – art. 84 i art. 217 Konstytucji, Skarżący przedstawili dwa zastrzeżenia. Jednym było stwierdzenie, że wprowadzenie przez uchwałę składkową specyficznej „formy opodatkowania” działalności notarialnej stanowi obejście ustawowego nakazu regulacji materii odpowiadającej cechami podatkowi. Można się tu doszukać uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 217 Konstytucji przez przepis § 1 uchwały składkowej. Drugim natomiast było wskazanie potencjalnej możliwości nałożenia aktem podstawowym na członków samorządu notarialnego ciężarów „nie do zniesienia” skutkujących naruszeniem art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący całkowicie odstąpili od wykazania niezgodności zakwestionowanego uregulowania z art. 20 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 22 Konstytucji. Ograniczyli się do stwierdzenia, że normy z art. 23 i art. 40 § 1 pkt 8 P.n. nie zawierają żadnej reglamentacji sposobu, zakresu i celu nakładania

na notariuszy obowiązku składkowego i nie „przechodzą” testu proporcjonalności, co wykazali na wcześniejszym etapie uzasadnienia skargi. Nie uwzględnili przy tym, że w poprzednich zarzutach kwestionowali te przepisy w innych zakresach i nieuprawnione jest automatyczne powtarzanie zaprezentowanych wcześniej ocen. Konieczne jest bowiem ich dostosowanie do zakresu zaskarżenia.

Odnosząc się do pozostałych wzorców kontroli powołanych w zarzucie siódmym, należy podkreślić, że art. 84 Konstytucji nie wyraża żadnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, nie formułuje ani prawa, ani wolności konstytucyjnej, z których możliwe jest wywiedzenia takiego prawa podmiotowego. Tak samo art. 217 Konstytucji, nawiązując do art. 84 Konstytucji, formułuje jedynie zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie nakładania podatków i innych danin publicznych. Określa materie wchodzące w zakres tzw. sfery wyłączności ustawy. Ma zatem charakter przedmiotowy i adresowany jest w pierwszej kolejności do podmiotów mających kompetencje prawotwórcze (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87). Przepisy te mogą być wzorcami kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną tylko pomocniczo, w powiązaniu ze wskazanym przez podmiot skarżący naruszonym konstytucyjnym prawem podmiotowym.

Jako przepis związkowy Skarżący powołują art. 64 ust. 3 Konstytucji, ale w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie zawarli argumentów przekonujących o naruszeniu przez zaskarżone uregulowanie prawa własności w sposób niezgodny z wymogami wynikającymi z tego wzorca.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że Skarżący nie kwestionują prawa KRN do ustalania wysokości składek miesięcznych na potrzeby samorządu notarialnego. Nie podważają także zasadności określenia w uchwale składkowej składki w wysokości 700 zł miesięcznie. Negują natomiast legalność i dopuszczalność określenia stawki jako wskazanej procentowo części pobranego

przez notariusza wynagrodzenia. Nie przedstawiają jednak stosownej argumentacji wskazującej, że właśnie takie określenie wysokości daniny publicznej narusza ich prawo podmiotowe.

Przypomnieć należy, że w trybie skargi konstytucyjnej prowadzona jest konkretna kontrola norm. Dlatego twierdzenia Skarżących o potencjalnym ustaleniu przez KRN wysokości składki stanowiącej „ciężar nie do zniesienia” nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie konstytucyjności § 1 uchwały składkowej.

Uzasadnienie zarzutów – jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny – powinno opierać się na przedstawieniu takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. Argumentacja ta nie może się opierać jedynie na subiektywnych odczuciach lub wyobrażeniach inicjatora postępowania. Musi ona zawierać dowody na poparcie przedstawianych twierdzeń. Samo sformułowanie zarzutu lub stwierdzenie, że kwestionowany przepis jest niezgodny z przepisem aktu wyższego rzędu, nie mogą być uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym.

Brak uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli jest uchybieniem wymogu ustawowego, który powoduje konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (zob. postanowienie z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. SK 8/16, *op. cit.*).

Samorząd notarialny został utworzony m.in. dla sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód notariusza, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W tym zakresie samorząd wyposażony jest w pewne władztwo publiczne i wykonuje zadania państwa. Opłacane przez notariuszy składki na potrzeby organów samorządu notarialnego mogą być traktowane jako świadczenie publiczne oraz danina publiczna w rozumieniu art. 84 i art. 217 Konstytucji. Danina ta nałożona została aktem o randze ustawy, tj. przepisami Prawa o notariacie. One też stanowią o

ograniczeniu prawa własności środków pieniężnych przeznaczonych na zapłatę składki.

Równocześnie wysokość składek określa akt rangi podustawowej. Nie jest to jednak akt, o którym stanowi art. 92 Konstytucji, lecz akt o charakterze wewnętrznym, o którym mowa w art. 93 Konstytucji.

Skarżący w swojej argumentacji odwołują się do uregulowań dotyczących innych zawodów zaufania publicznego i wskazują, że w żadnym z nich organy samorządu nie uzależniają wysokości składki miesięcznej od generowanego obrotu.

Uchwały organów innych samorządów zawodowych wydane zostały w oparciu o delegacje zawarte w ustawach dotyczących tych zawodów. Przykładowo można wskazać, że, zgodnie z art. 58 pkt 11 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1999 ze zm.), do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy uchwalanie budżetu Naczelnej Rady Adwokackiej i określanie udziału poszczególnych izb adwokackich w pokrywaniu jej wydatków budżetowych. Zgromadzenia izb adwokackich uchwalają natomiast budżet izby i ustalają wysokości składek rocznych na potrzeby izby (art. 40 pkt 3 Prawa o adwokaturze). Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 233 ze zm.) w art. 60 pkt 11 stanowi, że do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy określanie wysokości składki członkowskiej i zasad jej podziału. Podobnie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r., poz. 1138) upoważnia w art. 85 ust. 1 pkt 7 Krajową Radę Komorniczą do ustalania wysokości składek miesięcznych na potrzeby samorządu komorniczego oraz zasad ich wydatkowania. Żadna z tych delegacji ustawowych nie zawiera szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu ustalania wysokości składki miesięcznej na potrzeby samorządu.

Okoliczność powyższa, przy równoczesnym wskazywaniu przez Skarżących prawidłowości określenia stawek składek miesięcznych przez inne

zawody zaufania publicznego, świadczy o tym, że nietrafione jest odwoływanie się do uregulowań zawartych w innych ustawach regulujących funkcjonowanie zawodów zaufania publicznego dla wykazania naruszenia zasad konstytucyjnych przez przepisy stanowiące delegację do wydania uchwały składkowej. Pamiętać także należy, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego obejmuje kontrolę pionowej (hierarchicznej) zgodności aktów normatywnych z aktami o wyższej mocy, a niedopuszczalna jest pozioma kontrola zgodności, a więc aktów o tej samej mocy prawnej.

Kluczowe w sprawie są jednak braki w prezentowaniu argumentów uprawdopodobniających niekonstytucyjność wyrażenia stawki miesięcznej jako określonego procentu pobranego wynagrodzenia. Skarżący stwierdzają jedynie, że takie określenie wysokości składki uprawdopodobnia ją do podatku obrotowego. Samo podobieństwo do podatku nie świadczy o konstytucyjnej konieczności ustanowienia jej w taki sposób, jak wymienionych w art. 217 ustawy zasadniczej stawek podatkowych. Skarżący nie przedstawiają adekwatnej argumentacji wskazującej, że wyrażona procentowo w uchwale składkowej stawka miesięczna mieści się w użytych w art. 217 Konstytucji pojęciu „stawek podatkowych” i, tym samym, odnosi się do niej wymóg określenia w ustawie, jak to jest w przypadku podatków.

Dlatego, z powodu ewidentnych braków uzasadnienia zarzutu siódmego, istnieją podstawy do umorzenia postępowania w tym zakresie.

W zarzucie ósmym Skarżący podnoszą, że konsekwencją niezapłacenia przez notariusza składek określonych uchwałą składkową może być wszczęcie wobec takiego notariusza postępowania dyscyplinarnego, a jego wynikiem – orzeczenie kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii. Tą drogą dochodzi do ograniczenia wolności, o której stanowi art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Przystępując do oceny tego zarzutu, należy pamiętać, że konstrukcja przedmiotu skargi konstytucyjnej w prawie polskim opiera się na złożonej

zależności zachodzącej między zakwestionowanym przepisem, ostatecznym orzeczeniem wydanym na jego podstawie oraz zaistniałym naruszeniem konstytucyjnych praw skarżącego. Zależność ta powoduje, że bezpośrednią przyczyną naruszenia tych praw jest ostateczne orzeczenie wydane w sprawie skarżącego na podstawie zaskarżonych przepisów aktu normatywnego (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2005 r., sygn. Ts 100/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 46). Konieczne jest aktualne, a nie potencjalne naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych na skutek wydania ostatecznego orzeczenia.

Skarżący wskazują, że konsekwencją nieuregulowania składek przez notariusza może być pozbawienie go prawa wykonywania zawodu. Do naruszenia tego prawa może potencjalnie dojść jednak dopiero po wyczerpaniu całej procedury postępowania dyscyplinarnego. Nie jest to natomiast bezpośrednio następstwo orzeczenia wydanego wobec Skarżących w sprawie o zapłatę.

Dlatego również w zakresie zarzutu ósmego postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego