

WYROK
z dnia 7 lipca 2011 r.
Sygn. akt U 8/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Maria Gintowt-Jankowicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 7 lipca 2011 r., połączonych wniosków:

- 1) Krajowej Rady Notarialnej z 10 marca 2008 r. o zbadanie zgodności:
 - a) § 3 pkt 5 i 6, § 13 pkt 1 lit. a oraz § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 148, poz. 1564, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 187, poz. 1336), z art. 5 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, ze zm.),
 - b) § 3 pkt 7 oraz § 6 pkt 14-17 rozporządzenia z 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej, dodanych przez rozporządzenie z 27 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej, z art. 5 § 3 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie oraz z art. 2 Konstytucji,
- 2) Krajowej Rady Notarialnej z 23 marca 2009 r. o zbadanie zgodności § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej, dodanego przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 173, poz. 1078), z art. 5 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.),

o r z e k a:

1. § 3 pkt 5-7, § 6 pkt 14-17, § 13 pkt 1 lit. a oraz § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 148, poz. 1564, z 2005 r. Nr 11, poz. 83, z 2007 r. Nr 187, poz. 1336, z 2008 r. Nr 173, poz. 1078 oraz z 2010 r. Nr 49, poz. 290) są zgodne z art. 5 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z 2009 r. Nr 37, poz. 286 i Nr 166, poz. 1317, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 oraz z 2011 r. Nr 87, poz. 483 i Nr 106, poz. 622).

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 lipca 2011 r. w Dz. U. Nr 146, poz. 880.

2. § 3 pkt 7 oraz § 6 pkt 14-17 rozporządzenia z 28 czerwca 2004 r. powołanego w punkcie 1 są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2004 r. powołanego w punkcie 1 jest zgodny z art. 5 § 3 ustawy z 14 lutego 1991 r. powołanej w punkcie 1.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Notarialna (dalej: KRN lub wnioskodawca) wnioskiem z 10 marca 2008 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności:

1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 187, poz. 1336; dalej: rozporządzenie zmieniające) z art. 5 § 3 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369, ze zm.; dalej: p.n.), ze względu na niedochowanie wymaganej procedury przy wydaniu kwestionowanego rozporządzenia przez to, że zostało ono podpisane przez Ministra Sprawiedliwości bez uprzedniego porozumienia z Ministrem Finansów;

2) rozporządzenia zmieniającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ze względu na to, że zostało ono wydane w innym celu niż wykonanie przepisów p.n.;

3) rozporządzenia zmieniającego z art. 5 § 3 p.n., ze względu na wydanie tego rozporządzenia z pominięciem większości wytycznych wskazanych w upoważnieniu ustawowym oraz kierując się wytycznymi niezawartymi w tym upoważnieniu;

4) ponadto:

a) § 3 pkt 5-7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 148, poz. 1564, ze zm.; dalej: rozporządzenie MS), w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego;

b) § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS, dodanych przez § 1 pkt 3 rozporządzenia zmieniającego;

c) § 13 pkt 1 lit. a rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 6 rozporządzenia zmieniającego;

d) § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 7 rozporządzenia zmieniającego

– z art. 92 ust. 1 Konstytucji i art. 5 § 3 p.n., ze względu na to, że wprowadzone zmiany pomijają wytyczne ustawy w postaci wartości przedmiotu, rodzaju czynności notarialnej, stopnia jej złożoności, nakładu pracy notariusza, czasu przeznaczonego na dokonanie czynności oraz interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych w obrocie cywilnoprawnym;

5) § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS, dodanych przez § 1 pkt 3 rozporządzenia zmieniającego, z art. 2 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasad przyzwoitej legislacji;

6) § 3 pkt 7 rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez § 1 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego, oraz § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS, dodanych przez § 1 pkt 3 rozporządzenia zmieniającego, z art. 2 Konstytucji przez to, że wprowadzając znacznie obniżone stawki taksy notarialnej, stanowią nieproporcjonalną ingerencję w uprawnienia notariuszy, nie uwzględniając ich interesów w należyтым stopniu.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 4 lipca 2008 r. (sygn. Tw 6/08, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 133) odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności:

- 1) rozporządzenia zmieniającego z art. 5 § 3 p.n. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 2) § 3 pkt 5-7, § 6 pkt 14-17, § 13 pkt 1 lit. a i § 15 ust. 1 pkt 1-2 rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające, z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Podstawą wydania powyższego rozstrzygnięcia było stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny – po uprzednim zbadaniu istotnych elementów stanu faktycznego – oczywistej bezzasadności zarzutu naruszenia ustawowego trybu wymaganego dla wydania rozporządzenia. Podobny wniosek został sformułowany w odniesieniu do zarzutu wydania kwestionowanego rozporządzenia zmieniającego w innym celu niż wykonanie przepisów p.n., gdyż – zdaniem Trybunału – rozporządzenie to niezaprzeczalnie pozostaje w związku merytorycznym i funkcjonalnym z ustawą. Dodatkowo w postanowieniu o sygn. Tw 6/08 Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że „wobec całego rozporządzenia (aktu wykonawczego jako takiego), nie można – abstrahując od jego treści – postawić generalnego zarzutu braku realizacji ustawowych wytycznych. Jedyne bowiem skonfrontowanie brzmienia konkretnych przepisów rozporządzenia z ustawowymi wytycznymi wyznacza zakres zaskarżenia (niezgodność materialną)”. Trybunał wywiódł również, że wskazany przez wnioskodawcę art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi wzorzec kontroli przepisów ustawowych, dlatego też jest nieadekwatnym wzorcem w odniesieniu do kwestionowanych § 3 pkt 5-7, § 6 pkt 14-17, § 13 pkt 1 lit. a oraz § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS.

1.1. W uzasadnieniu wniosku KRN wskazała, że intencja, którą kierował się Minister Sprawiedliwości, wydając zaskarżone rozporządzenie zmieniające, wynika jednoznacznie z uzasadnienia jego projektu. Na tej podstawie wnioskodawca stwierdził, że zasadnicze cele wydania rozporządzenia zmieniającego były oderwane od treści wytycznych zawartych w art. 5 § 3 p.n.

Jak zaznaczył wnioskodawca, według uzasadnienia projektu, jednym z celów nowelizacji rozporządzenia MS było „zwiększenie dostępności obywateli do usług notarialnych”. Jedyne pozornie Minister Sprawiedliwości realizował w ten sposób ustawową wytyczną w postaci „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych w obrocie cywilnoprawnym” (por. art. 5 § 3 p.n.). Przesłanka ta nie może być rozumiana jako samodzielna podstawa do obniżenia stawek taksy notarialnej w dowolny sposób i w dowolnej wysokości, gdyż należy wziąć pod uwagę także pozostałe wytyczne wynikające z art. 5 § 3 p.n. Dodatkowo nie można stawiać znaku równości między obniżaniem stawek taksy a gwarantowaniem należytego dostępu do czynności notarialnych, dostęp zaś do czynności notarialnych dla osób, które nie są w ogóle w stanie ponieść kosztów takich czynności, gwarantuje art. 6 p.n.

W ocenie KRN, dalsze motywy wydania kwestionowanego rozporządzenia zmieniającego były zupełnie oderwane od delegacji ustawowej przewidzianej w art. 5 § 3 p.n. Wśród nich uzasadnienie projektu wymienia: a) realizację zasad wolnej konkurencji, b) przyspieszenie tempa rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w tym ułatwienie zaspokojenia jednej z podstawowych potrzeb obywateli, jaką jest posiadanie własnego mieszkania lub domu, c) politykę stałego i systematycznego zmniejszania obciążeń obywateli. Wskazanie tych celów jako przyczyn dokonanej nowelizacji uzasadnia zarzut przekroczenia delegacji ustawowej, ponieważ organ wydał akt wykonawczy w innym celu niż wykonanie ustawy. Uzupełniająco wnioskodawca zaznaczył, że oszczędności z tytułu obniżenia wysokości taksy notarialnej nie będą duże w relacji do wartości budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego i nie będą rozstrzygające o zakupie, względnie

budowie takiego lokalu lub budynku. Ponadto pojawiła się sprzeczność podanego motywu z jego realizacją w rozporządzeniu zmieniającym. Dokonana zmiana doprowadziła w pewnych przypadkach do wzrostu stawek taksy notarialnej przy transakcjach o mniejszej wartości, czyli zawieranych przez osoby, których interesy miały być chronione. Największe obniżki stawek taksy dotyczą natomiast transakcji o największej wartości, zawieranych bardzo często przez przedsiębiorców, którzy z racji bycia osobami prawnymi nie muszą zaspokajać potrzeb mieszkaniowych, względnie przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, których podstawowe przynajmniej potrzeby mieszkaniowe są już zaspokojone.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego zaznaczono również, że średnie dochody notariuszy są obecnie 10-12 razy większe niż średnie dochody obywatela, a w przypadku obniżki taksy notarialnej o 30%, średnie dochody notariuszy będą 6 razy większe od średniego dochodu obywatela. Zdaniem KRN, wysokość zarobków notariuszy w relacji do zarobków innych obywateli nie jest ustawową przesłanką ustalania wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej, a celem delegacji ustawowej nie jest wprowadzanie swoiście rozumianych zasad sprawiedliwości społecznej ani regulowanie przychodów notariuszy oraz notariatu jako całości. W szczególności Ministra Sprawiedliwości nie można postrzegać jako pracodawcy ogółu notariuszy, uprawnionego do swobodnego decydowania o wysokości ich wynagrodzeń.

W odniesieniu do § 3 i § 6 znowelizowanego rozporządzenia MS, które do tej pory pozostawały w relacji zasada – wyjątek, wnioskodawca zauważył, że do § 6 rozporządzenia MS została przeniesiona znakomita większość istotnych czynności dokonywanych w formie aktów notarialnych. Oznacza to, że większość istotnych aktów notarialnych jest wynagradzana według szczególnych zasad przewidujących niższe stawki taksy. Tworzenie prawa w taki sposób, że zasada zmienia się w wyjątek, nie może być uznane za prawidłowe skorzystanie z delegacji ustawowej. Przy tym obniżoną stawką taksy objęto czynności szczególnie skomplikowane, wymagające znacznego nakładu pracy i wiedzy notariusza (np. umowa deweloperska). Dodatkowo, w ocenie KRN, Minister Sprawiedliwości, uzasadniając zmiany dotyczące § 3 i § 6 rozporządzenia MS, nie odniósł się do żadnej z przesłanek zawartych w art. 5 § 3 p.n.

Zdaniem wnioskodawcy, punktem odniesienia przy kontroli zgodności znowelizowanego rozporządzenia MS z ustawą powinny być przepisy tego rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją. Korzystają one bowiem z domniemania zgodności z ustawą. Natomiast ewentualna zmiana nie może być arbitralna, lecz musi mieć mocne oparcie w wytycznych zawartych w art. 5 § 3 p.n., a więc zmiana stawek taksy notarialnej powinna być uzasadniona istotną zmianą okoliczności sformułowanych jako wytyczne w delegacji ustawowej. Zatem uznanie, że w stosunkowo krótkim, niewiele ponad trzyletnim okresie „wartość” wysiłku notariuszy wkładana przez nich w sporządzanie aktów notarialnych uległa redukcji o połowę – w sposób oczywisty nie może być trafne. Wobec tego obniżenie wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej naruszyło prawne interesy notariuszy z pogwałceniem zasady proporcjonalności. Prowadzi to do wniosku, że ingerencja autora rozporządzenia zmieniającego w prawnie chronione interesy notariuszy była nadmierna.

Pierwszą z wytycznych określonych w art. 5 § 3 p.n. jest „wartość przedmiotu” czynności notarialnej. Zdaniem KRN, nie uzasadnia ona obniżenia taksy notarialnej. Minister Sprawiedliwości nie wziął pod uwagę istotnej z punktu widzenia analizowanej wytycznej okoliczności, a mianowicie relacji, w jakiej do wartości przedmiotu czynności notarialnej pozostają wydatki ponoszone przez notariuszy, w tym składki na ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Nawet w przypadku stosunkowo prostej czynności, jaką jest unormowane w § 13 pkt 1 lit. a rozporządzenia MS poświadczenie podpisu, nie można

abstrahować od wartości dokonywanej czynności (na przykład poświadczenie podpisu przy sprzedaży statku, czynności mającej na celu przeniesienie własności przedsiębiorstwa albo zbyciu udziałów w spółce z o.o.). Z kolei przy czynności polegającej na sporządzeniu protestu (§ 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS) należy wziąć pod uwagę, że niejednokrotnie weksel, którego protest dotyczy, opiewa na znaczną wartość, przy czym klientem jest bank lub inna instytucja finansowa, a zatem osoba prawna, dla której wysokość taksy notarialnej z całą pewnością nie stanowi bariery nie do pokonania i nie wpływa w istotnym stopniu na bieg prowadzonych spraw i interesów.

Druga z ustawowych wytycznych przewidzianych w art. 5 § 3 p.n. to „rodzaj czynności notarialnej”, która w przekonaniu wnioskodawcy jest blisko związana z trzecią, czyli „stopniem zawiłości sprawy”. Ich ścisły związek z czwartą i piątą wytyczną („nakład pracy notariusza” oraz „czas przeznaczony na dokonanie czynności”) uzasadnia ich łączną analizę. Wnioskodawca wskazał w pierwszej kolejności, że od daty wejścia w życie rozporządzenia MS w pierwotnej wersji nie zaszły jakiegokolwiek okoliczności uzasadniające zmniejszenie wysokości stawek taksy notarialnej. W szczególności nie nastąpiły żadne zmiany legislacyjne ograniczające zakres czynności wymagających formy aktu notarialnego lub podpisu notarialnie poświadczonego. Nie zmniejszyła się także złożoność i czasochłonność tych czynności. Można nawet stwierdzić, że w miarę rozwoju rynku i gospodarki powstają nowe, skomplikowane czynności, ewentualnie powstają nowe, skomplikowane zagadnienia dotyczące czynności dawniej nieznanymi. Przykłady dostarczają tu umowy deweloperskie czy też umowy związane z funkcjonowaniem na rynku towarzystw budownictwa społecznego. Dokonywanie umów sprzedaży nieruchomości w tych sytuacjach wymaga szczególnej wiedzy i nakładu pracy ze strony notariusza, co w żadnym wypadku nie powinno uzasadniać obniżenia stawek notarialnych na podstawie omawianych kryteriów.

Naruszenie powyższych czterech wytycznych dotyczy wszystkich przepisów objętych wnioskiem, jednakże jest szczególnie widoczne w § 6 pkt 14, 15, 16 i 17 rozporządzenia MS. W tym zakresie nie wzięto bowiem pod uwagę ani rodzaju sprawy, ani stopnia zawiłości, ani nakładu pracy, ani czasochłonności czynności. Najbardziej czytelny przykład to obniżenie maksymalnej stawki taksy notarialnej w przypadku tzw. umowy deweloperskiej, objętej § 6 pkt 14 rozporządzenia MS. Jest ona jedną z najtrudniejszych umów notarialnych. Od innych różni się przede wszystkim objętością i związanych z tym nakładem pracy. W umowie deweloperskiej powinny być zabezpieczone interesy kupującego przez wskazanie precyzyjnych terminów budowy i konsekwencji ich naruszenia. Ponadto wymagana jest także znajomość przez notariusza bogatej praktyki Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ponieważ umowy deweloperskie są często przedmiotem postępowań dotyczących stosowania klauzul niedozwolonych w umowach z konsumentami. Te łatwe do wskazania elementy świadczą o tym, że jest to szczególny rodzaj czynności notarialnej, charakteryzującej się zawiłością prawną i faktyczną oraz wymagającej znacznego nakładu pracy.

Z kolei w przypadku umowy określonej w § 6 pkt 15 rozporządzenia MS, stopień jej zawiłości oraz wymagany przy niej nakład pracy są większe niż w przypadku zwykłej darowizny lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość. W przypadku analizowanej czynności notariusz jest zobowiązany dodatkowo do sprawdzenia, czy nabywcy (obdarowani) spełniają przesłanki do skorzystania z ulgi podatkowej na podstawie art. 16 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od spadków i darowizn). Uzasadnia to wniosek, że zawiłość i nakład pracy są tu większe niż w przypadku innej darowizny. To z kolei potwierdza zarzut naruszenia art. 5 § 3 p.n. w zakresie wskazanych w nim wytycznych.

Kolejna umowa, w stosunku do której obniżono stawkę taksy notarialnej, to umowa sprzedaży samodzielnego lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.; dalej: prawo budowlane). Przez trzy lata obowiązywania rozporządzenia MS w poprzedniej wersji nie miały miejsca jakiegokolwiek okoliczności wpływające na uproszczenie tych czynności, nie zmniejszył się więc ani nakład pracy notariusza, ani stopień złożoności sprawy. KRN uznała więc, że obniżenie o połowę stawki taksy notarialnej pomija treść przesłanek wynikających z art. 5 § 3 p.n.

Czynności notarialne opisane w § 6 pkt 17 rozporządzenia MS odnoszą się do umowy sprzedaży nieruchomości gruntowej, stanowiącej działkę budowlaną w rozumieniu art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.; dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Sporządzenie aktu notarialnego w tym przypadku oznacza dla notariusza obowiązek ustalenia, czy przedmiot sprzedaży to (zgodnie z definicją przywołanej ustawy) nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, „której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”. Zakładając, że notariusz dokonujący czynności będzie w stanie ustalić wyżej wskazane przesłanki, to stopień złożoności, a co za tym idzie zwłaszcza nakład pracy, będą wyjątkowo duże. W ocenie KRN, sprzeciwia się to obniżeniu maksymalnej stawki taksy o połowę.

Podobne uwagi wnioskodawca sformułował w odniesieniu do poświadczenia podpisu (§ 13 pkt 1 lit. a rozporządzenia MS) oraz protestu na wekslu (§ 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS). W porównaniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym nie miały miejsca żadne okoliczności uzasadniające obniżenie stawek za te czynności. Dodatkowo wskazać należy, że funkcjonowanie notariatu opiera się na założeniu odpowiedzialności notariusza nie tylko za dokument, który sam sporządza, lecz także za dokumenty przygotowane przez inne osoby, na których notariusz poświadcza podpis. Oznacza to, że rodzaj czynności, niekiedy znaczna złożoność faktyczna i prawna, nakład i czas pracy wymagane do poświadczenia podpisu lub sporządzeniu protestu sprzeciwiają się obniżce stawek taksy w analizowanych przypadkach.

W związku z szóstą przesłanką w postaci „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych w obrocie cywilnoprawnym”, wnioskodawca podkreślił, że każda z wytycznych zawartych w art. 5 § 3 p.n. jest równoważna, a organ wydający akt wykonawczy musi się kierować treścią wszystkich łącznie, a nie tylko jednej z nich. Inaczej mówiąc, nawet w przypadku wykazania, że interes społeczny uzasadniał obniżenie stawek taksy notarialnej, naruszenie pozostałych wytycznych nakazuje przyjąć, że Minister nieprawidłowo wykonał delegację ustawową.

Ustawodawca wprowadzający powyższą wytyczną miał na celu to, aby zbyt wysokie opłaty nie stanowiły bariery do sporządzania aktów notarialnych. Tymczasem zauważyć należy, że obywatele i jednostki organizacyjne bardzo rzadko zwracają się do sądów o zwolnienie z ponoszenia kosztów wynagrodzenia dla notariuszy, a więc wykorzystują uprawnienia wynikające z art. 6 p.n. W tym kontekście KRN zgłosiła wątpliwości, czy rzeczywiście dotychczasowe stawki taksy notarialnej stanowiły dla obywateli istotną barierę dla dokonania czynności w formie aktu notarialnego.

Ponadto sposób wykonania delegacji ustawowej przez Ministra Sprawiedliwości nie daje się uzasadnić „interese społecznym”. Przypomnieć należy, że największy spadek stawek taksy nastąpił w przypadku czynności o dużej wartości, co pozostaje w sprzeczności z deklarowanym celem nowelizacji – ułatwieniem dostępu mniej zamożnym

obywatelom do notariuszy. Przecież mniej zamożni obywatele będą z reguły dokonywać czynności notarialnych o mniejszej wartości.

Uzasadniając zarzut sprzeczności kwestionowanych przepisów z zasadami przyzwoitej legislacji, wnioskodawca wskazał, że w przypadku czynności objętej § 6 pkt 15 rozporządzenia MS, notariusz jest obowiązany dodatkowo sprawdzić, czy nabywcy (obdarowani) spełniają przesłanki do skorzystania z ulgi podatkowej na podstawie art. 16 ustawy o podatku od spadków i darowizn. Biorąc pod uwagę treść tego przepisu, ustalenie, czy czynność należy do grupy określonej w § 6 pkt 15 rozporządzenia MS, może w praktyce okazać się niemożliwe dla notariusza, który nie dysponuje instrumentami prawnymi dostępnymi organom podatkowym. Wnioskodawca zwrócił również uwagę, że wiele przesłanek wskazanych w art. 16 ustawy o podatku od spadków i darowizn dotyczy zdarzeń przyszłych w stosunku do daty sporządzania aktu notarialnego i notariusz nie będzie miał na te zdarzenia wpływu. Zresztą samo ustalenie (poza odebraniem oświadczenia od strony), czy obdarowany rzeczywiście posiada inne mieszkanie (co wyklucza możliwość skorzystania z ulgi), jest niewykonalne dla notariusza. Wprowadzenie przepisu niemożliwego do zastosowania w praktyce narusza zasadę przyzwoitej legislacji będącą elementem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W ocenie wnioskodawcy, zasadę przyzwoitej legislacji narusza także § 6 pkt 16 rozporządzenia MS. Odwoływanie się przy definiowaniu przedmiotu czynności cywilnoprawnej do przepisów ustawy – Prawo budowlane jest nieprawidłowe. Definiują one bowiem pojęcie budynku na potrzeby procesu budowlanego, a nie dla określania przedmiotu czynności cywilnoprawnych. Ponadto ocena tego, czy przedmiot sprzedaży odpowiada definicji określonej w art. 3 pkt 2a prawa budowlanego, jest zadaniem przekraczającym kompetencje notariusza i zakres jego wiedzy. Kwestionowany przepis pomija również oczywistą okoliczność wynikającą z art. 48 kodeksu cywilnego, że budynek nie jest samodzielnym przedmiotem sprzedaży, gdyż z reguły stanowi część składową nieruchomości. Dlatego nie można wskazywać jako przedmiotu czynności notarialnej jakiegokolwiek budynku, ponieważ przedmiotem czynności może być tylko działka gruntu wraz z częściami składowymi.

Czynności notarialne określone w § 6 pkt 17 rozporządzenia MS odnoszą się do umowy sprzedaży nieruchomości gruntowej, stanowiącej działkę budowlaną w rozumieniu art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sporządzenie aktu notarialnego w tym przypadku oznacza dla notariusza obowiązek ustalenia, czy przedmiot sprzedaży odpowiada warunkom wskazanym w tej ustawie, co jest praktycznie niemożliwe w trakcie sporządzania aktu notarialnego. Notariusz nie jest w stanie ustalić, czy nieruchomość jest wyposażona w „urządzenia infrastruktury technicznej spełniające wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego” (art. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W praktyce czyni to przepis martwym, a jego sensowna wykładnia, uwzględniająca realia dokonywania czynności notarialnych, nie jest możliwa.

Kwestionowana przez KRN regulacja, nieuwzględniająca w wystarczającym stopniu interesów notariuszy, stanowi jednocześnie nieproporcjonalną ingerencję w ich prawa, a więc godzi w będącą elementem demokratycznego państwa prawnego zasadę proporcjonalności. Zarzut naruszenia zasady proporcjonalności dotyczy także obniżenia najwyższej dopuszczalnej stawki taksy, jaką może pobrać notariusz. Przed nowelizacją, zgodnie z art. 5 § 3 ustawy p.n., górną granicą wynagrodzenia za dokonanie czynności była sześciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszanego do celów emerytalnych w Monitorze Polskim przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, stosowanego poczynając od drugiego kwartału każdego

roku przez okres jednego roku. Taka regulacja pozwalała dostosować maksymalną wysokość taksy do zmieniających się warunków otoczenia społeczno-gospodarczego, bez potrzeby zmiany rozporządzenia w przypadku znacznego wzrostu dochodów obywateli. Obecnie górną granicą wynagrodzenia notariusza dokonującego czynności powyżej 3 300 000 zł jest sztywno ustalona kwota 10 000 zł. Ustalenie tej granicy na stałym poziomie uniemożliwia – w przeciwieństwie do stanu przed nowelizacją – podwyższenie maksymalnej stawki taksy w miarę dokonującego się wzrostu gospodarczego. W ten sposób naruszona została zasada proporcjonalności między zakresem (wysokością) odpowiedzialności cywilnej notariusza (ta rośnie bowiem wraz ze wzrostem wartości przedmiotu umowy) a możliwościami uzyskania wynagrodzenia adekwatnego do wzrostu ryzyka.

1.2. Wnioskiem z 23 marca 2009 r. Krajowa Rada Notarialna wystąpiła o stwierdzenie niezgodności § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS, dodanego przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 173, poz. 1078), z art. 5 § 3 p.n. przez to, że przewidziane w kwestionowanych przepisach maksymalne stawki taksy notarialnej określone zostały niezgodnie z wytycznymi w postaci rodzaju czynności notarialnej, stopnia zawichości czynności notarialnej, nakładu pracy notariusza, czasu przeznaczanego na dokonanie czynności oraz interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych w obrocie cywilnoprawnym.

1.3. W uzasadnieniu wnioskodawca podkreślił, że notariat nie stanowi organu władzy państwowej i dlatego określanie wysokości opłat za czynności notarialne nie może być całkowicie swobodne (tak, jak to się dzieje przy ustalaniu odpłatności za działania administracji państwowej, gdzie koszt dokonywanej operacji ma drugorzędne znaczenie, czego przykładem może być opłata za wydanie paszportu). Wynika to stąd, że notariusze są przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą na normalnych zasadach.

Nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie wydane na podstawie art. 5 § 3 p.n. musi spełniać wszystkie siedem wytycznych ustawowych dotyczących treści tego aktu. Wymóg ten dotyczy również ewentualnych nowelizacji rozporządzenia. W ocenie wnioskodawcy, Minister Sprawiedliwości w kwestionowanych przepisach nieprawidłowo wykonał delegację zawartą w art. 5 § 3 p.n. Biorąc pod uwagę rodzaj czynności, stopień zawichości, czas potrzebny na jej dokonanie oraz nakład pracy notariusza (w którym to pojęciu mieszczą się także koszty dokonania czynności notarialnej), stawka taksy notarialnej za czynności wymienione w § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS została określona w sposób sprzeczny z tymi czterema wytycznymi. Sama natomiast wytyczna w postaci „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych” nie uzasadnia przyjęcia stawek taksy na poziomie ustalonym w kwestionowanych przepisach.

Zdaniem KRN, czynność polegająca na sporządzeniu aktu poświadczenia dziedziczenia lub protokołu dziedziczenia (§ 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS) w istotny sposób różni się od innych czynności notarialnych, co nie może pozostać bez wpływu na stawkę taksy notarialnej. W przypadku „klasycznych” czynności notarialnych postawa notariusza jest zasadniczo pasywna, tj. notariusz przyjmuje i rejestruje oświadczenia stron i nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne wady aktu. Natomiast w odniesieniu do protokołów dziedziczenia oraz aktów poświadczenia dziedziczenia notariusz wykonuje czynności zbliżone do czynności sędziego w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku, tj. ustala krąg osób upoważnionych do spadkobrania i tworzy dokument potwierdzający to uprawnienie. W konsekwencji notariusz winien tu zajmować pozycję bardziej aktywnej. W szczególności jego obowiązkiem jest ustalenie przy sporządzaniu protokołu dziedziczenia

– podobnie jak czyni to sąd w postępowaniu spadkowym – rzeczywistego kręgu osób powołanych do dziedziczenia (art. 95b i art. 95c p.n.). Podstawą tych ustaleń będą z reguły wypowiedzi stron oraz przedstawiane przez nie dokumenty, przy czym niejednokrotnie może okazać się konieczne wydobyć od stron informacji, które z ich punktu widzenia mogą nie mieć znaczenia dla sporządzanego aktu. Dalej idące obowiązki notariusza przy sporządzaniu aktu poświadczenia dziedziczenia prowadzą do tego, że zaostrożona jest odpowiedzialność notariusza z uwagi na podwyższony poziom staranności przy sporządzaniu tego typu aktów. Minister Sprawiedliwości, ustalając stawkę taksy za sporządzenie protokołu dziedziczenia oraz aktu poświadczenia dziedziczenia, nie wziął pod uwagę wskazanych wyżej rozszerzonych obowiązków notariuszy.

Kolejna wytyczna – „wartość przedmiotu czynności” – nie jest w pełni adekwatnym wzorcem kontroli, gdyż wartość spadku nie wpływa na zasady sporządzania protokołu dziedziczenia lub aktu poświadczenia dziedziczenia. Jednak KRN zauważyła, że ewentualny błąd notariusza w dokonaniu czynności będzie mieć tym poważniejsze skutki (o wymiarze finansowym) dla stron czynności, im większa będzie wartość spadku.

W ocenie wnioskodawcy, Minister Sprawiedliwości przywiązał natomiast nieproporcjonalnie dużą wagę do wytycznej w postaci „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych”. Tymczasem wytyczne zawarte w art. 5 § 3 p.n. mają co do zasady taką samą rangę. Nie można zatem przyjąć, że wytyczna w postaci „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych” jest normatywnie „ważniejsza” od takich wytycznych jak: rodzaj czynności, stopień zawłości czynności, nakład pracy notariusza lub czas przeznaczony na dokonanie czynności notarialnej. Nie oznacza to jednak, że interpretacja wytycznych będzie zawsze taka sama. Jeżeli chodzi o wytyczną „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych”, to KRN zwróciła uwagę na to, że w dalszym ciągu możliwe jest otrzymanie orzeczenia sądu powszechnego w przedmiocie potwierdzenia praw do spadku, a zatem nie ma (inaczej niż w przypadku np. umów przenoszących własność nieruchomości) przymusu formy notarialnej. Istnienie alternatywnej drogi uzyskania potwierdzenia praw do spadku i co za tym idzie brak przymusu notarialnego przy dokonywaniu czynności prowadzących do tego celu, prowadzi do wniosku, że wytyczną w postaci „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnej” należy interpretować inaczej niż w przypadku czynności, które formy takiej wymagają. W przypadku tych ostatnich nie jest w ogóle możliwe dokonanie czynności zamierzonej przez strony, a to powoduje, że działanie „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnej” może być silniejsze. Wyższa niż przyjęta w zaskarżonym rozporządzeniu stawka taksy notarialnej za protokół dziedziczenia i akt poświadczenia dziedziczenia nie pozbawiłaby nikogo możliwości uzyskania urzędowego stwierdzenia nabycia praw do spadku, gdyż zawsze alternatywą pozostanie niezbyt kosztowna (opłata sądowa wynosi 50 złotych), lecz niekoniecznie szybsza droga sądowa.

Notarialne protokoły i akty poświadczenia dziedziczenia poważnie ułatwiają osiągnięcie zamierzonego przez ustawodawcę efektu społecznego, tj. umożliwiają potwierdzenie prawa spadkobiercy do spadku, które następuje niejako „od ręki”, bez konieczności wielomiesięcznego niekiedy oczekiwania na termin sprawy w sądzie. Chodzi tu zatem nie tyle o „społeczny dostęp” do samej czynności notarialnej, ile o ułatwienie realizacji interesów prawnych jednostek w sferze prawa spadkowego. Względem na ten cel oraz istnienie alternatywnego środka prawnego pozwalającego na osiągnięcie zamierzonego rezultatu w postaci tradycyjnej drogi sądowej stanowi dodatkową barierę uniemożliwiającą organowi wydającemu akt wykonawczy określenie stawek taksy na poziomie nieadekwatnym do kosztów ponoszonych przez notariuszy. W każdym razie

„interes społeczny gwarantujący należyty dostęp do czynności notarialnych” nie sprzeciwia się przyjęciu stawek w wyższej wysokości, gdy nie prowadzi to do naruszenia interesów chronionych przez ustawodawcę, a sama instytucja stworzona została między innymi dla wygody obywateli.

Oceniając dostosowanie kwestionowanych przepisów do wytycznych: „stopnia zawilosci czynności notarialnej”, „nakładu pracy notariusza” i „czasu przeznaczanego na dokonanie czynności”, przypomnieć należy o konieczności „wyjścia” przez notariusza poza tradycyjne granice udziału w czynności notarialnej oraz o analogicznej roli notariusza i sędziego w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku. Przy tym prawodawca, ustalając zasady odpłatności za czynności dotychczas pozostające w domenie państwa (sądowy system potwierdzeń praw spadkowych), nie może kierować się takimi samymi kryteriami, jak przy regulowaniu wysokości opłat na rzecz organów władzy publicznej. O ile w przypadku ustalania opłat sądowych realny koszt dokonywanych czynności ma znaczenie drugorzędne (koszty te finansowane są z budżetu państwa), o tyle w przypadku powierzenia wykonywania takich czynności osobom wykonującym zawód zaufania publicznego, a ponadto będącym przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, rzeczywisty koszt czynności ma dużo większe znaczenie. Granicą, której Minister Sprawiedliwości nie powinien przekroczyć, są przeciętne koszty związane ze sporządzeniem protokołu dziedziczenia oraz aktu poświadczenia dziedziczenia powiększone o uzasadniony zysk, dla którego w ogóle prowadzona jest działalność gospodarcza. Oceniając legalność kwestionowanych przepisów w świetle ustawowych wytycznych, przyjąć należy za punkt wyjścia zasadę, zgodnie z którą stawka taksy powinna być adekwatna do kosztów ponoszonych przez kancelarie notarialne w związku z dokonywaną czynnością. Realizacja zasady pomocniczości nie może bowiem prowadzić do obciążania w całości lub w znacznej części kosztami zadań publicznych osób działających na własny rachunek i niewynagradzanych przez państwo.

Wnioskodawca podkreślił, że nie każdy akt poświadczenia dziedziczenia wymagać będzie analizy jedynie kilku dokumentów (tj. aktu zgonu spadkodawcy, aktów urodzenia i czasami aktów małżeństwa spadkobierców). Może się bowiem okazać, że wydanie aktu poświadczenia dziedziczenia zależeć będzie od przesłanek ocennych, co przewidział sam ustawodawca. Zgodnie z art. 95e § 1 p.n., po spisaniu protokołu dziedziczenia notariusz sporządza akt poświadczenia dziedziczenia tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości co do osoby spadkobiercy i wysokości udziałów w spadku. Wystąpienie tych wątpliwości jest przeszkodą w sporządzeniu aktu poświadczenia dziedziczenia. To samo dotyczy sytuacji, w której „w toku sporządzania protokołu dziedziczenia ujawnią się okoliczności wskazujące, że przy jego sporządzeniu nie były obecne wszystkie osoby, które mogą wchodzić w rachubę jako spadkobiercy ustawowi lub testamentowi albo istnieją lub istniały testamenty, które nie zostały otwarte i ogłoszone” (art. 95e § 2 pkt 2 p.n.). W każdym razie utożsamianie ogółu czynności notarialnych, związanych z protokołem dziedziczenia i aktem poświadczenia dziedziczenia, z prostym przystawieniem przez notariusza pieczęci z godłem Rzeczypospolitej byłoby nieuprawnione.

Krajowa Rada Notarialna wywiodła, że ogół czynności związanych z uzyskaniem poświadczenia dziedziczenia obejmuje dwie czynności notarialne, którymi są spisanie protokołu dziedziczenia (art. 79 pkt 4 w związku z art. 95b i art. 104 § 3 p.n.) oraz sporządzenie aktu poświadczenia dziedziczenia ustawowego lub testamentowego albo uzupełniającego aktu poświadczenia dziedziczenia w zakresie spadkobierców dziedziczących gospodarstwo rolne (art. 79 pkt 1a w związku z art. 95e § 1 p.n.). Protokół dziedziczenia obejmuje żądanie poświadczenia dziedziczenia wyrażone przez strony czynności, oświadczenia (w zależności od tego, czy upłynęło 6 miesięcy od otwarcia spadku – sześć lub siedem oświadczeń), wzmiankę o pouczeniu przez notariusza o

odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń oraz wzmiankę o sporządzeniu aktu poświadczenia dziedziczenia. Protokół dziedziczenia jest podstawą sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, której to czynności z reguły dokona ten sam notariusz. Akt poświadczenia dziedziczenia powinien zawierać dane szczegółowo wskazane w art. 95f § 1 p.n. Oprócz czynności notarialnych, poświadczenie dziedziczenia wymaga jeszcze wykonania dwóch czynności technicznych, nierozłącznie związanych z tymi pierwszymi, tj. wpisu do rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia (art. 95h § 1 p.n.) oraz – w sytuacjach gdy może powstać zobowiązanie podatkowe – zgłoszenia tego faktu organom podatkowym.

Wnioskodawca określił szacunkowo czas potrzebny na wydanie przez sąd postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku na minimum 1,5 godziny (włączając w to czynności biura podawczego w sądzie, pracę sekretariatu i sędziego). Koszty pracy na jedną sprawę spadkową wynoszą 103,20 zł. Po dodaniu kosztów ogólnych otrzymujemy kwotę 309,60 zł jako minimalny koszt jednej sprawy o stwierdzenie nabycia spadku. Ponieważ opłata sądowa od wniosku o stwierdzenie nabycia spadku wynosi 50 złotych (art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. Nr 167, poz. 1398, ze zm.), do jednej sprawy Skarb Państwa dopłaca co najmniej 259,60 zł. Z dokonanego rozliczenia wynika, że ustawodawca, stwarzając możliwość stwierdzenia nabycia spadku na drodze innej niż sądowa, nie tylko ułatwił w ten sposób obywatelom wykazanie praw do spadku, lecz także zmniejszył obciążenia budżetowe. Powyższe nie może pozostać bez wpływu na ocenę legalności zaskarżonego przepisu.

Czas pracy konieczny do sporządzenia przez notariusza protokołu dziedziczenia, aktu poświadczenia dziedziczenia oraz związane z nimi czynności techniczne wynosi według szacunków wnioskodawcy łącznie co najmniej 2 godziny i 6 minut, przy czym kalkulacja ta nie bierze pod uwagę przypadków, w których konieczne będzie bardziej szczegółowe wyjaśnienie stronom istoty dokonywanej czynności. Przy założeniu, że miesięczne koszty prowadzenia kancelarii notarialnej zatrudniającej trzech pracowników to kwota 23 100 zł, jedna godzina pracy kancelarii wynosi 145 zł. Koszt ponoszony przez kancelarię notarialną w związku z protokołem dziedziczenia i aktem poświadczenia dziedziczenia jest zbliżony zatem do minimalnego kosztu postępowania spadkowego przed sądem i wynosi 304,50 zł.

Powyższe oznacza, w ocenie wnioskodawcy, że przyjęte w kwestionowanych przepisach stawki taksy notarialnej są znacznie niższe niż rzeczywiste koszty obu czynności. Tym samym notariusz sporządzający protokół dziedziczenia oraz akt poświadczenia dziedziczenia będzie ponosił stratę. Jednocześnie w tym kontekście nie jest dopuszczalne wyliczanie ewentualnej tzw. dochodowości notariatu jako całości, ponieważ poszczególnych notariuszy dokonujących czynności nie łączy żadna więź gospodarcza. Każdy z nich prowadzi odrębną działalność na własny rachunek i z tego punktu widzenia nawet pojedyncza czynność notarialna nie powinna przynosić straty. Biorąc pod uwagę, że art. 95i § 1 p.n. nałożył na samorząd notarialny obowiązek utworzenia systemu informatycznego bez jednoczesnego wskazania źródeł finansowania tego systemu, można przyjąć, że ustawodawca przerzucił znaczną część ciężarów związanych z poświadczaniem dziedziczenia na notariuszy oraz na ich samorząd zawodowy.

2. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2009 r. wniosek KRN z 23 marca 2009 r. został dołączony do wniosku KRN z 10 marca 2008 r. w celu ich łącznego rozpoznania, ze względu na tożsamość przedmiotową.

3. Pismem z 22 października 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) § 3 pkt 5-7, § 6 pkt 14-17, § 13 pkt 1 lit. a oraz § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające, są zgodne z art. 5 § 3 p.n.;

2) § 3 pkt 7 oraz § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające, są zgodne z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Minister Sprawiedliwości wyraził pogląd, zgodnie z którym z delegacji ustawowej zawartej w art. 5 § 3 p.n. nie wynika wniosek, że raz określone stawki taksy notarialnej nie mogą być zmienione. Jednocześnie jednak art. 5 § 3 p.n. nie wskazuje okoliczności, których zmiana uzasadnia zweryfikowanie wysokości stawek taksy notarialnej. Sam wnioskodawca dopuszcza taką zmianę (wzrost stawek) z powodu inflacji, chociaż taka przesłanka nie jest wymieniona w delegacji ustawowej.

Jak wskazał Minister Sprawiedliwości, analiza art. 5 § 3 p.n. prowadzi do wniosku, że wytyczne wynikające z delegacji ustawowej nie mogą być interpretowane bez uwzględnienia takich czynników, jak rozwój gospodarczy kraju, poszerzenie rynku obrotu nieruchomościami i rosące zapotrzebowanie na usługi notarialne w tej dziedzinie oraz dynamika samych czynności notarialnych (co zostało podniesienie w uzasadnianiu rozporządzenia zmieniającego). W okresie ostatnich pięciu lat nastąpił bardzo wysoki (ponad dwukrotny) wzrost cen nieruchomości, a w związku z tym dwukrotnie wzrosły koszty związane z notarialną obsługą umów nabywania nieruchomości, w tym lokalowych, zabudowanych budynkami mieszkalnymi oraz niezabudowanych działek budowlanych.

Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na pewną sprzeczność wynikającą z treści wniosku KRN. Z jednej strony bowiem podniesiono, że wszystkie przesłanki wynikające z art. 5 § 3 p.n. są równoważne, z drugiej strony zaś przypisuje się decydujące znaczenie „wartości przedmiotu czynności notarialnej”, która nie uzasadnia obniżenia taksy notarialnej. Wnioskodawca uznał również, że wszystkie czynności, w odniesieniu do których wprowadzono obniżone stawki taksy notarialnej, są skomplikowane i wymagają znacznego nakładu pracy i wiedzy notariusza, co przemawia przeciwko obniżeniu taksy notarialnej. Z kolei nawet jeśli przesłanka interesu społecznego uzasadniała obniżenie taksy, to sprzeciwiały się temu pozostałe wytyczne. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, powyższa argumentacja wskazuje, że sam wnioskodawca dokonał pewnej gradacji wytycznych ustawowych.

Minister Sprawiedliwości zauważył również, że wynagrodzenie notariusza jest ustalane albo na podstawie stawki stałej, albo na podstawie stawki obliczonej od wartości przedmiotu czynności notarialnej. Jednak wartość ta często ma bardzo niewielki związek z nakładem pracy notariusza. Widać to szczególnie na przykładzie pierwotnego i wtórnego obrotu nieruchomościami. Otóż notariusz zajmujący się sporządzaniem umów na rynku pierwotnym, tzn. umów sprzedaży mieszkań wybudowanych przez dewelopera, zazwyczaj sporządza od kilkunastu do kilkuset jednorodziejowych umów. Umowy te różnią się między sobą w zasadzie jedynie danymi personalnymi nabywcy, oznaczeniem lokalu i ewentualnie ceną. Nakład pracy notariusza przy sporządzaniu kolejnych umów jest zatem niewielki w porównaniu z nakładem pracy notariusza, który sporządza jednorazową umowę sprzedaży na rynku wtórnym. Wobec tego nie zawsze wartość przedmiotu czynności notarialnej determinuje wysoki nakład pracy notariusza, nie zawsze też oznacza skomplikowanie sprawy.

W świetle powyższego Minister Sprawiedliwości stwierdził, że przy ustalaniu wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej właściwych dla danej czynności istotne jest umiejętne wyważenie ustawowych wytycznych wynikających z art. 5 § 3 p.n., dlatego brak jest podstaw do przyjęcia, że Minister Sprawiedliwości, obniżając wysokość taksy

notarialnej w stosunku do określonych czynności notarialnych (a nie generalnie dla wszystkich czynności notarialnych), nieprawidłowo wykonał delegację ustawową.

Ponadto Minister Sprawiedliwości podkreślił, że rozporządzenie zmieniające, co wynika z uzasadnienia projektu, zostało opracowane na podstawie propozycji i uwag Stowarzyszenia Notariuszy RP, aby obniżenie wysokości maksymalnej stawki taksy notarialnej dotyczyło nie wszystkich czynności, przy których dokonywaniu taksa jest obliczana od wartości przedmiotu czynności notarialnej, ale tylko w stosunku do określonych czynności notarialnych w zakresie obrotu nieruchomościami.

Minister Sprawiedliwości zaznaczył również, że wbrew wywodom wnioskodawcy obniżenie stawek taksy notarialnej nie nastąpiło „w dowolny sposób” i „w dowolnej wysokości”, ale na podstawie ściśle określonych założeń, szeroko omówionych w uzasadnieniu rozporządzenia zmieniającego, i przy uwzględnieniu ustawowych wytycznych wynikających z art. 5 § 3 p.n.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, w Polsce istnieje najsilniejszy tzw. przymus notarialny w porównaniu do innych krajów notariatu łańcuskiego. Umowa dotycząca przeniesienia własności nieruchomości musi być zawarta w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności bezwzględnej, a więc uczestnicy obrotu prawnego nie mogą podjąć decyzji o wyborze innych sposobów osiągnięcia zamierzonych skutków prawnych. „Należyty dostęp do czynności notarialnych” koncentruje się nie tylko wokół tego, czy stronę w ogóle stać na poniesienie kosztów notarialnych, ale czy te koszty nie są dla niej nadmiernym obciążeniem, także w kontekście aktualnej sytuacji finansowej społeczeństwa. Nie bez znaczenia jest również to, że choć zgodnie z art. 5 § 1 p.n. notariuszowi za dokonanie czynności notarialnych przysługuje wynagrodzenie określone na podstawie umowy ze stronami czynności, nie wyższe niż maksymalne stawki taksy notarialnej właściwe dla danej czynności, to w praktyce odstępstwo od stawek maksymalnych zdarza się niezwykle rzadko, co wynika także ze stanowiska samego samorządu notarialnego, który propozycję niższego wynagrodzenia traktuje jako przejaw nieuczciwej konkurencji. Podnieść należy również to, że z raportu nr COMP/2006/D3/003 opracowanego przez Centrum Europejskiego Prawa i Polityki Uniwersytetu w Bremie (dane z 2005 r.) wynika wniosek, zgodnie z którym w przypadku zakupu średniego mieszkania, biorąc pod uwagę średni roczny poziom zarobków netto (w Polsce najniższy na 20 państw objętych raportem), cena usługi notarialnej w Polsce jest jedną z najwyższych w Europie (miejsce osiemnaste na dwadzieścia klasyfikowanych).

Niezależnie od powyższego Minister Sprawiedliwości podkreślił, że w przypadku czynności określonych w § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS podstawą obliczenia stawki taksy jest nadal wartość przedmiotu czynności notarialnej. W okresie ostatnich pięciu lat nastąpił znaczący, ponad dwukrotny, wzrost cen nieruchomości, a co za tym idzie wzrost wynagrodzeń notariuszy obliczanych od wartości transakcji. Obniżenie o połowę taksy notarialnej w tym zakresie prowadzi zatem *de facto* do przywrócenia wynagrodzeń obowiązujących wcześniej.

Minister Sprawiedliwości przypomniał, że zdaniem wnioskodawcy, obniżenie stawek taksy notarialnej w przypadku czynności, których wartość jest wyższa niż 60 000 zł (§ 3 pkt 5-7 rozporządzenia MS) nie ułatwi realizacji „nagłaśnianego” celu nowelizacji, jakim jest przede wszystkim ułatwienie dostępu mniej zamożnym obywatelom do notariuszy, mniej zamożni obywatele bowiem dokonywać będą czynności notarialnych o mniejszej wartości (np. do 60 000 zł). W ocenie Ministra Sprawiedliwości, z powyższym stwierdzeniem nie sposób się zgodzić. Nie powinno budzić wątpliwości, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nawet dla obywateli mniej zamożnych to wydatek z reguły przekraczający 60 000 zł. Na zakup mieszkania czy domu, szczególnie w dużych miastach, trzeba przeznaczyć z reguły kilkaset tysięcy złotych.

Określenie górnej granicy maksymalnej stawki na stałą kwotę (10 000 zł – § 3 pkt 7 rozporządzenia MS) – wbrew wywodom wnioskodawcy – w żadnym razie nie narusza delegacji ustawowej. Zgodnie z art. 5 § 3 p.n. maksymalna stawka za czynność notarialną nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku, co nie oznacza, że ma wynosić dokładnie tyle. Zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości wynikający z delegacji ustawowej nie ogranicza zatem możliwości określenia maksymalnej wysokości taksy notarialnej, zabrania mu jedynie przekroczenia określonego pułapu.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, bezzasadny jest zarzut, że obniżenie wysokości taksy notarialnej nie powinno dotyczyć w szczególności tzw. umów deweloperskich (§ 6 pkt 14 rozporządzenia MS). Umowy te różnią się między sobą w zasadzie jedynie danymi personalnymi nabywcy, oznaczeniem lokalu i ewentualnie ceną. Nakład pracy notariusza przy sporządzaniu kolejnych tego typu umów jest zatem niewielki. Wbrew stanowisku wnioskodawcy, nie są to również umowy czasochłonne, skoro, jak wynika z protokółów wizytacji kancelarii notarialnych, jednego dnia notariusze sporządzają od kilkunastu do nawet kilkudziesięciu umów deweloperskich. Także w przypadku czynności określonych w § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS brak jest podstaw do przyjęcia, by nakład pracy notariusza był szczególnie wysoki i w związku z tym przemawiał przeciwko obniżeniu taksy.

Minister Sprawiedliwości nie podzielił również stanowiska KRN, że w przypadku czynności określonych w § 13 pkt 1 lit. a rozporządzenia MS (poświadczenie własnoręczności podpisu) i w § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS (sporządzenie protestu) decydujące znaczenie przy określaniu wysokości taksy notarialnej powinna mieć wartość przedmiotu czynności notarialnej. Wnioskodawca nie przedstawił żadnego racjonalnego uzasadnienia, dlaczego przy tak prostych czynnościach taksa powinna być uzależniona wyłącznie od wartości przedmiotu czynności notarialnej. W omawianych przypadkach wartość przedmiotu czynności notarialnej ma też niewielki związek z nakładem pracy notariusza. Nawet jeśli się zdarzy, że w powyższej kategorii wystąpią czynności bardziej skomplikowane, które będą wymagały większego nakładu pracy (jako przykład wnioskodawca podaje protest weksla w języku obcym), to nie oznacza, że należy podnieść taksę notarialną dla wszystkich czynności danego rodzaju. Ewentualnie może to stanowić postulat dla określenia innej (wyższej) stawki dla tej konkretnej czynności. Na marginesie wskazać należy, że protesty weksli stanowią znikomy odsetek czynności notarialnych, w 2006 r. notariusze sporządzili 61 protestów weksli, w 2007 r. – 112.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasad przyzwoitej legislacji przez § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS, Minister Sprawiedliwości wywiódł, że odwołanie się do definicji zawartych w innych ustawach nie narusza tych zasad, ze względu na szczegółowość owego odwołania. Również występujące po stronie wnioskodawcy wątpliwości interpretacyjne nie przesądzają o niekonstytucyjności powyższej regulacji. Trudno podzielić stanowisko KRN, że konstrukcja powyższych przepisów jest niejasna i uniemożliwia logiczną interpretację. Wadliwości legislacyjnej nie uzasadnia też zmiana dotychczasowej zasady w wyjątek. W istocie zarzut ten sprowadza się do zakwestionowania zakresu czynności (dodanie § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS), przy których sporządzaniu maksymalna stawka została ustalona w wysokości połowy stawki podstawowej, określonej w § 3 rozporządzenia MS. Sama ilość takich czynności nie narusza zasad prawidłowej legislacji. Poprawna legislacja wymaga relacji: zasada ogólna – wyjątek o charakterze pojęciowym, a nie statystycznym. Wymóg ten w przypadku omawianej regulacji został spełniony.

W zakresie zarzutu nieproporcjonalnej ingerencji kwestionowanych przepisów w uprawnienia notariuszy i przez to nieuwzględnienie ich interesów w należyтым stopniu

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że wniosek nie zawiera wyczerpującego uzasadnienia oraz wskazania tego, jakie rozwiązania uwzględniłyby należycie interesy notariuszy.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, by kwestionowane regulacje zagrażały ekonomicznym podstawom funkcjonowania kancelarii notarialnych. Aspekt dochodów notariuszy był wzięty pod uwagę przy opracowywaniu rozporządzenia zmieniającego w zakresie tego, czy i jak proponowane zmiany wpłyną na te dochody. W uzasadnieniu jego projektu przedstawiono analizę Ministerstwa Finansów dokonaną na podstawie deklaracji podatkowych – rozliczenia roczne pochodzące z PIT 36L (podatek liniowy) za 2005 r. Z danych tych wynika, że w roku 2005:

- średni roczny przychód notariusza wyniósł 547 800 zł,
- średni roczny koszt prowadzenia kancelarii wyniósł 186 700 zł,
- średni roczny dochód do opodatkowania notariusza wyniósł 361 100 zł,
- średni miesięczny przychód notariusza wyniósł 45 700 zł,
- średni miesięczny koszt prowadzenia kancelarii wyniósł 15 600 zł,
- średni miesięczny dochód do opodatkowania notariusza wyniósł 30 100 zł.

Dodatkowo wyeksponowano, że zdecydowana większość notariuszy rozlicza się z tytułu podatku dochodowego na podstawie podatku liniowego. Podatek ten wynosi 19%, jest podatkiem płaconym na zasadach korzystniejszych niż podatek płacony przez inne osoby fizyczne. Pozostający zatem do dyspozycji notariusza dochód po opodatkowaniu jest większy niż innych osób fizycznych osiągających podobny przychód. Dochód ten wyliczono na 24 381 zł, a po wprowadzeniu zmian w zakresie maksymalnych stawek taksy notarialnej kwestionowanym rozporządzeniem – dochód ten określono na ok. 15 147 zł. Wobec tego brak jest uzasadnionych podstaw do stwierdzenia, że określone w kwestionowanej regulacji maksymalne stawki taksy notarialnej nie zapewniają notariuszom wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu, zakresowi obowiązków oraz pokryciu kosztów utrzymania kancelarii i składek na ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

4. Dodatkowe stanowisko w sprawie, w związku z zarzutami zawartymi we wniosku KRN z 23 marca 2009 r., Minister Sprawiedliwości zajął w piśmie z 17 lipca 2009 r. W piśmie tym wniósł o stwierdzenie, że § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS jest zgodny z art. 5 § 3 p.n.

Minister Sprawiedliwości nie podzielił zarzutu, że kwestionowane przepisy wydane zostały niezgodnie z wytycznymi dotyczącymi treści rozporządzenia wskazanymi w art. 5 § 3 p.n. Przede wszystkim podkreślił, że suma stawek taksy notarialnej z tytułu czynności określonych w § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS trzykrotnie przekracza wysokość opłaty sądowej pobieranej od wniosku o stwierdzenie nabycia spadku. Ponadto, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, czynności notarialne polegające na sporządzeniu protokołu dziedziczenia i aktu poświadczenia dziedziczenia nie wymagają znacznego nakładu pracy. Przy wykonywaniu tych czynności rola notariusza sprowadza się do przyjęcia przedłożonych przez strony dokumentów, m.in. odpisów skróconych aktów: małżeństwa, zgonu, urodzenia oraz przyjęciu oświadczeń spadkobierców, a następnie do potwierdzenia praw tych osób do spadku. W tym kontekście niezrozumiałe jest twierdzenie KRN o konieczności „wydobycia od stron informacji, co do których strony są (błędnie) przekonane o braku ich znaczenia dla sporządzanego aktu”. Wnioskodawca nie sprecyzował, jakich kwestii te informacje miałyby dotyczyć.

Minister Sprawiedliwości uznał za niezasadny argument wnioskującego o bliżej niesprecyzowanej zastrzonej odpowiedzialności notariusza, z uwagi na konieczność zachowania podwyższonego poziomu staranności przy sporządzaniu aktów poświadczenia

dziedziczenia. Bez wątpienia „podwyższony poziom staranności notariusza” nie może być przesłanką wpływającą na wysokość taksy, gdyż na notariuszu zawsze ciąży obowiązek dołożenia jak najwyższej staranności przy sporządzaniu każdej czynności notarialnej, bez względu na jej rodzaj. Ponadto Minister Sprawiedliwości zauważył, że we wniosku KRN wskazano: „potwierdzenie prawa spadkobiercy do spadku następuje niejako od ręki”, co uzasadnia zaprezentowany wcześniej wniosek, iż ten rodzaj czynności nie wymaga zwiększonego nakładu pracy notariusza.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, wytyczna „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych” została wnikliwie rozważona i znalazła swe odzwierciedlenie w rozporządzeniu MS. Niezasadne jest prezentowane przez wnioskodawcę stanowisko, że brak „przymusu notarialnego” dotyczącego uzyskiwania potwierdzenia praw do spadku i pozostawienie drogi alternatywnej (postępowania sądowego) powinno znaleźć swe odzwierciedlenie w wysokości stawki taksy notarialnej. Twierdzenie, że wyższa stawka taksy notarialnej za tego typu czynności notarialne nie pozbawiłaby nikogo alternatywnej i tańszej drogi postępowania sądowego, jest sprzeczne z zasadniczym celem wprowadzenia instytucji notarialnego poświadczenia dziedziczenia, którym było umożliwienie szybszego załatwienia sprawy stwierdzenia nabycia spadku. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, niezasadne jest także stanowisko KRN o braku zależności pomiędzy wysokością stawki notarialnej za daną czynność notarialną a zainteresowaniem tą czynnością klientów oraz zapewnieniem powszechnej dostępności do tego typu czynności. Poszerzenie zakresu katalogu czynności notarialnych wskazanych w art. 79 p.n. miało na celu przede wszystkim zapewnić obywatelom możliwość wyboru „instytucji”, która będzie właściwa do załatwienia sprawy stwierdzenia nabycia spadku. Właśnie odpowiednia wysokość stawki za tego typu czynności zapewnić ma powszechną do nich dostępność. Poza tym regulacja ta ma na celu odciążenie sądów od spraw drobnych i nieskomplikowanych, w których występuje konsensus stron. Mając na uwadze to, że instytucja aktu poświadczenia dziedziczenia stworzona została m.in. dla wygody obywateli, nie można przez ustalenie wygórowanych stawek taksy notarialnej uniemożliwić obywatelowi skorzystanie z takiego rozwiązania.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia wytycznych: „stopnia zawłości czynności notarialnej”, „nakładu pracy notariusza” i „czasu przeznaczanego na dokonanie czynności”, Minister Sprawiedliwości podkreślił, że notariuszom powierzono jedynie sprawy o nieskomplikowanym stanie prawnym i faktycznym, niesporne, które nie wymagają poświęcenia dużego nakładu i czasu pracy na dokonanie tych czynności (art. 95a i następnne p.n.). Notariusz, po dokonaniu analizy dokumentów przedstawionych przez strony, może nabrać wątpliwości i nie sporządzić aktu poświadczenia dziedziczenia. Wówczas przysługiwać mu będzie wynagrodzenie za sporządzenie protokołu poświadczenia dziedziczenia, uwzględniające m.in. jego nakład i czas pracy. Otrzyma w ten sposób wynagrodzenie za dokonanie analizy prawnej przedstawionej mu sprawy, za jej wstępną ocenę. Powyższe ma na celu wyeliminowanie sytuacji, w której notariusz po sporządzeniu protokołu dziedziczenia i ustaleniu, że brak jest przesłanek do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, nie otrzymałby wynagrodzenia.

Dodatkowo Minister Sprawiedliwości wskazał, że akty poświadczenia dziedziczenia co do zasady są jednorodnjowe. W związku z powyższym, wbrew stanowisku wnioskującego, nie są to czynności czasochłonne. Notariusz nie gromadzi sam dokumentów niezbędnych do dokonania czynności – aktu poświadczenia dziedziczenia, lecz jedynie zapoznaje się z dokumentami przedstawianymi przez strony. Nawet jeśli zdarzy się, że w powyższej kategorii spraw wystąpią czynności bardziej skomplikowane, które będą wymagały większego nakładu i czasu pracy notariusza (np. z uwagi na szerszy

krąg spadkobierców), nie oznacza to jeszcze, że należy podnieść takse notarialną dla wszystkich czynności danego rodzaju.

Minister Sprawiedliwości stwierdził również, że kwestionowane przepisy (wydane, co wyżej wykazano, zgodnie z wytycznymi wynikającymi z art. 5 § 3 p.n.) w żaden sposób nie zagrażają ekonomicznym podstawom funkcjonowania kancelarii notarialnych. Aspekt dochodów notariuszy został wzięty pod uwagę przy opracowywaniu rozporządzenia MS, w zakresie odnoszącym się do tego, czy i w jaki sposób proponowane rozwiązania wpłyną na dochody notariuszy.

Odnosząc się do przedstawionych we wniosku KRN wyliczeń kosztów postępowania sądowego w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku oraz kosztów sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia, Minister Sprawiedliwości wskazał, że ministerstwo nie prowadziło analiz w zakresie ustalenia średniego czasu trwania i kosztów pracy niezbędnej do załatwienia sprawy o stwierdzenie nabycia spadku, które posłużyć mogłyby do porównań z czasem trwania i kosztami czynności notarialnych sporządzenia protokołu dziedziczenia i aktu poświadczenia dziedziczenia. Trudno zatem ustosunkować się do wyliczeń zawartych we wniosku. Niemniej jednak nie można uznać, że są one miarodajne, albowiem nie zostały poparte jakimikolwiek analizami. Wydaje się, że dane te wskazane zostały w sposób całkowicie dowolny.

5. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie w piśmie z 27 grudnia 2010 r., w którym wniósł o stwierdzenie, że:

1) § 3 pkt 5-7, § 6 pkt 14-17, § 13 pkt 1 lit. a oraz § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające, są zgodne z art. 5 § 3 p.n.;

2) § 3 pkt 7 oraz § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające, są zgodne z art. 2 Konstytucji;

3) § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS jest zgodny z art. 5 § 3 p.n.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny odniósł się w pierwszej kolejności do zarzutu niezgodności § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS z zasadą demokratycznego państwa prawnego przez naruszenie zasad prawidłowej legislacji. W związku z tym przypomniał, że nieprawidłowa legislacja tylko wyjątkowo może zadecydować o naruszeniu art. 2 Konstytucji, a mianowicie tylko wtedy, gdy przepis nie daje możliwości – przy użyciu ogólnie aprobowanych technik wykładni – ustalenia jego znaczenia. Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie przedstawił argumentów uzasadniających tezę o tak drastycznym czy też ewidentnym naruszeniu przez kwestionowane przepisy wskazanego wzorca kontroli. Ponadto odesłania sformułowane w zakwestionowanych przepisach są dozwolonym instrumentem techniki legislacyjnej i czynią zadość wymogom zawartym w § 156-160 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Natomiast ocena dotycząca stosowania odesłań w praktyce nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jako tzw. ustawodawcy negatywnego, zwłaszcza w aspekcie podnoszonego przez KRN zarzutu, że przepisy nakładają „zadanie przekraczające kompetencje notariusza i zakres jego wiedzy”. Znajomość przepisów prawa i umiejętność prawidłowego ich stosowania przez notariuszy nierozdzielnie łączy się bowiem ze sprawowaniem powierzonej im władzy publicznej w sferze obrotu prawnego. Ewentualne zaś wątpliwości powinny być eliminowane za pomocą reguł wykładni i reguł kolizyjnych stosowanych w praktyce egzekucji przepisów prawnych. Dodatkowo Prokurator Generalny podniósł, że przy wykonywaniu czynności notarialnych notariusz jest obowiązany do zachowania szczególnej staranności. W tym też zakresie korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Obowiązek zachowania szczególnej staranności jest

konsekwencją powagi czynności notarialnych i ich skutków prawnych, jak również stanowi logiczną konsekwencję nałożonych na notariusza obowiązków. Notariusz nie może zasłaniać się nieznajomością prawa, jeśli do jego ustawowych obowiązków należy czuwanie przy dokonywaniu czynności notarialnych nad należyтым zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne, udzielanie stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej, odmowa dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem. Przy tak ukształtowanych obowiązkach ustawowych notariusza podstawową kwestią jest znajomość przepisów prawnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, rzeczywistym przedmiotem krytyki KRN jest obniżka stawek taksy notarialnej, która objęła czynności określone w § 3 pkt 5-7, § 6 pkt 14-17, § 13 pkt 1 lit. a oraz § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia MS, jak również niski poziom taksy przyjęty w § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS. Prawodawca jest podmiotem upoważnionym do stanowienia, zmiany i uchylania aktów normatywnych, także na niekorzyść obywateli lub podmiotów gospodarczych, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją. Prokurator Generalny nie zgodził się również z tezą wnioskodawcy, że od 30 czerwca 2004 r. (data wejścia w życie rozporządzenia MS) do 27 września 2007 r. (data wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego) nie zaszły jakiegokolwiek okoliczności uzasadniające zmniejszenie wysokości stawek taksy notarialnej, a wręcz przeciwnie – ze względu na inflację stawki te raczej powinny wzrosnąć. W tym kontekście Prokurator Generalny przywołał informacje przedstawione przez Główny Urząd Statystyczny, z których wynika, że do 2005 r. istniała dosyć stabilna sytuacja na rynku nieruchomości w Polsce, rok 2007 zaś cechował się umiarkowaną tendencją wzrostową w liczbie transakcji ogółem oraz silną tendencją wzrostu wartości transakcji, wywołaną znaczącym wzrostem cen nieruchomości, głównie w granicach miast, oraz blisko 100% wzrostem ich wartości w stosunku do 2003 r.

Reasumując, Prokurator Generalny stanął na stanowisku, zgodnie z którym kwestionowane przepisy zostały wydane z dochowaniem prawidłowego trybu. Jednocześnie przy ich wydawaniu organy współuczestniczące (Minister Sprawiedliwości i Minister Finansów) nie przekroczyły granic posiadanej swobody normodawczej, wynikającej z przepisu upoważniającego. Dokonały bowiem prawidłowej wykładni wytycznych zawartych w art. 5 § 3 p.n., określając w kwestionowanych przepisach nowe stawki taksy, po uprzednim stosownym wyważeniu – z jednej strony – interesu społecznego z uwzględnieniem zmian na rynku obrotu nieruchomościami, a z drugiej – interesów samych notariuszy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności w § 3 pkt 7 oraz § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS, Prokurator Generalny zauważył, że sformułowano go w związku z art. 2 Konstytucji. Tymczasem zasadę proporcjonalności statuuje w sposób samodzielny i całościowy art. 31 ust. 3 Konstytucji, którego wnioskodawca nie powołał. Nie określił też tego, jakie konkretnie wartości pozostają w konflikcie. Z uwagi na to, że wnioskodawca nie uzasadnił naruszenia zasady proporcjonalności, nie doszło do obalenia domniemania konstytucyjności § 3 pkt 7 oraz § 6 pkt 14-17 rozporządzenia MS.

II

Na rozprawie 7 lipca 2011 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności przepisów aktów prawnych niższej rangi z przepisami aktów mających wyższą rangę w konstytucyjnej hierarchii aktów normatywnych. Legitymacja tych podmiotów, podobnie jak innych enumeratywnie wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji, ma jednak charakter ograniczony. W szczególności jest ona węższa aniżeli uprawnienie przyznane podmiotom wskazanym w punkcie pierwszym powołanego przepisu Konstytucji. Stosownie do art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty wyliczone w ust. 1 pkt 3-5 mogą wystąpić z wnioskiem, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Przy tym skoro w zestawieniu z poprzednio obowiązującym stanem prawnym w Konstytucji z 1997 r. nastąpiło istotne rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do domagania się kontroli konstytucyjnej (w szczególności przez wprowadzenie instytucji skargi konstytucyjnej oraz pytań prawnych), to nie ma potrzeby jego dalszego zwiększania przez rozszerzającą wykładnię obowiązujących przepisów, w tym przede wszystkim art. 191 ust. 2 Konstytucji. Znajduje to uzasadnienie zwłaszcza w warunkach demokratycznego państwa prawnego, w którym funkcjonują demokratycznie powołane i prawnie określone instytucje i procedury ochrony praw ogółu obywateli oraz kontroli zgodności działań parlamentu z prawem i interesem ogólnospołecznym (zob. postanowienie TK z 12 listopada 2003 r., sygn. Tw 14/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 205).

Pewnych wskazówek istotnych dla interpretacji zwrotu „sprawy objęte zakresem działania” dostarcza już art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nieprzypadkowo w jednym przepisie przyznano uprawnienia do występowania z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm ogólnokrajowym organom związków zawodowych, władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych. Oznacza to bowiem, że intencją ustrojodawcy było objęcie ochroną tylko takich interesów tychże podmiotów, „które mają pewien wspólny mianownik”. Są to – odpowiednio – interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu (por. postanowienia TK z: 17 marca 2003 r., sygn. Tw 63/02, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 11; 25 lutego 2003 r., sygn. Tw 77/02, OTK ZU nr 3/B/2003, poz. 163; 19 marca 2003 r., sygn. Tw 73/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 80; 21 maja 2003 r., sygn. Tw 6/03, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 85; w szczególności postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 28 stycznia 2004 r., sygn. Tw 74/02, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 2). Zatem legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, koncentruje się wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień (zob. postanowienie TK z 8 stycznia 2008 r., sygn. Tw 39/07, OTK ZU nr 2/B/2008, poz. 48).

Jak przyjmuje się w literaturze, zakres działania danej jednostki organizacyjnej obejmuje wyliczenie spraw (zagadnień), jakimi może i powinna się ona zajmować (zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 41). Tym samym jest to określenie rzeczowego zakresu spraw, w których dany podmiot realizuje swoje kompetencje (por. W. Góralczyk jr, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 42). Zakres działania, w szczególności ten, o którym mówi art. 191 ust. 2 Konstytucji, musi być normatywnie wyznaczony, a zatem musi wynikać z Konstytucji, ustawy lub statutu, o ile ustawa zezwala na jego statutowe doprecyzowanie (zob. postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr

2/A/2002, poz. 21). Niemniej jednak samo wyznaczenie w prawie zakresu działania nie stanowi wystarczającej podstawy podejmowania wiążących inne podmioty działań o charakterze publicznoprawnym (por. D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3/1988, s. 77). W tym celu konieczne jest wskazanie kompetencji, a zatem upoważnienie organu do podjęcia prawem określonego typu czynności (np. złożenia wniosku na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

Odnosząc powyższe ustalenia do Krajowej Rady Notarialnej (dalej: KRN lub wnioskodawca), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakres działania tego podmiotu został ogólnie określony w ustawie zasadniczej, a następnie doprecyzowany w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: p.n.). Ustrojodawca objął nim reprezentowanie osób wykonujących zawód notariusza i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Z kolei ustawa – Prawo o notariacie w art. 38 stanowi, że KRN jest reprezentantem notariatu, a następnie w art. 40 § 1 wymienia przykładowo sprawy składające się na zakres działania KRN. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej sprawy istotne znaczenie ma przede wszystkim umocowanie wnioskodawcy do reprezentowania notariuszy, a zatem występowania i działania w ich imieniu, bycia wyrazicielem ich interesów (por. *Słownik języka polskiego PWN. P-Ż*, red. L. Drabik, E. Sobol, Warszawa 2007, s. 214). Tym samym upoważnienie do zakwestionowania przed Trybunałem aktu normatywnego jako dotyczącego „spraw objętych zakresem działania” KRN wiąże się bezpośrednio nie tylko z interesem prawnym danej organizacji jako takiej, lecz także z interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania KRN jest powołana (zob. postanowienie TK z 24 września 1996 r., sygn. T 35/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 45). To zaś oznacza, że legitymacja wnioskodawcy ogniskuje się wokół zagadnień wykonywania zawodu notariusza przez członków korporacji, w szczególności w aspekcie prawem nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień. Nie obejmuje natomiast spraw ogólnopaństwowych czy ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli albo szerszego kręgu osób, aniżeli reprezentowane przez KRN (por. sygn. T 35/96).

W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia są przepisy wyznaczające maksymalne stawki taksy notarialnej, które mają decydujący wpływ na określenie wysokości wynagrodzenia pobieranego przez notariusza od stron czynności notarialnej za dokonanie tej czynności (zob. art. 5 § 1 p.n.). Bez wątpliwości zatem kwestionowane przepisy są bezpośrednio związane z interesem prawnym notariuszy, kształtując ich prawa i obowiązki w ramach wykonywania zawodu. Oczywiście, wysokość maksymalnej stawki taksy notarialnej nie pozostaje bez wpływu również na interesy wszystkich obywateli uczestniczących w obrocie cywilnoprawnym i dokonujących czynności objętych przymusem notarialnym. Niemniej jednak skoro notariuszy uznać należy za samodzielnych adresatów kwestionowanych przepisów, to legitymacja wnioskodawcy do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, jako że KRN została powołana do „reprezentowania notariatu”.

2. Dokonanie oceny zarzutów sformułowanych we wniosku KRN powinno zostać poprzedzone przypomnieniem specyficznego statusu prawnego notariusza. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 10 grudnia 2003 r. o sygn. K 49/01 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101), pozycja notariusza różni się niewątpliwie od podmiotów świadczących typowe usługi prawnicze – adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych. Notariusz jest nie tylko osobą zaufania publicznego, lecz także pełni funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości. Z punktu widzenia przepisów prawnokarnych jest traktowany jako funkcjonariusz publiczny (art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca

1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.) i korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (art. 2 § 1 p.n.). Notariusz wykonuje także z istoty rzeczy wiele czynności o charakterze urzędowym, m.in. jako płatnik na podstawie odrębnych przepisów pobiera podatki i opłaty skarbowe (art. 7 p.n.). W przeciwieństwie do przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych (adwokatów, czy radców prawnych) świadczących swoim klientom usługi prawne – działa na rzecz nie tylko określonego podmiotu, lecz także musi równoważyć interesy wszystkich stron czynności notarialnej (zob. zdanie odrębne sędziego Bohdana Zdziennickiego do uzasadnienia wyroku TK z 10 grudnia 2003 r., sygn. K 49/01). Zgodnie bowiem z art. 80 § 2 p.n., ma obowiązek czuwania nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron i innych osób, dla których z czynności notarialnych mogą wynikać określone skutki prawne. Tym samym notariusz nie jest świadczącym określone usługi prawne wolnym zawodem prawniczym, a raczej szczególnego rodzaju funkcjonariuszem publicznym powiązany organizacyjnie z wymiarem sprawiedliwości (zob. zdanie odrębne, *op.cit.*).

Mimo że notariuszowi przyznano status przedstawiciela władzy publicznej, na którym ciąży obowiązek wykonywania określonych czynności urzędowych (zob. postanowienie TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. Ts 255/07, OTK ZU nr 6/B/2008, poz. 233), to jednocześnie stoi on przed koniecznością takiego zorganizowania swojej działalności, aby osiągnięte z niej przychody były wyższe niż koszty, co stanowi warunek dalszego funkcjonowania (zob. W. Boć, M. Leśniak, *Notariusz jako przedsiębiorca szczególnego rodzaju*, „Rejent” nr 3/2010, s. 56). Notariusz nie jest bowiem wynagradzany przez państwo, ale pobiera takse od uczestników czynności prawnej, nietrafnie zwaną wynagrodzeniem (zob. A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Wprowadzenie i opracowanie*, Kluczbork–Lublin 2008, s. 122). Innymi słowy, wykonując czynności notarialne, nie tylko w interesie prywatnym, lecz także w interesie publicznym jako gwarant bezpieczeństwa obrotu, notariusz ma na celu dążenie do osiągnięcia zysku warunkującego realizację zadań publicznych (por. W. Boć, M. Leśniak, *op. cit.*, s. 56). Przy tym taksa nie ma charakteru opłaty (ceny) za czynność notarialną jako świadczoną usługę, ponieważ jej dokonanie nie jest czynnością z zakresu prawa prywatnego, a raczej publicznego (zob. A. Oleszko, *op. cit.*, s. 122). Jednocześnie zauważyć należy, że do osiągania zysku przez notariusza przyczynia się wprowadzony przez ustawy przymus notarialny, który w pewien sposób równoważy nałożenie obowiązku realizacji zadań publicznych bez jednoczesnego przekazania odpowiednich środków z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 5 § 1 p.n., notariuszowi za dokonanie czynności notarialnych przysługuje wynagrodzenie określone na podstawie umowy ze stronami czynności, nie wyższe niż maksymalne stawki taksy notarialnej właściwe dla danej czynności, określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 5 § 3 p.n. W tym kontekście istotne znaczenie ma przypomnienie też sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 49/01, że sposób ukształtowania wysokości taksy za dokonane czynności notarialne ma istotne znaczenie dla kształtowania stosunków prawnych podmiotów uczestniczących w obrocie, i to w zakresie czynności prawnych o największej doniosłości, dla których system prawny zastrzega zachowanie formy aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Ze względu na imperatywny charakter przepisów przewidujących obowiązek zachowania formy aktu notarialnego, a także dokonywanie innych czynności, w których niezbędny jest udział notariusza (np. poświadczenia notarialne, sporządzanie wypisów, odpisów i wyciągów dokumentów *etc.*) uczestnicy obrotu prawnego nie mogą w takich sytuacjach podjąć decyzji o wyborze innych sposobów osiągnięcia zamierzonych skutków prawnych. Stwierdzenie to odnosi się nie tylko do obrotu profesjonalnego, lecz także do czynności w obrocie powszechnym, dokonywanych wyłącznie z udziałem osób fizycznych dla

osiągnięcia skutków prawnych najbardziej ważących w sferze interesów prawnych każdej osoby. Dostępność czynności notarialnych ma niewątpliwie wpływ na sposób realizacji praw gwarantowanych konstytucyjnie, związanych z ochroną własności i innych praw majątkowych, a także stanowi istotny czynnik gwarantujący bezpieczeństwo obrotu prawnego. Wymaganie precyzyjnego ustalenia kryteriów, od których zależy wysokość taksy notarialnej, znajduje więc swoje uzasadnienie nie tylko w treści art. 92 Konstytucji, lecz także dodatkowo w innych przepisach Konstytucji, w szczególności w art. 2 oraz art. 64. Dostępność czynności notarialnych nie jest też obojętna z punktu widzenia obrotu gospodarczego oraz zasady wolności działalności gospodarczej gwarantowanej w art. 22 Konstytucji. Koszty transakcji gospodarczych, na które składają się również opłaty notarialne ponoszone przez uczestników obrotu profesjonalnego, są bowiem jednym z czynników określających zakres wolności działalności gospodarczej i już choćby z tego powodu nie mogą być poddawane regulacji niemającej dostatecznie precyzyjnej podstawy ustawowej. Zatem wprowadzenie maksymalnej taksy notarialnej ma pełnić funkcję ochronną w stosunku do uczestników obrotu, zapewniać większą dostępność czynności notarialnych oraz przeciwdziałać zjawisku powstawania tzw. zaporowych kosztów notarialnych. Przez odpowiednie ukształtowanie maksymalnej stawki notarialnej powinno nastąpić zrównoważenie interesu publicznego z tymi założeniami, które zadecydowały o przywróceniu indywidualnych kancelarii notarialnych (w miejsce Państwowych Biur Notarialnych) oraz wprowadzeniu pewnych elementów konkurencyjności pomiędzy nimi, czego wyrazem jest zasada ustalania wynagrodzenia notariusza w umowie ze stronami czynności notarialnej.

Innymi słowy, maksymalne stawki taksy notarialnej powinny być wyznaczane przy uwzględnieniu wielu uwarunkowań, w tym przy poszanowaniu interesów samych notariuszy. Gwarantuje to sformułowanie w art. 5 § 3 p.n. wytycznych dotyczących treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Wśród nich ustawodawca wymienił: wartość przedmiotu i rodzaj czynności notarialnej, stopień jej złożoności, nakład pracy notariusza, czas przeznaczony na dokonanie czynności oraz interes społeczny gwarantujący należyty dostęp do czynności notarialnych w obrocie cywilnoprawnym, a także to, że maksymalna stawka za czynność notarialną nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku, ogłaszanego do celów emerytalnych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, stosowanego poczynając od drugiego kwartału każdego roku przez okres jednego roku. Zatem kształtowanie regulacji prawnej przez Ministra Sprawiedliwości jest procesem złożonym, wymagającym odpowiedniego wyważenia wielu okoliczności wskazanych w sposób ogólny w ramach upoważnienia ustawowego, odniesionych do specyfiki poszczególnych kancelarii notarialnych związanej w szczególności z ich siedzibą, determinującą obszar działania. Tym samym ocena wypełnienia przez prawodawcę nakazów zawartych w art. 5 § 3 p.n. jest niezwykle skomplikowana, a przez to połączona z przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości pewnego marginesu swobody w ustalaniu maksymalnych stawek taksy za czynności notarialne.

3. W niniejszej sprawie punktem wyjścia oceny przez Trybunał zasadności zarzutów sformułowanych we wniosku KRN było przede wszystkim domniemanie konstytucyjności i zgodności z ustawą kwestionowanych przepisów, którego ciężar obalenia spoczywa zasadniczo na wnioskodawcy (zob. wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 122). Wynika to m.in. z dyspozycji art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), zgodnie z którym wniosek powinien zawierać w szczególności określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; sformułowanie zarzutu

niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego; uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. „Sformułowanie zarzutu” w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym oznacza sprecyzowanie przez wnioskodawcę krytyki (ujemnej oceny, zastrzeżenia), nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciniński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113). Zatem istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji pomiędzy zakwestionowanym aktem normatywnym (lub jego częścią) a podstawą kontroli, a więc uzasadnienie twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca – jest niezgodny (sprzeczny) z tym wzorcem (zob. *ibidem*, s. 113-114).

4. KRN zakwestionowała kilka przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 148, poz. 1564, ze zm.; dalej: rozporządzenie MS) w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 września 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 187, poz. 1336; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2007 r.) oraz przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 września 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 173, poz. 1078; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2008 r.).

W ocenie wnioskodawcy, lektura uzasadnienia projektu rozporządzenia zmieniającego z 2007 r. prowadzi do wniosku, że przy jego tworzeniu zignorowano wytyczne dotyczące treści rozporządzenia wynikające z art. 5 § 3 p.n. (nie odniesiono się do nich), a tym samym cele, którymi kierował się Minister Sprawiedliwości, były niespójne z treścią tych wytycznych.

Ustosunkowując się do powyższego, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do jego wydania i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W kontekście zarzutu sformułowanego przez KRN istotne znaczenie ma ustalenie znaczenia pojęcia „wytycznych dotyczących treści” rozporządzenia. Zostało ono przybliżone m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r. o sygn. K 12/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). W jego świetle, „wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną – mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć, rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania już to wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, już to eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Z kolei zdaniem B. Skwary, na gruncie piśmiennictwa prawniczego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „wytyczne” należy postrzegać m.in. jako pewne kierunki działań, dyrektywy czy wskazówki dotyczące sposobu uregulowania delegowanej materii oraz celu, jaki ma zostać osiągnięty przez decyzję rozporządzeniową (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 172). Powyższymi definicjom odpowiadają wytyczne sformułowane w art. 5 § 3 p.n., wśród których występują przede wszystkim kryteria

(rządziej cele), jakie powinien uwzględnić Minister Sprawiedliwości, tworząc rozporządzenie określające maksymalne stawki taksy notarialnej.

Natomiast elementy treści uzasadnienia projektu rozporządzenia określa § 10 ust. 2 i 6 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, ze zm.; dalej: regulamin). Zgodnie z nim, uzasadnienie to obejmuje: a) przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu; b) wykazanie różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym; c) charakterystykę i ocenę przewidywanych, związanych z wejściem w życie aktu skutków prawnych, w tym w szczególności dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur; d) informację, czy projekt aktu normatywnego podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych – w przypadku projektów zawierających przepisy techniczne; e) informację o przedstawieniu projektu dokumentu rządowego zgodnie z § 12a regulaminu; f) przedstawienie wyników oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji. Wśród tych elementów nie wymieniono „wytycznych dotyczących treści aktu” wynikających z ustawowego upoważnienia, które zostały uwzględnione przez organ tworzący rozporządzenie. Wprawdzie § 10 ust. 2 pkt 1 regulaminu wspomina o obowiązku projektodawcy wyjaśnienia „potrzeby i celu wydania aktu”, to jednak w orzecznictwie Trybunału pojęcie „wytycznych” jest rozumiane dużo szerzej, ponieważ obejmuje przykładowo nie tylko wskazanie celów unormowania, lecz także (tak, jak w przypadku art. 5 § 3 p.n.) określenie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, czy funkcji, które ma spełniać instytucja.

Dotychczasowy wywód wskazuje na niezasadność argumentacji wnioskodawcy, że uzasadnienie projektu rozporządzenia zmieniającego z 2007 r. może stanowić podstawę ustaleń w zakresie uwzględnienia przez Ministra Sprawiedliwości wytycznych dotyczących treści aktu. Projektodawca, w świetle § 10 ust. 2 pkt 1 regulaminu, był zobowiązany jedynie do wyjaśnienia w tym uzasadnieniu „celów i potrzeby wydania aktu”, a nie zakresu wytycznych wziętych przez niego pod uwagę. Innymi słowy, niewłaściwym jest wykazywanie przez wnioskodawcę niezgodności przepisów rozporządzenia zmieniającego z 2007 r. z art. 5 § 3 p.n. przez pryzmat uzasadnienia projektu tego rozporządzenia, zamiast przez analizę treści samego aktu normatywnego. Co więcej, cele wyznaczone przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu zmieniającym z 2007 r. mają tylko pośredni związek z wytycznymi (kryteriami) zawartymi w art. 5 § 3 p.n., a zatem również zarzut dotyczący „oderwania” tych celów od treści wytycznych uznać należy za niesłuszny. Podobną ocenę należy sformułować co do zarzutu nieodniesienia się przez Ministra Sprawiedliwości do żadnej z przesłanek zawartych w art. 5 § 3 p.n., skoro organ ten nie miał takiego obowiązku.

5. W ocenie wnioskodawcy, punktem odniesienia przy kontroli rozporządzenia zmieniającego z 2007 r. powinny być przepisy rozporządzenia MS w brzmieniu sprzed nowelizacji, ponieważ korzystają one z domniemania zgodności z ustawą. W związku z tym zmiana wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej musi mieć mocne oparcie w zawartych w art. 5 § 3 p.n. wytycznych i powinna być uzasadniona istotną zmianą okoliczności składających się na te wytyczne. Przy czym wszystkie wytyczne mają tę samą rangę, w jednakowym zakresie powinny być uwzględniane, a tym samym prawodawca nie może przykładać większej wagi do żadnej z nich (tylko do niektórych z nich).

Odnosząc się do powyższej argumentacji Trybunał Konstytucyjny zauważył, że jest ona błędna już w punkcie wyjścia. KRN odwołała się do funkcjonującej w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego konstrukcji „domniemania

konstytucyjności” aktu normatywnego (zastosowanej odpowiednio), jednak nie do końca rozumiejąc jej istotę. Funkcje „domniemania konstytucyjności” precyzyjnie wyłożył – na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – P. Radziejewicz (zob. tegoż, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” nr 5/2008, s. 66-71). W świetle opracowania tego autora, domniemanie to jest związane z: a) rozkładem ciężaru dowodu w procesie kontroli konstytucyjności prawa; b) zasadą postępowania przed sądem konstytucyjnym; c) dyrektywą interpretacyjną aktów normatywnych; d) założeniem systemu prawa. Domniemanie konstytucyjności (tutaj – zgodności z ustawą) aktu normatywnego stanowi jedno z założeń procedury kontroli hierarchicznej norm, co oznacza, że Trybunał, przystępując do badania aktu normatywnego, traktuje zaskarżone przepisy jako zgodne ze wskazanymi przez podmiot inicjujący postępowanie wzorcami kontroli, i to właśnie ten podmiot powinien wykazać zasadność swoich twierdzeń (zob. *ibidem*, s. 56). Z domniemaniem konstytucyjności łączy się również zasada wskazująca na ustrojową rolę Trybunału Konstytucyjnego, który – orzekając – powinien kierować się niezbędną powściągliwością, aby nie przekroczyć granic wyznaczających prowadzenie polityki państwa przez stanowienie prawa (granic swobody ustawodawcy), a przez to nie naruszyć zasady podziału władz (zob. *ibidem*, s. 68-69). Dodatkowo konsekwencją „domniemania konstytucyjności” jest obowiązywanie zasady wykładni prawa w zgodzie z Konstytucją, a zatem nakazu poszukiwania przez organy władzy publicznej takiej interpretacji przepisu, która pozwoli na wydobycie znaczenia zgodnego z porządkiem konstytucyjnym (por. *ibidem*, s. 69). W ostatnim ujęciu omawiane domniemanie ma charakter uniwersalnego założenia idealizacyjnego, przewidującego, że skoro ustawa formalnie obowiązuje, to jest zgodna z Konstytucją, ponieważ wymaga tego postulat spójnego i niesprzecznego systemu prawa oraz zasada racjonalności prawodawcy (zob. *ibidem*, s. 70).

W kontekście skutków wynikających z przyjęcia w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „domniemania konstytucyjności” (zgodności z aktem wyższego rzędu) aktu normatywnego stwierdzić należy, że służy ono na równi rozporządzeniu MS w brzmieniu pierwotnym, jak i w brzmieniu ukształtowanym przez rozporządzenie zmieniające z 2007 r. Tym samym pierwotnie ukształtowana wysokość maksymalnych stawek taksy notarialnej nie może stanowić wzorca, który byłby odniesieniem dla oceny zgodności z art. 5 § 3 p.n. przepisów rozporządzenia MS w brzmieniu nadanym rozporządzeniem zmieniającym z 2007 r. To, że domniemanie zgodności z ustawą rozporządzenia MS w brzmieniu pierwotnym nie zostało obalone we właściwym trybie i przez kompetentny organ, nie musi wcale oznaczać rzeczywistej zgodności tej regulacji z normą wyższego rzędu. Zatem nie jest prawidłowym rozumowanie, zgodnie z którym zmiana wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej powinna być uzasadniona istotną zmianą okoliczności składających się na wytyczne dotyczące treści rozporządzenia zawarte w art. 5 § 3 p.n. Niezgodność kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów wymagałaby wykazania w sposób samoistny, a nie przez zestawienie z pierwotnym ich brzmieniem.

Niezależnie od powyższych spostrzeżeń Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawidłowe ukształtowanie wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej, przy uwzględnieniu wszystkich wytycznych wymienionych w art. 5 § 3 p.n., jest zadaniem niezwykle skomplikowanym, a przez to ocena jego wypełnienia również rodzi pewne trudności. Treść art. 5 § 3 p.n. wymaga od Ministra Sprawiedliwości dokonania zabiegu „wyważenia” interesu publicznego i interesów samych notariuszy, których sytuacja faktyczna – ze względu na warunki lokalne, w których działają – również często się różni. Do tego należy dodać jeszcze okoliczność, że wytyczne dotyczące treści aktu określone w art. 5 § 3 p.n. ocierają się o względy celowościowe regulacji prawnej. To wszystko

powoduje, że ocena przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanego unormowania musi być powściągliwa ze względu na posiadane instrumentarium właściwe przy realizacji funkcji kontroli norm (por. postanowienia TK: z 8 marca 2004 r., sygn. Tw 38/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 165; z 15 grudnia 2009 r., sygn. Tw 23/09, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 140). Jednocześnie zauważyć należy, że uzasadnienie projektu rozporządzenia zmieniającego z 2007 r. dowodzi ważenia przez Ministra Sprawiedliwości interesów społeczeństwa i notariatu. Wskazują na to następujące okoliczności wskazane w tym uzasadnieniu: a) konsultacja projektowanej regulacji z KRN i Stowarzyszeniem Notariuszy RP, połączona z uwzględnieniem niektórych uwag i postulatów notariuszy; b) cel unormowania – zwiększenie dostępności obywateli do usług notarialnych; c) uwzględnienie sytuacji gospodarczej i społecznej oraz dążenie do ich poprawy; d) wzgląd na potrzebę zrekompensowania niższych zysków notariuszy związanych z obniżeniem wysokości maksymalnej stawki taksy; e) propozycja obniżenia wysokości taksy od czynności notarialnych, przy których nakład pracy nie jest wysoki; f) podwyższenie opłat stałych za czynności notarialne wymagające dużego nakładu pracy; g) przeprowadzenie badań statystycznych obejmujących strukturę stawek taksy notarialnej od czynności i udział procentowy poszczególnych aktów notarialnych w ogólnej liczbie tego rodzaju czynności; h) dokonanie analizy rocznego i miesięcznego dochodu notariusza oraz przewidywanego zmniejszenia miesięcznego przychodu z tytułu wprowadzenia projektowanych zmian stawek taksy; i) uwzględnienie zróżnicowania dochodów notariuszy ze względu na terytorialne położenie kancelarii i zakres świadczonych usług; j) wzięcie pod uwagę planowanych przez notariat wydatków inwestycyjnych.

6. Powyższy wywód Trybunału Konstytucyjnego nawiązuje pośrednio również do zarzutu KRN sformułowanego w odniesieniu do § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS (dodanego na mocy rozporządzenia zmieniającego z 2008 r.), że przewidziane w tych przepisach maksymalne stawki taksy notarialnej określone zostały „w sposób sprzeczny” („niezgodnie”) z czterema wytycznymi w postaci rodzaju i stopnia zawikłaności czynności notarialnej, czasu przeznaczanego na jej dokonanie oraz nakładu pracy notariusza. Jednocześnie, zdaniem wnioskodawcy, Minister Sprawiedliwości przywiązał nieproporcjonalnie dużą wagę do wytycznej „interesu społecznego gwarantującego należyty dostęp do czynności notarialnych”, zaburzając tym samym równowagę między interesami stojącymi za poszczególnymi wytycznymi.

Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że na tle art. 5 § 3 p.n. niesłuszny jest pogląd, zgodnie z którym ukształtowanie maksymalnych stawek taksy notarialnej w odniesieniu do konkretnej czynności notarialnej musi być zgodne ze wszystkimi wytycznymi wymienionymi w tym przepisie. W tym przypadku bowiem trudno mówić o „zgodności” czy „niesprzeczności”, skoro kryteria wskazane w art. 5 § 3 p.n. ze swojej istoty pozostają ze sobą w opozycji w tym sensie, że odzwierciedlają przeciwstawne interesy społeczeństwa i notariatu, odmiennie wpływając na ustalenie kwoty maksymalnej stawki taksy notarialnej (wyższa kwota leży w interesie notariuszy, niższa – społeczeństwa). Innymi słowy, zawsze uwzględnienie jednego interesu następuje kosztem drugiego. Z art. 5 § 3 p.n. wynika dla Ministra Sprawiedliwości nakaz wzięcia pod uwagę (rozważenia) sprzecznych interesów i dojścia na tym tle do odpowiedniego kompromisu. Można to określić również jako nakaz zastosowania przez Ministra mechanizmu swoistego „rachunku aksjologicznego” polegającego na uzgadnianiu kolidujących ze sobą wartości osadzonych w danym układzie (por. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 100), czego efektem będzie ustalenie maksymalnej stawki taksy za poszczególne czynności notarialne na odpowiednim poziomie. Jednocześnie istotne jest również zwrócenie uwagi na to, że powyższe „ważenie” powinno odbywać się na tle

całokształtu regulacji prawnej zawartej w rozporządzeniu określającym maksymalne stawki taksy notarialnej, a nie jedynie w odniesieniu do konkretnej czynności notarialnej (przepisu ją regulującego), oderwanej od pozostałej działalności notariuszy i związanych z nią maksymalnych stawek taksy. Wiąże się z tym także to, że z upoważnienia zawartego w art. 5 § 3 p.n. nie wynika, żeby taksa notarialna za dokonanie konkretnej czynności miała charakter ceny, a zatem w pełni ekwiwalentnej odpłaty za usługę. Kształtowany kompromis w zakresie maksymalnej stawki taksy nie może pomijać również kwestii warunków lokalnych, w których funkcjonują poszczególne kancelarie notarialne, oraz tego, jakie czynności stanowią trzon ich działalności. Wielość czynników wymagających uwzględnienia powoduje, że margines swobody (tolerancji) w określaniu przez prawodawcę maksymalnych stawek taksy notarialnej jest spory i dopiero przekonujące wykazanie rażącej dysproporcji w zakresie ochrony interesów społeczeństwa i notariuszy może skutkować stwierdzeniem wadliwości rozporządzenia MS. Przy czym, w ocenie Trybunału, w niniejszej sprawie taka sytuacja nie zaistniała.

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nieprawidłowe jest porównywanie statusu notariusza dokonującego czynności sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia z pozycją sędziego w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku, jak również zestawianie rzeczywistych kosztów działania obu podmiotów w tym zakresie, co ma służyć wykazaniu „niezgodności” § 10a ust. 1 i 2 rozporządzenia MS z wytycznymi dotyczącymi jego treści w postaci rodzaju i stopnia złożoności czynności notarialnej, czasu przeznaczonego na jej dokonanie oraz nakładu pracy notariusza (art. 5 § 3 p.n.). Notarialne poświadczenie dziedziczenia należy raczej do kategorii spraw z zakresu szeroko rozumianej „ochrony prawnej” niż „wymiaru sprawiedliwości”, będącego domeną sądów. Chodzi tu bowiem o zagadnienia, w których – najogólniej rzecz ujmując – nie występuje element bezpośredniego rozstrzygnięcia sporów prawnych wynikających z norm. Zgodnie z art. 95c § 2 pkt 1 w związku z art. 95b p.n., warunkiem sporządzenia przez notariusza poświadczenia dziedziczenia jest zgodny wniosek wszystkich uczestników tego postępowania (wszystkich osób, które mogą wchodzić w rachubę jako spadkobiercy ustawowi i testamentowi). W efekcie zatem notarialne poświadczenie dziedziczenia obejmuje jedynie sprawy niesporne. Jeżeli między spadkobiercami istnieje jakikolwiek spór w tym zakresie bądź spór taki powstanie w toku sporządzania przed notariuszem protokołu dziedziczenia, akt poświadczenia dziedziczenia nie zostanie wydany. W takim przypadku jedynym sposobem uzyskania potwierdzenia uprawnień spadkowych będzie postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia spadku.

W założeniu projektodawców (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1651, V kadencja Sejmu), wprowadzenie notarialnego poświadczenia dziedziczenia zmierza do osiągnięcia dwóch celów: a) odciążenia sędziów i sądów od spraw stosunkowo drobnych i nieskomplikowanych z zakresu „ochrony prawnej”; b) zapewnienia obywatelom możliwości wyboru „instytucji”, która będzie właściwa do załatwienia drobnych, aczkolwiek istotnych z punktu widzenia praw i interesów osób zainteresowanych, spraw spadkowych. W szczególności procedura uzyskania notarialnego poświadczenia dziedziczenia powinna być znacznie szybsza i mniej sformalizowana niż obowiązująca w postępowaniu sądowym o stwierdzenie nabycia spadku. Nie bez znaczenia jest również miejsce załatwienia sprawy. W przypadku sądowego stwierdzenia nabycia spadku wyłącznie właściwym jest sąd spadku, a więc, co do zasady, sąd ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy. Natomiast notarialne poświadczenie dziedziczenia może być sporządzone przed notariuszem w dowolnej miejscowości, wedle wyboru uczestników tego postępowania.

7. Wnioskodawca wywiódł, że § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS nakłada obowiązek ustalenia istotnych okoliczności, co przekracza kompetencje notariusza i zakres jego wiedzy oraz nie jest połączone z przyznaniem odpowiednich instrumentów prawnych pozwalających na zweryfikowanie wystąpienia tych okoliczności. Skutkuje to niezgodnością kwestionowanych przepisów z zasadami przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Naruszenie zasad prawidłowej legislacji może polegać również na nałożeniu na adresata normy obowiązku, który jest niewykonalny. Zasada *impossibile nulla obligatio est* także powinna być dla ustawodawcy ważną dyrektywą w procesie stanowienia prawa (por. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Kwestionowany w niniejszej sprawie § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS stanowi, że maksymalna stawka taksy notarialnej wynosi połowę stawki przewidzianej w § 3, jeżeli przedmiotem czynności notarialnej jest sporządzenie aktu notarialnego dokumentującego: a) umowę darowizny lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość, jeżeli umowa jest zawierana pomiędzy osobami zaliczanymi do pierwszej grupy podatkowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od spadków i darowizn), a nabywcy są uprawnieni do skorzystania z ulgi, o której mowa w art. 16 ustawy o podatku od spadku i darowizn; b) umowę sprzedaży samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903, ze zm.) stanowiącego odrębną nieruchomość albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.); c) umowę sprzedaży nieruchomości gruntowej, stanowiącej działkę budowlaną w rozumieniu art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm.).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powyższe przepisy nie budzą wątpliwości z punktu widzenia dochowania zasad prawidłowej legislacji, a w szczególności same w sobie nie zawierają sformułowań, które byłyby niejasne i nieprecyzyjne. Również zastosowana przez prawodawcę technika odesłań do innych aktów normatywnych jest akceptowana w pracy legislatora, co wyraźnie wynika z § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Natomiast na tle podnoszonych przez wnioskodawcę problemów związanych z interpretacją i stosowaniem sformułowań użytych w przepisach ustawy o podatku od spadków i darowizn, ustawy – Prawo budowlane i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, do których odsyła § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że niejasność danego przepisu jest równoznaczna z naruszeniem konstytucyjnej zasady przyzwoitej legislacji dopiero wtedy, gdy ta niejasność „przekroczy pewien poziom” (zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Przekroczenie tego poziomu nastąpi w przypadku niemożności usunięcia niejasności przepisu przy zastosowaniu powszechnie

przyjętych w doktrynie i judykaturze metod wykładni (por. wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107). Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2002 r. o sygn. P 13/02, „[p]ozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu” (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). W tym kontekście zauważyć należy, że zobowiązanymi do stosowania kwestionowanych przepisów w odniesieniu do konkretnych przypadków są notariusze, a zatem podmioty posiadające fachowe przygotowanie do dokonywania wykładni przepisów prawnych. Pamiętać bowiem należy, że „[p]rzy wykonywaniu czynności notarialnych notariusz, zgodnie z art. 49 prawa o notariacie, jest obowiązany do zachowania szczególnej (a nie jedynie przeciętnej) staranności. (...) Obowiązek zachowania szczególnej staranności jest konsekwencją powagi czynności notarialnych i ich skutków prawnych i stanowi logiczną konsekwencję nałożonych na notariusza obowiązków. Notariusz nie może się zasłaniać niezajomością prawa, jeśli do jego ustawowych obowiązków należy: czuwanie przy dokonywaniu czynności notarialnych nad należyтым zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne (art. 80 § 2 prawa o notariacie), udzielanie stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej (art. 80 § 3 prawa o notariacie), odmowa dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem (art. 81 prawa o notariacie). Przy tak ukształtowanych obowiązkach ustawowych notariusza podstawową kwestią jest znajomość przepisów prawnych” (wyrok TK z 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99). W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że zarzucana przez wnioskodawcę niejasność przepisów nie przekroczyła poziomu, ponad którym nie byłoby możliwe usunięcie tej niejasności przy zastosowaniu metod wykładni językowej, uzupełnionych wykładnią systemową i celowościową.

Zdaniem Trybunału, niezasadny jest także argument wnioskodawcy, że notariusze nie mają instrumentów prawnych umożliwiających potwierdzenie wystąpienia okoliczności wskazanych w § 6 pkt 15-17 rozporządzenia MS. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby w tym zakresie ustalali fakty na podstawie oświadczeń odebranych od osób stawających do dokonania czynności notarialnej. Potwierdzeniem dopuszczalności stosowania tego mechanizmu w omawianym przypadku są poglądy przedstawione przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 grudnia 1997 r. (sygn. akt SA/Sz 2018/96, OSP nr 1/2000, poz. 14). W uzasadnieniu sąd wywiódł, że akt notarialny dotyczący czynności prawnej powinien zawierać – w myśl art. 92 § 3 p.n. – treści istotne dla tej czynności, a ponadto inne stwierdzenia, których potrzeba wynika z powyższej ustawy, z przepisów szczególnych albo z woli stron. „Z przedstawionego wyżej uregulowania zawartego w rozporządzeniu w sprawie podatku od towarów i usług wynika, że zastosowanie do usługi określonej w poz. 3 zał. nr 1 do tegoż rozporządzenia 7-procentowej stawki podatku VAT uzależnione jest wyłącznie od tego, aby nabywca przedmiotów majątkowych tam wymienionych nie był już właścicielem innych tego samego rodzaju przedmiotów. Stosując zatem do opodatkowania usługi tego rodzaju obniżoną stawkę podatku VAT (7 procent), świadczący tę usługę notariusz winien mieć świadomość istnienia takiego stanu rzeczy, jaki stawkę tę warunkuje. Wprowadzając ten warunek, ustawodawca jednakże nie określił wprost tego, na podstawie jakich przesłanek świadczący usługę notariusz winien opierać swoją wiedzę co do spełnienia się warunku

koniecznego do zastosowania obniżonej stawki podatku. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, także w świetle unormowań Prawa o notariacie, że ustalenie przez notariusza omawianej przesłanki do opodatkowania jego usługi, o której mowa w poz. 3 zał. nr 1 rozporządzenia w sprawie podatku od towarów i usług, przy zastosowaniu obniżonej stawki 7 procent dokonać się może wyłącznie na podstawie oświadczenia nabywcy w tym zakresie, prawdziwości którego notariusz nie ma ani obowiązku, ani możliwości weryfikować. Powyższy wywód upoważnia do wyrażenia tezy, że spełnienie przez notariusza obowiązku uzyskania od nabywcy, któremu świadczy usługę sporządzania czynności prawnej w formie aktu notarialnego, oświadczenia, iż nie jest on dotychczas właścicielem innego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, ani też dysponentem spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, jest wystarczającą przesłanką do opodatkowania świadczonej przez usługę notarialnej według stawki 7 procent i ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego związanego z dokonaniem opodatkowanej czynności przy zastosowaniu tej stawki”.

8. KRN wskazała również na naruszenie przez kwestionowane przepisy art. 2 Konstytucji, ponieważ nie uwzględniają one w wystarczającym stopniu interesów notariuszy, a przez to stanowią nieproporcjonalną ingerencję w ich prawa. W szczególności ograniczenie w § 3 pkt 7 rozporządzenia MS maksymalnej stawki taksy do 10 tys. zł oznacza, że naruszono zasadę proporcjonalności między zakresem (wysokością) odpowiedzialności cywilnej notariusza (ta rośnie bowiem wraz ze wzrostem wartości przedmiotu umowy) a możliwościami uzyskania wynagrodzenia adekwatnego do wzrostu ryzyka.

W związku z powyższym zarzutem Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny przepis ustawy zasadniczej niż art. 2, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami – przede wszystkim zasadą zaufania obywateli do państwa, jak również z wymienionymi w art. 2 *in fine* Konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej) (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Wywodzenie zasady proporcjonalności z art. 2 Konstytucji można jednakowoż uzasadniać brakiem wkroczenia przez prawodawcę w konstytucyjne prawo podmiotowe (zob. sygn. K 8/07).

Na tle niniejszej sprawy przypomnieć należy, że „[z]badanie zasadności zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga zawsze wskazania konkurujących ze sobą dóbr chronionych, a zatem ustalenia, jakie prawo czy wolność konstytucyjną ogranicza kwestionowany przepis i dla jakiej wartości ustawodawca wprowadza ograniczenie” (wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 1). Tym samym ocena proporcjonalności zawsze wymaga dokonania analizy relacji między tym, jakiego uszczerbku na skutek ingerencji prawnej doznaje naruszone dobro – chronione konstytucyjnie, a tym, jakie są przesłanki wprowadzonych ograniczeń. W kontekście tych reguł orzeczniczych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca nie uzasadnił należycie tego, jakie konstytucyjne prawo zostało ograniczone na mocy rozporządzenia MS oraz dlaczego ingerencja prawodawcy jest nieproporcjonalna. Skutkuje to nieobaleniem domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów i obliguje Trybunał do uznania ich zgodności z art. 2 Konstytucji.

9. Dotychczasowa argumentacja Trybunału prowadzi w konsekwencji do przyjęcia, że w niniejszej sprawie wnioskodawca nie przedstawił dostatecznych argumentów pozwalających na obalenie domniemania konstytucyjności i domniemania zgodności z ustawą zaskarżonych przepisów rozporządzenia MS. Obliguje to Trybunał Konstytucyjny do stwierdzenia zgodności kwestionowanych unormowań ze wskazanymi przez KRN wzorcami kontroli.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.