

*Paweł Kuczma*

## **Notariusz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego**

*„Notariusz jest funkcjonariuszem publicznym powołanym do sporządzania aktów i dokumentów, którym strony obowiązane są lub pragną nadać znamię wiary publicznej oraz do spełniania innych czynności, zleconych mu przez prawo”<sup>1</sup>.*

Za odległego poprzednika współczesnego rejenta można uznać greckiego notariusza urzędującego od około III w. p.n.e., egipskiego *agoranomosa* i rzymskiego *tabellio* (III w. n.e.). Starożytni nie wykonywali jednak zadań podobnych do czynności współczesnego notariusza, ale pełnili raczej funkcje pisarskie – sekretarzy, protokolantów, kancelistów i skrybów. Charakter zawodu uległ zasadniczej zmianie w związku z powstaniem i rozwojem dokumentu publicznego, to jest aktu notarialnego, który stanowił dowód wiarygodności zapisanych w nim informacji, a jego treść miała olbrzymie znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa obrotu prawnego<sup>2</sup>.

Samorząd notarialny, zrzeszający osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, należy uznać za instytucję mającą w Rzeczypospolitej Polskiej długoletnią tradycję ustrojową. Jego początki nawiązują do modelu łacińskiego, w ramach którego notariusz działał jako funkcjonariusz publiczny

---

<sup>1</sup> Art. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. nr 84, poz. 609).

<sup>2</sup> R. Tokarczuk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2005, s. 229.

i datują się od roku 1933, tj. od wydania przez Prezydenta RP rozporządzenia – Prawo o notariacie. Ówczesny samorząd nie miał scentralizowanego charakteru, ponieważ w okresie międzywojnia nie istniał wyodrębniony szczebel centralny, ale funkcjonował wyłącznie na poziomie izb tworzonych w okręgach sądów apelacyjnych.

Po zakończeniu II wojny światowej, a dokładnie w 1945 r., notariat stał się instytucją państwową, wzorowaną na modelu radzieckim. Rejenci uzyskali status pracowników państwowych działających w ramach państwowych biur notarialnych pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Zlikwidowano wówczas notarialny samorząd zawodowy, a likwidację jego majątku powierzono Ministrowi Sprawiedliwości.

Po przemianach ustrojowych, zapoczątkowanych w 1989 r., w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. nr 22, poz. 91 ze zm.) został przywrócony model samorządowego notariatu kwalifikowanego jako zawód zaufania publicznego.

### **Notariusz jako zawód zaufania publicznego**

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie odwołuje się w swojej treści wprost do działalności notariatu. W szczególności w normach ustawy zasadniczej nie ma mowy o samorządzie notarialnym czy działalności rejenta. W ujęciu komparatystycznym jest to rozwiązanie typowe – wśród rozwiązań europejskich jedynie Konstytucja Słowenii, w art. 137 zd. drugie, odwołuje się bezpośrednio do problematyki funkcjonowania notariatu („Notariat jest służbą publiczną regulowaną ustawą”)<sup>3</sup>. Nie oznacza to jednak, że kompetencje samorządu notarialnego nie mają zakotwiczenia w treści Konstytucji RP. Wprost przeciwnie. Podstawowym źródłem tych uprawnień jest art. 17 ustawy zasadniczej wyznaczający ramy działalności struktur samorządowych. W oparciu o treść tego unormowania należy wskazać, że w Polsce: 1) dozwolone jest tworzenie samorządów zawodowych w drodze ustawowej; 2) samorzady te reprezentują osoby wykonujące zawody zaufania publicznego; 3) sprawują również pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, co odbywa się: 4) w granicach interesu publicznego; 5) dla ochrony interesu publicznego.

---

<sup>3</sup> *Konstytucja Republiki Słowenii z 23 grudnia 1991 r.*, tłum. P. Winczorek, Warszawa 1994, s. 60.

Centralnym pojęciem art. 17 Konstytucji jest „zawód zaufania publicznego”. Konstytucja, z uwagi na swój charakter, nie definiuje jednak tego zwrotu, pozostawiając dookreślenie jego treści ustawodawcy, doktrynie oraz orzecznictwu. Niestety ustawy, mimo że wielokrotnie odwołują się do tego terminu, nie formułują jego definicji legalnej, wobec czego powstaje potrzeba odwołania się do osiągnięć dwóch pozostałych źródeł w celu ustalenia jego istoty.

W sprawie SK 22/02<sup>4</sup> Trybunał Konstytucyjny, charakteryzując zawód zaufania publicznego, zacytował fragment pracy Profesora P. Sarneckiego, według którego jest to „zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja)”<sup>5</sup>.

Zawody tego typu charakteryzują się ponadto specjalną nazwą, która podlega ochronie prawnej. *Ratio legis* stanowi tu ochrona interesów klienta notariusza, który zwracając się o dokonanie czynności notarialnej do osoby legitymującej się chronionym tytułem ma pewność, że jego sprawa zostanie załatwiona przez osobę cechującą się wysoką znajomością prawa (profesjonalizmem), a udzielone informacje pozostaną poufne<sup>6</sup>.

Trybunał zwrócił uwagę także na inne elementy składające się na istotę zawodu zaufania publicznego, stanowiąc, że „wykonywanie zawodu adwokata (a także radcy prawnego czy notariusza) i świadczenie w tych ramach pomocy prawnej wiąże się zarówno z uzyskaniem specjalistycznego przygotowania zawodowego (w postaci odpowiedniej aplikacji i egzaminu), jak i z obowiązkiem przestrzegania tajemnicy zawodowej oraz

---

<sup>4</sup> Odniesienie do tej definicji można odnaleźć także w nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, np. w wyroku z 1 grudnia 2009 r., K 4/08.

<sup>5</sup> P. Sarnecki, *Pojęcie...*, s. 155 i nast.

<sup>6</sup> Zob. P. K u c z m a, *Adwokat jako zawód zaufania publicznego w orzecznictwie TK*, (w druku) przywołujący wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/02.

powinnością ubezpieczenia się od odpowiedzialności majątkowej. Podlega ponadto pieczy odpowiedniego samorządu zawodowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>7</sup>.

W sprawie SK 22/02, której przedmiotem oceny była regulacja przewidująca odpowiedzialność z tytułu wykroczenia za świadczenie pomocy prawnej, w szczególności porad prawnych przez osoby niebędące adwokatami i radcami prawnymi, Trybunał zaliczył *expressis verbis* profesję wykonywaną przez rejentów do zawodów zaufania publicznego. TK zauważył, że w Polsce „istnieje kilka zawodów prawniczych, w ramach których wykonuje się różne tzw. czynności zawodowe. Do zawodów tych zalicza się przede wszystkim: zawód sędziego, prokuratora, adwokata, notariusza oraz radcy prawnego. Wszystkie te zawody określa się mianem zawodów zaufania publicznego. Wykonujący określony zawód prawniczy nie tylko ma szczególne prawa, ale również spoczywa na nim szczególna odpowiedzialność. Każdemu ze wskazanych zawodów prawniczych przypisuje się określone zadania, które związane są z ingerencją – w pewnym zakresie – w prawa i obowiązki innych podmiotów i dotyczą różnych sfer życia osobistego i zawodowego<sup>8</sup>.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyodrębnienie zawodów zaufania publicznego nakłada na ich przedstawicieli obowiązek szczególnej ochrony odbiorców usług. Oznacza to konieczność przeprowadzenia weryfikacji do wykonywania takiego zawodu oraz naboru z uwzględnieniem regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Niedopuszczalne jest pozostawienie tych kwestii nieograniczonej swobodzie gry rynkowej.

„Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodowego jest piecza nad zgodnym z regułami właściwymi dla danego zawodu jego wykonywaniem”. Ograniczenia te nie są nakładane w celu wzmocnienia pozycji przedstawicieli takiego zawodu, czyli w interesie partykularnym

---

<sup>7</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., SK 22/01.

danej grupy zawodowej, ale mają służyć przede wszystkim interesowi publicznemu.

Trybunał wskazał także, że pożądanym jest objęcie całego przebiegu aplikacji pieczęcią organów samorządu zawodowego, gdyż w ten sposób możliwa staje się realizacja postanowień konstytucyjnych w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. W szczególności za niedopuszczalne należy uznać wyłączenie wszelkiego wpływu samorządu zawodowego na ustalanie zasad składania egzaminu zawodowego, który rozstrzyga merytorycznie o dopuszczeniu do wykonywania zawodu zaufania publicznego<sup>9</sup>. Natomiast sam proces naboru na aplikację, jako nie dotyczący osób wykonujących czy przygotowujących się do wykonywania zawodu zaufania publicznego, pozostaje poza podmiotowymi granicami „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”, sprawowanej przez samorząd zawodowy<sup>10</sup>.

### **„Specyficzny”<sup>11</sup> status notariusza**

Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 49/01 zauważył jednak, że pozycja prawna rejenta, pełnione przez niego funkcje oraz miejsce w systemie instytucji pomocy prawnej różnią się w sposób niewątpliwy od pozycji podmiotów świadczących typowe usługi prawnicze, tj. adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych. Notariusz nie jest wyłącznie osobą zaufania publicznego<sup>12</sup>, ale pełni jednocześnie funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości. „Z punktu widzenia przepisów prawno-karnych jest traktowany jako funkcjonariusz publiczny (art. 115 § 13 pkt 3 k.k.) i korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (art. 2 § 1 ustawy o notariacie). Notariusz wykonuje także z istoty rzeczy szereg czynności o charakterze urzędowym, m.in. jako płatnik na podstawie odrębnych przepisów pobiera podatki i opłaty skarbowe (art. 7 ustawy o notariacie)”<sup>13</sup>. O zaliczeniu notariusza

---

<sup>9</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., P 21/02.

<sup>11</sup> TK użył wprost takiego przymiotnika dla określenia pozycji notariusza w wyroku z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

<sup>12</sup> „Specyficzne funkcje notariuszy nie sprawiają, że zawód ten przestaje być zawodem zaufania publicznego”. Tak TK w wyroku z 10 grudnia 2003 r., K 49/01.

<sup>13</sup> Wyrok TK z 10 grudnia 2003 r., K 49/01.

w poczet funkcjonariuszy publicznych świadczy nie tylko treść kodeksu karnego, ale także *expressis verbis* ustawa – Prawo o notariacie.

W *votum separatum* sędzię Trybunału Konstytucyjnego B. Zdziennickiego zgłoszonym do wyroku z 10 grudnia 2003 r. znalazło się rozwiniecie powyższych tez. Zwrócono przede wszystkim uwagę na podstawowe elementy różnicujące zawód notariusza od wolnych zawodów prawniczych (tj. adwokatów i radców prawnych).

Po pierwsze, rejent, świadcząc usługi prawne, działa nie tylko w interesie i na rachunek określonego podmiotu (jak ma to miejsce w przypadku mecenasów), ale w ramach swej praktyki musi równoważyć interesy wszystkich stron czynności notarialnej. Obowiązek czuwania nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesów stron i innych osób, dla których z czynności notarialnych mogą wynikać określone skutki prawne, formułuje bowiem art. 80 § 2 pr. o not. „W konsekwencji [rejent – przyp. P.K.] rozstrzyga, które interesy stron i osób trzecich są słuszne i w ten sposób kształtuje prawa stron czynności notarialnych. Stąd też ma obowiązek odmowy dokonania czynności prawnych sprzecznych z prawem”.

Po drugie, notariusz, w określonych ustawowo ramach, działa z urzędu jako organ pomocniczy sądów, czego wyrazem jest, przykładowo, pobieranie opłaty sądowej od wnioskodawców, jeżeli wniosek o wpis do księgi wieczystej (o którym mowa w art. 92 § 4 pr. o not.) podlega takiej opłacie. Tę formę aktywności kwalifikuje się jako sprawowanie „prewencyjnego wymiaru sprawiedliwości”. Rejent pełni bowiem funkcje związane z zabezpieczaniem pewności obrotu prawnego. Konsekwencją takiego statusu jest np. prawo do używania pieczęci z wizerunkiem orła (podobne zresztą przysługuje sądom). Analogicznie jak sędzia i prokurator notariusz ma zakaz prowadzenia działalności gospodarczej (art. 19 § 2 zd. 2 i art. 24a pr. o not.) oraz podejmowania jakiegokolwiek zatrudnienia, które byłoby nie do pogodzenia z pozycją i pełnionymi przez niego obowiązkami publicznymi (art. 19 pr. o not.).

Trybunał w innej sprawie<sup>14</sup> uznał jednak, że porównywanie statusu notariusza dokonującego czynności sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia z pozycją sędziego w postępowaniu o stwierdzenie nabycia

---

<sup>14</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

spadku jest nieprawidłowe. Zdaniem TK notarialne poświadczenie dziedziczenia należy raczej do kategorii spraw z zakresu szeroko rozumianej „ochrony prawnej” niż „wymiaru sprawiedliwości”<sup>15</sup>, który stanowi domenę sądów. W konsekwencji notarialne poświadczenie dziedziczenia obejmuje jedynie sprawy niesporne, a w przypadku zaistnienia sporu jedynym sposobem uzyskania potwierdzenia uprawnień spadkowych będzie postępowanie sądowe o stwierdzenie nabycia spadku<sup>16</sup>.

Po trzecie, notariusz nie jest świadczącym określone usługi prawne wolnym zawodem prawniczym. Jego status odpowiada przede wszystkim statusowi funkcjonariusza publicznego działającego w specjalnej formie organizacyjnej (notariatu łańciskiego). Notariusz jest uważany za funkcjonariusza, a więc osobę sprawującą określone władztwo publiczne (czyli przyznano mu określony zakres imperium państwa), przy wszystkich swoich czynnościach. Z tego względu korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym, jest powoływany i odwoływany przez Ministra Sprawiedliwości, który wyznacza siedzibę jego kancelarii, składa wobec Ministra Sprawiedliwości ślubowanie i podlega nadzorowi ministerialnemu lub działającym w jego imieniu prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych albo specjalnie wyznaczonych osób. Wobec powyższego notariusz nie może być traktowany jako tajemnicza triada stanowiąca jednoczesne połączenie wolnego zawodu, funkcjonariusza publicznego i „odrębnej osoby zaufania publicznego”, czyli jako „trójkształtne zjawisko polskiego systemu prawa”. Należy przy tym pamiętać, że – w przeciwieństwie do innych funkcjonariuszy publicznych – notariusz nie jest usytuowany w żadnej hierarchii służbowej oraz że nie pobiera wynagrodzenia z budżetu państwa, lecz utrzymuje się z opłat za dokonywane czynności urzędowe (taksy notarialnej)<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> TK nawiązał tu do ustalonego w doktrynie pojęcia „wymiaru sprawiedliwości” oznaczającego „działalność państwa polegającą na wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny”. L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 354.

<sup>16</sup> Prezentowane stanowisko jest pochodną poglądów formułowanych w utworzonej w 1228 r. w bolońskiej *Schola di Notariato*. Działalność tej uczelni utrwaliła przekonanie, że akt notarialny, w sprawach niespornych, posiada moc prawną równą mocy prawnej orzeczeń sądowych. R. T o k a r c z u k, *Etyka...*, s. 230.

<sup>17</sup> A. O l e s z k o, *Prawo o notariacie. Wprowadzenie i opracowanie*, Kluczbork-Lublin 2008, s. 122.

W odróżnieniu od „wolnych zawodów prawniczych” cechą charakterystyczną zawodu notariusza jest przyznanie mu statusu przedstawiciela władzy publicznej. Ze statusem tym wiąże się konieczność podejmowania przez rejenta pewnych czynności urzędowych, a ponadto realizacja pewnych obowiązków związanych z ochroną i realizacją konstytucyjnych wolności i praw. W ocenie Trybunału „określony podmiot nie może być równocześnie podmiotem uprawnień mieszczących się w zakresie wolności działalności gospodarczej i adresatem obowiązków związanych z realizacją tych uprawnień”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w związku z tym, że publicznoprawny element działalności notariusza powoduje, iż „w zakresie wykonywania funkcji publicznych notariusz nie może być z jednej strony przedstawicielem władzy publicznej, na którym ciążyą obowiązki wykonywania określonych czynności urzędowych, a z drugiej strony adresatem konstytucyjnych uprawnień mieszczących się w zakresie wolności działalności gospodarczej. Taka tożsamość podmiotowa jest nie do pogodzenia z charakterem konstytucyjnych wolności i praw”<sup>18</sup>. W związku z faktem sprawowania przez notariusza władztwa publicznego Trybunał Konstytucyjny uznał, że działalności notariusza nie można zakwalifikować jako działalności gospodarczej ze wszystkimi wynikającymi z ustawami konsekwencjami, a prowadzenie kancelarii notarialnej nie jest działalnością usługową w rozumieniu art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>19</sup>.

Dla poparcia tej tezy TK odwołał się do orzecznictwa sądowego. Wyroki sądów administracyjnych wskazują bowiem jednoznacznie, że „działalność notariusza nie jest działalnością gospodarczą, a notariusz jest osobą zaufania publicznego i ma pozycję funkcjonariusza publicznego, nie zaś przedsiębiorcy. Zasada wolności działalności gospodarczej do niego w ogóle się nie odnosi”<sup>20</sup>.

Mimo to, że notariusz wykonuje swoje czynności nie tylko w interesie prywatnym, ale także publicznym, będąc niejako gwarantem bezpieczeń-

---

<sup>18</sup> Postanowienie TK z 17 grudnia 2008 r., TS 255/07.

<sup>19</sup> Postanowienie TK z 17 grudnia 2008 r., TS 255/07. Tezy zawarte w uzasadnieniu do tego postanowienia zostały następnie powtórzone w wyroku TK z 9 listopada 2010 r., SK 10/08.

<sup>20</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2006 r., VI SA/Wa 1168/06, także wyrok WSA w Warszawie z 15 października 2004 r., III/SA 2423/03.



stwa obrotu, ma prawo organizowania swojej działalności zawodowej w taki sposób, aby osiągnęte z niej przychody były wyższe od ponoszonych kosztów. Celem funkcjonowania kancelarii notarialnych jest bowiem osiąganie ekonomicznego zysku, a nie działalność *pro publico bono*<sup>21</sup>. „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”<sup>22</sup>.

W uzasadnieniu sporządzonym w sprawie K 49/01 Trybunał Konstytucyjny wyeksponował jeszcze jeden element różnicujący zawód notariusza od pozostałych zawodów prawniczych, a odnoszący się do zasad kształtowania ich wynagrodzenia. „Podstawą ustalania opłat adwokackich pozostaje umowa z klientem, a jedynie w zakresie ustalenia opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, ustawa – Prawo o adwokaturze z 26 maja 1982 r. (art. 16) i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze wprowadzają ograniczenia, co nie jest jednak równoznaczne z ograniczeniami wynagrodzenia adwokackiego jako takiego”. Tymczasem swoboda notariusza w zakresie kształtowania wysokości jego wynagrodzenia w umowie ze stronami czynności została ustawowo ograniczona poprzez wprowadzenie tzw. maksymalnych stawek taksy notarialnej właściwych dla danej czynności.

### **Taksa notarialna**

W sprawie K 49/01 Trybunał Konstytucyjny zajmował się sprawą podwyżki taksy notarialnej, która przez wnioskodawcę, ombudsmána, została uznana za pogarszającą i tak trudną sytuację finansową wielu podmiotów prawa<sup>23</sup>. Zdaniem TK wprowadzenie maksymalnej taksy notarialnej:

---

<sup>21</sup> W. B o ć, M. L e ś n i a k, *Notariusz jako przedsiębiorca szczególnego rodzaju*, Rejent 2010, nr 3, s. 56.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

<sup>23</sup> Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 2 października 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. nr 115, poz. 1233) zmieniono zarówno wysokość wynagrodzenia uzależnionego od wartości przedmiotu czynności notarialnej

1) pełni funkcję ochronną w stosunku do uczestników obrotu;  
2) zapewnia większą dostępność czynności notarialnych;  
3) przeciwdziała powstawaniu zjawiska tzw. zaporowych kosztów notarialnych;

4) prowadzi do zrównoważenia interesu publicznego z tymi założeniami, które zadecydowały o przywróceniu indywidualnych kancelarii notarialnych (w miejsce państwowych biur notarialnych);

5) wprowadza pewne elementy konkurencyjności pomiędzy kancelariami, czego wyrazem jest zasada ustalania wynagrodzenia notariusza w umowie ze stronami czynności notarialnej.

W wyroku wydanym w tej sprawie 10 grudnia 2003 r. TK uznał, że „wysokość taksy notarialnej nie może być barierą w realizacji praw majątkowych. Zapewnienie możliwości ich powszechnej realizacji ma – jak wiadomo – konstytucyjne gwarancje w art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji”. Trybunał podniósł, że „sposób ukształtowania wynagrodzenia za dokonanie czynności notarialnej 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.” TK zauważył także, że szereg norm prawnych ustanawia obowiązek zachowania formy aktu notarialnego. Ponadto wiele czynności prawnych wymaga obowiązkowego udziału przy nich notariusza (np. poświadczenia notarialne, sporządzanie wypisów, odpisów i wyciągów dokumentów). Wobec imperatywnego charakteru tych dyspozycji wszyscy uczestnicy obrotu prawnego (czyli nie tylko profesjonaliści, ale również podmioty realizujące czynności w obrocie powszechnym z udziałem osób fizycznych dla osiągnięcia skutków prawnych najbardziej ważących w sferze interesów prawnych każdej osoby) nie mogą w tego typu sytuacjach podjąć swobodnie decyzji o wyborze innych, alternatywnych sposobów osiągnięcia zamierzonych skutków prawnych. „Dostępność czynności notarialnych ma niewątpli-

---

(zmiana w poszczególnych pozycjach wysokości należnego procentu od wartości przedmiotu czynności notarialnej), jak i wysokość stawek stałych (podwyżka od 100% do 400%). Przede wszystkim jednak zniesiono obowiązujący górną próg wynagrodzeń notariuszy liczonych procentowo od wartości przedmiotu czynności notarialnej.

wie 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, ale 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”.

Należy przypomnieć, że pojęcie „taksy notarialnej” nie zawiera w sobie żadnych elementów uściślających i w istocie ma *stricte* blankietowy charakter. Dlatego też delegowanie przez ustawodawcę na Ministra Sprawiedliwości kompetencji określającej wysokość taksy bez dalszych wskazówek co do sposobu regulacji tego zagadnienia oznacza, że kwestia o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia ochrony interesu publicznego odnosząca się do dostępności czynności notarialnych została przeniesiona poza materię ustawową. Tymczasem wszelkie podstawowe kwestie odnoszące się do treści regulacji podustawowej powinny zostać przesądzone w akcie delegującym, czyli ustawie<sup>24</sup>, bo na tym polega funkcja ochronna ustawy, że prawa i obowiązki obywatelskie nie mogą być kształtowane w aktach wykonawczych. Dotychczasowe orzecznictwo TK zezwala na to, aby szczegółowe wytyczne były zawarte zarówno w samym przepisie delegującym, jak i w innych przepisach ustawy, o ile możliwa jest ich rekonstrukcja na podstawie analizy całokształtu uregulowania ustawowego. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że w przypadku ustawy – Prawo o notariacie rekonstrukcja wytycznych dotyczących treści rozporządzenia określającego taksę notarialną nie jest możliwa,

---

<sup>24</sup> Zob. wyrok TK z 6 maja 2003 r., P 21/01, czy wyrok TK z 10 września 2001 r., K 8/01.

orzekając o niekonstytucyjności tych rozwiązań z uwagi na blankietowość delegacji.

W kolejnej sprawie, zawisłej w innym reżimie prawnym, przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego było tym razem obniżenie wysokości taksy notarialnej przez Ministra Sprawiedliwości w celu „zwiększenia dostępności obywateli do usług notarialnych” (U 8/08). Trybunał stwierdził, że prawidłowe ukształtowanie wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej, przy uwzględnieniu wszystkich wytycznych wymienionych w art. 5 § 3 ustawy – Prawo o notariacie, jest zadaniem niezwykle skomplikowanym. Wśród wytycznych 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<sup>25</sup>. „Treść tego unormowania 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. [...] 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”<sup>26</sup>.

W przedmiotowej sprawie TK uznał, że uzasadnienie projektu rozporządzenia zmieniającego z 2007 r. dowodzi ważenia przez Ministra Sprawiedliwości interesów społeczeństwa i notariatu<sup>27</sup>. Zdaniem Trybunału

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

<sup>27</sup> „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

kształtowanie maksymalnych stawek taksy notarialnej w odniesieniu do konkretnej czynności notarialnej nie musi być zgodne ze wszystkimi ustawowymi wytycznymi, bowiem kryteria wymienione w tym przepisie pozostają ze sobą niejako w opozycji, a minister musi uwzględnić kolidujące interesy notariuszy i społeczeństwa, stosując mechanizm swoistego „rachunku aksjologicznego” polegającego na uzgadnianiu kolidujących ze sobą wartości osadzonych w danym układzie<sup>28</sup>. Zdaniem TK „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”<sup>29</sup>.

Trybunał zwrócił również uwagę, że taksa notarialna nie ma charakteru ceny, a zatem jej wysokość nie musi stanowić pełnego ekwiwalentu za usługę notarialną. Ponadto kancelarie funkcjonują w różnych warunkach lokalowych, a trzon czynności w nich dokonywanych w wielu wypadkach różni się znacząco. Rodzi to potrzebę uwzględniania tych kwestii przez rozporządziodawcę przy ustalaniu wymiaru maksymalnej stawki notarialnej. Zatem „wielość czynników wymagających uwzględnienia powoduje, że margines swobody (tolerancji) w określaniu przez

---

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”. Wyrok TK z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

<sup>28</sup> Z. C i e ś l a k, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 100.

<sup>29</sup> Zdaniem A. Oleszki interes publiczny i interes zawodowy notariusza nie powinny być przeciwstawne, a ponadto nie powinno się preferować interesu publicznego. A. O l e s z k o, *Nadzór samorządu notarialnego nad wykonywaniem obowiązków zawodowych notariusza (refleksja nad stanem prawnym dotychczasowym oraz wnioski de lege ferenda)*, Rejent 2008, nr 3, s. 14.

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 [Ministra Sprawiedliwości – przyp. P.K.]. Przy czym, w ocenie Trybunału, w niniejszej sprawie taka sytuacja nie zaistniała<sup>30</sup>.

### **KRN jako podmiot legitymowany indywidualnie przed TK**

W sprawie U 8/08 Trybunał Konstytucyjny przedmiotem badania uczynił m. in. powierzenie prawa do inicjowania abstrakcyjnej kontroli przez TK Krajowej Radzie Notarialnej.

Trybunał zwrócił uwagę, że zakres działania KRN został w sposób ogólny określony w ustawie zasadniczej i obejmuje reprezentowanie interesów osób wykonujących zawód notariusza i sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem tego zawodu zaufania publicznego (art. 17). Doprecyzowanie tych uprawnień nastąpiło w ustawie – Prawo o notariacie, której art. 38 stanowi, że KRN jest reprezentantem notariatu, a art. 40 § 1 wymienia przykładowo sprawy składające się na zakres działania KRN.

Trybunał Konstytucyjny, analizując postanowienia konstytucyjne, wskazał, że legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, do występowania z wnioskiem do TK o zbadanie hierarchicznej zgodności norm koncentruje się wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznaných uprawnień<sup>31</sup>. Świadczy o tym użycie zwrotu „sprawy objęte zakresem działania” (art. 191 ust. 2 Konstytucji), co oznacza, że intencją ustrojodawcy było objęcie ochroną tylko takich interesów tych podmiotów, które są związane z wykonywaniem zawodu.

„Upoważnienie do zakwestionowania przed Trybunałem aktu normatywnego jako dotyczącego »spraw objętych zakresem działania« KRN wiąże się bezpośrednio nie tylko z interesem prawnym danej organizacji

---

<sup>30</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

<sup>31</sup> Zob. postanowienie TK z 8 stycznia 2008 r., Tw 39/07.

jako takiej, lecz także z interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania KRN jest powołana”<sup>32</sup>. Legitymacja KRN nie obejmuje natomiast spraw ogólnopaństwowych czy ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli albo szerszego kręgu osób, aniżeli reprezentowane przez KRN<sup>33</sup>.

W związku z powyższymi ustaleniami Trybunał uznał, że KRN jest uprawniona do wnioskowania o wszczęcie postępowania w ramach kontroli konstytucyjności prawa, gdy przedmiotem zaskarżenia jest np. wysokość maksymalnej stawki taksy notarialnej, jako że KRN została powołana do „reprezentowania notariatu”. Przepisy odnoszące się do opłat za czynności notarialne nie pozostają bez znaczenia dla interesów wszystkich uczestników obrotu prawnego, ale przede wszystkim kształtują prawa i obowiązki notariuszy w ramach wykonywania zawodu<sup>34</sup>.

### **Odpowiedzialność za niepobrany podatek**

W sprawie SK 10/08 Trybunał Konstytucyjny zajmował się zgodnością przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa z Konstytucją, a dokładniej, czy odpowiedzialność notariuszy jako płatników podatków pobieranych przy sporządzaniu aktów notarialnych nie łamie konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że odpowiedzialność notariusza jako płatnika za niewykonanie bądź nienależyte wykonanie obowiązków płatnika nie jest odpowiedzialnością osoby trzeciej. Wskazał również, że nie stanowi ona formy odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe ciążyące na podatniku, jako że notariusz odpowiada za własne działanie (bądź zaniechania działania) związane z wykonywaniem przez niego ustawowych obowiązków płatnika, a nie za zobowiązanie osoby trzeciej (podatnika).

„Przyjęty w ordynacji podatkowej model odpowiedzialności notariusza jako płatnika za obowiązki wynikające z art. 8 tej ustawy służy ochronie interesów fiskalnych państwa, w szczególności zapewnieniu rzetelności rozliczania się podatników z należności podatkowych. Gwarancją tej rzetelności jest z jednej strony powierzenie funkcji płatnika notariuszom

---

<sup>32</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

<sup>33</sup> Zob. postanowienie TK z 24 września 1996 r., T 35/96.

<sup>34</sup> Wyrok TK z 7 lipca 2011 r., U 8/08.

– czyli profesjonalnym uczestnikom obrotu prawnego, posiadającym wysokie kwalifikacje prawnicze, których zawód ma w dodatku status zawodu zaufania publicznego. Z drugiej strony gwarancją tą jest ukształtowanie odpowiedzialności płatników w sposób zapewniający należyłą staranność i dbałość o prawidłowe wykonanie obowiązków płatnika<sup>35</sup>.

Trybunał podkreślił w wyroku publicznoprawny charakter czynności notariusza, zauważając, że skuteczna ściągalność podatku jest istotna z punktu widzenia realizacji celów budżetowych i realizacji wolności i praw przysługującym jednostkom.

TK wskazał, że elementem ochronnym przed rzeczywistym ponoszeniem odpowiedzialności przez notariusza jest jego profesjonalizm. Jako profesjonalny uczestnik obrotu prawnego powinien wykazać się wszechstronną znajomością przepisów prawa i opierać się nie tylko na samych przepisach, lecz także na poglądach wypracowanych przez orzecznictwo. Innym sposobem, który należy uznać za podstawowy i pożądanym, jest dołożenie należytej staranności przy wykonywaniu powierzonych obowiązków. W doktrynie wskazuje się, że płatnik „przy dołożeniu staranności może całkowicie wyłączyć swoją odpowiedzialność, a w przypadku popełnienia błędu w obliczeniu podatku praktycznie ograniczyć ją do kwoty należnych odsetek”<sup>36</sup>. Przy wykonywaniu czynności notarialnych od notariuszy wymaga się jednak zachowania szczególnej (a nie jedynie przeciętnej) staranności. W tym też zakresie rejenci korzystają z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Obowiązek zachowania szczególnej staranności jest bowiem konsekwencją powagi czynności notarialnych i ich skutków prawnych i stanowi logiczną konsekwencję nałożonych na notariusza obowiązków.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że odpowiedzialność notariusza z tytułu pełnienia obowiązków płatnika składek nie jest ani nieproporcjonalna, ani nadmierna. Trybunał przypomniał, że notariusz jest zawodem zaufania publicznego, że w obrocie prawnym występuje jako zawodowiec (profesjonalista), a obowiązki, z którymi związana jest odpowiedzialność majątkowa, dotyczą znajomości, interpretacji i stosowania prawa, czyli należą do zwykłych czynności zawodowych notariusza.

---

<sup>35</sup> Wyrok TK z 9 listopada 2010 r., SK 10/08.

<sup>36</sup> K. Chus te c k a, *Instytucja płatnika w świetle przepisów i orzecznictwa*, Rejent 2009, nr 6, s. 33.



## Zakończenie

Pozycja prawna notariusza, zakres jego uprawnień i obowiązków nie stały się jak dotąd przedmiotem większego zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Wydawane wyroki odnosiły się najczęściej do sytuacji prawnej adwokatów i radców prawnych, aczkolwiek *gros* też formułowanych w uzasadnieniach, zwłaszcza gdy idzie o charakterystykę zawodów zaufania publicznego czy zasad naboru aplikantów, można z powodzeniem odnosić do zawodu notariusza. Nieliczne orzeczenia dotyczące notariatu umożliwiają jednak odtworzenie statusu prawnego rejenta, który różni się w znaczący sposób od charakteru innych profesji prawnych. W szczególności Trybunał Konstytucyjny traktuje notariusza jako przedstawiciela zawodu zaufania publicznego, organ pomocniczy sądów, a także funkcjonariusza publicznego. Trybunał zajął również stanowisko, że notariusz wykonuje czynności z zakresu władzy publicznej, w związku z czym prowadzonej przez niego działalności nie można nazywać działalnością gospodarczą<sup>37</sup>.

Wydawane rozstrzygnięcia wskazują, że notariat jest traktowany nieco przedmiotowo. Gdy pojawia się potrzeba zabezpieczenia obrotu prawnego, od notariuszy konsekwentnie wymaga się dochowania szczególnej, najwyższej staranności przy podejmowaniu czynności notarialnych, co argumentuje się zawodowym wykonywanej przez nich działalności. Kiedy jednak przychodzi moment wydatkowania opłaty za obsługę notarialną, dość łatwo zapomina się, że z profesjonalną obsługą muszą się wiązać pewne koszty. Sięga się wówczas do argumentów utylitarnych, uzasadniając obniżanie taksy interesem ogółu.

Sytuacja polskiego notariatu jest uzależniona w dużej mierze od treści i jakości stanowionego prawa. Na przykład „wybór modelu naboru do zawodów prawnych należy do ustawodawcy działającego na gruncie obowiązujących unormowań konstytucyjnych”<sup>38</sup>, a nie do TK, który związany jest treścią wniosku czy pytania prawnego. Na aprobatę zasłu-

---

<sup>37</sup> Inaczej W. B o ó („Notariusz jest przedsiębiorcą, co wynika z treści art. 43<sup>1</sup> kodeksu cywilnego”), która jednak wypowiada się krytycznie wobec tej koncepcji – W. B o ó, *Status prawny notariusza*, Wrocław 2010, s. 317.

<sup>38</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06.

guje inicjowanie przez KRN kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem. Sąd konstytucyjny stanowi jednak przysłowiową „ostatnią deskę ratunku” przed wprowadzeniem niekorzystnych rozwiązań legislacyjnych i nie zawsze może pomóc, ponieważ jest organem władzy sądowniczej. Dlatego też zadaniem samorządu notarialnego jest wyprzedzanie działań ustawodawczych w taki sposób, by nie dopuścić do tworzenia prawa „złego” zarówno dla notariuszy, jak i dla społeczeństwa. Organy samorządu muszą się aktywnie włączać we wszelkie inicjatywy legislacyjne dotyczące kwestii interesujących notariat, a najlepiej samodzielnie przygotowywać projekty aktów normatywnych w takich sprawach i konsekwentnie je wspierać na wszystkich etapach procesu prawotwórczego. Wymaga to przeprowadzenia całego spektrum działań o charakterze lobbingowym<sup>39</sup>, ale zachowanie statusu notariusza w obecnym kształcie jest tego warte.

*Dr Paweł Kuczma – Adiunkt w DWSPiT w Polkowicach.*

---

<sup>39</sup> Na temat metod lobbingowych i ich stosowania przez notariat P. K u c z m a, *Uprawnienia notariatu w korporacyjnym modelu lobbingu*, Rejent 2010, nr 4, s. 64-87.