

# Helena Pietrzak

---

## Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2012 r., K 15/08 w sprawie nałożenia na organ samorządu zawodowego KRN obowiązku utworzenia systemu informatycznego do prowadzenia rejestrów aktów poświadczenia dziedziczenia, bez zapewnienia źródeł finansowania tego zadania ze środków publicznych

---

Prawo Kanoniczne : kwartalnik prawno-historyczny 55/4, 201-216

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

HELENA PIETRZAK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

**GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU  
KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 6 MARCA 2012 R.,  
K 15/08<sup>1</sup> W SPRAWIE NAŁOŻENIA NA ORGAN  
SAMORZĄDU ZAWODOWEGO KRN OBOWIĄZKU  
UTWORZENIA SYSTEMU INFORMATYCZNEGO  
DO PROWADZENIA REJESTRU AKTÓW  
POŚWIADCZENIA DZIEDZICZENIA, BEZ  
ZAPEWNIENIA ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA TEGO  
ZADANIA ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH**

**Teza rozstrzygnięcia**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 95i § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie<sup>2</sup> (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 85, poz. 458, Nr 87, poz. 483, Nr 106, poz. 622 i Nr 142, poz. 830) jest zgodny z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

W pozostałym zakresie badania Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie – działając na podstawie „art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459

---

<sup>1</sup> Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2012 r. została ogłoszona dnia 22 marca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 297.

<sup>2</sup> Dalej jako: p.n.

i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654)<sup>3</sup>”.

### **Przesłanki stanu faktycznego**

Wnioskiem z dnia 10 marca 2008 r. Krajowa Rada Notarialna<sup>3</sup> zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem, czy wymienione w sentencji przepisy są zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Potrzeba udzielenia odpowiedzi wynikała z zasadności nałożenia na organ samorządu zawodowego KRN obowiązku utworzenia i prowadzenia systemu informatycznego rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia. Zasadniczą wątpliwość budził rozmiar obowiązku, brak źródeł finansowania zadania ze środków publicznych oraz nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności KRN, która uniemożliwiła należyte sprawowanie przez samorząd pieczy nad samym systemem, a w konsekwencji spowoduje wadliwe wykonywanie zawodu zaufania publicznego.

W ocenie wnioskodawcy nałożenie obowiązku świadczenia publicznego na imiennie wskazany podmiot sprzeciwia się zasadzie, zgodnie z którą w praworządnym państwie obowiązek ponoszenia świadczeń i danin publicznych może być nakładany tylko przez normy ogólnie-abstrakcyjne, a nie przez normy indywidualno-konkretne. Co więcej, ustawodawca w art. 95i § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, nie określił ani samej konstrukcji świadczenia publicznego, ani jego rozmiarów. W całości zatem naruszył konstytucyjną zasadę praworządności materialnej, proporcjonalności oraz zasadę przyzwoitej legislacji.

Pytanie prawne Krajowa Rada Notarialna określiła poprzez ścisłą analizę zaskarżonej regulacji. Wątpliwości budzi, zdaniem wnioskodawcy, brak kompleksowości regulacji, gdyż w projektowanym systemie nie znalazło się sądowe stwierdzenie nabycia spadku. Nowelizacja umożliwia w praktyce wydanie dwóch dokumentów potwierdzających

---

<sup>3</sup> Krajowa Rada Notarialna; dalej jako: KRN.

prawo do spadku (notarialne i sądowe)<sup>4</sup>. Ponadto, brak delegacji ustawowej oraz określenia parametrów systemu informatycznego, która umożliwiłaby jego uszczegółowienie. Stąd też, wadę legislacyjną dostrzegł wnioskodawca w braku konkretnych zasad dostępu do niego i odpłatności z tego tytułu, stopnia zabezpieczenia całego systemu, wskazania terminu w jakim KRN jest obowiązana go utworzyć, do określenia maksymalnych rozmiarów finansowych obowiązku nałożonego na organ samorządu zawodowego.

Natomiast Marszałek Sejmu<sup>5</sup> popierając w części opinię KRN wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 95i § 1 p.n. z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie poparł natomiast tezy wnioskodawcy odnośnie art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji z uwagi na jego nieadekwatność.

Odnosząc się do przedmiotowego zadania utworzenia systemu informatycznego służącego do rejestracji wydanych przez notariuszy aktów poświadczenia dziedziczenia, Marszałek wskazał, że zlecone KRN przez ustawodawcę przedsięwzięcie ma charakter publicznoprawny i wynika z treści przepisów rozdziału 3a p.n., a w szczególności z art. 95j p.n., który uznaje zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia za równorzędny pod względem skutków prawnych z postanowieniem o stwierdzeniu nabycia spadku. Stąd też, zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowany przepis narusza art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę poprawnej legislacji. Dodał, że nie określono elementów podstawowych i szczegółowych: terminu utworzenia systemu informatycznego przez KRN, zasad dostępu i odpłatności, stopnia zabez-

---

<sup>4</sup> Zgodnie z argumentacją KRN „system informatyczny rejestrujący notarialne akty poświadczenia dziedziczenia nie będzie obejmował równorzędnych z tymi aktami postanowień sądowych stwierdzających nabycie praw do spadku. Dodatkowo stopień niekompletności systemu i brak rzeczywistych zabezpieczeń przed uzyskiwaniem wielokrotnych potwierdzeń nabycia spadku (por. art. 669<sup>1</sup> § 1 i 2 k.p.c.) stwarza poważne i realne niebezpieczeństwo dla bezpieczeństwa obrotu, w szczególności dlatego, że reakcja sądu spadku jest możliwa dopiero wtedy, gdy poweźmie on wiadomość o istnieniu większej ilości dokumentów i orzeczeń potwierdzających prawa do spadku”.

<sup>5</sup> W piśmie z 3 lutego 2009 r.

pieczenia systemu, finansowego rozmiaru obowiązku nałożonego na organ samorządu zawodowego. Potwierdził zarzut wnioskodawcy, że finansowanie ze środków płynących ze składek notariuszy innych zadań niż związanych z „potrzebami samorządu notarialnego” jest sprzeczne z art. 17 ust. 1 Konstytucji, z uwagi na to, że przedmiotowe zadanie wykracza poza funkcje, które ma spełniać samorząd zawodowy notariuszy jako podmiot spoza sfery organów państwowych.

Marszałek Sejmu<sup>6</sup>, popierając KRN, dodał że nałożenie obowiązku sfinansowania zadania publicznego z własnych środków stanowi ingerencję w konstytucyjnie chronioną sferę własności przysługującej osobie prawnej – KRN (art. 26 § 3 p.n.). W jego ocenie, chociaż ingerencja w prawo własności może być uzasadniona ochroną porządku publicznego, to jednak ograniczenie to, z uwagi na rozmiar nałożonego obowiązku (utworzenie, prowadzenie i finansowanie systemu), narusza zasadę proporcjonalności zakłócając możliwość realizacji przez KRN konstytucyjnej pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Pozostałe wzorce kontroli powołane przez Krajową Radę Notarialną, a więc art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji – zdaniem Marszałka Sejmu – są nieadekwatne z uwagi na to, że ciężar majątkowy związany z wykonaniem zadania nałożonego na samorząd zawodowy nie wynika z zakresu podmiotowego i przedmiotowego art. 84 Konstytucji, ponieważ powinność wynikająca z art. 95i § 1 p.n. nie jest ani podatkiem ani daniną publiczną.

Prokurator Generalny<sup>7</sup> wnioskował o uznanie zgodności z Konstytucją przepisów będących przedmiotem orzekania<sup>8</sup> – w związku z art.

---

<sup>6</sup> Marszałek Sejmu, popierając KRN, stwierdził że „obciążenie KRN kosztami wdrożenia systemu informatycznego budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności takiej regulacji z art. 17 ust. 2 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wynika to stąd, że koszty te przewyższają sumę rocznych składek notariuszy wpływających do KRN. Dodatkowa działalność będąca realizacją zadania publicznego uniemożliwi prowadzenie działalności podstawowej samorządu i realizację „potrzeb samorządu zawodowego”.

<sup>7</sup> W piśmie z 1 października 2010 r.

<sup>8</sup> Wniósł o stwierdzenie, że: art. 95i § 1 p.n. jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; art. 95i § 1 p.n. nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1, art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji.

31 ust. 3 oraz art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji. Nie podzielił argumentacji zaprezentowanej przez Krajową Radę Notarialną, co do braku mechanizmów zabezpieczających przed ewentualnymi nieprawidłowościami np. przed funkcjonowaniem w obrocie, w odniesieniu do tego samego spadku, dwóch różnych poświadczeń dziedziczenia. Stąd też, wymienił kompleksowo warunki sporządzenia notarialnego aktu poświadczenia dziedziczenia (obecność wszystkich spadkobierców ustawowych i testamentowych; konsensus uczestników co do wszystkich elementów objętych poświadczeniem dziedziczenia)<sup>9</sup>. Zdaniem Prokuratora Generalnego zasadniczym mechanizmem, który ma zapobiec funkcjonowaniu w obrocie różnych poświadczeń dziedziczenia w odniesieniu do tego samego spadku, jest obowiązek rejestracji aktu poświadczenia dziedziczenia w rejestrze utworzonym przez KRN, jak również powiadomienie przez notariusza o dokonanym otwarciu i ogłoszeniu testamentu sądu spadku (art. 652 k.p.c.)<sup>10</sup>. Nie podzielił również opinii KRN, co do wzorca kontroli zawartego w art. 64 ust. 2 Konstytucji, gdyż kwestionowany art. 95i § 1 p.n. nie odnosi się do zakresu ani poziomu ochrony praw majątkowych KRN w odróżnieniu od sytuacji prawnej innych podmiotów. Ustawodawca zobligował KRN do poniesienia pewnych wydatków (np. na stworzenie systemu rejestracji aktów), jednak są one dopuszczalne na gruncie zasady proporcjonalności i w oparciu o mechanizm kompensacyjny (stawka wynagrodzenia notariusza za zarejestrowany akt wynosi łącznie 150 zł). W ocenie Prokuratora Generalnego zaskarżony przepis nie narusza zasady proporcjonalności, ponieważ zachowana została pro-

---

<sup>9</sup> Zgoda wszystkich uczestników odnosząca się np. do ważności lub autentyczności testamentu, czy też określonego przez notariusza kręgu spadkobierców.

<sup>10</sup> Warto podkreślić, że jedyną drogą jaką przewidziano do uchylenia notarialnego aktu poświadczenia dziedziczenia, jest droga sądowa. Zgodnie z art. 669<sup>1</sup> k.p.c. § 1. Sąd spadku uchyla zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia, jeżeli w odniesieniu do tego samego spadku zostało wydane postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku. § 2. W przypadku zarejestrowanych dwóch lub więcej aktów poświadczenia dziedziczenia w odniesieniu do tego samego spadku, sąd spadku na wniosek zainteresowanego uchyla wszystkie akty poświadczenia dziedziczenia i wydaje postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku.

porcja (ekwiwalentność) między utratą określonych składników majątkowych (składek przekazywanych przez notariuszy) i wielkością należnych notariuszom świadczeń (wynagrodzenie za sporządzenie poświadczenia dziedziczenia)<sup>11</sup>.

Ponadto, akt poświadczenia dziedziczenia ma doniosłe znaczenie społeczno-gospodarcze, gdyż wiele osób zyska szansę na znacznie szybsze poświadczenie praw do spadku. Nałożony zatem na KRN obowiązek realizuje funkcję powinności państwa wskazaną w art. 21 ust. 1 Konstytucji<sup>12</sup>. Prokurator Generalny nie podzielił również zarzutu wnioskodawcy odnośnie naruszenia zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) przez pominięcie w systemie sądowych stwierdzeń nabycia spadku, ponieważ rejestr nie ma być szczegółową bazą danych wszystkich spadków, a jedynie ma być utworzony na potrzeby nowego rozwiązania. Dodał, że koncepcja rejestrowania zarówno poświadczeń dziedziczenia, jak i postanowień o stwierdzeniu nabycia spadku, którą wysuwa KRN, jest kosztowna, czasochłonna i zbyteczna, ponieważ to sądy zostałyby zaangażowane do przedmiotowych działań. Prokurator niezgodził się również z zarzutem braku wskazania przez ustawodawcę szczegółowych parametrów systemu informatycznego. W Jego ocenie, ustawa nie musi zawierać technicznej specyfikacji ani

---

<sup>11</sup> Analizując zasadę proporcjonalności, Prokurator Generalny dokonał szczegółowej analizy finansowej kosztów i zysków KRN. Stwierdził, że „za czynność notarialną, jaką jest zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia, maksymalna stawka wynagrodzenia notariusza wynosi łącznie 150 zł, a zatem trzykrotnie więcej niż opłata za nieprocesowe postępowanie sądowe w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku. Uwzględniając tę okoliczność, ogół notariuszy – przykładowo – przy przejęciu 1/4 spraw spadkowych może osiągnąć przychód w wysokości 7,5 mln zł, a według szacunków KRN zawartych w uzasadnieniu wniosku koszt utworzenia systemu informatycznego wyniesie 3,5 mln zł, a roczny koszt jego utrzymania – 516 tys. zł.”

<sup>12</sup> „Nałożenie obowiązku określonego w art. 95i § 1 p.n. następuje ze względu na potrzebę ochrony praw i wolności innych oraz potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa obrotu i porządku publicznego. W konsekwencji kwestionowany w niniejszej sprawie przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji w aspekcie ogólnej zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawczej”.

instrukcji obsługi systemu informatycznego, gdyż wybór optymalnych parametrów w tym zakresie należy do KRN, która to jest samodzielną osobą prawną, posiadającą kompetencje w zakresie zarządzania i gospodarowania posiadany majątkiem. Odnosząc się do kwestii naruszenia przez kwestionowany przepis zasady praworządności materialnej (art. 2 Konstytucji) Prokurator Generalny wyjaśnił, że klauzula praworządności materialnej nie występuje w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., gdyż była ona wpisana do Konstytucji PRL i stanowi element „instrumentarium ideologicznego państwowości socjalistycznej”. Sformułował również wniosek o nieadekwatności art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej do badania konstytucyjności art. 95i § 1 p.n. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego<sup>13</sup>, podkreślił, że kwestionowany przepis (art. 95i § 1 p.n.) kreuje nowe zadanie dla samorządu KRN, a więc umożliwi rzetelne wykonywanie przez notariuszy pewnej grupy czynności notarialnych, co ma istotne znaczenie dla ochrony interesu publicznego. Ponadto, prowadzenie rejestru służy sprawowaniu przez KRN pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w zakresie obejmującym poświadczenie dziedziczenia. Podobnie Prokurator Generalny odniósł się do zarzutu wobec art. 84 Konstytucji, który w Jego ocenie, nie odnosi się do nakładania danin publicznych. Co więcej, dodał, że wydatków związanych z systemem informatycznym nie można traktować jako daniny publicznej, lecz jako część kosztów za realizację zadania wykonywanego odpłatnie.

Na rozprawie w dniu 6 marca 2012 r. pełnomocnicy wnioskodawcy ograniczyli zarzuty niezgodności z Konstytucją (wobec art. 2 i 17 Konstytucji), natomiast w kwestii art. 84 – cofnęli wniosek.

Niestety Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku pełnomocników, ponieważ nie przedstawili oni uchwały KRN, w której wnioskodawca popiera modyfikację wniosku. Stąd też, Trybunał Kon-

---

<sup>13</sup> Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 1 grudnia 2009 r. o sygn. K 4/08 (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162) stwierdził, że „Art. 17 ust. 1 Konstytucji jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli tego rodzaju przepisów, które ograniczają zadania samorządu zawodowego”.



stytucyjny nie mógł zmienić wzorców kontroli konstytucyjności i rozpoznał sprawę w zakresie pierwotnym. Marszałek Sejmu podtrzymał stanowisko zajęte w piśmie, a Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie zgodności art. 95i § 1 p.n. z art. 17 ust. 1 oraz art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji.

### Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał uznał, że kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów, ma dokonanie oceny zgodności art. 95i § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, w którym nałożono na organ samorządu zawodowego KRN obowiązek utworzenia i prowadzenia systemu informatycznego rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia, z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 w związku z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Trybunału art. 95i § 1 przedmiotowej ustawy wiąże się bezpośrednio z interesem prawnym danej organizacji jako takiej, nakładając na nią określone obowiązki. Trybunał dokonując pozytywnej weryfikacji legitymacji KRN do złożenia wniosku o zbadanie konstytucyjności przepisu, oraz powołując się na liczne orzecznictwo<sup>14</sup>, zaznaczył, że kwestionowany przepis odnosi się do „zakresu działania” KRN, a przez to uzasadnia legitymację wnioskodawcy w niniejszej sprawie.

Przechodząc do *meritum* wniosku, Trybunał Konstytucyjny przeprowadził analizę kwestionowanego przepisu art. 95i § 1 p.n. i nie zgodził się z wnioskodawcą w zakresie naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji. Odwołując się do definicji<sup>15</sup> „zadań publicznych” sformułowanych

---

<sup>14</sup> Trybunał powołał się w szczególności na postanowienie TK z 24 września 1996 r., sygn. T 35/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 45; postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21; postanowienie TK z 12 listopada 2003 r., sygn. Tw 14/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 205.

<sup>15</sup> Zob. definicję „zadań publicznych” sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. o sygn. W 10/93 (OTK w 1994 r., poz. 46).

w orzecznictwie TK<sup>16</sup> i w doktrynie<sup>17</sup>, przypomniał, że podstawowe zadanie publiczne, jakie ma do zrealizowania samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego, a więc także KRN, zostało określone w art. 17 ust. 1 Konstytucji, tzn. „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Każde działanie samorządu zawodowego podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej pod względem interesu publicznego, a szczególnie jego ochrony. Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojęcie zadania z zakresu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu wymaga szerokiego rozumienia i obejmuje wszelkie działania, które mają gwarantować właściwą jakość – w sensie merytorycznym i prawnym – czynności składających się na „wykonywanie zawodu”. Zatem realizacja przez KRN obowiązków wskazanych w art. 95i § 1 p.n. (w postaci utworzenia systemu informacyjnego do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia) jest gwarancją należytego wykonywania zawodu notariusza i należy je traktować jako zadania o charakterze techniczno-organizacyjnym<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r. o sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9); wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, (OTK ZU nr 4/2001, poz. 86), wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45); wyrok TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149); wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, (OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171).

<sup>17</sup> Na potwierdzenie swojego stanowiska, Trybunał Konstytucyjny przywołał dominujący pogląd doktryny prawa, w opinii której kwestia notarialnego poświadczenia dziedziczenia należy do kategorii spraw z zakresu „ochrony prawnej”. Zob. L. GARLICKI, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 342; Z. CZESZEJKO-SOCHACKI, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, Państwo i Prawo 1999 z. 9, s. 3; S. WŁODYKA, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1968, s. 16.

<sup>18</sup> Trybunał Konstytucyjny nawiązał do podobnej skargi Krajowej Rady Komorniczej, która zakwestionowała nałożenie na samorząd komorniczy obowiązku przechowywania akt spraw komorniczych, twierdząc, że zadanie to wykracza poza zakres konstytucyjnie określonych funkcji samorządu zawodowego (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Stąd też, TK przytoczył obszerne uzasadnienie wyroku z 14 grudnia 2010 r. o sygn. K 20/08, w którym Trybunał Konstytucyjny wywiódł: „Przechowywanie akt nie stanowi (...), wbrew zarzutom wnioskodawcy, zadania wykraczającego poza konstytucyjną funkcję pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika. (...) Czasowe

Trybunał uznał także, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest niezasadny, ponieważ przepis ten nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności przysługujące KRN. Wymiernym, a jednocześnie ekonomicznym dowodem jest przewidziana przez ustawodawcę maksymalna taksa notarialna (150 zł)<sup>19</sup>, której kwota łączna jest trzykrotnie wyższa niż opłata sądowa w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku<sup>20</sup>. Trybunał dodał, że przyjęte przez ustawodawcę założenie, że notarialne poświadczanie dziedziczenia znajdzie wielu zwolenników i zapewni notariuszom odpowiedni dochód, znalazło swoje odzwierciedlenie w danych opublikowanych przez Z. Truskiewicza po roku funkcjonowania systemu rejestracji aktów. Dodatkowym argumentem o kalkulacji zysków i korzyści jest przywołany przez Trybunał fakt uruchomienia z dniem 5 października 2011 r. z własnej inicjatywy KRN, dodatkowego modułu w postaci Notarialnego Rejestru Testamentów<sup>21</sup>.

---

przechowywanie akt zakończonych spraw, z zachowaniem odpowiednich wymogów przechowywania tego typu dokumentacji, stanowi zatem zadanie subsydiarne samorządu wobec samych komorników. Istotne znaczenie ma również charakter prawny tego zadania. Należy stwierdzić bowiem, że jest to zadanie własne samorządu z elementem zadania publicznego” (OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129).

<sup>19</sup> Ustalona na poziomie 50 zł za sporządzenie aktu poświadczania dziedziczenia ustawowego lub testamentowego, a także uzupełniającego aktu poświadczania dziedziczenia w zakresie spadkobierców dziedziczących gospodarstwo rolne, oraz 100 zł za sporządzenie protokołu dziedziczenia (zob. § 10a ust. 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.).

<sup>20</sup> Zob. art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. *o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Dz. U. z 2010 r., Nr 90, poz. 594 ze zm.

<sup>21</sup> „Elektroniczna baza testamentów powstała z inicjatywy własnej KRN, wyłącznie na podstawie wewnętrznych regulacji samorządu notarialnego: uchwały nr VII/46/2011 Krajowej Rady Notarialnej z 4 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia rejestru testamentów i zasad jego funkcjonowania, uchwały nr VII/72/2011 Krajowej Rady Notarialnej z 10 września 2011 r. w sprawie uruchomienia notarialnego rejestru testamentów oraz zarządzenia nr 5/2011 Prezesa Krajowej Rady Notarialnej z 16 września 2011 r. w sprawie regulaminu świadczenia przez Krajową Radę Notarialną usług w zakresie zapewnienia użytkownikom dostępu do rejestrów notarialnych, dokonywania wpisów w tych rejestrach i uzyskiwania wynikających z nich informacji”.

Trybunał uznał za słuszne twierdzenie Prokuratora Generalnego w pisemnym stanowisku wyrażonym w przedmiotowej sprawie, że przyjęcie koncepcji rejestrowania zarówno poświadczeń dziedziczenia, jak i postanowień sądowych, byłoby zadaniem o wiele bardziej kosztownym i czasochłonnym, nie zrealizowałoby celu nowelizacji w postaci ograniczenia kognicji sądów, a w konsekwencji ich odciążenia. Za wystarczające, uznał Trybunał, istnienie mechanizmów przewidzianych przez ustawodawcę, które zabezpieczają pewność obrotu w zakresie uniknięcia funkcjonowania w odniesieniu do tego samego spadku kilku notarialnych poświadczeń dziedziczenia oraz w minimalizacji zagrożenia funkcjonowania w obrocie, w stosunku do tego samego spadku, aktu poświadczenia dziedziczenia i postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku<sup>22</sup>. W opinii Trybunału niezasadny jest również zarzut wnioskodawcy dotyczący niewskazania terminu, w jakim KRN powinna wykonać obowiązek utworzenia systemu informatycznego do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia. Przedmiotowa ustawa wprowadzająca art. 95i § 1 p.n. została ogłoszona 1 października 2007 r., weszła w życie, stosownie do przewidzianej *vacatio legis* po upływie dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia<sup>23</sup>.

Ponadto, kwestionowana regulacja nie pozostaje również w sprzeczności z art. 84 Konstytucji, który nakłada obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. W ocenie Trybunału przepis ten nie wymaga od ustawodawcy określenia wszystkich istotnych elementów świadczenia publicznego, w tym konstrukcji obciążenia i jego rozmiarów (obowiązek tego rodzaju przewiduje art. 217 Konstytucji RP, ale nie ma on zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż obowiązek wskazany w art. 95i § 1 p.n. nie ma

---

<sup>22</sup> Ustawodawca przewidział szereg mechanizmów, które w praktyce uniemożliwiają istnienie kilku aktów poświadczenia dziedziczenia, zob. art. 95b, art. 95c § 1, art. 95c § 2 pkt 4, art. 95e § 2 pkt 1 i 2, art. 95h § 5 p.n. oraz art. 669<sup>1</sup> k.p.c.).

<sup>23</sup> Zatem termin jest klarowny do wyliczenia. Od 2 października 2008 r. wszyscy, których ustawa dotyczy mają prawo i obowiązek realizować lub stosować przedmiotowe normy. „W tej dacie zatem, z mocy samego prawa, konkretyzuje się obowiązek KRN utworzenia systemu informatycznego do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia oraz utrzymywania tego systemu”.

charakteru podatkowego)<sup>24</sup>. Kwestionowany przepis (art. 95i § 1 p.n.) spełnia wymóg wynikający z art. 84 Konstytucji, ponieważ obowiązek utworzenia systemu informatycznego do prowadzenia rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia został nałożony w drodze ustawowej<sup>25</sup>.

W pozostałym zakresie, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie, działając na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o *Trybunale Konstytucyjnym*<sup>26</sup>.

### Ocena rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego uznać należy za w pełni słuszny, szczególnie wobec istotnego założenia zawartego w art. 95i § 1 p.n., który przyczynił się do usprawnienia postępowań spadkowych o charakterze niespornym. Zadanie ustawowo zobowiązujące KRN do utworzenia i prowadzenia scentralizowanego i skomputeryzowanego rejestru aktów poświadczenia dziedziczenia okazało się nie tylko korzystne i słuszne, ale przede wszystkim znalazło wielu zwolenników, którzy chętniej niż wcześniej przeprowadzają czynności spadkowe. Także fakultatywne powierzenie notariuszom niektórych czynności, które dotychczas należały do wyłącznej właściwości sądów spadku (np. otwarcie i ogłoszenie testamentu; sporządzanie zaświadczeń dotyczących wykonawcy testamentu) odciążyły te sądy i tak dziś nadmierne przeciążone.

---

<sup>24</sup> Z art. 84 Konstytucji wynika jedynie, że ciężary i świadczenia publiczne powinny być normowane przez akt rangi ustawowej, jednak bez uściślenia przez ustrojodawcę zakresu tej regulacji.

<sup>25</sup> Zob. T. STAWECKI, P. WINCZOREK, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 62; „Art. 84 Konstytucji statuuje również zasadę powszechności obciążeń publicznych (zob. Wyrok TK z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Powszechność oznacza obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez „każdego”, a zatem zarówno przez osoby fizyczne – obywateli i cudzoziemców, jak i przez osoby prawne wskazane w ustawie (zob. K. DZIAŁOCHA, *Komentarz do artykułu 84*, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 7)”.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r., Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r., Nr 98, poz. 1070, z 2005 r., Nr 169, poz. 1417, z 2009 r., Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r., Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r., Nr 112, poz. 654.

Warto jednak podkreślić, co nie jest bez znaczenia dla pozytywnej oceny przedmiotowego rozstrzygnięcia, że w głosowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny właściwie wykazał Wnioskodawcy nielogiczność i barak konsekwencji, przytaczając obszernie w uzasadnieniu bardzo pozytywną opinię prezesa Krajowej Rady Notarialnej, opublikowaną w „Rzeczpospolitej” z 13 października 2009 r., w której prezes stwierdza, że „utworzony przez notariat elektroniczny rejestr aktów poświadczenia dziedziczenia sprawdza się bardzo dobrze (...) działa bez zarzutu (...) jest bardzo łatwy w obsłudze przez jego użytkowników (...) planujemy jego rozbudowę o kolejne moduły”. Zgodnie z zapowiedzią prezesa 5 października 2011 r. uruchomiono Notarialny Rejestr Testamentów, który ma charakter poszukiwawczy i ułatwia zarówno sądom, notariuszom, jak i spadkobiercom odnalezienie testamentów notarialnych i własnoręcznych. Elektroniczna baza testamentów powstała z inicjatywy własnej KRN, wyłącznie na podstawie wewnętrznych regulacji. Przytaczając powyższe okoliczności, Trybunał słusznie wykazał niekonsekwencje Wnioskodawcy, który we wniosku zarzucał ustawodawcy nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności, brak gwarancji finansowania, czy też niekompletność systemu. Tymczasem KRN, nie czekając na orzeczenie Trybunału, kalkulując zyski, sama przyczyniła się do uruchomienia dalszych modułów.

Kontynuując komentarz prawny do głosowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, warto podkreślić jednak, że Trybunał rozpoznał wniosek samorządu notarialnego, na który notariusze czekali ponad trzy lata. Wskazanie na ten okres czasu nie pozostaje bez znaczenia, szczególnie, że osoby zaufania publicznego (notariusze) zdążyli faktycznie oswoić się i zapoznać z nowym rozwiązaniem usprawniającym ich pracę. Bez wątplenia dostępność dla użytkowników systemu, jego przejrzystość, sprawność obsługi, przyczyniła się w konsekwencji do nieco innego spojrzenia na ewentualną niekonstytucyjność art. 95i § 1 p.n. Potwierdzeniem powyższej tezy jest fakt, że na rozprawie 6 marca 2012 r. pełnomocnicy wnioskodawcy usiłowali ograniczyć i zmodyfikować zarzuty niezgodności z Konstytucją, jednak ze względu na niedopełnienie wymogów formalnych, Trybunał Konstytucyjny rozpo-

znał sprawę w pierwotnie wskazanym przez KRN zakresie zaskarżenia. Okoliczność ta daje dziś raczej pewność, że podstawą modyfikacji wniosku była pozytywna ocena nowego systemu i jego praktyczne zastosowanie. Dobra praktyka, a szczególnie wskazane wyżej korzyści (w tym także te finansowe), zmieniły prawdopodobnie ocenę KRN na konstytucyjność systemu.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego art. 95i § 1 p.n. w związku z naruszeniem art. 17 ust. 1 Konstytucji<sup>27</sup> należy jednoznacznie ocenić zasadność i słuszność wyroku Trybunału. Odwołując się do utrwalonej wykładni konstytucyjnego pojęcia wymiaru sprawiedliwości<sup>28</sup> należy podkreślić z całą stanowczością, że czynności, które ustawodawca powierzył notariuszom (organizacja i nadzór nad systemem aktów poświadczenia dziedziczenia), mieszczą się w pojęciu szeroko rozumianej ochrony prawnej, a nie wymiaru sprawiedliwości. Potwierdzeniem tego twierdzenia jest również definicja „zadań publicznych” sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r.<sup>29</sup> zgodnie z którą służą one „zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych lub całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo”. Można potwierdzić argumentację Trybunału, że zadanie to, ze względu na wysokie koszty realizacji, nie będzie ubocznym. Warto jednak podkreślić, że zasadniczy kierunek i wiążący walor argumentacji mają także odwołania do tendencji wyrażonych w dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej, w których wymaga się od państw członkowskich przyspieszenia wielu spraw sądowych (w tym przypadku spraw spadkowych), wyeliminowania opieszałości sądów,

---

<sup>27</sup> Krajowa Rada Notarialna uznała, że kwestionowany przepis przewiduje zadanie z zakresu wymiaru sprawiedliwości podlegające kwalifikacji jako zadanie publiczne, które jednocześnie nie mieści się w zakresie spraw „istotowych” samorządu notarialnego.

<sup>28</sup> Zob. wyjaśnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r. o sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9); wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 86); wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45); wyrok TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149).

<sup>29</sup> Zob. uchwałę o sygn. W 10/93 (OTK z 1994 r., poz. 46).

odciążenia pracy sędziego przy większej wygodzie obywatela. Zmiany te jednak nie mogą obniżyć fachowego poziomu ich załatwiania, czy też doprowadzić do zachwiania poczucia bezpieczeństwa prawnego. W analizowanej zmianie ustawy takiej obawy nie ma z uwagi na istnienie wielu mechanizmów zabezpieczających<sup>30</sup>.

Także w odniesieniu do zarzutu braku finansowania zadania publicznego przez państwo, należy zgodzić się z argumentacją Trybunału, który przypomniał, że „reguła finansowania przez państwo zadań publicznych powierzonych podmiotom niepublicznym w tym przypadku doznaje osłabienia, co jest konsekwencją specyficznego statusu KRN, będącego konsekwencją specyficznego statusu prawnego notariuszy”. Osoba zaufania publicznego, notariusz nie jest świadczącym określone usługi prawne wolnym zawodem prawniczym, a raczej „szczególnego rodzaju funkcjonariuszem publicznym powiązanim organizacyjnie z wymiarem sprawiedliwości”. Przyznanie notariuszom statusu przedstawicieli władzy publicznej, zobowiązuje ich jednocześnie do określonych czynności urzędowych<sup>31</sup>. Wykonuje czynności notarialne nie tylko w interesie prywatnym, lecz także w interesie publicznym, jako gwarant bezpieczeństwa obrotu, dąży do osiągnięcia zysku warunkującego realizację zadań publicznych. Nie jest jednak wynagradzany przez państwo, ale pobiera taksę od uczestników czynności prawnej (nie-trafnie zwaną wynagrodzeniem). Do osiągnięcia zysku przez notariusza przyczynia się wprowadzony przez ustawy przymus notarialny, który ma „równoważyć nałożenie obowiązku realizacji zadań publicznych bez jednoczesnego przekazania odpowiednich środków z budżetu państwa”<sup>32</sup>. Imperatywny charakter wielu przepisów (także w odniesieniu do aktu poświadczenia dziedziczenia z art. 95i § 1 p.n.) przewidują-

---

<sup>30</sup> Zob. przypis 22 przedmiotowej glosy.

<sup>31</sup> Postanowienie TK z 24 września 1996 r., sygn. T 35/96 (OTK ZU nr 5/1996, poz. 45).

<sup>32</sup> 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. W. BOĆ, M. LEŚNIAK, *Notariusz jako przedsiębiorca szczególnego rodzaju*, Rejent nr 3/2010, s. 56; A. OLESZKO, *Prawo o notariacie. Wprowadzenie i opracowanie*, Kluczbork-Lublin 2008, s. 122.



cych obowiązków zachowania formy aktu notarialnego, wymaga udziału notariusza, nie dając uczestnikom obrotu prawnego alternatywnego wyboru. Obowiązek poniesienia kosztów taksy notarialnej, zapewnia notariuszom zysk warunkujący dalsze funkcjonowanie.

Konkludując tę głosę, warto podkreślić, że wyrok ten jest kontynuacją linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który także w odniesieniu do zadań Krajowej Rady Komorniczej (wyrok z 14 grudnia 2010 r. o sygn. K 20/08) rozstrzygał nałożony na samorząd komorniczy obowiązek przechowywania akt spraw komorniczych, w których postępowanie zostało zakończone<sup>33</sup>. Trybunał ustalił wówczas, że charakter prawny tego zadania należy traktować jako „zadanie własne samorządu z elementem zadania publicznego”.

Jak wspomniano wyżej rozwiązanie określone w art. 95i § 1 p.n. jest także kierunkiem przyjętym w dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej, a ukierunkowanym na usprawnienie sądów, wskazanie alternatywnych rozwiązań procesowych. Warto również zaznaczyć, że kwestionowany przepis nie stanowi nadmiernej ingerencji w prawo własności przysługujące KRN, ponieważ ustawodawca przewidział odpowiednią maksymalną stawkę taksy notarialnej, ustalając ją na wyższym poziomie niż w przypadku – postanowienia o stwierdzenie nabycia spadku. Jest to wreszcie rozwiązanie fakultatywne, z możliwością skorzystania z sądowej ochrony prawnej.

---

<sup>33</sup> „Tworzenie akt przez komornika, będącego funkcjonariuszem publicznym, w toku wykonywania czynności egzekucyjnych oraz innych czynności przewidzianych przepisami prawa, stanowi zadanie z zakresu wykonywania zawodu komornika” (wyrok z 14 grudnia 2010 r. o sygn. K 20/08 (OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 129).