



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, 13 grudnia 2001 r.

35349

RPO/392969/2001/IV/BM

Trybunał Konstytucyjny  
WARSZAWA

Wniosek  
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147) .

wnoszę o  
stwierdzenie niezgodności art. 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. nr 22, poz. 91 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Minister Sprawiedliwości rozporządzeniem z dnia 2 października 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie taksy notarialnej (Dz. U. nr 115, poz. 1233), wprowadził nowe (wyższe) stawki maksymalne taksy notarialnej za czynności notarialne. W wyniku dokonania tej zmiany, podwyższeniu uległy zarówno maksymalne stawki wynagrodzenia liczone od wartości przedmiotu czynności notarialnej (stawki stosunkowe), jak również maksymalne stawki wynagrodzenia, jakie są pobierane przez notariuszy za sporządzenie aktu notarialnego dokumentującego określone czynności prawne (stawki stałe). Przykładowo, maksymalna stawka za sporządzenie w formie aktu notarialnego umowy zbycia nieruchomości, jeżeli w związku z tą umową następuje wypłata świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego rolników, obecnie wynosi - 700 zł. (dotychczas 400 zł.), testamentu - 50 zł (dotychczas - do 25 zł.), testamentu zawierającego zapis, polecenie lub

pozbawienie uprawnionego prawa do zachowku - 100 zł. (dotychczas - do 35 zł.), zrzeczenia się własności nieruchomości -100 zł. (dotychczas do - 25 zł.). Niniejszą zmianą objęte też zostały maksymalne stawki wynagrodzenia przysługującego notariuszom m. in. za sporządzenie protokołu zgromadzenia wspólników spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub walnego zgromadzenia spółdzielni (z 500 zł. podniesiono do 750 zł.) oraz za sporządzenie protokołu walnego zgromadzenia akcjonariuszy (z 800 zł. podniesiono do 1200 zł.). Tak więc, od dnia wejścia w życie powyższego rozporządzenia, osoba dokonująca obligatoryjnie bądź dobrowolnie, według własnego uznania różnych czynności prawnych przed notariuszem, będzie musiała odpowiednio zapłacić inną, niejednokrotnie znacznie większą stawkę.

Jak powszechnie wiadomo, wprowadzenie przedmiotowej zmiany nie spotkało się z przychylnym przyjęciem ze strony społeczeństwa, czego przejawem było pojawienie się na łamach prasy krytycznych uwag, co do zasadności tak znacznego podniesienia maksymalnych stawek wynagrodzenia przysługującego notariuszom. W poszczególnych artykułach podnoszono, że wobec kryzysu finansowego państwa oraz zamiaru ratowania finansów publicznych „kosztem pieniędzy obywateli”, wejście w życie nowych stawek spowoduje dodatkowo pogorszenie się i tak słabej sytuacji finansowej wielu obywateli (por. np. artykuł w „Polityce” nr 46/2001 ). W mojej opinii, oprócz problemów ekonomicznych i społecznych, jakie bezpośrednio wiążą się z podniesieniem tychże stawek, istnieje jeszcze problem prawny, który w przedstawionych przeze mnie okolicznościach zasługuje na szczególną uwagę. Chodzi mianowicie o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 5 ustawy - Prawo o notariacie do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Po przeprowadzeniu analizy treści tego przepisu okazuje się, iż pozostaje on w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ upoważnienie, w oparciu o które Minister Sprawiedliwości uregulował w drodze rozporządzenia zasady pobierania przez notariuszy taksy notarialnej, nie spełnia wymogu „szczegółowości” oraz nie określa wytycznych, o których jest mowa w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP.

W myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. W tym miejscu trzeba zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat konstytucyjnych wymagań zacytowanego wyżej przepisu upoważniającego. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, „art. 92 ust. 1 nowej konstytucji przejął wcześniej istniejącą konstrukcję rozporządzeń ministrów, jeszcze dodatkowo zaostrzając wymagania konieczne dla ich wydawania. W art. 92 ust. 1 zd. 1 powtórzono bowiem wymagania - zapisane przedtem w art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji, by rozporządzenie było wydawane w celu wykonania ustawy oraz na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Dodatkowo art. 92 ust. 1

zd. 1 sformułował wymaganie - nieistniejące w tekście art. 56 ust. 1 Małej Konstytucji, chociaż przyjęte w orzecznictwie TK, aby to upoważnienie ustawowe miało charakter „szczegółowy”. W innym jeszcze orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia formułuje art. 92 ust. 1 konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych „wytycznych” stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania (wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. akt K 10/99). Nie ulega wtem żadnej wątpliwości, iż zarówno pod rządami Małej Konstytucji, obowiązującej w dacie uchwalenia ustawy - Prawo o notariacie, jak i pod rządami Konstytucji RP ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie mogło i nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia.

Co zaś się tyczy rozumienia pojęcia „wytyczne dotyczące treści aktu”, jakie zostało użyte *in fine* w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, to w tym zakresie wyczerpujące wyjaśnienia przedstawiła Rada Legislacyjna w swoim stanowisku w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń (Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3-4). Otóż Rada Legislacyjna, zajęła słuszne stanowisko, iż „wytyczne dotyczące treści aktu”, to inaczej mówiąc wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. „Wytyczne” te mogą mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter pozytywny (np. wskazując kryteria, którymi powinien kierować się 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).

Odnosząc powyższe ustalenia do treści art. 5 ustawy - Prawo o notariacie, należy stwierdzić, że już tylko po pobieżnej lekturze tego przepisu, widoczne jest *prima facie*, że sformułowane w nim upoważnienie ustawowe ma charakter blankietowy, ponieważ nie zawiera żadnych wytycznych co do treści wskazanego na wstępie wniosku rozporządzenia. Jak stanowi bowiem art. 5 ustawy - Prawo o notariacie, notariuszowi za dokonanie czynności notarialnych przysługują wynagrodzenie określone na podstawie

umowy ze stronami czynności, nie wyższe niż maksymalne stawki taksy notarialnej właściwe dla danej czynności. Takse ustala, w drodze rozporządzenia, Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Finansów i po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej. Przepis art. 5 ustawy Prawo o notariacie, określa więc precyzyjnie podmiot upoważnienia (Minister Sprawiedliwości), oraz przedmiot upoważnienia (ustalenie wysokości taksy notarialnej), jak również wskazuje pewne dodatkowe elementy proceduralne wymagane przy wydawaniu rozporządzenia (porozumienie z Ministrem Finansów i zasięgnięcie opinii Krajowej Rady Notarialnej). Jednakże przepis ten, co trzeba mocno podkreślić, w ogóle nie zawiera postanowień, które wyznaczałyby treściowy kierunek rozwiązań, które mają być zawierane w rozporządzeniu stanowiącym na jego podstawie. Chodzi tu w szczególności o brak określenia jakichkolwiek kryteriów czy zasad („szczegółowych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego”), w oparciu o które upoważniony organ ma ustalać wysokość maksymalnych stawek taksy notarialnej. Co prawda, Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż „wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, gdyż możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (wyrok z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99). Należy jednak zauważyć, że w przypadku ustawy - Prawo o notariacie, taka rekonstrukcja jest niemożliwa, ponieważ pozostałe jej przepisy nie zawierają potrzebnych do tego regulacji - wytycznych.

Reasumując, omówiony w przedmiotowym wniosku stan rzeczy prowadzi do powstania sytuacji, w której Minister Sprawiedliwości może w sposób niemalże całkowicie swobodny kształtować merytoryczną treść rozporządzenia. Dzieje się tak, pomimo iż materia przekazana do uregulowania w drodze rozporządzenia bezpośrednio dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) - zarówno notariuszy, jak również ich klientów. Jak zostało to też wykazane, główną tego przyczyną jest nie zamieszczenie przez ustawodawcę w upoważnieniu ustawowym żadnych wytycznych, które wyznaczałyby Ministrowi Sprawiedliwości kierunek podejmowanych przez niego merytorycznych rozwiązań. Oczywiście więc jest, że art. 5 ustawy - Prawo o notariacie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Brak bowiem wytycznych w upoważnieniu ustawowym stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności takiego upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania wynikające z treści art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zostały spełnione.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.