



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 2 lipca 2015 r.

Irena Lipowicz

VII.501.330.2014.AJK

**Pan
Mariusz Bialecki
Prezes Krajowej Rady Notarialnej
ul. Dzika 19/23
00-172 Warszawa**

Szanowny Panie Prezesie,

W ostatnim czasie notariusze zwrócili uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich na wątpliwości odnoszące się **do konstytucyjności obowiązku ujawniania Krajowej Radzie Notarialnej wysokości pobranego przez nich wynagrodzenia za dokonane czynności notarialne.**

Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.; dalej: Prawo o notariacie lub P.o.n) notariusze opłacają, na potrzeby organów samorządu, składki miesięczne, których wysokość, na podstawie art. 40 § 1 pkt 8 P.o.n., ustala corocznie Krajowa Rada Notarialna (dalej także jako: KRN). W celu obliczenia wysokości składki na potrzeby samorządu notarialnego Krajowa Rada Notarialna wydaje corocznie uchwały w sprawie składek. Sposób obliczania tej składki w samorządzie zawodowym notariuszy został określony jako stosunek procentowy do kwoty uzyskanego przez notariusza w danym miesiącu dochodu. Aktualnie wysokość składki wynosi 2,5 % wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne, nie mniej niż 700 zł. miesięcznie.

Wskazana forma obliczania składki członkowskiej notariuszy nakłada na notariuszy obowiązek ujawnienia wysokości osiągniętego przez nich dochodu w danym miesiącu. W ocenie Rzecznika, może to stanowić przejaw naruszenia przez uchwały nakładające wskazany obowiązek przepisów art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, ponieważ obligują one notariusza do ujawnienia informacji dotyczącej osiąganego przez

niego wynagrodzenia, w sytuacji braku niezbędności pozyskiwania i gromadzenia takich informacji dla wykonywania ustawowych zadań przez organy samorządu notarialnego.

Zgodnie z art. 47 Konstytucji, każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym. **Prawo do prywatności obejmuje również ochronę tajemnicy danych dotyczących sytuacji majątkowej obywatela**, co zostało potwierdzone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1997 r. o sygn. akt K 21/96.

Z kolei autonomia informacyjna jednostki gwarantowana w art. 51 Konstytucji jest jednym z elementów prawa do prywatności sformułowanego w art. 47 Konstytucji. Zgodnie z art. 51 Konstytucji nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (ust. 1), zaś władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2). Podkreślić wypada, że Trybunał Konstytucyjny uznał, że **analogicznie jak prywatność, autonomia informacyjna obejmuje również informacje o majątku i sferze ekonomicznej jednostki** (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r. o sygn. akt K 41/02).

W konsekwencji, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich należy przyjąć, że ujawnienie przez notariusza wysokości wynagrodzenia pobranego za dokonane czynności notarialne stanowi ingerencję w prawo do poszanowania jego życia prywatnego oraz jego autonomię informacyjną.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 listopada 2002 r. o sygn. akt SK 40/ 02 uznano, że: „istota autonomii informacyjnej każdego człowieka sprowadza się do pozostawienia każdej osobie swobody w określeniu sfery dostępności dla innych wiedzy o sobie (...)” (por. również B. Banaszak, *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją zaproponowanych przepisów w projekcie ustawy o oświadczeniach majątkowych osób pełniących funkcje publiczne, w szczególności w odniesieniu do zakresu przedmiotowego oświadczeń o stanie majątkowym oraz zasady jawności oświadczeń poprzez ich umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej*, stan dostępu na dzień 11 czerwca 2015 r. - <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230491/230511/230514/dokument123767.pdf>).

Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenie autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec

jednostki. „Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r. o sygn. akt K 41/02).

Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji, „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.” Należy uznać za znamiennej decyzję ustawodawcy konstytucyjnego o wyraźnym podkreśleniu w Konstytucji faktu, że samo przetwarzanie danych osobowych przez organy władzy publicznej stanowi ingerencję w autonomię informacyjną jednostki i jako takie musi zostać każdorazowo poddane ocenie niezbędności. Jak zauważa B. Banaszak, „informacje niezbędne można określić jako te dane, które umożliwiają normalne funkcjonowanie jednostki w zorganizowanym w państwo społeczeństwie. (...) z punktu widzenia organów władz publicznych za niezbędną uznać należy każdą informację, bez posiadania której nie będą zdolne do podjęcia (lub zakończenia) działań w ramach przyznanych im kompetencji” (zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 262).

Prawo do prywatności oraz ochrona autonomii informacyjnej nie mają charakteru absolutnego i mogą podlegać pewnym ograniczeniom. Niejednokrotnie zachodzić może bowiem potrzeba dania pierwszeństwa innym zasadom konstytucyjnym. **W razie kolizji różnych zasad i wartości wybór taki nie może być jednak dowolny, lecz powinien podlegać kontroli przy pomocy konstytucyjnie określonych środków ochrony praw i wolności.**

Zgodnie z konstytucyjnym standardem określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenie tych praw może nastąpić, tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zdanie drugie przepisu stanowi, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Powyższy przepis, zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie i doktrynie stanowiskiem, wprowadza zasadę proporcjonalności w zakresie ograniczeń przez władze w korzystaniu z wszelkich konstytucyjnych wolności i praw – także tych wynikających z art. 47 i 51 Konstytucji.

Odnosząc się do powyższej zasady należy zauważyć, że ograniczenie prawa do prywatności notariuszy poprzez **obowiązek ujawnienia wysokości pobranego przez nich**

wynagrodzenia za czynności notarialne wyrażony w wewnętrznych aktach samorządu zawodowego notariuszy (uchwałach) nie spełnia podstawowej przesłanki dopuszczającej wprowadzenie takiego ograniczenia, jaką jest forma ustawowa wprowadzonego ograniczenia.

Prawo o notariacie nie przewiduje bowiem kompetencji KRN do pozyskiwania i gromadzenia informacji o wysokości wynagrodzenia notariuszy w danym miesiącu, ani też nie nakłada na notariuszy obowiązku ujawniania takich informacji. Jak wskazano powyżej, art. 40 § 1 pkt 8 Prawa o notariacie stanowi jedynie, że KRN ustala corocznie wysokość składek miesięcznych dla członków samorządu notariuszy. **Pozaustawowy sposób uregulowania omawianej materii, przenoszący na organy samorządów zawodowych kompetencje ustalania wysokości składek z tytułu przynależności do samorządu, może zostać uznany za wyraz poszanowania zasady samorządności zawodowej wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Utworzenie samorządu zawodowego prowadzi bowiem do przekazania jego organom wykonywania w określonym zakresie funkcji państwa. W ocenie Rzecznika, nie może to jednak prowadzić do wyłączenia tej sfery działania samorządu notariuszy spod konstytucyjnych standardów dotyczących ochrony praw i wolności.**

Rzecznik nie kwestionuje faktu, że jednym z podstawowych obowiązków samorządowych pozostaje uiszczanie składek członkowskich, z których finansowana jest następnie działalność samorządów zawodowych (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 2009 r. o sygn. akt SDI 4/09, Lex nr 611833). Obecne rozwiązanie, które powierza samorządowi kompetencję kształtowania wysokości składek stwarza możliwość uzyskania środków finansowych na poziomie pozwalającym na realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań powierzonych samorządowi (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r. o sygn. akt K 20/08). **Wątpliwości Rzecznika budzi natomiast kwestia spełnienia przez analizowane akty wewnętrzne samorządu notariuszy, nakładające na ich członków obowiązek ujawnienia wysokości uzyskanego wynagrodzenia, testu proporcjonalności rozumianego jako suma trzech zasad składowych: zasady przydatności, zasady konieczności oraz zasady proporcjonalności sensu stricto (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2000 r., o sygn. akt K 15/98).**

W ocenie Rzecznika omawiana regulacja spełnia pierwszą ze wskazanych przesłanek w postaci przydatności wprowadzonego ograniczenia praw i wolności. Przedmiotowe regulacje niewątpliwie uznać należy za pomocne dla osiągnięcia celu, jakim jest możliwość ustalenia przez organy samorządu wysokości składki notariusza w sposób bezpośrednio powiązany

z wysokością wynagrodzenia pobranego przez niego w danym miesiącu. W ten sposób od notariuszy uzyskujących w danym okresie wyższe zarobki niż pozostali możliwe jest pobranie wyższej wysokości składki. Jednakże KRN nie wykazała, aby za koniecznością ujawniania przez notariuszy wysokości swoich miesięcznych dochodów przemawiała jakakolwiek z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nawet, gdyby tak było, to należy podkreślić, że spełnienie powyższej przesłanki nie prowadzi jednak do uznania proporcjonalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do prywatności, bowiem przydatność ograniczeń nie przekłada się automatycznie na ich niezbędność w demokratycznym państwie prawa. Ciężar analizy przesuwają się na dalsze elementy testu dozwolonych konstytucyjnie ograniczeń praw i wolności (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2013 r. o sygn. akt P 56/11).

Kolejną przesłanką, która musi zostać spełniona dla uznania za konstytucyjną regulacji ingerującej w chronione prawo lub wolność obywatelską jest wymóg konieczności regulacji. Zastosowanie tej zasady wymaga, jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 23 listopada 2009 r. o sygn. akt P 61/08, rozważenia możliwych do zastosowania środków alternatywnych i określenia ich skuteczności.

Dla porównania warto wskazać, że w samorządach zawodowych innych zawodów prawniczych przyjęte zostały odmienne rozwiązania odnoszące się do sposobu określania wysokości składki członkowskiej, które nie wiążą się z obowiązkiem ujawniania aktualnej sytuacji majątkowej należących do nich członków. Tytułem przykładu wskazać można na regulacje obowiązujące radców prawnych czy adwokatów.

Art. 60 pkt 11 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 507) przewiduje, że do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy określanie wysokości składki członkowskiej i zasad jej podziału. Uchwałą Nr 7/VIII/10 Krajowej Rady Radców Prawnych w Warszawie z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wysokości składki członkowskiej i składki ubezpieczeniowej, zasad ich uiszczania i podziału oraz funduszy celowych Krajowej Rady Radców Prawnych, na radców prawnych nałożono obowiązek uiszczania składki członkowskiej za dany miesiąc do końca tego miesiąca. W uchwale tej ustalono jednakową dla wszystkich, sztywno określoną wysokość składki członkowskiej. Natomiast w przypadku samorządu zawodowego adwokatów wysokość składki członkowskiej określona jest przez poszczególne izby adwokackie. Podkreślenia wymaga natomiast, że zawsze przyjmuje ona postać z góry określonej kwoty, niezależnej od kwoty uzyskanych przez adwokata dochodów.

Z powyższego wynika, że w celu ustalenia wysokości składki oraz jej pobierania nie jest niezbędne uzyskiwanie przez KRN informacji o wysokości pobranego przez notariusza w danym miesiącu wynagrodzenia za czynności notarialne. W konsekwencji, w ocenie

Rzecznika, obowiązujące rozwiązanie nie spełnia drugiej przesłanki, jaką jest konieczność posiadania przez KRN informacji dotyczącej wysokości uzyskanego przez notariusza w danym miesiącu wynagrodzenia dla możliwości podjęcia przez ten organ działania w ramach przyznanych im kompetencji.

Ostatnią przesłanką w procesie oceny proporcjonalności jest zbadanie proporcjonalności *sensu stricto* regulacji. W ocenie Trybunału, jest to najtrudniejszy element testu, wymagający sprawdzenia, czy efekty danej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zakaz nadmiernej ingerencji – por. powołany wyrok TK o sygn. akt P 61/08). W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. W omawianym kontekście uznać należy, że zakwestionowana regulacja nie spełnia również powyższej przesłanki.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648), zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Z poważaniem,

Podpis na oryginale