



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 1 lutego 2017 r.\*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Artykuł 49 TFUE —  
Swoboda przedsiębiorczości — Notariusze — Warunek przynależności państwowej —  
Artykuł 51 TFUE — Udział w wykonywaniu władzy publicznej

W sprawie C-392/15

mającej za przedmiot skargę o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, wniesioną w dniu 20 lipca 2015 r.,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez H. Støvlbæka i K. Talabér-Ritz, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Węgrom**, reprezentowanym przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz M.M. Tátrai, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

wspieranym przez:

**Republikę Czeską**, reprezentowaną przez M. Smolka, J. Vláčila oraz D. Hadrouška, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, E. Regan, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev (sprawozdawca) i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: X. Lopez Bancalari, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 września 2016 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

\* Język postępowania: węgierski.

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Poprzez swą skargę Komisja Europejska żąda, aby Trybunał stwierdził, że ustanawiając warunek przynależności państwowej w celu dostępu do zawodu notariusza, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 49 TFUE.

### Ramy prawne

#### *Ogólne zasady organizacji zawodu notariusza na Węgrzech*

- 2 W węgierskim porządku prawnym notariusze wykonują swoją działalność w ramach wolnego zawodu. Organizację notariatu reguluje közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. Törvény (ustawa nr XLI z 1991 r. o notariuszach, *Magyar Közlöny* 1991/109, zwana dalej „ustawą o notariuszach”).
- 3 Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy notariusze mają uprawnienia w zakresie nadawania dokumentom charakteru urzędowego w celu bezstronnego świadczenia usług prawnych stronom dla celów zapobiegania sporom.
- 4 Zgodnie z art. 1 ust. 4 rzeczony ustawy notariusz wykonuje w ramach swych ustawowo określonych uprawnień działalność stosowania prawa w związku z działaniami państwa w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.
- 5 Artykuł 2 ust. 1 tejże ustawy przewiduje, że w ramach swej działalności notariusz podlega wyłącznie ustawom i nie może otrzymywać instrukcji.
- 6 Artykuł 10 ustawy o notariuszach przewiduje, że notariusz ponosi, według przepisów kodeksu cywilnego, odpowiedzialność za wyrządzone przez siebie szkody. Ma on ponadto obowiązek posiadać przez cały okres wykonywania swej działalności ubezpieczenie od ewentualnie wyrządzonych szkód.
- 7 Na mocy art. 31/A ust. 1 rzeczony ustawy notariusze mogą świadczyć swą działalność indywidualnie lub w ramach kancelarii. Artykuł 31/E tejże ustawy precyzuje, że utworzenie kancelarii i działanie w jej ramach nie mają wpływu na osobisty status prawny notariuszy, określony przez ustawę o notariuszach, a w szczególności na obowiązek osobistego wykonywania ich funkcji oraz na odpowiedzialność deontologiczną i majątkową.
- 8 Honoraria notarialne określa közjegyzői díjazabásról szóló 14/1991. IM rendelet (zarządzenie nr 14/1991 ministra sprawiedliwości określające stawki honorariów notarialnych) z dnia 26 listopada 1991 r. (*Magyar Közlöny* 1991/130).
- 9 Jeżeli chodzi o warunki dostępu do funkcji notariusza, art. 17 ust. 1 lit. a) ustawy o notariuszach przewiduje, że notariuszem może być mianowany wyłącznie obywatel węgierski.

#### *Działalność notarialna na Węgrzech*

- 10 Artykuł 1 ust. 1 fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény (ustawy nr L z 2009 r. dotyczącej postępowania w sprawie nakazu zapłaty, *Magyar Közlöny* 2009/85, zwanej dalej „ustawą dotyczącą postępowania w sprawie nakazu zapłaty”) przewiduje, że postępowanie w sprawie wydania nakazów zapłaty jest uproszczonym postępowaniem niespornym prawa cywilnego mającym na celu ściąganie wierzytelności pieniężnych, które wchodzi w zakres kompetencji notariuszy.

- 11 Zgodnie z art. 2 tej ustawy postępowanie to ma takie same skutki jak postępowanie przed sądem.
- 12 Artykuł 9 ust. 1 ustawy dotyczącej postępowania w sprawie nakazu zapłaty przewiduje, że wnioski o wydanie nakazów zapłaty składane drogą elektroniczną są – z zastrzeżeniem wyjątków – automatycznie rozdzielane w równych częściach pomiędzy okręgi notarialne zgodnie z systemem krajowej izby notarialnej Węgier.
- 13 Na mocy art. 18 ust. 1 i 3 ustawy dotyczącej postępowania w sprawie nakazu zapłaty, w ramach postępowania w sprawie wystawiania nakazów zapłaty nie ma potrzeby wysłuchania strony ani przeprowadzenia postępowania dowodowego.
- 14 Na mocy stosownych przepisów tej ustawy oraz przepisów bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (ustawy nr LIII z 1994 r. w sprawie egzekucji sądowej, *Magyar Közlöny* 1994/51) na wniosek wierzyciela notariusz zarządza wykonanie nakazu zapłaty, bez wysłuchania dłużnika, jeżeli dany nakaz, wobec braku sprzeciwu, uprawomocnił się. Zarządzenie wykonania nakazu zapłaty jest konieczne w celu wdrożenia środków przymusu względem dłużnika dla celów ściągnięcia wierzytelności.
- 15 Artykuł 52 ust. 2 ustawy dotyczącej postępowania w sprawie nakazu zapłaty przewiduje, że notariusz wydający nakaz zapłaty jest właściwy, by zarządzić wykonanie tego nakazu.
- 16 Jeżeli chodzi o postępowanie spadkowe, art. 2 ust. 1 hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. Törvény (ustawy nr XXXVIII z 2010 r. o postępowaniu spadkowym, *Magyar Közlöny* 2010/35, zwanej dalej „ustawą o postępowaniu spadkowym”) precyzuje, że chodzi o niesporne postępowania z działu prawa cywilnego.
- 17 Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy postępowanie prowadzone przez notariusza ma takie same skutki jak postępowanie przed sądem pierwszej instancji.
- 18 Z art. 1 w związku z art. 3 ust. 1 rzeczony ustawy wynika, że postępowanie spadkowe polega na ustaleniu, w drodze decyzji notariusza, komu i na jakiej podstawie po zakończeniu postępowania przysługiwać będzie jakie prawo do masy spadkowej, jej części lub konkretnego przedmiotu wchodzącego w jej skład oraz na kim i na jakiej podstawie będzie spoczywać jaki obowiązek dotyczący masy spadkowej, jej części lub konkretnego przedmiotu wchodzącego w jej skład.
- 19 Zgodnie z art. 10 tej ustawy notariusz rozstrzyga kwestie podniesione w toku postępowania spadkowego w drodze formalnych decyzji.
- 20 Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o postępowaniu spadkowym, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, nie przeprowadza się żadnego posiedzenia dowodowego, jednakże zainteresowani przeprowadzeniem spadkobrania i uczestnicy postępowania mogą załączyć dokumenty na poparcie roszczeń innych osób.
- 21 W ramach postępowania spadkowego notariusz może podejmować środki zabezpieczające w okolicznościach przewidzianych między innymi w art. 32–34 tej ustawy.
- 22 Zgodnie z art. 43 tej ustawy notariusz może przedsięwziąć między innymi środki przygotowawcze w celu organizacji zgromadzenia spadkobierców. Ponadto może on badać, czy należy przerwać postępowanie spadkowe, czy powinien on się wyłączyć lub czy nie ma właściwości miejscowej. Notariusz może również podjąć środki w celu usunięcia braków w inwentarzu spadkowym.
- 23 Artykuł 46 ust. 1 tej ustawy przewiduje, że jeśli istnieją wskazówki co do tego, że spadkodawca sporządził rozporządzenie na wypadek śmierci, notariusz musi wezwać organ administracji lub osobę, która jest w posiadaniu tego rozporządzenia, do jego ujawnienia.

- 24 Ponadto jeżeli przeprowadzenie postępowania spadkowego wymaga informacji lub dokumentu będących w posiadaniu sądu, organu administracji lub innego organu państwowego, jednostki samorządu terytorialnego albo organizacji bądź innej osoby administrującej takimi informacjami, notariusz może, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o postępowaniu spadkowym, żądać ujawnienia mu tej informacji lub przedstawienia dokumentu. Zgodnie z art. 16 ust. 2 tej ustawy wniosek notariusza może spotkać się z odmową, jedynie gdyby dostęp do takiej informacji lub takiego dokumentu stanowił naruszenie ustawy lub rozporządzenia.
- 25 Notariusz dokonuje pełnoskutecznego lub tymczasowego przyznania spadku. Na mocy art. 81 ust. 1 ustawy o postępowaniu spadkowym, jeżeli spadkobiercy lub zapisobiercy spierają się co do tego, które ruchomości przynależą do masy spadkowej, notariusz dokonuje przyznania niespornych ruchomości, wskazując jednak, że roszczenia do spornych ruchomości będą mogły zostać rozstrzygnięte przez sąd.
- 26 Zgodnie z art. 83 ust. 1 tej ustawy notariusz dokonuje pełnoskutecznego przyznania spadku, gdy brak jest przeszkód ustawowych dla przyznania oraz gdy jest tylko jeden spadkobierca wysuwający roszczenia do spadku, a zgodnie z dostępnymi informacjami żadna inna osoba nie ma roszczeń do spadku na podstawie powołania do dziedziczenia, darowizny na wypadek śmierci, zapisu rzeczowego lub darowizny w interesie publicznym, albo gdy w ramach postępowania spadkowego nie występuje spór co do przyznania przedmiotów spadku lub jest to jedynie drugorzędny spór spadkowy.
- 27 Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o postępowaniu spadkowym notariusz dokonuje tymczasowego przyznania spadku, jeżeli nie ma możliwości pełnoskutecznego przyznania. Artykuł 86 tej ustawy określa mający zastosowanie w tym wypadku porządek przyznania.
- 28 Formalna decyzja o tymczasowym przyznaniu spadku nabywa pełną skuteczność na mocy art. 88 ustawy o postępowaniu spadkowym, jeżeli uprawniony nie wykaże, że do sądu wytoczono powództwo spadkowe w celu uznania roszczenia, którego nie uwzględniono w formalnej decyzji o tymczasowym przyznaniu spadku i w odniesieniu do którego istnieje spór spadkowy, jeśli sąd stwierdzi niedopuszczalność lub bezpodstawność tego powództwa albo zakończy postępowanie sporne lub jeśli sąd zamknie postępowanie sporne bez orzekania co do istoty.
- 29 Możliwe jest wniesienie skargi do sądu na decyzję formalną notariusza kończącą postępowanie spadkowe co do istoty, na decyzję notariusza określającą koszty postępowania i zobowiązującą zainteresowanych do ich pokrycia oraz na decyzję nakładającą grzywnę w warunkach przewidzianych w art. 109–113 ustawy o postępowaniu spadkowym.
- 30 Z art. 1 ust. 2 i 3 *közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet* (zarządzenia nr 15/1991 ministra sprawiedliwości w sprawie liczby notariuszy i okręgu notarialnego) z dnia 26 listopada 1991 r. (*Magyar Közlöny* 1991/130) wynika, że jeżeli chodzi o sprawy spadkowe, właściwość notariuszy w Budapeszcie (Węgry) określana jest przez obszar, na jakim owi notariusze działają. Jeżeli na tym samym obszarze działania praktykuje wielu notariuszy, występują oni w sprawach spadkowych na zmianę w poszczególnych miesiącach, przy czym dane postępowanie spadkowe prowadzi notariusz właściwy w dniu śmierci spadkodawcy.
- 31 Jeżeli chodzi o rolę notariusza w zakresie depozytu notarialnego, *egykes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV törvény* (ustawa nr XLV z 2008 r. w sprawie niespornych postępowań notarialnych, *Magyar Közlöny* 2008/94, zwana dalej „ustawą o niespornych postępowaniach notarialnych”) przewiduje, że wykonanie zobowiązania poprzez złożenie przedmiotu wierzytelności do depozytu notarialnego ma takie same skutki jak wykonanie poprzez złożenie do depozytu sądowego. Zgodnie z mającymi znaczenie przepisami tej ustawy, jeżeli notariusz przyjmuje depozyt, zamieszcza on na wniosku wzmiankę o przyjęciu. Notariusz odrzuca wniosek lub odmawia jego przyjęcia, gdy ustawowo wymagane przesłanki nie są spełnione. Wydaje wówczas decyzję formalną. Notariusz wydaje decyzję formalną również w odniesieniu do przyznania depozytu. Jego złożenie może nastąpić dopiero po uzyskaniu przez tę decyzję mocy wiążącej.

- 32 Notariusz sporządza ponadto dokumenty urzędowe. Dokumenty te zyskują wykonalność, gdy notariusz opatry je klauzulą wykonalności. Zgodnie z art. 112 ustawy o notariuszach notariusz opatruje klauzulą wykonalności akt notarialny, jeżeli wskazano w nim zobowiązanie dotyczące świadczenia i świadczenia wzajemnego albo zobowiązanie jednostronne, nazwę wierzyciela i dłużnika, przedmiot zobowiązania, jego wartość lub kwotę, a także zasady i termin wykonania.
- 33 W celu ściągnięcia wierzytelności poświadczonej aktem notarialnym notariusz zarządza, na wniosek wierzyciela i bez wysłuchania dłużnika, wykonanie nakazu zapłaty. Zarządzenie wykonania odbywa się poprzez opatrzenie aktu klauzulą. Zgodność z prawem opatrzenia tą klauzulą może być kwestionowana przed sądem.
- 34 Artykuł 195 kodeksu postępowania cywilnego określa moc dowodową dokumentu urzędowego. Z art. 195 ust. 6 i 7 wynika, iż w odniesieniu do dokumentów urzędowych zasadniczo można przedstawić dowód przeciwny. Ponadto sąd może żądać, aby osoba, która wystawiła dokument, wypowiedziała się co do jego urzędowego charakteru. Co więcej, zgodnie z art. 206 kodeksu postępowania cywilnego sąd swobodnie ocenia dowody.
- 35 Jeżeli chodzi o działalność prowadzoną przez notariusza w dziedzinie uprzedniego sporządzania dowodów, art. 17 ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych przewiduje, że o sporządzenie dowodu można wystąpić do notariusza w okolicznościach przewidzianych przez kodeks postępowania cywilnego, jeżeli wnioskodawca ma interes prawny w uzyskaniu dowodu, a zwłaszcza w stwierdzeniu szczególnie istotnej okoliczności faktycznej lub sytuacji. Wedle mających znaczenie przepisów ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych nie można skorzystać z uprzedniego sporządzenia dowodów, gdy w danej sprawie toczą się spór cywilny lub postępowanie karne. Jeżeli notariusz ocenia, że przesłanki w celu skorzystania z uprzedniego sporządzania dowodów prawdopodobnie nie są spełnione, wydaje decyzję odrzucającą, której zgodność z prawem można zakwestionować przed sądem.
- 36 Notariusz działa również w ramach postępowania przedspornego dotyczącego uprzedniego wyznaczenia biegłego sądowego. Zgodnie z art. 21 ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych, o wyznaczenie biegłego sądowego można wystąpić do notariusza, jeżeli stwierdzenie lub ocena okoliczności faktycznej albo jakiegokolwiek innej okoliczności istotnej dla wnioskodawcy wymaga specjalistycznych umiejętności technicznych. O wyznaczenie biegłego można wystąpić do notariusza, jedynie gdy w związku z kwestią, w odniesieniu do której wnioskowany jest środek, toczy się postępowanie sądowe, w którym wnioskodawca jest pozwany lub powodem, albo gdy przeciwko wnioskodawcy toczy się postępowanie karne. Wedle mających znaczenie przepisów tej ustawy, jeżeli notariusz ocenia, że przesłanki wyznaczenia biegłego sądowego nie są spełnione, wydaje decyzję odrzucającą, której zgodność z prawem można zakwestionować przed sądem.
- 37 Notariusz pełni również rolę w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności utraconych, skradzionych lub zniszczonych zbywalnych papierów wartościowych i certyfikatów, unormowanego w art. 28–36 ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych. W konsekwencji stwierdzenia przez notariusza nieważności tych papierów wartościowych i certyfikatów stwierdzone w nich prawa nie mogą być wykonywane lub stwierdzone w nich obowiązki nie mogą zostać wyegzekwowane. Artykuł 29 tej ustawy przewiduje, że każdy notariusz ma właściwość, by działać na podstawie wniosku o stwierdzenie nieważności.
- 38 Zgodnie z mającymi znaczenie przepisami ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych, w wypadku złożenia wniosku notariusz nakazuje osobie lub organizacji zobowiązanym do zapłaty na podstawie utraconego, skradzionego lub zniszczonego papieru wartościowego, aby nie dokonywały zapłaty na jego podstawie i, w razie potrzeby, aby złożyły do depozytu sądowego kwotę, która stała się w międzyczasie wymagalna. Wydana przez notariusza decyzja formalna stwierdzająca nieważność utraconego, skradzionego lub zniszczonego papieru wartościowego lub certyfikatu ma taki sam skutek jak orzeczenie mające powagę rzeczy osądzonej.

- 39 Notariusz dokonuje ponadto czynności w zakresie rozwiązania zarejestrowanych związków partnerskich zawartych pomiędzy dwiema osobami tej samej płci, które ukończyły wiek 18 lat. Postępowanie to regulują art. 36/A–36/D ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych. Według mających znaczenie przepisów tej ustawy uzyskanie rozwiązania zarejestrowanego związku partnerskiego jest możliwe przy spełnieniu warunków, że zarejestrowani partnerzy wnoszą o to razem i swobodnie, że żaden z partnerów nie ma dziecka, w stosunku do którego na partnerach łącznie ciąży obowiązek alimentacyjny, i że partnerzy uzgodnili w akcie notarialnym lub akcie prywatnym kontrasygnowanym przez adwokata kwestie dotyczące obowiązku alimentacyjnego przyjętego przez jednego z nich względem drugiego na mocy ustawy, korzystania ze wspólnego mieszkania i podziału majątku wspólnego związku partnerskiego. Formalna decyzja zatwierdzająca umowę stron ma taki sam skutek jak umowa zatwierdzona przez sąd, a formalna decyzja rozwiązująca zarejestrowany związek partnerski ma taki sam skutek jak orzeczenie sądu. Jeżeli umowa ta nie może zostać zatwierdzona lub jeżeli nie są spełnione przesłanki rozwiązania zarejestrowanego związku partnerskiego przed notariuszem, notariusz odmawia zatwierdzenia rzeczonyj umowy i oddala wniosek o rozwiązanie związku partnerskiego.
- 40 Artykuły 36/E–36/G ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych regulują właściwość notariusza w dziedzinie administrowania rejestrem oświadczeń o związkach partnerskich. Rejestr ten zawiera informacje o każdym oświadczeniu, według którego związek partnerski istnieje lub przestał istnieć w rozumieniu kodeksu cywilnego. Oświadczenie wpisuje się na wspólny wniosek partnerów lub, w wypadku oświadczenia o nieistnieniu związku partnerskiego, na wniosek jednego z nich. Notariusz kontroluje, czy przesłanki postępowania o wpis są spełnione. Formalna decyzja o wpisie do rejestru oświadczeń o związkach partnerskich wydana przez notariusza ma taki sam skutek jak orzeczenie sądu.
- 41 Krajowy rejestr umów małżeństwa i krajowy rejestr związków partnerskich oficjalnie zaświadczają, że wpisane do nich umowy istnieją, z zastrzeżeniem dowodu przeciwnego. Zgodnie z art. 4:65 ust. 2 i art. 6:515 ust. 3 kodeksu cywilnego na umowę małżeństwa lub związku partnerskiego można powołać się względem osoby trzeciej, jedynie jeśli jest ona zarejestrowana lub gdy małżonkowie albo partnerzy dowiodą, iż zainteresowana osoba trzecia wiedziała lub powinna była wiedzieć o istnieniu tej umowy i jej treści.
- 42 Na mocy art. 36/H ust. 2 ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych krajowa izba notarialna Węgier jest odpowiedzialna za prowadzenie systemu rejestracji, zaś notariusze dokonują wpisów w krajowym rejestrze umów małżeństwa i krajowym rejestrze umów związków partnerskich, posługując się aplikacjami informatycznymi przewidzianymi w tym celu. Zgodnie z art. 36/J ust. 2 tej ustawy przed dokonaniem wpisu umów do tych rejestrów notariusz kontroluje, czy spełnione zostały przesłanki ustawowe.
- 43 Notariusz ustala ponadto, w ramach postępowania niespornego, spadkobranie w wypadku śmierci osób fizycznych lub ustania osób prawnych, które złożyły oświadczenia w rejestrze zabezpieczeń rzeczowych.
- 44 Na mocy art. 162 ustawy o notariuszach notariusz jest właściwy, by odbierać wszelkiego rodzaju dokumenty, kwoty w gotówce, przedmioty wartościowe i zbywalne papiery wartościowe będące przedmiotem emisji publicznej w celu ich przechowywania. Ustawa ta przewiduje, że jest on również właściwy, aby zbyć, na wniosek strony, owe przedmioty osobie trzeciej lub złożyć je do depozytu sądowego albo depozytu prowadzonego przez inny organ przy przygotowywaniu aktu notarialnego i w związku z nim.
- 45 Na mocy art. 171/A ustawy o notariuszach notariusz jest uprawniony, aby na wniosek strony wprowadzić elektroniczną wersję urzędową dokumentu do swych archiwów elektronicznych. Musi on ją przechowywać przez okres co najmniej trzech lat.

## **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

- 46 Pismem z dnia 18 października 2006 r. Komisja wezwała Węgry do przedstawienia jej w terminie dwóch miesięcy uwag w przedmiocie zgodności z art. 49 i 51 TFUE warunku przynależności państwowej wymaganego w celu dostępu do zawodu notariusza na Węgrzech.
- 47 Węgry odpowiedziały na to pismo wzywające do usunięcia uchybienia pismem z dnia 20 grudnia 2006 r.
- 48 Jako że argumenty przedstawione przez Węgry nie przekonały Komisji, w dniu 23 października 2007 r. instytucja ta skierowała do rzeczonego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, na którą Węgry odpowiedziały pismem z dnia 12 lutego 2008 r.
- 49 W dniu 24 maja 2011 r. Trybunał orzekł – w sprawach Komisja/Belgia (C-47/08, EU:C:2011:334); Komisja/Francja (C-50/08, EU:C:2011:335); Komisja/Luksemburg (C-51/08, EU:C:2011:336); Komisja/Austria (C-53/08, EU:C:2011:338); Komisja/Niemcy (C-54/08, EU:C:2011:339) i Komisja/Grecja (C-61/08, EU:C:2011:340) – że warunek przynależności państwowej wymagany, odpowiednio, w Królestwie Belgii, Republice Francuskiej, Wielkim Księstwie Luksemburga, Republice Austrii, Republice Federalnej Niemiec i Republice Greckiej w odniesieniu do dostępu do zawodu notariusza stanowi zakazaną przez art. 49 TFUE dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Węgry wystąpiły przed Trybunałem w charakterze interwenienta popierającego pierwszych pięć ze wspomnianych wyżej państw członkowskich.
- 50 Pismem z dnia 9 listopada 2011 r. Komisja zwróciła Węgom uwagę na wyroki wspomniane w poprzednim punkcie niniejszego wyroku i wezwała to państwo członkowskie do wyjaśnienia, jakie środki podjęło ono lub zamierzało podjąć w oparciu o te wyroki w celu dostosowania swego ustawodawstwa do prawa Unii.
- 51 Pismem z dnia 13 stycznia 2012 r. Węgry odpowiedziały na to pismo, twierdząc, że funkcje pełnione przez notariuszy w węgierskim porządku prawnym obejmowały również działalność inną niż zbadana przez Trybunał w sprawach zakończonych wyrokami wymienionymi w pkt 49 niniejszego wyroku i że funkcje te, ze względu na swój charakter, różniły się od funkcji, których dotyczyły owe sprawy.
- 52 W dniu 27 września 2012 r. Komisja skierowała do Węgier uzupełniającą uzasadnioną opinię, na którą rzeczone państwo członkowskie odpowiedziało pismem z dnia 30 listopada 2012 r.
- 53 Po zbadaniu zmian, jakie Węgry w międzyczasie wprowadziły w swym ustawodawstwie dotyczącym działalności notariuszy, Komisja doszła do wniosku, że uchybienie utrzymywało się, i w konsekwencji skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 10 lipca 2014 r. nową uzupełniającą uzasadnioną opinię.
- 54 Pismem z dnia 18 września 2014 r. Węgry odpowiedziały na tę opinię, przedstawiając powody, z jakich państwo to uważało, że stanowisko bronione przez Komisję było nieuzasadnione.
- 55 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

## **W przedmiocie skargi**

### *Argumentacja stron*

- 56 Komisja jest zdania, że działalność wykonywana przez notariusza w węgierskim porządku prawnym jest objęta zakresem stosowania art. 49 TFUE.

- 57 W tym względzie instytucja ta zwraca uwagę, po pierwsze, że skoro notariusz nie jest pracownikiem państwowym, lecz praktykuje wolny zawód, w ramach którego świadczy usługi za wynagrodzeniem, oraz skoro jest płatnikiem podatku, to wykonuje działalność gospodarczą.
- 58 Po drugie, notariusze wykonują istotną część swej działalności w warunkach konkurencji w granicach swojej właściwości miejscowej. Jest tak w szczególności w przypadku redagowania dokumentów urzędowych i stwierdzania nieważności utraconych, skradzionych lub zniszczonych zbywalnych papierów wartościowych i certyfikatów. Ponadto wnioski o nakaz zapłaty składane na piśmie i ustnie mogą być skierowane do któregośkolwiek notariusza.
- 59 Po trzecie, działalność wykonywana przez notariusza w węgierskim porządku prawnym w ramach jego zadań polegających na wydawaniu nakazów zapłaty, zarządzaniu ich wykonaniu oraz prowadzeniu postępowań spadkowych stanowi działalność pomocniczą lub przygotowawczą względem wykonywania władzy publicznej lub działalność, która nie ma wpływu na uprawnienia w zakresie swobodnej oceny i uprawnienia decyzyjne organów administracji lub sądowych i która nie obejmuje wykonywania uprawnień decyzyjnych, uprawnień w zakresie środków przymusu lub uprawnień do stosowania przymusu.
- 60 Po czwarte, Komisja podnosi, że okoliczność, iż notariusz działa w interesie ogólnym, niekoniecznie oznacza, że bierze on udział w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy TFUE.
- 61 Po piąte, notariusz działa jako przedsiębiorstwo na płaszczyźnie podatkowej i finansowej. Co więcej, kancelaria notarialna ma osobowość prawną i mają do niej zastosowanie przepisy prawa węgierskiego dotyczące spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.
- 62 Wreszcie, jedynie sam notariusz jest odpowiedzialny za czynności dokonywane w ramach swojej działalności zawodowej, a jego działania nie pociągają za sobą odpowiedzialności państwa.
- 63 Komisja twierdzi następnie, że działalność wykonywana przez notariusza w węgierskim porządku prawnym nie jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z dokonaną przez Trybunał interpretacją tego postanowienia.
- 64 W tym względzie Komisja podnosi, że art. 51 akapit pierwszy TFUE wymaga autonomicznej i jednolitej interpretacji. Jako że postanowienie to przewiduje wyjątek od swobody przedsiębiorczości w wypadku działalności związanej z wykonywaniem władzy publicznej, należy ponadto interpretować je w sposób zawężający, a wyjątek ten powinien być ograniczony do działalności, która sama w sobie obejmuje bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej. Tymczasem pojęcie władzy publicznej pociąga za sobą wykonywanie uprawnień decyzyjnych wychodzących poza prawo powszechne i wyrażających się poprzez zdolność do działania niezależnie od woli innych podmiotów lub nawet wbrew tej woli.
- 65 Funkcje wykonywane przez notariusza nie obejmują wykonywania uprawnień decyzyjnych, uprawnień w zakresie środków przymusu lub uprawnień do stosowania przymusu. Funkcje te polegają na prewencji prawnej, a więc są pomocnicze i przygotowawcze względem wykonywania władzy publicznej. Okoliczności takie jak regulowany charakter działalności notarialnej, fakt, że węgierskie prawo karne uznaje notariuszy za podmioty wykonujące władzę publiczną, właściwość miejscowa notariuszy, ich nieusuwalność, zakaz łączenia zawodu notariusza z wykonywaniem innych funkcji i okoliczność, że notariusz nie może odmówić wykonania świadczenia na rzecz klienta, nie podważają tego wniosku.
- 66 Po pierwsze, jeżeli chodzi o postępowanie w sprawie nakazu zapłaty, Komisja twierdzi, że notariusz wykonuje działalność pomocniczą, którą został obarczony w celu odciążenia sądów. Jako że postępowanie to dotyczy jedynie niespornych i wymagalnych wierzytelności pieniężnych, notariusz nie



ma żadnych uprawnień decyzyjnych względem stron. Uprawnienia notariusza ograniczają się zatem do dopełniania formalności proceduralnych. Nie może on wydać nakazu innego niż nakaz zapłaty i nie ma właściwości, aby rozpatrywać sprzeciw od wierzytelności. Ponadto nakaz zapłaty wydany przez notariusza staje się prawomocny i wykonalny jedynie w wypadku, gdy dłużnik nie zaskarży go w wyznaczonym terminie. Wreszcie, okoliczność, że ów nakaz ma istotne skutki prawne, nie wystarcza do wykazania bezpośredniego i szczególnego udziału w wykonywaniu władzy publicznej.

- 67 Według Komisji te same uwagi zachowują ważność, jeżeli chodzi o działalność wykonywaną przez notariusza w ramach postępowania w sprawie europejskiego nakazu zapłaty zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiającym postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (Dz.U. 2006, L 399, s. 1).
- 68 Po drugie, co się tyczy zarządzania wykonania nakazu zapłaty, Komisja twierdzi, że notariuszowi nie przysługują żadne uprawnienia dyskrecyjne lub decyzyjne. Nie rozstrzyga on sporu, nie wysłuchuje stron i nie żąda przedstawienia dowodów, lecz poprzestaje na nadaniu wykonalności nakazowi zapłaty, który nie został zakwestionowany. Wykonalność tego nakazu nie zapewnia notariuszowi uprawnień w zakresie środków przymusu. Notariusz czyni jedynie wierzytelność niepodważalną do momentu przedstawienia dowodu przeciwnego, bez rozstrzygania co do istoty w przedmiocie podważalności wierzytelności. Opatrzenie nakazu zapłaty klauzulą wykonalności stanowi więc czynność pomocniczą i przygotowawczą.
- 69 Po trzecie, jeżeli chodzi o postępowanie spadkowe, Komisja zauważa, że chodzi o niesporne postępowanie cywilne, w toku którego strony mogą zawrzeć porozumienie zatwierdzone przez notariusza w decyzji formalnej. Okoliczność, że każdy spadek będący przedmiotem sporu może być zgodnie z węgierskim ustawodawstwem przyznany przez notariusza jedynie ze skutkiem tymczasowym, dowodzi, że notariusz nie jest uprawniony do rozstrzygania sporu w trakcie postępowania spadkowego. Pełnoskuteczne przyznanie spadku przez notariusza również nie oznacza wykonywania uprawnień decyzyjnych lub w zakresie przymusu, albowiem zakłada ono wcześniejsze istnienie zgody lub porozumienia między stronami.
- 70 Ponadto formalnej decyzji o przyznaniu spadku nie można uważać za akt prawomocny, albowiem może ona być zaskarżona do sądu. Co do środków przymusu, przygotowawczych lub zabezpieczających, jakie notariusz może zastosować w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania spadkowego, nie dotyczą one istoty omawianych praw i są uboczne względem głównego zadania notariusza.
- 71 Po czwarte, notariusz odgrywa jedynie bierną rolę w ramach postępowania depozytu notarialnego. Nie bada on żadnych form zaskarżenia. Postępowanie depozytu notarialnego nie wiąże się więc z wykonywaniem uprawnień dyskrecyjnych, decyzyjnych lub w zakresie przymusu.
- 72 Po piąte, jeżeli chodzi o redagowanie aktów notarialnych, Komisja uważa, że znaczenie skutków prawnych, jakie wywołują te akty, nie wystarcza do wykazania, że działalność ta stanowi udział w wykonywaniu władzy publicznej. Moc dowodowa aktów notarialnych nie wiąże sądu bezwarunkowo w odniesieniu do oceny dowodów. Co więcej, możliwe jest przedstawienie dowodu przeciwnego. Wykonalność tych aktów rzeczywiście umożliwia wierzycielowi prowadzenie egzekucji długu bez konieczności zwracania się do sądu. Niemniej jednak rola notariusza w tym względzie jest ograniczona do kontroli poszanowania przesłanek wymaganych ustawowo w celu opatrzenia klauzulą wykonalności. Notariuszowi nie przysługuje więc żadne uprawnienie decyzyjne lub w zakresie przymusu.
- 73 Po szóste, jeżeli chodzi o postępowanie w sprawie uprzedniego sporządzania dowodów przed notariuszem, Komisja zauważa, że dotyczy ono głównie uprzedniego przekazania dowodów w celu osiągnięcia pozytywnego wyniku w późniejszym postępowaniu karnym lub cywilnym. Działania wykonywane przez notariusza w ramach tego postępowania mają zatem charakter pomocniczy lub przygotowawczy.

- 74 Po siódme, Komisja ocenia, że postępowanie w sprawie wyznaczenia biegłego sądowego jest ściśle powiązane z innymi postępowaniami przed notariuszem, takimi jak postępowanie w sprawie wydania nakazu zapłaty lub postępowanie spadkowe, które nie wchodzą w zakres wykonywania władzy publicznej.
- 75 Po ósme, jeżeli chodzi o właściwość notariusza w ramach stwierdzania nieważności utraconych, skradzionych lub zniszczonych zbywalnych papierów wartościowych i certyfikatów, Komisja podnosi, że nie odnosi się ona do statusu prawnego tych dokumentów, lecz dotyczy jedynie możliwości ich zastąpienia. Ta działalność notariusza nie wchodzi zatem w zakres wykonywania władzy publicznej.
- 76 Po dziewiąte, Komisja uważa, że w dziedzinie rozwiązywania zarejestrowanego związku partnerskiego notariusz jest uprawniony jedynie do kontroli, czy spełnione są ustawowe przesłanki mające zastosowanie do rozwiązywania tego ustroju za obopólną zgodą. Z tego względu nie ma on w tym zakresie rzeczywistych uprawnień dyskrejonalnych lub decyzyjnych.
- 77 Po dziesiąte, jeżeli chodzi o administrowanie rejestrem oświadczeń o związkach partnerskich oraz krajowym rejestrze umów małżeństwa i krajowym rejestrze umów związku partnerskiego, Komisja ocenia, że wpisywanie przez notariusza aktów do tych rejestrów wywołuje skutki jedynie za pośrednictwem umów lub aktów, na które strony swobodnie wyraziły zgodę. Działanie notariusza wymaga więc uprzedniego istnienia jednostronnej lub obopólnej zgody stron.
- 78 Po jedenaste, w odniesieniu do ustalenia spadkobrania w wypadku śmierci osób fizycznych lub ustania osób prawnych, które złożyły oświadczenia do rejestru zabezpieczeń na ruchomościach, Komisja podnosi, że administrowanie tym rejestrze jest wyłączone z zakresu stosowania wykonywania władzy publicznej, ponieważ dotyczy ono jedynie postępowań niespornych.
- 79 Po dwunaste wreszcie, Komisja twierdzi, że przechowywanie przez notariusza dokumentów i kwot w gotówce, przedmiotów wartościowych i zbywalnych papierów wartościowych stanowi uzupełniającą i bierną działalność, która nie obejmuje wykonywania uprawnień decyzyjnych, uprawnień w zakresie środków przymusu lub uprawnień do stosowania przymusu ani rozpatrywania ewentualnych skarg.
- 80 Węgry, wspierane przez Republikę Czeską, podnoszą, po pierwsze, że działalność wykonywana przez notariusza w węgierskim porządku prawnym nie wchodzi w zakres stosowania art. 49 TFUE.
- 81 Notariusz nie wykonuje bowiem działalności gospodarczej lub handlowej, gdyż jego mianowanie uzależnione jest od zdania konkursu, wykonuje on swą działalność na określonym terytorium i w określonym okręgu, zakres tej działalności nie jest określany swobodnie, lecz wyznaczany przez ustawę, wykonuje on swe zadania w pełni niezależnie, wykonuje on, zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o notariuszach, „urzędową działalność stosowania prawa”, jego honoraria nie podlegają swobodnemu uzgadnianiu, a w odniesieniu do postępowania w dziedzinie wydawania nakazów zapłaty i spraw spadkowych jego zawód nie podlega konkurencji.
- 82 Co więcej, nawet gdy notariusz pracuje w kancelarii, to wypełnia swe obowiązki osobiście. Nie działa on w interesie ogólnym, lecz „w interesie zwracających się do niego klientów”.
- 83 Wreszcie, działania notariusza wywołują pośrednio odpowiedzialność państwa.
- 84 Węgry, wspierane przez Republikę Czeską, twierdzą, po drugie, że działalność notariusza w węgierskim porządku prawnym w każdym razie wchodzi w zakres wyjątku przewidzianego w art. 51 TFUE. Status notariusza na Węgrzech jest bowiem porównywalny do statusu sędziów i innych osób uczestniczących w wykonywaniu władzy publicznej. Będąc odpowiedzialnym za zapobieganie sporom poprzez prowadzenie postępowań niespornych, notariusz jest bowiem częścią systemu administrowania wymiarem sprawiedliwości. Nie może odmówić zajęcia się sprawą wchodzącą w zakres jego właściwości

rzeczowej, a jego akty, jakkolwiek wydawane w ramach postępowań niespornych, wywołują te same skutki co orzeczenia sądowe. Notariusz działa, podobnie jak sędziowie, w sposób niezależny. Wykonuje on również uprawnienia dyskrejonalne i decyzyjne i może wdrażać środki przymusu publicznego.

- 85 Węgry zauważają, po pierwsze, że postępowanie w sprawie wydania nakazu zapłaty ma na celu odciążenie sądów. Wydając na wniosek wierzyciela nakaz zapłaty zobowiązujący dłużnika do zapłaty kwoty pieniężnej bez potrzeby wysłuchania tego dłużnika, notariusz dokonuje ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii z zakresu prawa prywatnego. W praktyce jedynie znikomy odsetek nakazów zapłaty wydanych przez notariusza staje się przedmiotem sprzeciwu. Co więcej, w węgierskim porządku prawnym notariusz jest właściwy również, by wydać nakaz zapłaty zgodnie z rozporządzeniem nr 1896/2006.
- 86 Po drugie, zarządzenie wykonania nakazu zapłaty oznacza według Węgier bezpośredni udział w wykonywaniu władzy publicznej, albowiem egzekucja przymusowa stanowi środek przymusu prowadzący do pozbawienia dłużnika środków majątkowych z powodu jego długu. Fakt, że istnieją środki zaskarżenia do sądu formalnej decyzji notariusza o zarządzeniu wykonania nakazu zapłaty, wynika z potrzeby poszanowania praw podstawowych i nie oznacza, że decyzja ta ma zmniejszoną prawomocność. Ponadto ten rodzaj środka zaskarżenia nie dotyczy kwestii tego, czy należy zarządzić wykonanie nakazu zapłaty, lecz jedynie zgodności z prawem wspomnianej decyzji.
- 87 Po trzecie, jeżeli chodzi o postępowanie spadkowe, Węgry twierdzą, że notariusz nie pełni zadań przygotowawczych w stosunku do pracy sądu, lecz sam przeprowadza całe postępowanie spadkowe i wydaje formalną decyzję o przyznaniu spadku. W odróżnieniu od notariusza w austriackim porządku prawnym, notariusz w węgierskim porządku prawnym nie działa jako pełnomocnik sądu, lecz na mocy własnych uprawnień i samodzielnie podejmuje wszystkie decyzje. Ponadto może on przedsięwziąć środki zabezpieczające. Liczba skarg sądowych na decyzje notariuszy w dziedzinie spadkobrania jest zresztą znikoma.
- 88 Jeżeli chodzi, po czwarte, o postępowanie depozytu notarialnego, Węgry wskazują, że ma ono takie same skutki jak postępowanie depozytu sądowego. Jest tak, ponieważ notariusze cieszą się zaufaniem publicznym ze względu na rolę, jaką odgrywają w ramach administrowania wymiarem sprawiedliwości, oraz dlatego, że są łatwiej dostępni niż sądy.
- 89 Po piąte, jeżeli chodzi o redagowanie dokumentów urzędowych, Węgry podnoszą, że owa działalność notariusza jest ściśle regulowana. Władczy charakter dokumentu urzędowego sporządzonego przez notariusza potwierdza ponadto klauzula wykonalności, jaką nadaje on temu dokumentowi, jeżeli spełnione są ustawowe przesłanki. Jako że klauzula ta pozwala na egzekucję wierzytelności poprzez wykorzystanie środków przymusu publicznego na tych samych warunkach i wedle tej samej procedury co środki stosowane w ramach egzekucji orzeczenia sądowego, notariusz pełni tę samą rolę co sędziowie w ramach rozstrzygania sporów i zapobiegania im. Wyrok z dnia 17 czerwca 1999 r., Unibank (C-260/97, EU:C:1999:312), świadczy, iż wykonalność przysługuje wyłącznie dokumentom wchodzącym w zakres wykonywania władzy publicznej. Ponadto rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2001, L 12, s. 1) oraz rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz.U. 2004, L 143, s. 15) przynajmniej zobowiązaniom zawartym w dokumentach urzędowych wykonalność podobną do wykonalności przewidzianej dla orzeczeń sądowych.
- 90 Po szóste, Węgry twierdzą, że uprzednie sporządzanie dowodów przed notariuszem jest szczególnym wariantem niespornego postępowania o tym samym charakterze wszczynanego przed sądami, które służy zebraniu dowodów w celu ewentualnego wszczęcia późniejszego postępowania spornego.

- 91 Po siódme, jeżeli chodzi o postępowanie w sprawie wyznaczenia biegłego sądowego, Węgry wyjaśniają, że jest to szczególny wariant podobnego postępowania istniejącego przed sądami.
- 92 Po ósme, Węgry zaznaczają, że stwierdzenie przez notariusza nieważności utraconych, skradzionych lub zniszczonych zbywalnych papierów wartościowych i certyfikatów ma moc wiążącą i wywołuje takie same skutki jak orzeczenie mające powagę rzeczy osądzonej. Owa działalność notariusza ma więc wpływ na prawa i obowiązki osób trzecich i wiąże się z tego względu z bezpośrednim i szczególnym udziałem w wykonywaniu władzy publicznej. Węgry wyjaśniają jednak, że o ile konsekwencją stwierdzenia nieważności zbywalnego papieru wartościowego jest uniemożliwienie wykonywania stwierdzonego w nim prawa lub wykonanie przewidzianego w nim obowiązku, o tyle nie wprowadza ono żadnych zmian do stosunku prawnego stanowiącego podstawę dla tego zbywalnego papieru wartościowego. Stwierdzenie nieważności tego papieru wartościowego pozwala po prostu wystawić nowy zbywalny papier wartościowy, który zastępuje poprzedni.
- 93 Po dziewiąte, jeżeli chodzi o rolę notariusza w dziedzinie rozwiązywania zarejestrowanego związku partnerskiego, Węgry zauważają, że notariusz rozwiązuje zarejestrowany związek partnerski na podstawie obopólnej zgody stron w ramach postępowania niespornego. Notariusz działa w ten sam sposób co sąd, a rozwiązanie notarialne wywołuje takie same skutki jak rozwiązanie orzeczone przez sąd.
- 94 Po dziesiąte, co się tyczy administrowania rejestrem oświadczeń o związkach partnerskich oraz krajowym rejestrem umów małżeństwa i krajowym rejestrem umów związku partnerskiego, Węgry zaznaczają, że formalna decyzja notariusza o wpisie tych informacji do tych rejestrów ma moc wiążącą, wywołuje takie same skutki jak orzeczenie sądu mające powagę rzeczy osądzonej i ma wpływ na skuteczność danych dokumentów wobec osób trzecich.
- 95 Po jedenaste, Węgry zwracają uwagę, że notariusz ustala dziedziczenie w wypadku śmierci osób fizycznych lub ustania osób prawnych, które złożyły oświadczenia do rejestru zabezpieczeń na ruchomościach.
- 96 Wreszcie, Węgry uważają, że działalność przechowywania dokumentów i kwot w gotówce, przedmiotów wartościowych i zbywalnych papierów wartościowych nie wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej, lecz nie może zostać oddzielona od innej działalności notariusza, ponieważ pozwala mu ona skuteczniej wypełniać jego inne zadania.

### *Ocena Trybunału*

- 97 Na wstępie należy wyjaśnić, że skarga Komisji dotyczy wyłącznie zgodności warunku przynależności państwowej przewidzianego w omawianym węgierskim ustawodawstwie w celu dostępu do zawodu notariusza w świetle swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 49 TFUE. Skarga ta nie dotyczy ani statutu, ani organizacji notariatu w węgierskim porządku prawnym, ani też warunków dostępu do zawodu notariusza w tym państwie członkowskim innych niż warunek przynależności państwowej.
- 98 Węgry twierdzą, że zawodu notariusza nie można uważać za działalność gospodarczą i że w konsekwencji zawód ten nie wchodzi w zakres stosowania art. 49 TFUE.
- 99 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż swoboda przedsiębiorczości przewidziana w art. 49 TFUE ma zastosowanie do zawodu notariusza (wyrok z dnia 10 września 2015 r., Komisja/Łotwa C-151/14, EU:C:2015:577, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 100 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem odpłatne świadczenie usług należy uważać za działalność gospodarczą, o ile wykonywana działalność jest konkretna i rzeczywista i nie ma charakteru takiego, iż prezentuje się jako czysto marginalna i dodatkowa (wyrok z dnia 20 listopada 2001 r., Jany i in., C-268/99, EU:C:2001:616, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 101 Tymczasem bezsporne jest, że w węgierskim porządku prawnym notariusze wykonują wolny zawód, który jako działalność główna obejmuje świadczenie różnych usług za wynagrodzeniem.
- 102 Należy ponadto przypomnieć, że art. 49 TFUE ma na celu zapewnienie korzystania z traktowania krajowego każdemu obywatelowi państwa członkowskiego, który osiedla się w innym państwie członkowskim, by wykonywać tam działalność na własny rachunek, i zakazuje wszelkiej wynikającej z przepisów krajowych dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jako ograniczenia swobody przedsiębiorczości (wyrok z dnia 10 września 2015 r., Komisja/Łotwa, C-151/14, EU:C:2015:577, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 103 Tymczasem w niniejszej sprawie sporne ustawodawstwo krajowe zastrzega dostęp do zawodu notariusza dla samych obywateli węgierskich, ustanawiając w ten sposób odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową, zabronione przez art. 49 TFUE.
- 104 Węgry podnoszą jednak, że działalność notarialna jest wyłączona z zakresu stosowania art. 49 TFUE, albowiem jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy TFUE.
- 105 Jeżeli chodzi o pojęcie „wykonywania władzy publicznej” w rozumieniu drugiego z tych postanowień, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem należy interpretować je z uwzględnieniem właściwego prawa Unii charakteru ustanowionych przez wspomniane postanowienie ograniczeń dopuszczalnych wyjątków od zasady swobody przedsiębiorczości w celu uniknięcia, aby skuteczność (effet utile) traktatu w dziedzinie swobody przedsiębiorczości nie została zniweczona przez przepisy jednostronnie przyjmowane przez państwa członkowskie (wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 106 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że art. 51 akapit pierwszy TFUE stanowi odstępstwo od podstawowej zasady swobody przedsiębiorczości. Jako takie, odstępstwo to należy interpretować w sposób ograniczający jego zakres do tego, co ściśle konieczne w celu zachowania interesów, które postanowienie to pozwala państwom członkowskim chronić (wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 107 Ponadto Trybunał wielokrotnie podkreślał, że odstępstwo przewidziane w art. 51 akapit pierwszy TFUE należy ograniczać jedynie do działalności, która sama w sobie stanowi bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej (wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 108 W tym względzie Trybunał miał już okazję stwierdzić, że z zakresu odstępstwa przewidzianego w art. 51 akapit pierwszy TFUE wykluczone są pewne rodzaje działalności pomocniczej i przygotowawczej względem wykonywania władzy publicznej (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lipca 1993 r., Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, pkt 22; z dnia 29 października 1998 r., Komisja/Hiszpania, C-114/97, EU:C:1998:519, pkt 38; z dnia 30 marca 2006 r., Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 47; z dnia 29 listopada 2007 r., Komisja/Niemcy, C-404/05, EU:C:2007:723, pkt 38; z dnia 22 października 2009 r., Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 36) lub pewne rodzaje działalności, których wykonywanie, mimo że łączy się z nawet regularnymi i ścisłymi kontaktami z organami administracyjnymi lub sądowymi, albo wręcz współudziałem, nawet obowiązkowym, w ich funkcjonowaniu, nie ma wpływu na uprawnienia do swobodnej oceny i uprawnienia decyzyjne tych organów (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 1974 r., Reyners, 2/74,

EU:C:1974:68, pkt 51, 53), lub wreszcie pewne rodzaje działalności, która nie obejmuje wykonywania uprawnień decyzyjnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lipca 1993 r., Thijssen, C-42/92, EU:C:1993:304, pkt 21, 22; z dnia 29 listopada 2007 r., Komisja/Austria, C-393/05, EU:C:2007:722, pkt 36, 42; z dnia 29 listopada 2007 r., Komisja/Niemcy, C-404/05, EU:C:2007:723, pkt 38, 44; a także z dnia 22 października 2009 r., Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 36, 41), uprawnień w zakresie przymusu (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 29 października 1998 r., Komisja/Hiszpania, C-114/97, EU:C:1998:519, pkt 37) lub w zakresie stosowania przymusu (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Anker i in., C-47/02, EU:C:2003:516, pkt 61; a także z dnia 22 października 2009 r., Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 44).

- 109 W świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 105–108 niniejszego wyroku należy więc ustalić, czy działalność powierzona notariuszom w węgierskim porządku prawnym obejmuje bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej.
- 110 Jeżeli chodzi o działalność w zakresie wydawania nakazów zapłaty, bezsporne jest, że dotyczy ona wyłącznie niespornych i wymagalnych wierzytelności pieniężnych. Co więcej, nakaz zapłaty wydany przez notariusza uprawomocnia się jedynie w wypadku, gdy dłużnik nie zgłasza względem niego sprzeciwu. Działanie notariusza wymaga tym samym zgody dłużnika.
- 111 Należy więc stwierdzić, że kompetencja notariusza w dziedzinie wydawania nakazów zapłaty, która opiera się wyłącznie na zgodności woli wierzyciela i dłużnika oraz nie ma wpływu na uprawnienia sądu w wypadku braku tej zgody w odniesieniu do istnienia wierzytelności, nie ma jakiegokolwiek bezpośredniego i szczególnego związku z wykonywaniem władzy publicznej.
- 112 Na wniosek ten nie ma wpływu argument Węgier dotyczący rozporządzenia nr 1896/2006. W szczególności z motywu 9 i z art. 1 lit. a) tego rozporządzenia wynika bowiem, że postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty dotyczy jedynie bezspornych roszczeń pieniężnych. Ponadto, zgodnie z art. 18 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, wykonalność europejskiego nakazu zapłaty stwierdza się, jeśli w wyznaczonym terminie nie wpłynie sprzeciw. Wydanie europejskiego nakazu zapłaty ustanowionego rozporządzeniem nr 1896/2006 ma więc te same cechy co cechy wymienione w pkt 110 niniejszego wyroku.
- 113 Jeżeli chodzi o zarządzenie wykonania nakazu zapłaty, należy wskazać, że pozwala ono, jak twierdzą Węgry, wyegzekwować wierzytelność będącą przedmiotem nakazu zapłaty, który wobec braku sprzeciwu uprawomocnił się.
- 114 Wykonalność uzyskiwana w ten sposób przez nakaz zapłaty nie oznacza jednak, że notariusz posiada uprawnienia bezpośrednio i szczególnie związane z wykonywaniem władzy publicznej. Jakkolwiek bowiem opatrzenie klauzulą wykonalności przez notariusza nakazu zapłaty, który uprawomocnił się, nadaje mu wykonalność, to opiera się ona na braku zakwestionowania przez dłużnika wierzytelności podlegającej egzekucji.
- 115 Jeżeli chodzi o zadania wykonywane w dziedzinie spadkobrania, należy podkreślić, po pierwsze, że na mocy art. 83 ust. 1 ustawy o postępowaniu spadkowym notariusz może dokonać pełnoskutecznego przyznania spadku jedynie w wypadku braku sporu pomiędzy spadkobiercami, i po drugie, że w wypadku sporu, zgodnie z art. 85 ust. 1 tej ustawy, ma on obowiązek przyznać spadek ze skutkiem tymczasowym, zaś spór rozstrzyga sąd w ramach powództwa spadkowego.
- 116 Jako że notariusz wykonuje zadania powierzone mu w dziedzinie spadkobrania na zasadzie konsensualnej i nie ma to wpływu na uprawnienia sądu w wypadku braku zgody stron, nie można w konsekwencji uznać, aby zadania te były jako takie bezpośrednio i szczególnie związane z wykonywaniem władzy publicznej.

- 117 Wniosku tego nie podważa okoliczność, że notariusz, jak twierdzą Węgry, ma uprawnienie, aby stosować pewne środki zabezpieczające i pewne środki przygotowawcze w celu organizacji zgromadzenia spadkobierców oraz aby żądać od różnych organów władzy publicznej ujawnienia określonych informacji i przedstawienia określonych dokumentów. W tym względzie należy wyjaśnić, że środki te mają charakter uboczny względem zadania głównego notariusza, polegającego na przyznaniu spadku (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 83). Tymczasem, jak wynika z pkt 115 i 116 niniejszego wyroku, nie można uznać, aby zadanie to było bezpośrednio i szczególnie związane z wykonywaniem władzy publicznej.
- 118 Jeśli chodzi o działalność notariuszy w dziedzinie depozytu notarialnego, należy zaznaczyć, że nie obejmują one wykonywania uprawnień decyzyjnych, albowiem rola notariuszy ogranicza się do kontroli przestrzegania ustawowo wymaganych przesłanek.
- 119 Co się tyczy działalności w zakresie sporządzania dokumentów urzędowych powierzonej notariuszom w węgierskim porządku prawnym, należy podkreślić, że jak wynika z art. 112 ustawy o notariuszach, przedmiotem nadania charakteru urzędowego są dokumenty, w których wyrażone są jednostronne zobowiązania lub umowy swobodnie zawarte przez strony. Działanie notariusza wymaga zatem istnienia wcześniejszej jednostronnej lub obojętnej zgody stron.
- 120 W tym względzie Trybunał orzekł, że powierzona notariuszom czynność nadania charakteru dokumentu urzędowego nie wiąże się zatem jako taka z bezpośrednim i szczególnym udziałem w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy TFUE (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Belgia, C-47/08, EU:C:2011:334, pkt 92).
- 121 Trybunał orzekł ponadto, że okoliczność, iż dana działalność obejmuje sporządzanie dokumentów mających skutki takie jak moc dowodowa i wykonalność, nie wystarcza, aby uznać tę działalność za bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Jeżeli chodzi w szczególności o moc dowodową, z jakiej korzysta dokument notarialny, należy wyjaśnić, że wynika ona z systemu dowodowego przewidzianego w kodeksie postępowania cywilnego. Moc dowodowa przyznana przez ustawę danemu dokumentowi nie ma więc bezpośredniego wpływu na kwestię tego, czy działalność obejmująca sporządzenie tego dokumentu sama w sobie jest bezpośrednio i szczególnie związana z wykonywaniem władzy publicznej, jak wymaga tego orzecznictwo (wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 123 Ponadto, jak wynika w szczególności z art. 195 ust. 6 i 7 kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli chodzi o dokumenty urzędowe, istnieje zawsze możliwość przedstawienia dowodu przeciwnego.
- 124 Nie można więc twierdzić, że dokument notarialny, ze względu na swą moc dowodową, bezwarunkowo wiąże sąd przy wykonywaniu jego uprawnień dyskrecyjnych, albowiem bezsporne jest, że sąd podejmuje decyzję wedle swego własnego przekonania, uwzględniając ogół okoliczności faktycznych i dowodów zebranych w toku postępowania sądowego. Zasada swobodnej oceny dowodów przez sąd jest zresztą usankcjonowana w art. 206 kodeksu postępowania cywilnego (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 125 Wykonalność dokumentu urzędowego nie oznacza również, iż notariusz posiada uprawnienia bezpośrednio i szczególnie związane z wykonywaniem władzy publicznej. Chociaż bowiem nadanie przez notariusza dokumentowi urzędowemu klauzuli wykonalności powoduje uzyskanie przez ten dokument wykonalności, to wykonalność ta zasadza się na wyrażonej przez strony woli sporządzenia

tego aktu lub umowy po sprawdzeniu ich zgodności z prawem przez notariusza i nadania im wspomnianej wykonalności (wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Belgia, C-47/08, EU:C:2011:334, pkt 103).

- 126 Ponadto bezsporne jest, że w ramach egzekucji przymusowej notariusz, poza nadaniem klauzuli wykonalności, nie pełni żadnej roli. Nie ma on więc w tym względzie żadnych uprawnień w zakresie przymusu.
- 127 Uwagi przedstawione w pkt 125 i 126 niniejszego wyroku mają zastosowanie również do nadania przez notariusza klauzuli wykonalności w ramach egzekucji wierzytelności stwierdzonych w dokumentach notarialnych i wykonania decyzji formalnych notariusza.
- 128 W odniesieniu do argumentu Węgier dotyczącego wyroku z dnia 17 czerwca 1999 r., Unibank (C-260/97, EU:C:1999:312), należy stwierdzić że sprawa, w której zapadł ten wyrok, nie dotyczyła interpretacji art. 51 akapit pierwszy TFUE, lecz interpretacji art. 50 Konwencji z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 1972, L 299, s. 32). Ponadto Trybunał orzekł w pkt 15 i 21 rzeczonego wyroku, że w celu zakwalifikowania dokumentu jako „urzędowego” w rozumieniu art. 50 tej konwencji konieczne jest działanie organu władzy publicznej lub każdego innego organu upoważnionego przez państwo pochodzenia.
- 129 Co się tyczy argumentacji tego państwa członkowskiego dotyczącej rozporządzeń nr 44/2001 i nr 805/2004, Trybunał orzekł już, że akty te dotyczą uznawania i wykonywania dokumentów urzędowych sporządzonych i wykonalnych w państwie członkowskim i nie mają w rezultacie wpływu na wykładnię art. 51 akapit pierwszy TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Belgia, C-47/08, EU:C:2011:334, pkt 120). Podobnie jest, jeżeli chodzi o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2012, L 351, s. 1), które zastąpiło rozporządzenie nr 44/2001.
- 130 W odniesieniu do kompetencji notariusza w dziedzinie uprzedniego sporządzania dowodów należy podkreślić, że postępowanie to służy temu, aby dowody, których uzyskanie leży w interesie prawnym wnioskodawcy, zostały zebrane w celu ewentualnego późniejszego wszczęcia postępowania spornego, które jednakże nie jest objęte kompetencją notariusza. Tak oto ustawa o niespornych postępowaniach notarialnych przewiduje, że nie można skorzystać z uprzedniego sporządzania dowodów, gdy w danej sprawie toczą się spór cywilny lub postępowanie karne. Uprawnienia notariusza w dziedzinie uprzedniego sporządzania dowodów stanowią więc działalność pomocniczą lub przygotowawczą względem wykonywania władzy publicznej.
- 131 Podobnie jest, jeżeli chodzi o zadania powierzane notariuszowi w ramach postępowania w sprawie wyznaczenia biegłego sądowego, albowiem postępowanie przeprowadza się, jeżeli stwierdzenie lub ocena okoliczności faktycznej lub jakiegokolwiek innej okoliczności istotnej dla wnioskodawcy wymaga specjalistycznych umiejętności technicznych. Podobnie jak w wypadku uprzedniego sporządzania dowodów, o wyznaczenie biegłego sądowego, zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o notarialnych postępowaniach niespornych, nie można wystąpić do notariusza, jeśli w odniesieniu do kwestii, co do której wnioskodawca śródka pragnie uzyskać opinię biegłego, toczy się inne postępowanie sądowe, w którym wnioskodawca jest powodem lub pozwanym, albo jeżeli toczy się przeciwko niemu postępowanie karne.
- 132 Co się tyczy kompetencji notariusza do stwierdzania nieważności utraconych, skradzionych lub zniszczonych zbywalnych papierów wartościowych i certyfikatów, należy podkreślić, że jak zaznaczają Węgry, nie pociąga ona za sobą nieważności stosunku prawnego leżącego u podstaw tego papieru, lecz pozwala po prostu wystawić nowy zbywalny papier wartościowy, który zastępuje poprzedni. Owa kompetencja notariusza nie obejmuje więc wykonywania uprawnień decyzyjnych.



- 133 Wniosku tego nie podważa okoliczność, że notariusz może nakazać osobie lub organizacji zobowiązanym do zapłaty na podstawie utraconego, skradzionego lub zniszczonego papieru wartościowego, aby nie dokonywały one zapłaty na jego podstawie, i w razie potrzeby, aby złożyły do depozytu sądowego kwotę, która stała się w międzyczasie wymagalna. Środki te mają bowiem charakter uboczny i niezbędny względem głównego zadania notariusza, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.
- 134 Co się tyczy działalności wykonywanej w dziedzinie rozwiązywania zarejestrowanego związku partnerskiego, należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 36/A–36/D ustawy o niespornych postępowaniach notarialnych notariusz jest właściwy do rozwiązania zarejestrowanego związku partnerskiego jedynie w sytuacji, gdy obaj partnerzy wnioskuje o to razem i swobodnie, gdy żaden z partnerów nie ma dziecka, w stosunku do którego na partnerach łącznie ciąży obowiązek alimentacyjny, i gdy partnerzy uzgodnili w akcie notarialnym lub akcie prywatnym kontrasygnowanym przez adwokata kwestie dotyczące obowiązku alimentacyjnego przyjętego przez jednego z nich względem drugiego, korzystania ze wspólnego mieszkania i podziału majątku wspólnego związku partnerskiego, zaś pozostałe przypadki rozwiązania związku partnerskiego wchodzą w zakres właściwości władzy sądowej.
- 135 Należy stwierdzić że kompetencja notariusza w dziedzinie rozwiązywania zarejestrowanego związku partnerskiego, która opiera się wyłącznie na woli stron i pozostaje bez wpływu na uprawnienia sądu w wypadku braku ich zgody, nie jest w żaden sposób bezpośrednio i szczególnie związana z wykonywaniem władzy publicznej (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 września 2015 r., Komisja/Łotwa C-151/14, EU:C:2015:577, pkt 68–70).
- 136 Co do wpisu informacji do rejestru oświadczeń o związkach partnerskich oraz do krajowego rejestru umów małżeństwa i krajowego rejestru umów związku partnerskiego, Trybunał orzekł już, że działalność związana z jawnością dokumentów nie oznacza wykonywania w sposób bezpośredni i szczególnie władzy publicznej przez notariusza (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Komisja/Luksemburg, C-51/08, EU:C:2011:336, pkt 113).
- 137 Jeżeli chodzi o ustalenie dziedziczenia w wypadku śmierci osób fizycznych lub ustania osób prawnych, które złożyły oświadczenia do rejestru zabezpieczeń na ruchomościach, o przechowywanie dokumentów i kwot w gotówce, przedmiotów wartościowych i zbywalnych papierów wartościowych, należy stwierdzić, że Węgry nie przedstawiają żadnego argumentu służącego konkretnie wykazaniu, iż działalność ta jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy TFUE.
- 138 Ponadto Węgry same przyznają, że działalność w zakresie przechowywania dokumentów w archiwach elektronicznych nie jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu tego postanowienia.
- 139 Wreszcie, jeżeli chodzi o szczególny status notariuszy w węgierskim porządku prawnym, wystarczy przypomnieć, że ustalanie, czy dana działalność jest objęta odstępstwem przewidzianym w art. 51 akapit pierwszy TFUE, musi odbywać się w świetle charakteru samej działalności, a nie w świetle tego statusu jako takiego (wyrok z dnia 1 grudnia 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-157/09, niepublikowany, EU:C:2011:794, pkt 84).
- 140 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że działalność notarialna, taka jak określona w węgierskim porządku prawnym obowiązującym w dniu upływu terminu wyznaczonego w drugiej dodatkowej uzasadnionej opinii, nie jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 51 akapit pierwszy TFUE.
- 141 W konsekwencji należy stwierdzić, że warunek przynależności państwowej wymagany przez węgierskie przepisy w celu dostępu do zawodu notariusza stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową, której zabrania art. 49 TFUE.

- 142 W świetle powyższych uwag należy uznać, że skarga Komisji jest zasadna.
- 143 W konsekwencji należy stwierdzić, że ustanawiając warunek przynależności państwowej w celu dostępu do zawodu notariusza, Węgry uchybiły zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy art. 49 TFUE.

### **W przedmiocie kosztów**

- 144 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Węgier kosztami postępowania, a owo państwo członkowskie przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.
- 145 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W konsekwencji Republika Czeska pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Ustanawiając warunek przynależności państwowej w celu dostępu do zawodu notariusza, Węgry uchybiły zobowiązaniom spoczywającym na nich na mocy art. 49 TFUE.**
- 2) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania.**
- 3) Republika Czeska pokrywa własne koszty.**

Podpisy