

UZASADNIENIE

Zmieniający się obrót prawny, także w wymiarze transgranicznym oraz oczekiwania społeczne, związane w szczególności z sytuacją na rynku nieruchomości, powodują konieczność zrewidowania dotychczasowych regulacji dotyczących ustroju notariatu i uprawnień notariuszy. Niniejszy projekt stanowi również odpowiedź na trendy pojawiające się w ustawodawstwie innych państw europejskich, a także kontynuację zamierzeń ustawodawczych w zakresie ograniczania kognicji sądów, pozostawiając w ich właściwości wyłącznie sprawy o dużym faktycznym i prawnym stopniu skomplikowania.

1. Pozycja ustrojowa notariusza już w aktualnym stanie prawnym jest złożona i wykracza poza charakterystykę typowego zawodu zaufania publicznego. Zakres kompetencji notariusza i ich charakter powoduje, że nie może być on traktowany jako typowy przedstawiciel tego rodzaju zawodu.

Stosownie do przepisu art. 2 ustawy – Prawo o notariacie notariusz w zakresie swoich uprawnień działa jako osoba zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Natomiast na gruncie kodeksu karnego zaliczony został wprost do funkcjonariuszy publicznych, obok sędziego i komornika sądowego (art. 115 § 13 pkt 3 k.k.).

Zadaniem notariusza jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego. Realizowane jest ono przez dokonywanie czynności, które ustawodawca uznał za doniosłe pod względem prawnym i społecznym. Dokonywanie tych czynności z udziałem notariusza ma zapewniać wszystkim ich uczestnikom bezpieczeństwo prawne, a także eliminować lub ograniczać ryzyko przyszłego sporu przed sądem. Jeżeli natomiast do takiego sporu dojdzie, okoliczność, że czynność była dokonywana z udziałem notariusza, ma w założeniu pozytywnie wpływać na usprawnienie postępowania sądowego przez dostarczanie jednoznacznych dowodów.

Niewątpliwie pozycja notariusza różni się od pozycji innych zawodów zajmujących się świadczeniem usług prawnych: adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych. Ponadto, co należy podkreślić, notariusz pełni funkcje pomocnicze w stosunku do wymiaru sprawiedliwości. Polegają one na świadczeniu czynności z zakresu ochrony prawnej, w tym sporządzaniu aktów poświadczenia dziedziczenia. Wreszcie notariusz wykonuje szereg

czynności o charakterze urzędowym, m.in. na podstawie odrębnych przepisów pobiera podatki i opłaty skarbowe. Dodatkowo przedstawiony projekt przewiduje powierzenie notariuszom dodatkowych zadań dotychczas leżących w kompetencji sądów powszechnych, a mianowicie wykonywanie zadań z zakresu szczególnej ochrony prawnej, tj. w określonych przypadkach dokonywania wpisów w księdze wieczystej oraz wydawania notarialnych nakazów zapłaty.

Z tego względu proponuje się nowelizację przepisu art. 1 ustawy poprzez wyszczególnienie, że notariusz jest powołany do:

- 1) dokonywania czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (czynności notarialnych);
- 2) dokonywania czynności z zakresu szczególnej ochrony prawnej, o których mowa w art. 79 pkt 1d i pkt 5a.

Zadania z zakresu szczególnej ochrony prawnej przyznane notariuszom obejmują czynności, w których nie występuje spór między uczestnikami. Sporządzenie przez notariusza nakazu zapłaty czy dokonanie wpisu do księgi wieczystej nie powinno być utożsamiane z kompetencją sądu do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz ma charakter udzielenia ochrony prawnej i uwzględnia istniejące już rozwiązania w zakresie wydawania aktu poświadczenia dziedziczenia, które zastępuje orzeczenie sądu wydawane w postępowaniu o stwierdzeniu nabycia spadku.

W związku z powyższym podniesiono także do 28 lat minimalny wiek, w którym będzie można się ubiegać o powołanie na stanowisko notariusza. W aktualnym stanie prawnym kryterium wieku dostępu do zawodów prawniczych funkcjonuje w odniesieniu do prokuratorów (ukończone 26 lat - 75 § 1 pkt 5 ustawy – Prawo o prokuraturze), sędziów (ukończone 29 lat - art. 61 § 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych) oraz komorników (ukończone 28 lat - art. 11 ust. 1 pkt 11 ustawy o komornikach sądowych). Wymóg wieku nie obowiązuje w odniesieniu do ubiegania się o wpis na listę adwokatów, radców prawnych lub doradców prawnych. Zauważyć przy tym należy, że wymóg wieku został obniżony w stosunku do wymogu ukończenia 30 lat stawianego przedwojennym kandydatom na notariuszy (art. 7 pkt 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notarjacie).

Z kolei w art. 2 § 1 przesądzono, że notariusz jest funkcjonariuszem publicznym nie tylko na gruncie prawa karnego. Jak wskazano w doktrynie, „definicji zawartej w ustawie karnej nie należy przyznawać waloru ogólnosystemowego i w konsekwencji nie należy ujmować statusu

notariusza jako funkcjonariusza publicznego wyłącznie w kontekście jego ochrony prawnokarnej i odpowiedzialności karnej” (T. Ereciński, Kilka uwag, s. 44 i n., za: A.J. Szereda (red.), Prawo o notariacie. Komentarz, Warszawa 2022, Legalis).

Rozwiązanie z art. 2 ust. 1 to rozwiązanie, które nawiązuje wprost do rozwiązań istniejących przynajmniej od 1945 r. w prawie francuskim.

Ten status notariuszy w prawie francuskim wprowadziło pozostające w mocy rozporządzenie (z mocą ustawy) francuskiego Rządu z dnia 2 listopada 1945 r. (*Ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat*). Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia notariusze są funkcjonariuszami państwowymi (*officier publique*).

Status notariusza jako funkcjonariusza publicznego w francuskim porządku prawnym oznacza, że notariusz działając w imieniu państwa, jest powoływany przez organ władzy państwowej (Ministra Sprawiedliwości), korzysta z prerogatyw władzy publicznej, którą otrzymuje od państwa, w zakresie potwierdzania autentyczności dokumentów i wydawania dokumentów urzędowych.

Rolą notariusza jako funkcjonariusza publicznego we francuskim porządku prawnym jest zabezpieczenie stosunków prawnych w najważniejszych czynnościach życia osobistego (np. w zakresie prawa spadkowego oraz rzeczowego) i gospodarczego (w zakresie prawa spółek – np. sporządzenie umowy spółki) obywateli oraz zagwarantowanie wartości przeprowadzonych transakcji. Prawo francuskie przewiduje również obligatoryjne odwołanie do czynności notariusza w niektórych obszarach prawa rodzinnego, takich jak np. sporządzenia umowy majątkowej małżeńskiej lub ogłoszenie rozvodu za obopólną zgodą małżonków.

Status notariusza jako funkcjonariusza publicznego jest potwierdzony obowiązkiem stosowania się przez notariuszy francuskich do wymogów deontologicznych określonych przez organy samorządu zawodowego. Francuska ustawa z dnia 22 grudnia 2021 r. o zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości (*Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire*) upoważniła francuską Naczelną Radę Notarialną do przygotowania kodeksu etycznego obowiązującego wszystkich notariuszy we Francji. Kodeks ten jest przejmowy w formie rozporządzenia wykonawczego przez francuską Radę Stanu.

Status notariuszy jako urzędników państwowych jest podkreślony poprzez wykonywanie przez notariuszy swoich czynności w ramach kancelarii notarialnych, których siedziby są

wyznaczane i modyfikowane przez francuskiego Ministra Sprawiedliwości, w celu zapewnienia właściwego objęcia dostępem do usług notarialnych całości terytorium państwa.

Wskazywaną w komentarzach doktryny francuskiej cechą funkcji notariusza wskazującą na jego charakter funkcjonariusza publicznego jest system surowych sankcji dyscyplinarnych i karnych za naruszanie obowiązków i nadużywanie uprawnień przez notariuszy.

Mając na względzie przedstawione informacje, należy skonstatować, że projektowana regulacja nawiązuje do dobrych, sprawdzonych wzorów, zarówno polskich – przedwojennych jak i europejskich.

2. Projektowane rozwiązania umożliwiające notariuszom dokonywanie w określonych przypadkach wpisów w księgach wieczystych odpowiadają na zapotrzebowanie społeczne, tak by umowy przenoszące prawo własności i ustanawiające ograniczone prawa rzeczowe były wykonywane niezwłocznie.

Analiza sytuacji kredytobiorców oczekujących na wpis do księgi wieczystej, ponoszących koszty zwiększonej marży („pomostowej”), pokazuje, że konieczne jest podejmowanie działań mających na celu usprawnienie i przyspieszenie procesu dokonywania wpisów i tym samym poprawa efektywności działania systemu związanego z obrotem nieruchomościami, przy jednoczesnym ułatwieniu obywatelom uzyskiwania wpisów ustanawianej na ich rzecz własności i równoczesnej redukcji kosztów kredytów hipotecznych.

Z tego względu projektowana ustawa przyznaje notariuszom uprawnienie do dokonywania w księgach wieczystych wpisów własności nieruchomości związanych z ustanowieniem odrębnej własności lokali oraz ustanowieniem i obciążeniem odrębnej własności lokalu ograniczonymi prawami rzeczowymi oraz innymi roszczeniami dotyczącymi tego lokalu. Chodzi przede wszystkim o zakładanie nowych ksiąg wieczystych poprzez wyodrębnienie nieruchomości lokalowej z zabudowanej nieruchomości gruntowej, gdy zbywcą jest przedsiębiorca, a także o wpis hipoteki obciążającej nieruchomość. Jeżeli chodzi o wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych, to będą one przez notariusza dokonywane jedynie w zakresie niezbędnym dla ustanowienia odrębnej własności lokalu.

Powierzenie dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych notariuszom ma stanowić alternatywne rozwiązanie, uzależnione od woli stron. Nadal utrzymane zostanie rozwiązanie dotyczące dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych przez sądy. W konsekwencji, to obywatelom i innym uczestnikom obrotu prawnego przysługiwać będzie prawo do dokonania

wyboru sposobu dokonania wpisu tych praw do księgi wieczystej. Wpisów będą dokonywać jedynie notariusze, którzy wyrażą takie zainteresowanie, dlatego rozwiązanie to nie wpłynie niekorzystnie na dostępność obywateli i przedsiębiorców do innych usług świadczonych przez notariuszy, a także na konkurencyjność usług świadczonych przez różne grupy notariuszy.

Uprawnienie do dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych (i wydawania notarialnych nakazów zapłaty) będzie przysługiwało jedynie notariuszom spełniającym określone ustawą wymagania, tj. legitymującym się 3-letnim okresem nienaganego prowadzenia kancelarii. Wymóg ten podyktowany jest koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego notariuszy dokonujących wpisów. Analogiczne unormowania, odnoszące się do uzyskania 3-letniego doświadczenia zawodowego, funkcjonują w ustawie z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (art. 3 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, Dz. U. z 2022 r., poz. 1007).

W związku z faktem, że z dotychczasowej praktyki sądowej wynika, że sprawy o wpis we wskazanych powyżej przypadkach, nie nasuwają większych problemów prawnych, zakładać należy, że podobnie będzie w odniesieniu do wpisów dokonywanych przez notariuszy.

W związku z ograniczeniem projektowanych zmian tylko do wybranej kategorii czynności cywilnoprawnych, ryzyko niejednolitej praktyki będzie znacznie ograniczone. Natomiast względy organizacyjne wymagają przypisania notariusza dokonującego wpisu do księgi wieczystej do sądu, który prowadzi te księgi wieczyste. Na wpis dokonany przez notariusza będzie przysługiwała skarga do sądu rejonowego, w którym prowadzona jest księga wieczysta. Po wniesieniu skargi sąd będzie rozpoznawał sprawę jako sąd pierwszej instancji, lecz dla zachowania zasady pewności obrotu postanowiono, że – analogicznie jak ma to miejsce w przypadku skargi na wpis referendarza sądowego – do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, wpis będzie pozostawał w mocy. Wymogi formalne skargi, poprzez odwołanie do przepisu art. 398²⁴ k.p.c., uregulowane zostały analogicznie do wymogów formalnych zażalenia.

Projekt ustawy zakłada, że notariusze będą uprawnieni do dokonania wpisu w księdze wieczystej jedynie w określonej kategorii spraw. Takie założenie uzasadnione jest złożonością planowanego przedsięwzięcia i koniecznością ograniczenia go w pierwszym etapie do określonego kręgu podmiotów. Po zebraniu doświadczeń związanych z wdrażaniem i następnie funkcjonowaniem tego systemu w tym ograniczonym zakresie, możliwe będzie rozważenie

rozszerzenia kompetencji notariuszy do dokonywania wpisów do księgi wieczystej w pozostałych przypadkach.

Warunkiem wdrożenia proponowanych zmian jest powierzenie notariuszom uprawnień umożliwiających im obsługę systemu teleinformatycznego. Proponuje się wprowadzenie rozwiązań polegających na wydawaniu przez Ministra Sprawiedliwości decyzji w przedmiocie udzielenia poszczególnym notariuszom, spełniającym określone wymagania, dostępu do systemu teleinformatycznego z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa informatycznego.

3. Kolejną istotną zmianą wprowadzaną projektowaną ustawą jest powierzenie notariuszom kompetencji do wydawania notarialnych nakazów zapłaty.

Regulacja dotycząca notarialnego nakazu zapłaty jest regulacją *sui generis*, a sam nakaz nie będzie miał w obrocie skutków prawomocnego wyroku. Jego skutki można natomiast porównać przez analogię do skutków ugody pozasądowej zawartej w formie aktu notarialnego przez strony, w której dłużnik poddaje się egzekucji, co stanowi następnie podstawę do nadania przez sąd klauzuli wykonalności. Projektowane przepisy stanowić będą odrębną podstawę wydania nakazu zapłaty, niezależną od postępowań uregulowanych w kodeksie postępowania cywilnego. Podobne rozwiązania funkcjonują już w innych krajach europejskich (np. Hiszpania, Chorwacja, Rumunia) i są wyjściem naprzeciw wymogom dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości obrotu prawnego. Regulacja pozycji notariusza jako „sędziego spraw niespornych”, dokonującego czynności na pograniczu ochrony prawnej i wymiaru sprawiedliwości, jest jednym z instrumentów realizacji założonego przez projektodawcę celu, jakim jest odciążenie sądów od rozpoznawania spraw prostych oraz bezspornych i dzięki temu przyspieszenia postępowań sądowych w innych sprawach. Z drugiej strony ma zapewnić obywatelom szybsze dochodzenie roszczeń. Jest to wyrazem kompleksowego podejścia do idei ograniczenia kognicji sądów powszechnych.

Notarialny nakaz zapłaty będzie mógł być wydany przez notariusza, jeżeli zasadność dochodzonego roszczenia nie budzi wątpliwości, w szczególności, gdy dochodzone roszczenie udowodnione jest dołączonym do wniosku dokumentem urzędowym, zaakceptowanym przez dłużnika rachunkiem lub wezwaniem dłużnika do zapłaty i pisemnym oświadczeniem dłużnika o uznaniu długu. Projektowane wyliczenie jest przykładowe i ma na celu wskazanie, jakie dokumenty powinny co do zasady stanowić wystarczającą podstawę do wydania notarialnego nakazu zapłaty.

Wysokość roszczeń, które będą mogły być potwierdzone notarialnym nakazem zapłaty, została ograniczona do 75.000 zł, czyli wysokości odpowiadającej aktualnej właściwości rzeczowej sądu rejonowego, zgodnie z art. 17 pkt 1 k.p.c. Intencją projektodawcy nie jest jednak powiązanie wskazanego limitu z właściwością rzeczową sądów rejonowych, lecz umożliwienie notariuszom wydawania nakazów zapłaty w odniesieniu do spraw, co do zasady nieskomplikowanych pod względem faktycznym i prawnym. W sytuacji, gdy wskazana we wniosku należność przekroczy kwotę 75.000 zł, notariusz odmówi wydania notarialnego nakazu zapłaty.

Wniosek o wydanie notarialnego nakazu zapłaty (zawierający imię i nazwisko wnioskodawcy lub inne oznaczenia w przypadku wnioskodawcy niebędącego osobą fizyczną, adres do doręczeń wnioskodawcy, numery identyfikacyjne wnioskodawcy, jak również imię i nazwisko osoby zobowiązanej lub inne oznaczenia w przypadku osoby zobowiązanej niebędącej osobą fizyczną oraz o ile to możliwe numery identyfikacyjne osoby zobowiązanej) będzie składany na urzędowym formularzu, którego wzór zostanie określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości wydanym na podstawie art. 105k.

Ponadto wniosek będzie zawierał oświadczenie wnioskodawcy, składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia, że nie jest w toku lub nie toczyła się inna sprawa o roszczenie objęte wnioskiem, co ma stanowić zabezpieczenie przed ponownym dochodzeniem tego samego roszczenia.

Notarialny nakaz zapłaty nie będzie mógł być wydany, jeżeli zasadność roszczenia budzi wątpliwości, roszczenie stało się wymagalne wcześniej niż w okresie trzech lat przed złożeniem wniosku o wydanie notarialnego nakazu zapłaty oraz gdy wniosek nie spełnia warunków formalnych, o których mowa w art. 105b, w szczególności nie został złożony na urzędowym formularzu.

Pośrednio negatywne przesłanki wydania nakazu zapłaty zostały wskazane także w art. 105f § 3 (brak pełnej zdolności do czynności prawnych, brak organu powołanego do reprezentowania osoby zobowiązanej, wszczęte wobec niej postępowanie o ubezwłasnowolnienie lub postępowanie, o którym mowa w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1228, 2320, z 2021 r. poz. 1080, 1177, 1598, 2140 oraz z 2022 r. poz. 655, 807 i 872) lub ustawie z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1588 i 2140 oraz z 2022 r. poz. 655), który określa sytuacje, w których nakaz zapłaty traci moc.

Nakazem zapłaty można uwzględnić roszczenie jedynie w całości, co wynika z brzmienia projektowanego art. 105c § 1. W razie braku podstaw wydania notarialnego nakazu zapłaty notariusz sporządzi protokół o odmowie jego wydania, którego odpis doręczy wnioskodawcy. Odmowa sporządzenia notarialnego nakazu zapłaty nie będzie zaskarżalna. Natomiast wnioskodawca będzie mógł skierować sprawę do rozpoznania przez sąd.

Jeżeli w sprawie zostaną spełnione ustawowe wymagania i notarialny nakaz zapłaty zostanie wydany, notariusz wraz z nakazem zapłaty doręczy osobie zobowiązanej formularz sprzeciwu oraz pouczenie o sposobie i terminie zaskarżenia sprzeciwu, a także skutkach jego niezaskarżenia. Skuteczne wniesienie sprzeciwu spowoduje utratę mocy notarialnego nakazu zapłaty, podobnie jak niedoręczenie notarialnego nakazu zapłaty bezpośrednio osobie zobowiązanej, czy też zaistnienie w chwili złożenia wniosku wyżej wskazanych przesłanek określonych w art. 105f § 3.

Jest to wyrazem innej wiodącej zasady projektowanej w tym zakresie regulacji, jaką jest zasada dobrowolności. To od woli obu stron będzie zależało, czy notarialny nakaz zapłaty stanie się tytułem egzekucyjnym, a po nadaniu przez sąd klauzuli wykonalności, tytułem wykonawczym umożliwiającym wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Zamierzeniem ustawodawcy jest maksymalne odformalizowanie przesłanek możliwości wniesienia sprzeciwu. Do skutecznego wniesienia sprzeciwu niezbędne będzie zatem tylko jego podpisanie oraz wyrażenie woli utraty przez notarialny nakaz zapłaty mocy. Wniesienie sprzeciwu nie będzie podlegało opłacie. Sprzeciw będzie można wnieść przez pełnomocnika, którym może być każda osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych (nie tylko osoba będąca członkiem rodziny, czy wykonująca zawód adwokata lub radcy prawnego).

W razie wniesienia sprzeciwu niespełniającego tych wymogów, notariusz wezwie do ich uzupełnienia w terminie tygodniowym pod rygorem odmowy stwierdzenia utraty mocy notarialnego nakazu zapłaty.

W razie nieskutecznego wniesienia sprzeciwu notariusz sporządzi protokół, w którym odmawia stwierdzenia utraty mocy notarialnego nakazu zapłaty. Odpis protokołu notariusz doręczy wnioskodawcy oraz osobie zobowiązanej.

W projekcie przewidziano także możliwość restytucji terminu do wniesienia sprzeciwu. Zgodnie z art. 105g § 9-11, jeżeli osoba zobowiązana nie złożyła w terminie sprzeciwu

od notarialnego nakazu zapłaty bez swojej winy, notariusz na jej wniosek zdecyduje o restytucji terminu. Wniosek, w tym przedmiocie, składa się w formie pisemnej w terminie tygodniowym od dnia ustania przeszkody do złożenia sprzeciwu. Na notariusza nałożony został obowiązek rozpoznania wniosku w terminie 3 dni od jego otrzymania. W przypadku nieuwzględnienia wniosku osobie zobowiązanej będzie przysługiwało zażalenie do sądu okręgowego.

Po doręczeniu protokołu stwierdzającego utratę mocy nakazu zapłaty lub po prawomocnym rozpoznaniu zażalenia na odmowę stwierdzenia utraty mocy notarialnego nakazu zapłaty, na notarialnym nakazie zapłaty notariusz niezwłocznie zamieści wzmiankę o niewniesieniu sprzeciwu albo o utracie mocy notarialnego nakazu zapłaty.

Na wniosek osoby wnoszącej o wydanie notarialnego nakazu zapłaty lub osoby, której dotyczył wniosek, notariusz wydaje wypis notarialnego nakazu zapłaty wraz ze wzmianką o niewniesieniu sprzeciwu albo o utracie mocy notarialnego nakazu zapłaty. Wydawanie wypisów notarialnych nakazów zapłaty będzie się odbywało na takich samych zasadach jak wydawanie wypisów aktów notarialnych.

Wypis notarialnego nakazu zapłaty wraz ze wzmianką o niewniesieniu sprzeciwu będzie podstawą do uzyskania klauzuli wykonalności, którą będzie nadawał sąd rejonowy ogólnej właściwości osoby zobowiązanej. W związku z tym uzupełniony został także określony w art. 777 § 1 k.p.c. katalog tytułów egzekucyjnych.

Złożenie wniosku o wydanie notarialnego nakazu zapłaty skutkować będzie zawieszeniem biegu terminu przedawnienia co do roszczeń objętych wnioskiem o wydanie nakazu. Przyjęte rozwiązanie daje wyraz współczesnym tendencjom ustawodawczym zmierzającym do skracania terminów przedawnienia roszczeń, zwłaszcza wobec instytucji prawnych, które, w przypadku braku koncyliacyjnego zakończenia sporu, nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej (np. zawezwanie do próby ugodowej, postępowanie reklamacyjne przed Rzecznikiem Praw Pasażerów) oraz ma na celu wprowadzenie mechanizmu zapobiegającego składaniu przez wierzycieli wniosku jedynie po to, by przerwać bieg terminu przedawnienia. Regulacja ta jest także korzystna dla wierzycieli, gdyż spieszne dochodzenie roszczenia potencjalnie zwiększa możliwość jego wyegzekwowania.

Zaproponowana w projekcie nowa instytucja notarialnego nakazu zapłaty – tj. projektowany „Rozdział 7a” ustawy – Prawo o notariacie (projektowane art. 105a – 105j tej ustawy) również znajduje swoje analogie w instytucjach występujących francuskim porządku prawnym.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego francuskiego Rządu nr 47-1047 z dnia 12 czerwca 1947 r. (*Décret n°47-1047 du 12 juin 1947 relatif à la formule exécutoire*) notariusze są upoważnieni do wydawania aktów notarialnych posiadających moc tytułu egzekucyjnego stwierdzającego uznanie długu (tzw. „la grosse”). Notariusz w systemie francuskim sporządza odpis dokumentu uznania długu, w szczególności ugody, potwierdza go podpisem i opatruje formułą na potrzeby postępowania egzekucyjnego.

W orzecznictwie sądów francuskich wskazuje się, że akt notarialny potwierdzający uznanie długu, mimo że stanowi tytuł egzekucyjny, nie ma mocy prawnej orzeczenia sądowego i prawo francuskie nie uniemożliwia wierzycielowi posiadania dwóch tytułów egzekucyjnych do tego samego długu, przez co istnienie aktu notarialnego potwierdzającego uznanie długu nie odbiera wierzycielowi drogi sądowej dochodzenia roszczenia (Orzeczenie francuskiego Sądu Kasacyjnego, II Izba Cywilna, z dnia 18 lutego 2016 r., sprawa Nr 15-13945).

Projektowane przepisy pozwolą wydać notariuszowi miesięcznie nie więcej niż 200 notarialnych nakazów zapłaty. Ograniczenie to ma zapewnić możliwość przystosowania się notariuszy do wprowadzonych zmian oraz zapobiec ograniczeniu dostępu obywateli do innych czynności notarialnych. Ma także przeciwdziałać nadmiernej „specjalizacji” notariuszy jedynie w wydawaniu nakazów zapłaty.

4. Omówione powyżej nowe zadania i uprawnienia przyznane notariuszom umiejscawiają ich pozycję ustrojową w coraz większym oddaleniu od typowych organów pomocy prawnej, świadczących usługi prawnicze – adwokatów, radców prawnych czy doradców podatkowych, korzystających również z przymiotu zawodu zaufania publicznego. Wykonując powierzone im zadania z zakresu szczególnej ochrony prawnej, notariusze nie reprezentują żadnej ze stron, lecz równoważą ich interesy i zapewniają zgodność dokonywanych czynności z prawem. Fakt ten powinien znaleźć odzwierciedlenie zarówno w przepisach ogólnych regulujących urząd notariusza, jak również w zasadach sprawowanego nad notariatem nadzoru i systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Aktualnie obowiązujący system nadzoru nad funkcjonowaniem notariatu okazał się niewystarczający do zapobiegnięcia poważnym nadużyciom i szybkiego wyciągania konsekwencji wobec ich sprawców.

W przestrzeni publicznej niestety ciągle pojawiają się liczne doniesienia o poważnych nieprawidłowościach przy wykonywaniu czynności notarialnych. Niejednokrotnie mają one związek z działalnością kryminalną, w tym w ramach zorganizowanych grup przestępczych.

Zdarza się, że sami notariusze w związku z pełnieniem obowiązków takich przestępstw się dopuszczają.

Jako ostatnie przykłady tego typu sytuacji i afer można podać szeroko opisywane przez media:

„Finał afery mieszkaniowej. 40 osób z prawomocnymi wyrokami”.

Z treści publikacji: „W poznańskim Sądzie Apelacyjnym wyroki usłyszeli m.in. notariuszka, były piłkarz Warty oraz doradcy finansowi. Grupa osób podstępem wyłudzała nieruchomości od starszych osób będących w trudnej sytuacji materialnej. Łącznie w ten sposób przejęto ponad 165 nieruchomości w Poznaniu i okolicach.

Proceder kwitł latami, a odczytanie wyroku zawartego na 19 stronach zajęło sędziemu godzinę. Pokrzywdzonych jest kilkudziesięciu – przede wszystkim osoby w podeszłym wieku. Główni skazani w procesie to była notariuszka Violetta D. (kara 12 lat pozbawienia wolności) oraz były piłkarz Warty Poznań i doradca podatkowy Mariusz T. (kara 10,5 roku więzienia). Oboje muszą też zapłacić po 324 tysięcy złotych grzywny”.

<https://poznan.tvp.pl/56358657/final-afery-mieszkaniowej-40-osob-z-prawomocnymi-wyrokami>

„Afera SKOK Wołomin. Notariusz miał wyłudzić prawie miliard zł. Prokuratura skierowała akt oskarżenia”.

Z treści publikacji: „Działając w zorganizowanej grupie przestępczej notariusz miał pomóc wyłudzić ze SKOK Wołomin prawie 1 mld zł. W postępowaniu zakwestionowano 752 sporządzone przez niego akty notarialne”.

<https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-01-03/afera-skok-wolomin-notariusz-mial-wyludzic-prawie-1-mld-zl-prokuratura-skierowala-akt-oskarzenia/>

„Afera z przejmowaniem mieszkań. Notariusz z Wrocławia stanie przed sądem”.

Z treści publikacji: „Śledztwo przeciwko notariuszce Dominice G. oraz trzem innym osobom, które doprowadziły rodzinę z Dąbrowy Górniczej do utraty mieszkania, prowadziła Prokuratura Okręgowa we Wrocławiu. Akt oskarżenia trafił już do sądu. To kolejna tego typu sprawa, w którą zamieszana jest wrocławska notariusz”.

<https://gazetawroclawska.pl/afera-z-przejmowaniem-mieszkan-notariusz-z-wroclawia-stanie-przed-sadem/ar/c1-15705974>

„Udzielali pożyczek i przejmowali nieruchomości. Prokuratura chce aresztu dla notariusza z Lublina”.

Z treści publikacji: „38 zarzutów usłyszał już lubelski notariusz Robert F. Śledczy twierdzą, że mógł oszukać ponad 50 osób na kwotę 14 mln zł. Sprawa wyszła na jaw w 2019 roku. Dotyczyła grupy, która zdaniem lubelskiej prokuratury w latach 2013–2014 przejmowała nieruchomości od osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, finansowej lub zdrowotnej. W gronie podejrzanych znaleźli się m.in. notariusz, lekarz i menedżerowie firm pożyczkowych z Warszawy”.

<https://kurierlubelski.pl/udzielali-pozyczek-i-przejmowali-nieruchomosci-prokuratura-chce-aresztu-dla-notariusza-z-lublina/ar/c1-16003995>

Sytuacje takie, celem ochrony praworządności i zagwarantowania ochrony praw obywateli, jak również dla dobra notariatu muszą zostać wyeliminowane. Niezbędne do tego jest jednak zreformowanie systemu odpowiedzialności notariuszy oraz sprawowania nadzoru.

Dlatego też zaproponowano unormowania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy oraz wzmocnienia nadzoru. Zmiany te wynikają także z potrzeby ujednolicenia rozwiązań w zakresie odpowiedzialności osób mających status funkcjonariusza publicznego lub korzystających z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym (nadzór Ministra Sprawiedliwości nad notariuszami uregulowany został w sposób analogiczny do nadzoru nad komornikami i nadzoru nad doradcami restrukturyzacyjnymi), w przypadku których potrzeba ochrony interesu społecznego przeważa nad interesem prywatnym. Z tego względu projektowane rozwiązania nie naruszają konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Podkreślić trzeba, że Minister Sprawiedliwości nie będzie wkraczał w swobodę i niezależność notariusza przy wykonywaniu zawodu, a będzie jedynie mógł czuwać poprzez służbę nadzoru nad przestrzeganiem prawa w zakresie wykonywania tych czynności przez notariuszy.

W przepisie art. 15a wprowadzono rozwiązania regulujące zawieszenie notariusza w czynnościach, co stanowić będzie formę nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości nad notariatem, wynikającą z konieczności stworzenia instrumentu pozwalającego na szybkie odsunięcie od dokonywania czynności notarialnych notariuszy, w stosunku do których prowadzone jest postępowanie karne.

Projektowane regulacje przewidują obligatoryjne oraz fakultatywne zawieszenie notariusza w czynnościach zawodowych.

Obligatoryjnie – Minister Sprawiedliwości zawiesza notariusza w czynnościach zawodowych, jeżeli prowadzone jest przeciwko niemu postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, albo postępowanie o częściowe bądź całkowite ubezwłasnowolnienie i ustanowiono doradcę tymczasowego (projektowany art. 15a § 1). Obligatoryjne zawieszenie notariusza w czynnościach dotyczyć będzie zatem tylko przypadków, gdy notariusz oskarżony jest o popełnienie umyślnego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego ściganych z oskarżenia publicznego. Nie będzie natomiast automatyzmu w zawieszeniu notariusza w czynnościach w razie prowadzenia postępowania o nieumyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe oraz w przypadku wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia w trybie art. 55 § 1 k.p.k.

Wprowadzane regulacje dotyczące zawieszenia notariusza w czynnościach powinny przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu, a także do wzrostu zaufania społecznego wobec notariuszy. Odsunięcie od dokonywania czynności notarialnych będzie dotyczyło bowiem tych przedstawicieli zawodu, na których ciążyą zarzuty dotyczące popełnienia umyślnych przestępstw i przestępstw skarbowych.

W projekcie określono także skutki zawieszenia notariusza w czynnościach (zawieszenie z mocy prawa w pełnieniu wszystkich funkcji w samorządzie notarialnym), skutki wniesienia odwołania od decyzji Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu (odwołanie nie wstrzymuje wykonania decyzji o zawieszeniu), uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do uchylenia w każdym czasie decyzji o zawieszeniu czynnościach za wyjątkiem zawieszenia w związku z oprowadzonym postępowaniem karnym o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, a także przesłanki ustania zawieszenia (projektowany art. 15a § 3–6).

Konsekwencją wprowadzenia do ustawy – Prawo o notariacie instytucji zawieszenia notariusza w czynnościach przez Ministra Sprawiedliwości jest także przewidywana zmiana art. 16 § 1 ustawy – Prawo o notariacie. Skutkiem prowadzenia postępowania karnego o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe jest obligatoryjne zawieszenie notariusza w czynnościach, projektowana regulacja przewiduje zatem, że konsekwencją skazania za takie przestępstwo będzie obligatoryjne odwołanie notariusza z zajmowanego stanowiska.

Zaproponowano również zmiany w zakresie stosowania zawieszenia notariusza w czynnościach przez sąd dyscyplinarny. W tym przypadku konieczna jest korekta istniejącej

już instytucji. Sąd dyscyplinarny powinien również mieć możliwość zawieszenia notariusza przede wszystkim z urzędu – stosownie do okoliczności ujawnionych w toku postępowania dyscyplinarnego, a także na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, rady właściwej izby notarialnej i Ministra Sprawiedliwości.

W nowelizacji zaproponowano także nowe zasady dotyczące biegu przedawnienia. Bieg przedawnienia dyscyplinarnego będzie przerywało wszczęcie dochodzenia dyscyplinarnego lub złożenie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Po każdym przerwaniu przedawnienia, będzie ono biegło na nowo.

Ważnym elementem reformy postępowania dyscyplinarnego notariuszy ma być wprowadzenie instytucji Rzecznika Dyscyplinarnego Notariatu oraz nieznanej dotychczas ustawie – Prawo o notariacie instytucji dochodzenia dyscyplinarnego (podobna instytucja obowiązuje na gruncie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze, ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych), co stanowi wyraz poszerzenia i wzmocnienia instrumentów nadzoru nad notariuszami przez przyznanie rzecznikowi dyscyplinarnemu samodzielnych kompetencji w ramach nadzoru samorządowego. Z przyznanych mu uprawnień powinien on korzystać w szczególności przed podjęciem decyzji o wszczęciu z urzędu dochodzenia dyscyplinarnego, w celu zweryfikowania informacji mogących stanowić podstawę powzięcia podejrzenia popełnienia przez notariusza przewinienia dyscyplinarnego.

Wprowadzenie instytucji Rzecznika Dyscyplinarnego Notariatu jest wyrazem konieczności zapewnienia profesjonalnego i jednolitego prowadzenia postępowań dyscyplinarnych. Powołanie go nie wyklucza podejmowania działań, na podstawie dotychczas istniejących regulacji, przez rady izb notarialnych oraz Ministra Sprawiedliwości.

W świetle proponowanych regulacji rolą Rzecznika Dyscyplinarnego Notariatu będzie podejmowanie działań w przypadku najbardziej poważnych naruszeń prawa, uchybień powagi i godności zawodu notariusza. Nie będzie on tylko oskarżycielem w postępowaniach prowadzonych przed sądami dyscyplinarnymi, ale powierzone mu zostanie także prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych.

Zakres jego kompetencji określono w art. 70a § 1. Zgodnie z projektowanym brzmieniem tego przepisu Rzecznik Dyscyplinarny Notariatu ma prowadzić dochodzenia dyscyplinarne, składać wnioski o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, występować w roli oskarżyciela przed sądami dyscyplinarnymi w sprawach, w których złożył wniosek o wszczęcie

postępowania dyscyplinarnego. Będzie on mógł na każdym etapie postępowania dyscyplinarnego przystąpić do niego w charakterze oskarżyciela oraz składać środki zaskarżenia.

W zaproponowanym brzmieniu art. 57a Rzecznikowi i jego Zastępcom przyznano prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach tego postępowania, jak również prawo żądania akt sprawy. Ponadto Rzecznik będzie zawiadamiany o wszczęciu każdego postępowania dyscyplinarnego i wyznaczeniu terminu rozprawy w celu umożliwienia mu ewentualnego przystąpienia do postępowania.

Celem dochodzenia będzie zebranie dowodów i ocena, czy są one wystarczające do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Jeżeli tak, Rzecznik złoży wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Natomiast w razie stwierdzenia braku podstaw wszczęcia postępowania dyscyplinarnego umorzy dochodzenie.

Rzecznik Dyscyplinarny Notariatu będzie wszczynał dochodzenie dyscyplinarne z urzędu albo na wniosek Ministra Sprawiedliwości lub organu samorządu notarialnego. Wniosek o wszczęcie dochodzenia dyscyplinarnego złożony przez Ministra Sprawiedliwości lub organ samorządu notarialnego będzie dla Rzecznika wiążący.

W razie umorzenia dochodzenia odpis postanowienia w tym przedmiocie będzie doręczany obwinionemu, podmiotowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, Ministrowi Sprawiedliwości, Krajowej Radzie Notarialnej oraz izbie notarialnej, której obwiniony jest członkiem. Jeżeli obwinionym będzie aplikant notarialny albo zastępca notarialny, postanowienie o umorzeniu dochodzenia dyscyplinarnego będzie doręczane ponadto notariuszowi, który zatrudnia aplikanta albo zastępcę.

Na postanowienie o umorzeniu dochodzenia dyscyplinarnego podmiotom wskazanym w art. 70d oraz Krajowej Radzie Notarialnej będzie przysługiwało zażalenie do właściwego sądu dyscyplinarnego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia odpisu postanowienia.

Rzecznik Dyscyplinarny Notariatu będzie powoływany przez Ministra Sprawiedliwości spośród 3 kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Notarialną. Będzie mógł on wykonywać czynności przy pomocy swoich Zastępców powoływanych również przez Ministra Sprawiedliwości w liczbie nie większej niż 3, spośród kandydatów przedstawionych przez rzecznika dyscyplinarnego po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Notarialnej.

Rzecznik Dyscyplinarny Notariatu będzie składał Ministrowi Sprawiedliwości sprawozdanie ze swej działalności za rok poprzedni w terminie do dnia 1 marca każdego roku.

Minister Sprawiedliwości będzie mógł przyjąć albo odrzucić sprawozdanie, mając na względzie realizację ustawowych zadań Rzecznika. W przypadku odrzucenia sprawozdania Minister Sprawiedliwości będzie mógł odwołać Rzecznika przed upływem kadencji. W takim przypadku możliwe będzie również odwołanie jego Zastępców. Celem proponowanej regulacji w tym zakresie jest zapewnienie rzeczywistej odpowiedzialności Rzecznika Dyscyplinarnego Notariatu za skuteczne wyciąganie konsekwencji wobec osób dopuszczających się przewinień zawodowych.

Obowiązek obsługi Rzecznika Dyscyplinarnego Notariatu i jego Zastępców zostanie powierzony Krajowej Radzie Notarialnej.

Zaproponowane rozwiązania zarówno w zakresie poszerzenia kompetencji Rzecznika Dyscyplinarnego Notariatu jak również wprowadzenia instytucji dochodzenia dyscyplinarnego w założeniu powinny usprawnić i urealnić postępowanie dyscyplinarne notariuszy. Wprowadzone zmiany nie wpływają na kompetencje aktualnie funkcjonujących rzeczników dyscyplinarnych.

W nowym brzmieniu przepisu art. 69 doprecyzowano, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do odpowiedzialności dyscyplinarnej notariusza stosuje się odpowiednio przepisy rozdziałów I–III ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, a do postępowania dyscyplinarnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.

Proponowane rozwiązania nie powinny być traktowane jako wyraz braku zaufania do notariuszy, gdyż ich rzeczywistym celem jest wzmocnienie bezpieczeństwa dokonywanych przez nich czynności oraz wyeliminowanie zarzutów wobec notariuszy sporządzających akty notarialne.

Nie podważają one także mającej umocowanie w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zasady funkcjonowania notariatu w formie samorządu zawodowego. Zgodnie z tym przepisem w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Przede wszystkim wskazać należy, że w świetle tej zasady, to ustawodawca określa poszczególne, odrębne zawody zaufania publicznego oraz określa szczegółowe zasady ich wykonywania. Natomiast utworzenie samorządu zawodowego, które prowadzi do przekazania w określonym zakresie wykonywania funkcji państwa temu samorządowi nie oznacza nieodwracalnego wyzbycia się przez państwo przysługujących mu prerogatyw. Przedstawiony pogląd ma potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności, w wyroku z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wypełnianie przez samorząd zawodowy funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, nie może być pozostawione nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów. Wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego nie może mieć bowiem charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej. W ocenie Trybunału, konstytucyjna gwarancja wolności wykonywania zawodu nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo wielu kwestii związanych z wykonywaniem tego zawodu, ale zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego.

W konsekwencji, w świetle powyższego za dopuszczalne uznać należy wprowadzenie opisanych rozwiązań mających na celu urealnienie nadzoru nad notariuszami, w szczególności przez ustanowienie nowych instytucji w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej notariuszy. Jak już bowiem wyżej wspomniano sytuacja zawodowa notariuszy jest odmienna od sytuacji innych prawniczych zawodów zaufania publicznego, takich jak radcowie prawni i adwokaci, którzy realizują swoje uprawnienia przede wszystkim w oparciu o posiadane kompetencje, w tym wiedzę i doświadczenie. W przypadku notariuszy ich pozycja wynika przede wszystkim z faktu, że dokonywanie określonych czynności zostało przez Państwo powierzone przedstawicielom tego zawodu, z zapewnieniem im wyłączności ich wykonywania.

Stwierdzić także należy, że proponowane w projekcie rozwiązania pozostają w zgodzie z zasadą proporcjonalności, ponieważ są podyktowane ochroną praw stron czynności notarialnych, z uwzględnieniem interesu publicznego.

5. Wprowadzane regulacje mają na celu usprawnienie postępowań sądowych, nie wiążą się z ograniczeniem prawa do sądu i stanowią realizację rekomendacji nr R(86)12 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 16 września 1986 r. w sprawie środków przeciwdziałania nadmiernemu obciążeniu sądów, tj. postulatu „ograniczenia liczby pozasądowych – stale

rosnących – zadań wykonywanych przez sędziów” poprzez „przekazanie ich organom „poza systemem wymiaru sprawiedliwości”.

6. Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 105j, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 roku.

7. Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

8. Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega notyfikacji w trybie przewidzianym w tym rozporządzeniu.

9. Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

10. Projekt ustawy, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 398), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

11. W celu spełnienia wymogu, o którym mowa w § 42 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), projekt zostanie skierowany do Koordynatora OSR.