

O koncepcji notarialnych nakazów zapłaty słów kilka

dr Marcin Kostwiński

Wśród propozycji usprawnienia działalności sądownictwa i przyspieszenia postępowań cywilnych od lat pojawiają się projekty wprowadzenia notarialnych nakazów zapłaty. Budzą one różnorodne kontrowersje, poczynając od zgodności z Konstytucją RP, a kończąc na kwestii atrakcyjności dla wierzycieli takiego sposobu dochodzenia roszczeń. W niniejszym opracowaniu zostały omówione poszczególne propozycje rozwiązań prawodawczych oraz przedstawiono wnioski dotyczące potencjalnych kierunków zmian legislacyjnych i możliwości uczynienia z notarialnych nakazów zapłaty remedium na dolegliwości wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych.

Wprowadzenie

Mając na względzie dużą liczbę spraw cywilnych rozpoznawanych przez sądy powszechne oraz średni czas potrzebny na ich załatwienie¹, naturalne wydaje się poszukiwanie koncepcji usprawnienia wymiaru sprawiedliwości i przyspieszenia procesów cywilnych. W tym zakresie ugruntowanym rozwiązaniem w naszej tradycji prawnej jest rozstrzyganie spraw w ramach konstrukcji odwrócenia sporu², w której wydawane są nakazy zapłaty. Równolegle można rozważać koncepcje legislacyjne, które prowadziłyby do odciążenia wymiaru sprawiedliwości przez pozwienie na załatwianie pewnych spraw na drodze pozasądowej³. W ramach zestawienia ze sobą obu grup rozwiązań pojawiają się propozycje stworzenia notarialnych nakazów zapłaty, które miałyby stanowić remedium w zakresie usprawnienia dochodzenia roszczeń pieniężnych i odciążenia sądów od rozpoznawania spraw bezspornych.

W okresie ostatnich ośmiu lat pojawiły się trzy projekty ustaw dotyczących powierzenia notariuszom kompetencji do wydawania nakazów zapłaty. Jednak żaden z nich nie przeszedł ścieżki legislacyjnej i nie stał się prawem obowiązującym. Pozostaje natomiast cały czas otwarte pytanie, czy taki kierunek zmian należy uznać za pożądany i czy notarialne nakazy zapłaty mają rację bytu. W celu udzielania na nie odpowiedzi trzeba w pierwszej kolejności zastanowić się, czy koncepcja notarialnych nakazów zapłaty broni się na poziomie teoretycznej konstrukcji odwrócenia sporu. Dalej należy prześledzić, jak kształtowały się w zarysie poszczególne projekty notarialnych nakazów zapłaty oraz jakie zastrzeżenia budziły. Kolejno należy zastanowić się, czy wydawanie notarialnych nakazów zapłaty jest zgodne z konstytucyjnym prawem do sądu oraz sądowym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. W końcu zaś można pochylić się nad problemami praktycznymi, które mogą stanowić o atrakcyjności (albo jej braku) notarialnych nakazów zapłaty.

¹ W 2022 r. w sądach powszechnych pozostawało do załatwienia 12 milionów spraw cywilnych i nieco ponad 1,9 miliona spraw gospodarczych - zob. Mały rocznik statystyczny GUS, Warszawa 2023, s. 85.

² Co do pojęcia konstrukcji odwrócenia sporu i jego recepcji w rodzimej nauce postępowania cywilnego zob. m.in. M. Kostwiński, Merytoryczne rozpoznanie sprawy w procesie cywilnym w ramach konstrukcji odwrócenia sporu, Warszawa 2019, s. 57 i n.; S. Cieślak, postępowania nakazowe w świetle powiązań wewnątrzsystemowych, [w:] Honeste Procedere. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu, pod red. A. Laskowskiej-Hulisz, J. May, M. Mrówczyńskiego, Warszawa 2018, s. 59; tenże [w:] System prawa procesowego cywilnego. T. II. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Cz. 4. Postępowania odrębne. Postępowania przyspieszone, red. serii T. Ereciński, red. tomu S. Cieślak, Warszawa 2023, s. 314; A. Kościółek [w:] System Postępowania Cywilnego. T. 6. Postępowania odrębne, red. serii A. Góra-Błaszykowska, red. tomu A. Machnikowska, Warszawa 2022, s. 811; A. Olaś [w:] System prawa procesowego cywilnego. T. II. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Cz. 4. Postępowania odrębne. Postępowania przyspieszone, red. serii T. Ereciński, red. tomu S. Cieślak, Warszawa 2023, s. 589; T. Zembruski, Notarialny nakaz zapłaty - w stronę prywatyzacji wymiaru sprawiedliwości, „Gdańskie Studia Prawnicze” Nr 1/2023, s. 64; N. Wójcik-Krokowska, Modele odrębnych postępowań przyspieszonych - nakazowego i upominawczych w procesie cywilnym, Warszawa 2024, s. 26.

³ Przykładem takich działań jest np. powierzenie notariuszom wystawiania aktów poświadczenia dziedziczenia stanowiących alternatywę dla sądowego stwierdzenia nabycia spadku, czy przyznanie komornikom sądowym kompetencji do sporządzania protokołu stanu faktycznego (art. 3 ust. 4 pkt 2 i art. 4 ustawy z 22.3.2018 r. o komornikach sądowych, t. jedn.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1691 ze zm.; dalej jako: KomSądU), które można poczytywać za instytucję mogącą zastąpić sądowe zabezpieczenie dowodu - zob. I. Gil, P. Gil, Dowodzenie w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2019, s. 217; E. Marszałkowska-Krześ, I. Gil, Wykorzystanie w praktyce protokołu stanu faktycznego sporządzanego przez komornika sądowego, PPE Nr 12/2017, s. 7 i n.; J. Świeczkowski, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, Warszawa 2012, s. 33.

Notarialne nakazy zapłaty a konstrukcja odwrócenia sporu

Konstrukcja odwrócenia sporu zasadza się na merytorycznym załatwieniu sprawy cywilnej na etapie przed poinformowaniem strony bierniej o wszczętym przeciwko niej postępowaniu i przerwaniu na stronę bierną ciężaru decydowania o wdaniu się w spór przez wniesienie szczególnego środka zaskarżenia. Procedury cechujące się odwróceniem sporu zawierają w sobie początkowy etap toczący się *ex parte*, wydawane są w nich rozstrzygnięcia uwzględniające roszczenia strony czynnej, natomiast stronie bierniej gwarantuje się możliwość wniesienia środka zaskarżenia, który otwiera możliwość prowadzenia postępowania opartego na formie kontryktoryjnej. Równocześnie bierność pozwanego (dłużnika) prowadzi do powstania przeciwko niemu tytułu egzekucyjnego. W praktyce postępowania oparte na konstrukcji odwrócenia sporu charakteryzują się wydawaniem w nich orzeczeń w postaci nakazów, które są poprzedzone oceną *prima facie* zasadności roszczenia⁴.

639

Analiza historycznoprawna i komparatystyczna prowadzą do wniosku, że załatwianie spraw cywilnych w ramach odwrócenia sporu nie musi być zarezerwowane wyłącznie dla sądów. Znane są porządki prawne, w których kompetencja do wydawania nakazów zapłaty została powierzona organom egzekucyjnym, bądź notariuszom⁵. Z perspektywy polskiego porządku prawnego w latach 1955-1990 nakazy zapłaty w postępowaniu upominawczym i nakazowym były wydawane przez państwowe biura notarialne⁶. Przydanie notariuszom uprawnień do wydawania nakazów zapłaty następowało przy tym w czasie, gdy notariat był upaństwowiony i poddany nadzorowi Ministra Sprawiedliwości oraz prezesów ówczesnych sądów wojewódzkich. Ponadto odnosząc się do przypadku wydawania nakazów zapłaty przez notariusza (*közjegyző*) na Węgrzech w postępowaniu uproszczonym dotyczącym nakazu zapłaty (*fizetési meghagyásos eljárás*) należy zwrócić uwagę, że notariusz stanowi jeden z organów władzy sądowniczej z przyznanym władztwem jurysdykcyjnym⁷. Można zatem wyprowadzić wniosek, że powierzenie notariuszom kompetencji do wydawania nakazów zapłaty pozostawało związane ze szczególnym umocowaniem w strukturze aparatu władzy publicznej⁸.

Tym niemniej, mając na względzie uwarunkowania konstrukcyjne, w ramach których nie odgrywa większej roli to, jaki organ wydaje nakaz zapłaty, dopuszczalne pozostaje udzielanie wierzycielom ochrony prawnej w ramach konstrukcji odwrócenia sporu przez notariuszy. Inną kwestią jest natomiast to, jak uregulowana zostaje pozycja ustrojowa notariusza oraz nadzór nad notariatem w zakresie realizacji uprawnień do wydawania nakazów zapłaty.

Pierwszy projekt („pakiet wierzycielski”)

Pierwszy projekt notarialnych nakazów zapłaty pojawił się na gruncie rządowego projektu ustawy z 11.7.2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia roszczeń, zwanej powszechnie „pakietem wierzycielskim”⁹. Jego celem miało być wprowadzenie takich rozwiązań legislacyjnych, które pozytywnie wpłyną na sytuację wierzycieli napotykających trudności w odzyskiwaniu należności pieniężnych. Choć finalnie szereg zaproponowanych zmian został przyjęty w ramach ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności¹⁰, to jednak

⁴ Co do charakterystyki konstrukcji odwrócenia sporu zob. pozycje z przyp. nr 2.

⁵ Organy egzekucyjne zostały umocowane do wydawania nakazów zapłaty w Szwajcarii i Szwecji. Z kolei notariusze wydają nakazy zapłaty chociażby na Węgrzech i w Macedonii. Na ten temat zob. M. Kostwiński, *Merytoryczne...*, op. cit., s. 209 i n.; tenże, *Czy jest potrzebny nakaz świadczenia?*, PPC Nr 4/2015, s. 610; A. Risteski, *Decyzja zezwalająca na egzekucję komorniczą na podstawie wiarygodnego dokumentu (notarialny nakaz zapłaty) w prawie macedońskim*, „Rejent” Nr 2/2014, s. 64 i n.

⁶ Co do historii i kształtu tych rozwiązań zob. E. Wengerek, *Czynności państwowych biur notarialnych w postępowaniu nakazowym i upominawczym*, NP Nr 3/1957, s. 75 i n.; S. Cieślak, *Postępowania przyspieszone w procesie cywilnym. Zarys postępowania nakazowego, upominawczego i uproszczonego*, Warszawa 2004, s. 9; tenże [w:] *System... T. II. Cz. 4*, op. cit., s. 309 i n.; E. Marszałkowska-Krześ, *Nakaz zapłaty wydany przez notariusza*, „Rejent” Nr 3/2010, s. 153 i n.; A. Kościółek [w:] *System...*, op. cit., s. 807; M. Kostwiński, *Merytoryczne...*, op. cit., s. 165 i n.

⁷ Jak wskazał węgierski TK w wyroku nr 944/B/1994, czynności notarialne stanowią część władzy jurysdykcyjnej państwa, natomiast notariat jest uplasowany w ramach aparatu wymiaru sprawiedliwości. Podobnie węgierski Sąd Najwyższy w sprawie PJE 3/2004 podniósł, że notariusz wykonuje władzę publiczną, natomiast notariat jest szczególną częścią wymiaru sprawiedliwości, której celem jest zapobieganie sporom.

⁸ W tym kierunku zob. T. Zembruski, *Notarialny...*, op. cit., s. 58.

⁹ Druk UD96, Rządowe Centrum Legislacji.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 933.

dość wcześnie zrezygnowano z implementacji notarialnych nakazów zapłaty (przed skierowaniem projektu ustawy do prac sejmowych). Ministerstwo Rozwoju wskazywało, że ze względu na m.in. uwagi zgłoszone w ramach konsultacji publicznych, które wymagały głębszego rozważenia i ostatecznego rozstrzygnięcia oraz doniosłe znaczenie regulowanej materii, konieczne stało się wyłączenie z projektu ustawy przepisów wprowadzających instytucję notarialnego nakazu zapłaty¹¹. Ministerstwo Rozwoju zapowiadało jednak, że prace w tym zakresie będą kontynuowane, a zgłoszone postulaty zostaną poddane analizie i dalej wykorzystywane w pracach prawodawczych.

Propozycja notarialnych nakazów zapłaty miała stanowić pewne remedium na przeciążenie sądów powszechnych i pozwolić na załatwianie grupy spraw bezspornych bez konieczności angażowania sądów. Notarialne nakazy nie miały jednak zastępować nakazów zapłaty wydawanych w postępowaniu sądowym, lecz stanowić ich alternatywę. Zaznaczano, że już w latach 1955-1990 notariusze w ramach działalności państwowych biur notarialnych mieli kompetencje do wydawania nakazów zapłaty, a obecnie ich status jako osób wykonujących zawód zaufania publicznego, bezstronnych i odpowiedzialnie wykształconych miałyby predestynować ich do wydawania nakazów zapłaty. W projekcie ustawy z 11.7.2016 r. podkreślano zgodność proponowanych zmian z Konstytucją RP¹². Odwoływano się do dwóch okoliczności. Po pierwsze, wskazywano, że unormowanie notarialnych nakazów zapłaty nie naruszy prawa do sądu, bowiem zainteresowane podmioty będą mogły dochodzić swoich praw na drodze sądowej¹³. Po drugie, wskazywano, że samo wydawanie nakazów zapłaty nie stanowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lecz wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej, które w postępowaniu sądowym zostały powierzone referendarzom sądowym. Założono, że notariusze nie będą rozstrzygać sporów, a tym samym sprawować funkcji orzeczniczych.

Szczegółowo procedura wydawania notarialnych nakazów zapłaty miała zostać unormowana w art. 105a i n. PrNot. Bazowano wyraźnie na upominawczym modelu nakazu zapłaty, zaś szereg proponowanych przepisów był wzorowany na regulacji postępowania upominawczego w ówczesnym kształcie lub wprost odwoływano się do unormowań o tym postępowaniu odrębnym. Sam notarialny nakaz zapłaty miał stanowić nową postać czynności notarialnej.

Wnioski o wydanie nakazów zapłaty miały być w formie pisemnej składane w kancelariach notarialnych. Miały spełniać ściśle określone wymagania formalne (w tym, co istotne, należało do nich załączyć dokumenty stanowiące dowód faktu istotnego dla wydania nakazu zapłaty) oraz należało uiścić wraz z nimi takse notarialną. Notarialne nakazy miały być wydawane w wypadku dochodzenia roszczeń podlegających załatwieniu w postępowaniu upominawczym. Przyczyny odmowy wydania nakazu zapłaty przez notariusza miały dotyczyć sytuacji, gdy wniosek o wydanie nakazu nie spełniał wymagań formalnych, nie została uiszczona taksa notarialna oraz gdy zachodziły wypadki stanowiące podstawę odmowy wydania nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym (projektowany art. 105f § 2 PrNot pokrywał się z art. 499 § 1 KPC w ówczesnym brzmieniu). Konieczność złożenia przez wnioskodawcę dowodów skłaniała do refleksji, że notariusz

640 musiał dokonywać określonych czynności badawczych w celu stwierdzenia, czy roszczenie nie jest oczywiście bezzasadne i czy przytoczone okoliczności przez wnioskodawcę nie budziły wątpliwości, co miało stanowić pewną różnicę względem sądowego postępowania upominawczego. Odmowa wydania nakazu zapłaty miała być stwierdzona protokołem doręczanym wnioskodawcy (projektowany art. 105f § 3 PrNot).

Notariusz wydając nakaz zapłaty miał w jego treści nakazywać adresatowi w terminie 2 tygodni zaspokoić określone roszczenie wraz z kosztami za wydanie nakazu oraz jego doręczenia albo wnieść w powyższym okresie sprzeciw do notariusza. Notarialne nakazy zapłaty miały podlegać rejestracji w rejestrze notarialnych nakazów zapłaty prowadzonym przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego. W rejestrze tym miały być zamieszczane informacje dotyczące nie tylko stron danego stosunku, notariusza wystawiającego notarialny nakaz zapłaty oraz samego nakazu zapłaty, lecz także treść roszczenia objętego notarialnym nakazem zapłaty. Miało to zapobiegać rejestracji kolejnego notarialnego nakazu zapłaty w tej samej sprawie.

W ramach projektu ustawy z 11.7.2016 r. notariusze mieli nie tylko wydawać nakazy zapłaty, ale także je doręczać i nadawać im klauzule wykonalności (projektowany art. 79 pkt 5a-5c PrNot). Osobie zobowiązanej do zapłaty nakaz zapłaty miał być doręczany wraz z odpisem wniosku o jego wydanie oraz odpisami załączników. Co przy tym istotne, doręczenie miało następować osobiście przez notariusza lub przez zatrudnionego w kancelarii pracownika (projektowany art. 105g §

¹¹ Raport z konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD96), s. 2 stanowiący załącznik do druku sejmowego Nr 1185, Sejm VIII kadencji, www.sejm.gov.pl.

¹² Druk UD96, Rządowe Centrum Legislacji.

¹³ Odwoływano się do tego z wyroku TK z 16.5.1995 r., K 12/93, OTK Nr 1/1999, poz. 14 i wyroku TK z 26.1.2005 r., P 10/04, OTK-A Nr 1/2005, poz. 7.

2 pkt 1 PrNot). Odmowa odbioru przez osobę zobowiązaną miała być równoznaczna z doręczeniem nakazu zapłaty (projektowany art. 105g § 3 PrNot). Z kolei brak możliwości doręczenia nakazu zapłaty w powyższy sposób osobie zobowiązanej miał stanowić podstawę do uchylecia nakazu zapłaty przez notariusza (projektowany art. 105h PrNot). Irrelevantne z perspektywy dalszego bytu nakazu zapłaty miało pozostawać doręczenie nakazu zapłaty wnioskodawcy, któremu nakaz ten mógł być doręczony nie tylko przez notariusza lub pracownika kancelarii, ale także w jeden ze sposobów określonych w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 105g § 2 pkt 2 PrNot).

Osobie zobowiązanej miał przysługiwać sprzeciw od notarialnego nakazu zapłaty wnoszony na piśmie do notariusza, który wydał nakaz zapłaty, bądź do właściwej rady izby notarialnej na wypadek zaprzestania prowadzenia działalności przez notariusza (projektowany art. 105i § 1 PrNot). W projekcie ustawy z 11.7.2016 r. nie uregulowano jednak, czy termin 2 tygodni miał być zachowany, jeśli osoba zobowiązana jedynie przesyłałaby sprzeciw do właściwego notariusza. W wypadku wniesienia sprzeciwu notarialny nakaz zapłaty miał tracić moc w zaskarżonym zakresie, co jednak nie miało by niweczyć wcześniejszego skutku przerwania biegu przedawnienia (projektowany art. 105i § 2 PrNot). Po wniesieniu sprzeciwu sprawa miała być przekazywana do sądu właściwego ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę osoby zobowiązanej. Podobnie, jeśli w ustawowym terminie nakaz zapłaty nie zostałby zaskarżony, a po upływie terminu osoba zobowiązana złożyłaby wniosek o przywrócenie terminu, wniosek ten podlegałby przekazaniu do sądu rejonowego ogólnej właściwości osoby zobowiązanej (projektowany art. 105k PrNot). Co istotne, koszty wydania notarialnego nakazu zapłaty, od którego wniesiono sprzeciw, miały być zaliczone do niezbędnych kosztów procesu stosownie do projektowanego art. 98² KPC.

Notarialny nakaz zapłaty miał być opatrywany adnotacją co do jego zarejestrowania, a także co do niewniesienia lub wniesienia sprzeciwu (projektowany art. 105j PrNot). Co do zasady, miał znajdować do niego zastosowanie art. 353² KPC odsyłający do regulacji o wyrokach, z tym że rektyfikacja nakazu zapłaty oraz wydawanie jego odpisów miało odbywać się na zasadach przewidzianych w PrNot (projektowane art. 105l i 105m PrNot).

Istotnym punktem projektu ustawy z 11.7.2016 r. było zakwalifikowanie notarialnych nakazów zapłaty do kategorii tytułów egzekucyjnych stosownie do proponowanego art. 777 § 1 pkt 2² KPC. W projekcie ustawy przewidziano dwa rozwiązania co do nadawania notarialnym nakazom zapłaty klauzuli wykonalności. Jak się wydaje, deklaratywne klauzule wykonalności miał nadawać na wniosek uprawnionego notariusza, lecz inny niż ten, który wydał sam nakaz zapłaty (projektowany art. 105n PrNot). Na czynność notariusza miało przysługiwać zażalenie (projektowany art. 105p § 1 PrNot). Wśród projektowanych zmian KPC przewidziano regulację dotyczącą nadawania konstytucyjnej klauzuli wykonalności zawartej w art. 781 § 2¹ KPC. Jednocześnie - jak się wydaje - nie wykluczono wprost możliwości nadania klauzuli wykonalności przez sąd w innych wypadkach. Do takich wniosków mogła skłaniać treść projektowanego art. 786³ KPC.

Projekt z 11.7.2016 r. podlegał szerokim konsultacjom, w czasie których wyrażono liczne stanowiska krytyczne formułowane m.in. przez Prokuraturę Generalną Skarbu Państwa, Rządowe Centrum Legislacji, Ministra Skarbu, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Ministra Spraw Zagranicznych, Prezesa NIK, Prezesa UOKiK, Krajową Radę Rzeczników Konsumentów¹⁴. Poza kwestiami technicznymi i redakcyjnymi kontrowersje w odniesieniu do projektu z 11.7.2016 r. budziło samo powierzenie notariuszom kompetencji do wydawania nakazów zapłaty jako wątpliwe w świetle unormowań konstytucyjnych dotyczących sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i udzielania ochrony prawnej na drodze sądowej.

Na gruncie szczegółowych rozwiązań dotyczących notarialnych nakazów zapłaty szereg obiekcji powstawał wokół problemu doręczenia nakazu zapłaty dłużnikowi (w tym zasad doręczenia, potwierdzenia odbioru i zbyt wąskiego zakresu unormowań co do doręczania nakazu zapłaty osobie zobowiązanej), jego zaskarżenia przez osobę zobowiązaną do zapłaty (w tym co do konieczności złożenia sprzeciwu notariuszowi bez zrównania nadania sprzeciwu przez operatora pocztowego z wniesieniem sprzeciwu), a także sposobu stwierdzania wykonalności notarialnych nakazów zapłaty (z jednej strony, przez postulowanie konieczności nadawania klauzuli wykonalności przez sąd, z drugiej zaś, przez dopuszczenie możliwości nadawania klauzuli wykonalności przez notariusza, który nakaz zapłaty wydał).

Ponadto w zastrzeżeniach wzmiankowanych podmiotów podnoszono m.in. potrzebę ograniczenia wydawania nakazów zapłaty jedynie w wypadku dochodzenia roszczeń w obrocie dwustronnie profesjonalnym, a także zamieszczenia we wniosku o wydanie nakazu zapłaty i w nakazie zapłaty numerów z właściwych ewidencji lub rejestru wnioskodawcy oraz

¹⁴ Stanowiska dotyczące uzgodnień projektu są dostępne na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287513/katalog/12366041#12366041> (dostęp: 31.5.2024 r.). Biorąc pod uwagę mnogość dokumentów powstałych w toku konsultacji oraz dążenie do unikania zbędnych powtórzeń, odwołania do stanowisk poszczególnych podmiotów nie będą opatrzone w dalszej części opracowania dodatkowymi odesłaniami do powyższej witryny.

osoby zobowiązanej. Wskazywano na niedostateczny zakres danych zamieszczanych w rejestrze notarialnych nakazów zapłaty w zakresie braku informacji co do zaskarżenia nakazu zapłaty, a także na brak dostatecznej regulacji skutków zarejestrowania bądź braku rejestracji notarialnego nakazu zapłaty w rejestrze

641

nakazów zapłaty. Podnoszono także, że projektodawcy nie zwrócili uwagi na wpływ regulacji na kompetencje konsula, który także dokonuje czynności notarialnych oraz na potencjalną odpowiedzialność Skarbu Państwa za wydawane notarialne nakazy zapłaty.

Drugi projekt

Kolejna propozycja unormowania notarialnych nakazów zapłaty pojawiła się w projekcie ustawy z 11.10.2022 r. w ramach szerszej propozycji zmian PrNot¹⁵, które w istotnym zakresie dotyczyły zwiększenia nadzoru nad działalnością notariuszy i przebudowy systemu ich odpowiedzialności dyscyplinarnej. Cel przyświecający proponowanym zmianom był zbieżny z pierwszym projektem dotyczącym notarialnych nakazów zapłaty. Chodziło zatem o uwolnienie sądów od rozpoznawania nieskomplikowanych spraw bezspornych oraz przyspieszenie przez to postępowań sądowych, a także o umożliwienie wierzycielom szybszego dochodzenia roszczeń¹⁶. Lektura projektu ustawy z 11.10.2022 r. skłania do wniosku, że proponowana regulacja notarialnych nakazów zapłaty stanowiła po części powielenie wcześniej projektowanym rozwiązań, a po części reakcję na zgłaszane co do niego uwagi.

W projekcie z 11.10.2022 r. nie silono się na szersze uzasadnienie konstytucyjnej dopuszczalności notarialnych nakazów zapłaty. Wprost jednak zakładano, że czynności związane z wydawaniem notarialnych nakazów zapłaty będą się mieścić w kategorii szczególnej ochrony prawnej (projektowany art. 1 § 1 i art. 79 pkt 5a PrNot). Skarb Państwa miał ponosić solidarną odpowiedzialność odszkodowawczą z notariuszem za szkody wyrządzone przy wydawaniu notarialnych nakazów zapłaty (projektowany art. 49 § 2 PrNot). Jednocześnie nie każdemu notariuszowi miało przysługiwać uprawnienie do wydawania nakazów zapłaty. To miało być ograniczone do notariuszy prowadzących kancelarię przez minimum 3 lata, wobec których prawomocnie nie orzeczono kar dyscyplinarnych i którzy uzyskaliby zaświadczenie Ministra Sprawiedliwości upoważniające do dokonywania takich czynności (projektowany art. 79a § 1 PrNot). Co więcej, notariusz uprawniony do wydawania nakazów zapłaty miał nie wydawać więcej niż 200 nakazów miesięcznie (projektowany art. 105a § 2 PrNot).

Notarialny nakaz zapłaty miał być wydawany na pisemny wniosek i dotyczyć roszczeń do 75 000 zł, co było powiązane z ówczesną regulacją właściwości rzeczowej uzależnionej od *ratio valoris*¹⁷. Warunkiem wydania nakazu zapłaty przez notariusza miało być to, aby zasadność dochodzonego roszczenia nie budziła wątpliwości i aby było ono udowodnione dołączonym do wniosku dokumentem (projektowany art. 105a § 1 PrNot). Katalog dokumentów stanowiących podstawę wydania notarialnego nakazu zapłaty miał być otwarty, a jedynie przykładowo wskazywano, że dokumentem takim może być dokument urzędowy, zaakceptowany przez dłużnika rachunek lub wezwanie dłużnika i pisemne oświadczenie dłużnika o uznaniu długu. Wydanie nakazu zapłaty miało także nie być dopuszczalne, gdy roszczenie stałoby się wymagalne wcześniej niż 3 lata przed złożeniem wniosku o wydanie notarialnego nakazu zapłaty, gdy wniosek o wydanie nakazu zapłaty nie spełniałby wymogów formalnych oraz gdy między tymi samymi stronami o to samo roszczenie sprawa była w toku lub została prawomocnie zakończona przed sądem powszechnym (projektowany art. 105d § 1 PrNot).

Wniosek o wydanie notarialnego nakazu zapłaty miał być składany na urzędowym formularzu i być opatrzony załącznikami w postaci dokumentów uzasadniających roszczenie, pełnomocnictwa w razie złożenia wniosku przez pełnomocnika, odpisu wniosku i załączników oraz oświadczenia wnioskodawcy o nietoczeniu się innej sprawy objętej wnioskiem składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej (proponowany art. 105b § 1 i 2 PrNot). Nakaz zapłaty miał być wydawany według ustalonego wzoru i zawierać elementy ściśle określone w ustawie. Notariusz miał nakazywać osobie zobowiązanej uiszczenie należności wraz z kosztami za wydanie nakazu zapłaty w ciągu 2 tygodni albo wnieść w tym terminie sprzeciw do notariusza (projektowany art. 105c § 1 i 2 PrNot). W razie odmowy wydania nakazu zapłaty notariusz miał sporządzić protokół doręczany wnioskodawcy, gdzie sama odmowa dokonania czynności miała być niezaskarżalna (proponowany art. 105d § 2 PrNot). Dopuszczano także możliwość wydawania nakazów zapłaty przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego (projektowany art. 105j § 1 PrNot).

Nakaz zapłaty miał podlegać doręczeniu osobie zobowiązanej wraz z odpisem wniosku o wydanie nakazu, odpisami załączników, formularzem sprzeciwu i wnioskiem o restytucję terminu oraz pouczeniem o sposobie i terminie wniesienia

¹⁵ Druk sejmowy nr 2701, Sejm IX kadencji, www.sejm.gov.pl.

¹⁶ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2701, Sejm IX kadencji, s. 6, www.sejm.gov.pl.

¹⁷ Ibidem, s. 7.

sprzeciwu, a także skutkach jego niewniesienia (proponowany art. 105c § 3 i art. 105e § 1 PrNot). Doręczenia obu stronom miały być dokonywane przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. - Prawo pocztowe¹⁸, komornika sądowego, osobiście przez notariusza w kancelarii notarialnej lub przez pracowników tej kancelarii (proponowany art. 105e § 1 PrNot). Kluczowe było rozwiązanie projektowane w art. 105f § 1 PrNot, zgodnie z którym nieodebranie przez osobę zobowiązaną przesyłki zawierającej notarialny nakaz zapłaty prowadziło do utraty mocy przez ten nakaz. Samo niedoręczenie nakazu miało być stwierdzane protokołem.

W projekcie ustawy z 11.10.2022 r. zawarto rozbudowaną regulację dotyczącą sprzeciwu od notarialnego nakazu zapłaty (art. 105g PrNot). Ten miał być wnoszony w formie pisemnej do notariusza (względnie rady właściwej izby notarialnej), natomiast jego skuteczne wniesienie miało prowadzić do utraty mocy przez nakaz zapłaty. Okoliczność ta miała być potwierdzana protokołem doręczanym obu stronom i odnotowywana na samym nakazie zapłaty. Oddanie sprzeciwu w formie przesyłki poleconej w polskiej placówce pocztowej lub w placówce innego operatora na terenie Unii Europejskiej miało być równoznaczne z wniesieniem pisma do notariusza. Dodatkowo przewidywano podstawy utraty mocy przez nakaz zapłaty związane z brakiem pełnej zdolności do czynności prawnych, organu powołanego do reprezentacji, wszczęcia postępowania o ubezwłasnowolnienie, postępowania upadłościowego lub restrukturyzacyjnego po stronie osoby zobowiązanej (projektowany art. 105f § 3 PrNot).

Nieskuteczne wniesienie sprzeciwu również miało być stwierdzane protokołem oraz - podobnie jako samo niewniesienie sprzeciwu - miało być odnotowywane na nakazie zapłaty, choć proponowana regulacja w tym zakresie nie była w pełni czytelna (proponowany art. 105g § 6 i 8 PrNot). Ponadto w projekcie z 11.10.2022 r. przewidziano regulację dotyczącą restytucji terminu przez notariusza na wniosek osoby zobowiązanej wzorowaną na przywróceniu

642

terminu na dokonanie czynności w procesie cywilnym. Wniosek taki miał rozpoznawać notariusz, a odmowa restytucji terminu miała być niezaskarżalna, w przeciwieństwie do samej odmowy stwierdzenia utraty mocy notarialnego nakazu zapłaty.

W uzasadnieniu projektu ustawy akcentowano, że notarialne nakazy zapłaty nie będą mieć skutków prawomocnych wyroków i będą przypominać ugody pozasądowe, w których dłużnik poddaje się egzekucji. Odwoływano się przy tym do francuskich unormowań aktów notarialnych stwierdzających uznanie długu¹⁹. Z drugiej jednak strony, przewidywano zmianę art. 777 § 1 KPC i dodanie pkt 2¹, zgodnie z którym tytułem egzekucyjnym miał być notarialny nakaz zapłaty ze wzmianką o niewniesieniu sprzeciwu. Tytuł taki miał być zaopatrywany w klauzulę wykonalności przez sąd rejonowy ogólnej właściwości osoby zobowiązanej (projektowany art. 105i PrNot).

Złożenie wniosku o wydanie notarialnego nakazu zapłaty miało prowadzić do zawieszenia biegu przedawnienia roszczenia dochodzonego przez wierzyciela stosownie do projektowanego art. 121 pkt 7 KC. Stan zawieszenia biegu terminu dawności miał trwać do momentu zamieszczenia przez notariusza wzmianki o niewniesieniu sprzeciwu albo o utracie mocy notarialnego nakazu zapłaty.

Zastrzeżenia do projektu ustawy z 11.10.2022 r. zgłosiło wiele podmiotów, w tym chociażby Krajowa Rada Notarialna, Rzecznik Praw Obywatelskich, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw²⁰. Uwagi do propozycji wprowadzenia instytucji notarialnego nakazu zapłaty dotyczyły zwłaszcza jego konstytucyjnej dopuszczalności w świetle zasady sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz zagwarantowania prawa do sądu. Wskazywano również, że projektowana konstrukcja notarialnego nakazu zapłaty wyklucza jego skuteczność, co może skutkować nikłym zainteresowaniem społecznym nowymi rozwiązaniami. Ponadto podnoszono, że notarialne nakazy zapłaty w projektowanym kształcie nie zapewnią skutecznej ochrony prawnej dłużnikom będącym konsumentami, w szczególności co do konieczności badania stosunków kontraktowych z udziałem konsumentów pod kątem klauzul abuzywnych oraz trudności z odnalezieniem się w nowej sytuacji prawnej.

W uwagach do projektu ustawy wskazywano także na zbyt szeroki margines ocen zasadności roszczenia pozostawiony notariuszom i w efekcie przydania dyskrecjonalnych uprawnień w zakresie decydowania o wystawieniu nakazów zapłaty. Wątpliwości budził ponadto brak szczegółowej regulacji dotyczącej potwierdzania odbiorów notarialnych nakazów zapłaty i wymogu bezpośredniego ich doręczania osobom zobowiązanym. Zwracano uwagę na niejasny stosunek notarialnych nakazów zapłaty do orzeczeń sądowych, ryzyko wielokrotnego wydawania notarialnego nakazu zapłaty odnośnie do

¹⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1640 ze zm.

¹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2701, Sejm IX kadencji, s. 6 i 10.

²⁰ Ibidem, s. 70 i n.

tego samego orzeczenia, a także brak dostatecznej regulacji odnośnie do możliwości skorzystania ze środków prawnych rozpoznawanych przez sąd w wypadku odmowy stwierdzenia przez notariusza utraty mocy przez nakaz zapłaty. Ponadto zgłaszane były zastrzeżenia dotyczące konstrukcji i redakcji przepisów oraz unormowania zagadnień szczegółowych, których wnikliwe analizowanie w tym miejscu byłoby zbędne, zwłaszcza że niektóre z uwag zostały uwzględnione na etapie prac sejmowych w finalnym brzmieniu projektu ustawy z 11.10.2022 r.

Trzeci projekt

Projekt ustawy z 11.10.2022 r. zmieniającej PrNot został w całości odrzucony przy trzecim czytaniu na posiedzeniu Sejmu 1.12.2022 r. Niemniej już 9.1.2023 r. przygotowano kolejny projekt ustawy o zmianie PrNot i niektórych innych ustaw²¹, który następnego dnia został skierowany do Sejmu. Prace nad projektem ustawy z 9.1.2023 r. zakończyły się jednak na etapie poprzedzającym jego pierwsze czytanie wraz z końcem kadencji Sejmu, co można poczytywać za brak woli politycznej wprowadzenia powyższych zmian w życie.

Projekt z 9.1.2023 r. stanowił w zasadzie powtórzenie projektu z 11.10.2022 r., wobec czego zbędne byłoby jego ponowne omawianie. Zaznaczyć natomiast należy, że nadal wydawanie nakazów zapłaty przez notariusza miało stanowić dokonywanie czynności z zakresu szczególnej ochrony prawnej. Niewielką zmianą względem wcześniejszego projektu było to, że notariusze i zastępcy notarialni mieli zyskać możliwość wydawania nakazów zapłaty, jeśli odpowiednio przez 2 lata prowadzili kancelarię lub pracowali w charakterze zastępcy notarialnego i legitymowali się zaświadczeniem Ministra Sprawiedliwości upoważniającym do dokonywania takich czynności.

Do projektu ustawy z 9.1.2023 r. również zostały zgłoszone uwagi, w tym przez Krajową Radę Notarialną, Pierwszego Prezesa SN, Biuro Analiz Sejmowych, Prokuratora Krajowego i Krajową Radę Sądownictwa²². W istotnej mierze powielane były zastrzeżenia do projektu ustawy z 11.10.2022 r., w tym silnie akcentowane przez środowisko notarialne. Zgłaszano także dalsze uwagi techniczne i szczegółowe, a w tym np. związane ze zrównaniem skutków odmowy odbioru nakazu zapłaty z jego faktycznym niedoręczeniem, brakiem unormowania kwestii doręczenia nakazu zapłaty dłużnikowi znajdującemu się poza granicami kraju oraz pozostawieniem „furtok” sprzyjających nierzetelnym działaniom dłużników.

Uwarunkowania konstytucyjne

Podjęcie decyzji o wprowadzeniu do porządku prawnego instytucji notarialnego nakazu zapłaty powinno być poprzedzone gruntownymi rozważaniami natury konstytucyjnej. Projektowanie i analizowanie szczegółowych rozwiązań ma bowiem o tyle sens, o ile w ogóle można uznać, że dopuszczalne jest powierzenie notariuszom - a zatem przedstawicielom zawodu zaufania publicznego, którzy nie wchodzą w skład struktury sądownictwa - kompetencji do wydawania nakazów zapłaty. Przyjęcie dopiero, że w świetle norm konstytucyjnych akceptowalne jest przyznanie notariuszom kompetencji do wydawania nakazów zapłaty, pozwala zadać dalsze pytanie o dopuszczalne granice działalności notariuszy w omawianym przedmiocie. To z kolei ściśle wiąże się z możliwym kształtem instytucji notarialnych nakazów zapłaty.

Jak wynika już z uwag zgłaszanych przez różne podmioty odnośnie do kolejnych projektów ustawy normujących notarialne nakazy zapłaty, największą wątpliwość budzi zgodność proponowanych instytucji z prawem do sądu gwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz zasadą sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Pośrednio problem dotyka również ochrony prawa własności i innych praw majątkowych zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP,

643

jednak zagadnienie to można pozostawić na uboczu dalszych rozważań.

Pierwsze pytanie, które należy zadać przy projektowaniu notarialnych nakazów zapłaty, dotyczy tego, czy czynność notarialna polegająca na wydaniu nakazu zapłaty mieści się w granicach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, czy też można ją poczytywać za inny sposób udzielania ochrony prawnej. Rozróżnienie to ma fundamentalne znaczenie w świetle art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, zważywszy że wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej może być sprawowany wyłącznie przez sądy. Z kolei udzielanie ochrony prawnej może zostać powierzone również innym podmiotom. Tak też w art. 1 § 2 i 3 oraz art. 2 § 1 i 2 ustawy z 27.7.2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych²³ dokonano rozróżnienia na sędziowskie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywanie innych zadań z zakresu ochrony prawnej, które zostały również powierzone referendarzom sądowym.

²¹ Druk sejmowy 3107, Sejm IX kadencji, www.sejm.gov.pl.

²² Opinie te były załączone do druku sejmowego nr 3107.

²³ Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.

Podział na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i wykonywanie zadań z zakresu ochrony prawnej zwykle jest dokonywany przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego, bądź też powiązania kryterium przedmiotowego z kryterium podmiotowym. W ten sposób za sprawowanie wymiaru sprawiedliwości na gruncie art. 175 ust. 1 Konstytucji RP poczytuje się wiążące rozstrzyganie sporów o prawo, sporów prawnych, czy też sporów wynikłych ze stosunków prawnych²⁴. Pojęcie to zaś wiąże się ściśle z rozpatrywaniem spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP²⁵. Mowa zatem o rozpatrywaniu spraw dotyczących jednostek, bądź też o rozstrzyganiu o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami. Podział na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i udzielanie ochrony prawnej ma charakter rozłączny, bowiem realizacja zadań z zakresu udzielania ochrony prawnej dotyczy tych elementów funkcjonowania sądownictwa, które nie mieszczą się w kategorii rozstrzygania o konfliktach prawnych²⁶. Jednocześnie w orzecznictwie trybunalskim akcentuje się, że nie ma konstytucyjnych przeciwwskazań do powierzenia zadań z zakresu ochrony prawnej innym podmiotom niż sądy²⁷.

Problem polega na tym, czy wydawanie nakazu zapłaty może być poczytywane za działanie niemieszczące się w granicach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Biorąc pod uwagę konstrukcję nakazu zapłaty, który zawiera w sobie pewien imperatyw co do spełnienia określonego świadczenia, można odnieść wrażenie, że podmiot wydający nakaz zapłaty w sposób władczy rozstrzyga spór na tle skonkretyzowanego stosunku prawnego. Z drugiej strony, można bronić tezy, że sama zewnętrzna postać nakazu zapłaty nie ma kluczowego znaczenia, a istotne pozostaje to, w jaki sposób dochodzi do wydania nakazu zapłaty²⁸. Tutaj zaś wyraźnie rysuje się kwestia dokonywania *prima facie* oceny prawdopodobieństwa roszczenia. Trudno nawet mówić o dokonywaniu klasycznej prawnej kwalifikacji ustalonego stanu faktycznego na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy. Przy wydaniu nakazu zapłaty nie dochodzi bowiem do wnikliwego rozpoznania sporu prawnego stron, lecz sformułowania wyłącznie pewnej propozycji rozstrzygnięcia, która może być zaakceptowana przez pozwanego (dłużnika). W tym ujęciu wydanie nakazu zapłaty mogłoby być dopuszczalne również przez notariusza²⁹.

Znamienne jest jednak, że wypowiedzi orzecznicze dotyczące możliwości realizacji zadań z zakresu udzielania ochrony prawnej nie przez sędziów dotyczyły referendarzy sądowych. Chodzi zatem o urzędników sądowych, którzy są ulokowani w strukturze sądownictwa, co w naturalny sposób może ich predestynować do wykonywania powyższych obowiązków. Większe wątpliwości budzi natomiast to, czy określone kompetencje - charakterystyczne dla władzy sądowniczej - mogą być realizowane przez inne podmioty, choćby były to osoby wykonujące zawód zaufania publicznego.

W tym miejscu pojawia się zatem pytanie o to, czy powierzenie notariuszom kompetencji do wydawania nakazów zapłaty nie naruszałoby konstytucyjnego prawa do sądu. Według ugruntowanego poglądu różne kwestie o znaczeniu prawnym mogą być załatwiane poza drogą sądową, o ile dana regulacja dopuszcza możliwość uruchomienia postępowania sądowego, które zapewnia sądową kontrolę rozstrzygnięcia, bądź rozpoznania danej kwestii przez sąd³⁰. Prawo do sądu realizowane jest wówczas, gdy zagwarantowane pozostaje prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym), prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i

²⁴ Wyrok TK z 10.5.2000 r., K 21/99, OTK Nr 4/2000, poz. 109; wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, OTK-A Nr 10/2008, poz. 171; wyrok TK z 12.5.2011 r., P 38/08, OTK-A Nr 4/2011, poz. 33; wyrok TK z 13.3.2012 r., P 39/10, OTK-A Nr 3/2012, poz. 26; Z. Czeszejko-Sochacki, O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki, PiP Nr 9/1999, s. 3; P. Wiliński, P. Karlik, K. Szczucki [w:] Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87-243, pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016, kom. do art. 175, Nb 12 i 13.

²⁵ Wyrok TK z 10.5.2000 r., K 21/99, zob. przyp. 24; wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A Nr 9/2007, poz. 108; wyrok TK z 13.3.2012 r., P 39/10, zob. przyp. 24; P. Wiliński, P. Karlik, K. Szczucki [w:] Konstytucja RP..., pod red. M. Safjana, L. Boska, op. cit., kom. do art. 175, Nb 17.

²⁶ Wyrok TK z 13.3.2012 r., P 39/10, zob. przyp. 24; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, Warszawa 2009, s. 595.

²⁷ Wyrok TK z 12.5.2011 r., P 38/08, zob. przyp. 24; wyrok TK z 13.3.2012 r., P 39/10, zob. przyp. 24.

²⁸ K. Knoppek, Model postępowania upominawczego de lege ferenda, PS Nr 6/1993, s. 68 i n.; M. Kostwiński, Merytoryczne..., op. cit., s. 356 i n.; S. Cieślak [w:] System... T. II. Cz. 4, op. cit., s. 415; A. Olaś [w:] System..., op. cit., s. 674; A. Kościółek [w:] System..., s. 824; T. Zembrzusi, Notarialny..., op. cit., s. 59 i n.

²⁹ Por. E. Marszałkowska-Krześ, Nakaz zapłaty wydany przez notariusza, „Rejent” Nr 12/2016, s. 14. Także T. Zembrzusi zauważa, że wydawanie nakazów zapłaty przez notariusza nie stanowiłoby sprawowania wymiaru sprawiedliwości - zob. T. Zembrzusi, Notarialny..., op. cit., s. 62.

³⁰ Wyrok TK z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK Nr 7/1998, poz. 117; wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, zob. przyp. 24; wyrok TK z 12.5.2011 r., P 38/08, zob. przyp. 24; wyrok TK z 13.3.2012 r., P 39/10, zob. przyp. 24.

jawności, a także prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd³¹. Przy odpowiednio ukształtowanym modelu notarialnych nakazów zapłaty, w których zagwarantowane pozostanie rozpoznanie sprawy spornej przez sąd powszechny, nie powinno dochodzić do naruszenia prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP³².

W piśmiennictwie można dostrzec podział zdań co do tego, czy wydawanie nakazów zapłaty przez notariuszy jest konstytucyjnie dopuszczalne³³. Wydaje się jednak, że na gruncie art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP nie daje się *a limine* zanegować możliwości wydawania

644

nakazów zapłaty przez notariuszy³⁴. Nie jest bowiem tak, że dokonywanie czynności notarialnych obejmujących nakazy zapłaty musi stanowić wiążące rozstrzyganie sporu o prawo. Nie musi też *per se* naruszać prawa do sądu³⁵. Problem ten rozбивa się natomiast o rozwiązania szczegółowe, które w razie podjęcia decyzji o wprowadzeniu notarialnych nakazów zapłaty muszą być dostosowane do wymagań konstytucyjnych i nie naruszać konstytucyjnie określonych granic.

Można zatem rozważać dopuszczenie wydawania upominawczych nakazów zapłaty przez notariuszy. Jednak zapewniona musi być możliwość skierowania sprawy do rozpoznania przez sąd powszechny i przeciwstawienia się roszczeniom wierzyciela przez wniesienie środka zaskarżenia w rozsądnym terminie, o czym dłużnik powinien być należycie pouczony. Wątpliwe konstytucyjnie byłoby odstąpienie od upominawczego modelu procedury z udziałem notariusza wiążące się z koniecznością wnikliwego badania zasadności roszczenia wierzyciela i prowadzenia *quasi*-postępowania dowodowego. Można by wówczas uznać, że notariusz rozpoznaje określoną sprawę, co stanowiłoby podstawę zarzutu o niedopuszczalnym powierzeniu do realizacji czynności zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji sądów. W ten sposób stworzenie szerszego marginesu dyskrecjonalności po stronie notariusza decydującego, czy w danej sytuacji roszczenie zostało wykazane i zasługuje na uwzględnienie w nakazie zapłaty, nie mogłoby być zaakceptowane w świetle art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

Problemy praktyczne

Przyjmując założenie o konstytucyjnej dopuszczalności notarialnych nakazów zapłaty należy mieć na względzie, że na powyższym problemie nie kończą się trudności związane w regulacją omawianej instytucji. Wręcz przeciwnie, w tym miejscu pojawia się całe spektrum zagadnień, które mogą przesądzać o aplikacyjności notarialnego nakazu zapłaty i jego atrakcyjności. To z kolei determinuje możliwość realizacji założonego celu regulacji polegającego na odciążeniu organów sądowych od załatwiania spraw bezspornych i usprawnienia funkcjonowania sądownictwa. Problemy te można rozpatrywać w odniesieniu do węzłowych kwestii proceduralnych oraz zapewnienia warunków zachęcających wierzycieli do korzystania z możliwości uzyskania notarialnego nakazu zapłaty. W tym miejscu należy zasygnalizować kilka z nich.

Na wstępie istotne znaczenie ma charakter notarialnego nakazu zapłaty. Kwestia ta sprowadza się do określenia, czy notarialny nakaz zapłaty miałby być tytułem egzekucyjnym. Z perspektywy celu regulacji odpowiedź wydaje się oczywista. Możliwość wykreowania tytułu egzekucyjnego poza postępowaniem sądowym może prowadzić bowiem do odciążenia sądów od rozpoznawania pewnej grupy spraw. Jednocześnie wierzyciele mogą być o tyle zainteresowani uzyskaniem notarialnych nakazów zapłaty, o ile te skrócą drogę do odzyskiwania należności i stanowiąc będą element konstrukcyjny tytułu wykonawczego.

Jeśli zaś nakaz zapłaty miałby być tytułem egzekucyjnym, to pojawiają się dalsze kwestie wymagające uregulowania. Możliwość wykreowania tytułu egzekucyjnego dotyczącego określonego roszczenia powinna być limitowana do jednego

³¹ Wyrok TK z 10.5.2000 r., K 21/99; zob. przyp. 24; wyrok TK Z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK Nr 4/1998, poz. 50 oraz wyrok TK z 16.3.1999 r., SK 19/98, OTK Nr 3/1999, poz. 36.

³² Podobnie E. Marszałkowska-Krześ, Nakaz zapłaty wydany przez notariusza, „Rejent” Nr 12/2016, s. 12.

³³ Aprobując o takiej możliwości: E. Marszałkowska-Krześ, Nakaz zapłaty wydawany przez notariusza, „Rejent” Nr 3/2010, s. 154; też, Nakaz zapłaty wydany przez notariusza, „Rejent” Nr 12/2016, s. 11; B. Tymecki, Notarialny nakaz zapłaty. Uwagi de lege ferenda, „Rejent” Nr 10/2009, s. 138 i n.; A. Olaś [w:] System... T. II. Cz. 4, red. serii T. Ereciński, red. tomu S. Cieślak, Warszawa 2023, s. 635. Negatywnie w tej kwestii zob. J. Kudła, „Prywatyzacja” postępowania cywilnego - analiza starych i nowych postulatów de lege ferenda [w:] Postępowanie cywilne w dobie przemian, pod red. I. Gil, Warszawa 2017, s. 257 i n.; T. Zembruski, Notarialny..., op. cit., s. 51 i n.

³⁴ Tak też: A. Olaś [w:] System..., op. cit., s. 635; E. Marszałkowska-Krześ, Nakaz zapłaty wydawany przez notariusza, „Rejent” Nr 3/2010, s. 154 i n.; też, Nakaz zapłaty wydany przez notariusza, „Rejent” Nr 12/2016, s. 11 i n.

³⁵ Odmienne T. Zembruski, Notarialny..., op. cit., s. 70.

postępowania w myśl szeroko pojętej zasady *ne bis in idem* stanowiącej podstawową zasadę porządku prawnego³⁶. Oznacza to, że powinien zostać przewidziany mechanizm wyłączający możliwość wydania notarialnego nakazu zapłaty, gdy toczy się postępowanie sądowe, w którym dane roszczenie leży u podłoża wytoczenia powództwa, bądź gdy równolegle wydany został inny notarialny nakaz zapłaty. Wątpliwa przy tym pozostawałaby skuteczność rejestru notarialnych nakazów zapłaty proponowanych w projekcie ustawy z 11.7.2016 r., a to z uwagi na trudności w skonkretyzowaniu roszczenia objętego nakazem zapłaty³⁷.

W tym kontekście do rozważenia pozostaje relacja złożenia wniosku do notariusza odnośnie do możliwości wszczęcia procesu cywilnego, w tym w kontekście względnej niedopuszczalności drogi sądowej. Należy zaznaczyć, że podejmowanie czynności przed notariuszem nie musi być kwalifikowane jako przeszkoda procesowa, ale stanowi to jedno z możliwych rozwiązań. Obok tego w rachubę wchodzi np. wyłączenie możliwości wydania nakazu zapłaty, bądź utrata przez niego mocy albo jego uchylenie wskutek wytoczenia powództwa w tej samej sprawie. Tu rodzi się także problem, czy każde wytoczenie powództwa w tej samej sprawie miałooby skutkować upadkiem notarialnego nakazu zapłaty (jak zakładano w dwóch kolejnych projektach ustaw), bowiem stwarza to pole do nadużyć po stronie dłużnika³⁸. Możliwe jest także pozostawienie tej kwestii nieuregulowanej przy założeniu, że dysponowanie przez powoda niezaskarżonym notarialnym nakazem zapłaty stanowiącym tytuł egzekucyjny pozbawia go interesu prawnego w dochodzeniu roszczenia na drodze sądowej (co skutkowałoby oddaleniem powództwa), bądź czyni proces zbędnym (co skutkowałoby potrzebą jego umorzenia na podstawie art. 355 KPC). Dodatkowo - jak miało to miejsce na gruncie omówionych wcześniej projektów - wchodzi w rachubę zniechęcenie wierzyciela do wszczynania kolejnych postępowań z uwagi na konieczność złożenia stosownego oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Do uregulowania pozostawałby także wzajemny stosunek kilku notarialnych nakazów zapłaty oraz notarialnych nakazów zapłaty do nakazów zapłaty pochodzących z sądów oraz wyroków³⁹. W tym zakresie do rozważenia pozostaje kilka możliwości, poczynwszy od automatycznej utraty mocy przez notarialny nakaz zapłaty, poprzez

645

zaistnienie podstawy do jego uchylenia, kończąc na rozwiązaniach dotyczących wznowienia postępowania lub pozostawienia tej kwestii do rozstrzygnięcia w związku z postępowaniem egzekucyjnym (w ramach sądowej kontroli przy nadawaniu klauzuli wykonalności⁴⁰ lub w ramach wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego). Każde z rozwiązań może mieć swoje wady i zalety, które musiałyby zostać rozważone przy tworzeniu finalnej wersji regulacji ustawowej.

³⁶ Por. np. wyr. TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A Nr 9/2015, poz. 148; wyr. TK z 11.10.2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, poz. 77; wyr. TK z 20.6.2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, poz. 50.

³⁷ Rejestr notarialnych nakazów zapłaty miałby służyć uniknięciu sytuacji, w której co do tego samego roszczenia między tymi samymi stronami byłby wydany notarialny nakaz zapłaty. Roszczenie objęte nakazem musiałoby zostać w rejestrze na tyle uszczegółowione, aby można było je jednoznacznie zidentyfikować. Tutaj mogłoby wchodzić w rachubę podanie np. numeru rachunku lub faktury stwierdzającej istnienie należności. Problem ten nie byłby w całości rozwiązany na tej płaszczyźnie, a ponadto wiązałyby się z wcześniej opisanymi trudnościami dotyczącymi dopuszczalnego zakresu badania zasadności roszczenia przez notariusza. Co do obiektywności w tym względzie por. A. Ols, System..., op. cit., s. 636.

³⁸ Dłużnik każdorazowo mógłby bowiem wytoczyć negatywne powództwo o ustalenie, które dotyczyłoby tego samego roszczenia między tymi samymi stronami - co do tożsamości spraw o zapłatę i negatywne ustalenie zob. m.in. post. SN z 9.6.1971 r., II CZ 59/71, OSNCP Nr 12/1971, poz. 226; P. Osowy, Wyrok zasadzący, Warszawa 2020, s. 186 i n.; J. Mucha, Zawisłość sprawy w procesie cywilnym, Warszawa 2014, s. 65. W rezultacie nawet, gdy zostałby wydany notarialny nakaz zapłaty, co do którego nie wniesiono skutecznie sprzeciwu, dłużnik zamiast poszukiwać rozwiązań związanych z przywróceniem terminu do zaskarżenia nakazu zapłaty, swego rodzaju wznowienia postępowania lub wytoczenia powództwa przeciwegzekucyjnego, mógłby wytoczyć powództwo o ustalenie, które prowadziłoby do utraty mocy przez nakaz zapłaty w każdym czasie. Rozwiązanie to mogłoby być wykorzystywane także w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego jako narzędzie służące do szybkiego unicestwienia tytułu wykonawczego.

³⁹ Problem zdał się być już sygnalizowany w piśmiennictwie - zob. A. Ols [w:] System..., op. cit., s. 636; T. Zembruński, Notarialny..., op. cit., s. 67.

⁴⁰ Trafnie w dwóch ostatnich projektach ustaw zmieniających PrNot wyeliminowano możliwość stwierdzenia wykonalności nakazu zapłaty przez notariusza, zważywszy że z uwagi na konieczność angażowania państwowego aparatu środków przymusu i względy gwarancyjne nadanie klauzuli wykonalności powinno być dokonywane przez władzę sądową. Por. E. Marszałkowska-Krześ, Nakaz zapłaty wydany przez notariusza, „Rejent” Nr 12/2016, s. 17.

W tym miejscu zaznaczyć również należy, że można wyeliminować powyższe problemy o tyle, iż niezaskarżonym notarialnym nakazom zapłaty można by odmówić przymiotu tytułów egzekucyjnych. W takim wypadku notarialny nakaz zapłaty mógłby stanowić rodzaj upomnienia lub wezwania do zapłaty ułatwiającego dalej dochodzenie roszczeń na drodze sądowej. W ten sposób notarialny nakaz zapłaty mógłby stanowić jeden z elementów procedury opartej na konstrukcji odwrócenia sporu na wzór postępowań dwustopniowych⁴¹. Opcjonalnie mogłoby stanowić również o wysokim prawdopodobieństwie roszczenia powoda ułatwiając dochodzenie spełnienia świadczenia na drodze sądowej jako dodatkowa podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym. Wydaje się jednak, że takie rozwiązania mocno osłabiałyby atrakcyjność notarialnych nakazów zapłaty.

Dalej pojawia się szereg problemów związanych z normowaniem kwestii doręczenia notarialnego nakazu zapłaty dłużnikowi. Te zaczynają się od podmiotów wykonujących doręczenia (w tym możliwości korzystania z operatora pocztowego, doręczenia przez notariusza lub pracownika kancelarii notarialnej, względnie również doręczenia przez komornika wymagającego powiązania regulacji PrNot z KomSądU), przechodzą przez kwestię doręczenia do rąk własnych lub doręczeń zastępczych, a kończą się na technicznym potwierdzeniu doręczenia przez adresata. Kwestia doręczeń dodatkowo musiałaby być rozpatrywana w kontekście standardu obowiązującego w procesie cywilnym, przy jednoczesnym unikaniu tworzenia pola do nadużyć po stronie nielojalnych dłużników. Dość w tym miejscu stwierdzić, że proponowana w kolejnych projektach regulacja zakładająca utratę mocy notarialnego nakazu zapłaty w sytuacji odmowy odbioru nakazu przez dłużnika prowadziłaby w istocie do pozbawienia tej instytucji praktycznego znaczenia⁴².

Odpowiednio unormowana powinna zostać kwestia pouczenia dłużnika o jego uprawnieniach, a w szczególności możliwości zaskarżenia notarialnego nakazu zapłaty. Należałoby oczekiwać, aby termin na zaskarżenie nakazu zapłaty został odpowiednio ukształtowany, nie prowadząc do przedłużenia stanu niepewności co do dalszego bytu nakazu zapłaty i dając możliwość realnego wniesienia środka dłużnikowi. W tym miejscu konieczne byłoby również rozważenie, czy wydawanie notarialnych nakazów zapłaty nie powinno być ograniczane wyłącznie do sytuacji ich doręczenia dłużnikowi na terenie kraju, co pozwalałoby uniknąć trudności związanych z doręczeniami poza granicami kraju i odpowiednim modelowaniem terminu do zaskarżenia notarialnego nakazu zapłaty. Do ustalenia pozostawałaby także forma zaskarżenia nakazu zapłaty oraz sposobu wniesienia środka zaskarżenia w kontekście zachowania terminu na dokonanie takiej czynności.

Wreszcie problem stwarza możliwość przywrócenia terminu do zaskarżenia notarialnego nakazu zapłaty (przez samego notariusza lub przez sąd) oraz sądowej kontroli czynności notariusza polegających na odmowie stwierdzenia utraty mocy przez nakaz zapłaty lub odmowy jego uchylecia. W takich sytuacjach może okazać się, że efekt odciążenia sądów jest iluzoryczny. Określone sprawy nie są bowiem pierwotnie załatwiane na drodze sądowej, ale niejako wracają do sądów w związku z innymi kwestiami do rozstrzygnięcia, które mogą być bardziej czasochłonne niż całościowe załatwienie sprawy przez sąd powszechny.

W kontekście zaskarżenia notarialnego nakazu zapłaty należałoby również odpowiedzieć na pytanie, czy wniesienie przewidzianego środka przez dłużnika (najpewniej sprzeciwu) miałyby prowadzić do przeniesienia sprawy do rozpoznania na drodze sądowej. W wypadku opowiedzenia się za zasadą dyskontynuacji nie może natomiast umknąć z pola widzenia, że notarialny nakaz zapłaty może stać się narzędziem szykanowania dłużnika. Wierzyciel nie chcąc kierować sprawę na drogę sądową może bowiem decydować się na regularne kierowanie wniosków do notariusza o wydanie nakazu zapłaty w celu dokuczenia dłużnikowi lub liczenia na jego pomyłkę, która doprowadziłaby do braku skutecznego zaskarżenia nakazu zapłaty.

⁴¹ Rozwiązanie takie znane jest przede wszystkim niemieckiej procedurze cywilnej, w której postępowanie upominawcze (das Mahnverfahren) zostało unormowane jako postępowanie dwustopniowe. Szerzej na ten temat zob. m.in. M. Kostwiński, *Merytoryczne...*, op. cit., s. 186 i n.; A. Harast, *Postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty*, Warszawa 2013, s. 49; S. Cieślak [w:] *System...* T. II. Cz. 4, op. cit., s. 307; G. de Leval, *Les ressources de l'inversion du contentieux* [w:] *L'efficacité de la Justice Civile en Europe*, pod red. T. Caupaina, G. de Levala, Bruksela 2000, s. 83 i n.; R. Perrot, *L'inversion du contentieux (ou les prouesses de l'ordonnance sur requête)* [w:] *Justices et droits fondamentaux. Études offertes à J. Normand*, Paryż 2003, s. 390; B. Sujecki, *Das elektronische Mahnverfahren*, Monachium 2008, s. 243 i n.; B. Tschüscher, M. Weber, *Die Verordnung zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens*, ÖJZ Nr 7/2007, s. 311; W.H. Rechberger, G.E. Kodek, *Das Mahnverfahren in den Mitgliedstaaten der EU - Generalbericht* [w:] *Orders for payment in the European Union*, pod red. W.H. Rechbergera, G.E. Kodeka, Haga-Londyn-Nowy Jork 2001, s. 42.

⁴² Por. T. Zembrzusi, *Notarialny...*, op. cit., s. 63.

Problemy systemowe dotyczące regulacji notarialnych nakazów zapłaty dotyczą wreszcie skorelowania projektowanych rozwiązań z obowiązującym modelem ochrony konsumenckiej. W jego ramach silnie eksponowana jest konieczność badania z urzędu relacji kontraktowej pod kątem istnienia niedozwolonych postanowień umownych, także przy wydawaniu nakazów zapłaty⁴³. Powstaje zatem pytanie, czy przy powierzeniu notariuszom kompetencji do wydawania nakazów zapłaty również oni powinni być zobowiązani do badania stosunków, z których wierzyciele wywodzą swoje roszczenia, pod kątem istnienia klauzul abuzywnych, czy też np. skrajnie upominawczy model regulacji wyłączałby taką konieczność. Zagadnienie to może być wysoce sporne. Wobec tego można rozważać koncepcję wyłączenia możliwości wydawania notarialnych nakazów zapłaty przeciwko konsumentom. Jednak rozwiązanie takie może rodzić problemy praktyczne dotyczące weryfikacji statusu konsumenta przez notariusza. Ponadto pojawia się pytanie, czy limitowanie możliwości wydawania notarialnych nakazów zapłaty do określonych konfiguracji podmiotowych nie godzi w zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz ochrony prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

646

Finalnie pozostają do rozważenia trzy kwestie, które mogą mieć istotne znaczenie pod kątem atrakcyjności notarialnych nakazów zapłaty. Po pierwsze, z perspektywy wierzycieli istotne jest to, czy złożenie wniosku o wydanie przez notariusza nakazu zapłaty prowadziłoby do przerwania biegu przedawnienia, czy tylko jego zawieszenia (jak przewidywano w dwóch ostatnich projektach ustaw)⁴⁴. Ograniczony wpływ na bieg terminu давności może bowiem zniechęcać do poszukiwania ochrony prawnej na drodze pozasądowej, co wskazuje na atrakcyjniejsze rozwiązanie zawarte w projekcie ustawy z 11.7.2016 r. Po drugie, atrakcyjność notarialnych nakazów zapłaty byłaby uzależniona od czasu załatwienia sprawy. Jeśli okazałoby się, że działania notariusza nie są istotnie szybsze od aktywności sądu, to znacząco mniejsza mogłaby być chęć korzystania z usług notarialnych. Po trzecie, kluczowa pozostaje kwestia kosztów wydania nakazu zapłaty. By notarialne nakazy zapłaty miały szansę powodzenia, wysokość taksy uiszczanej przez wierzyciela musiałaby być konkurencyjna w stosunku do obowiązujących opłat sądowych, czego nie przewidywano w żadnym z omówionych projektów ustaw. Jednocześnie poniesione koszty wydania nakazu zapłaty w razie jego zaskarżenia przez dłużnika powinny być możliwe do rozliczenia w ramach postępowania sądowego, jak zakładano to w projekcie z 11.7.2016 r. Nie wchodzi tu, rzecz jasna, w rachubę zaliczenie zapłaconej taksy na poczet opłaty sądowej, zważywszy że taksa nie jest przychodem Skarbu Państwa, lecz o możliwość obciążenia pozwanego kosztami notarialnymi przy rozliczeniu kosztów procesu.

Podsumowanie

Koncepcja notarialnych nakazów zapłaty regularnie powraca w dyskursie prawniczym jako jeden ze środków przeciwdziałania przeciążeniu sądów powszechnych. Jednak kolejne propozycje unormowania wydawania nakazów zapłaty przez notariuszy napotykały liczne przeszkody i wątpliwości dotyczące sposobu regulacji tej instytucji. Te dotyczyły zgodności projektowanych zmian z Konstytucją RP, a także wielu problemów wyłaniających się na tle systemowym, oceny spójności regulacji i jej praktycznego zastosowania. Jednocześnie - jak się wydaje - brak było politycznej woli przeforsowania zmian PrNot zmierzających do powierzenia notariuszom kompetencji do wydawania nakazów zapłaty.

Choć przekazanie notariatowi uprawnienia do wydawania nakazów zapłaty zdaje się być konstytucyjnie dopuszczalne, to jednak powstaje wiele trudności z wypracowaniem optymalnych rozwiązań uwzględniających uwarunkowania systemowe oraz równoważących interesy wierzycieli i dłużników. W efekcie stworzenie odpowiedniego modelu notarialnych nakazów zapłaty jest zadaniem niezwykle trudnym. Równolegle trzeba pamiętać, że realizacja celu notarialnych nakazów zapłaty, jakim jest odciążenie sądów od rozpoznawania pewnej części spraw bezspornych, jest uzależniona od atrakcyjności notarialnych nakazów zapłaty dla wierzycieli poszukujących ochrony prawnej w odzyskiwaniu przysługujących im należności. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby przy aktualnym kształcie ustroju notariatu zgłoszenie roszczeń przed notariuszem miało być działaniem obligatoryjnym poprzedzającym dochodzenie świadczenia przed sądem powszechnym. Wszystko to nakazuje zadać zatem pytanie, czy instytucja notarialnych nakazów zapłaty - nawet gdyby została ustawowo

⁴³ Wyr. TSUE z 14.6.2012 r. w sprawie Banco Español de Crédito SA przeciwko Joaquínowi Calderónowi Caminie, C-618/10, ECLI:EU:C:2012:349; wyr. TSUE z 13.9.2018 r. w sprawie Profi Credit Polska S.A. przeciwko Mariuszowi Wawrzoskowi, C-176/17, MoP Nr 20/2018, s. 1077; wyr. TSUE z 7.11.2019 r. w sprawie Profi Credit Polska S.A. przeciwko Bogumile Włostowskiej i in., C-419/18, MoP Nr 24/2019, s. 1306; K. Gajda-Roszczyńska, Czy potrzebne jest w polskim procesie cywilnym nowe postępowanie odrębne - „postępowanie z udziałem konsumentów”?, PPC Nr 4/2023, s. 652 i n.

⁴⁴ Co do problemu wpływu złożenia wniosku o wydanie przez notariusza nakazu zapłaty na bieg przedawnienia zob. T. Zembrzusi, Notarialny..., op. cit., s. 60.

unormowana - rzeczywiście stanowiłaby atrakcyjną alternatywę do postępowania sądowego, z której korzystaliby wierzyciele liczący na szybkie udzielenie ochrony prawnej.

647

Abstrakt

O koncepcji notarialnych nakazów zapłaty słów kilka

Niniejsze opracowanie porusza problematykę notarialnych nakazów zapłaty, które dotychczas były proponowane w ramach trzech projektów ustaw, z których żaden nie stał się prawem obowiązującym. Omówiono poszczególne koncepcje rozwiązań legislacyjnych i wskazano, jakie kontrowersje budzą. Przeanalizowano kwestię zgodności propozycji regulacji z Konstytucją RP, a w szczególności prawem do sądu oraz zasadą sądowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Na koniec wskazano, jakie praktyczne trudności pojawiają się w kontekście normowania notarialnych nakazów zapłaty i zastanowiono się, czy mają realne szanse stanowić atrakcyjną alternatywę dla wierzycieli poszukujących szybkiego udzielenia ochrony prawnej.

Słowa kluczowe: notarialne nakazy zapłaty, notariusz, nakaz zapłaty, wymiar sprawiedliwości

A few words about the concept of notarial orders for payment

This study addresses the issue of notarial payment orders, which have so far been proposed as part of three bills, none of which has become binding law. Individual concepts of legislative solutions are discussed and it is indicated what controversies they arouse. The issue of compatibility of the proposed regulations with the Constitution of the Republic of Poland has been analysed, in particular the right to a fair trial and the principle of the administration of justice by courts. Finally, it is indicated what practical difficulties arise in the context of the standardisation of notarial payment orders and whether they have a real chance of being an attractive alternative for creditors seeking prompt legal protection.

Key words: notarial payment orders, notary public, payment order, jurisdiction

Bibliografia

S. Cieślak, Postępowania nakazowe w świetle powiązań wewnątrzsystemowych, [w:] *Honeste Procedere*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Kazimierzowi Lubińskiemu, pod red. A. Laskowskiej-Hulisz, J. May, M. Mrówczyńskiego, Warszawa 2018; S. Cieślak, Postępowania przyspieszone w procesie cywilnym. Zarys postępowania nakazowego, upominawczego i uproszczonego, Warszawa 2004; S. Cieślak [w:] *System prawa procesowego cywilnego*. T. II. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Cz. 4. Postępowania odrębne. Postępowania przyspieszone, red. serii T. Ereciński, red. tomu S. Cieślak, Warszawa 2023; Z. Czeszejko-Sochacki, O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki, PiP Nr 9/1999; T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz, Warszawa 2009; K. Gajda-Roszczyńska, Czy potrzebne jest w polskim procesie cywilnym nowe postępowanie odrębne - „postępowanie z udziałem konsumentów”?, PPC Nr 4/2023; I. Gil, P. Gil, Dowodzenie w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2019; K. Knoppek, Model postępowania upominawczego *de lege ferenda*, PS Nr 6/1993; M. Kostwiński, Czy jest potrzebny nakaz świadczenia?, PPC Nr 4/2015; M. Kostwiński, Merytoryczne rozpoznanie sprawy w procesie cywilnym w ramach konstrukcji odwrócenia sporu, Warszawa 2019; A. Kościółek [w:] *System Postępowania Cywilnego*. T. 6. Postępowania odrębne, red. serii A. Góra-Błaszykowska, red. tomu A. Machnikowska, Warszawa 2022; J. Kudła, „Prywatyzacja” postępowania cywilnego - analiza starych i nowych postulatów *de lege ferenda* [w:] *Postępowanie cywilne w dobie przemian*, pod red. I. Gil, Warszawa 2017; G. de Leval, Les ressources de l'inversion du contentieux [w:] *L'efficacité de la Justice Civile en Europe*, pod red. T. Caupaina, G. de Levala, Bruksela 2000; E. Marszałkowska-Krześ, Nakaz zapłaty wydany przez notariusza, „Rejent” Nr 3/2010; E. Marszałkowska-Krześ, Nakaz zapłaty wydany przez notariusza, „Rejent” Nr 12/2016; E. Marszałkowska-Krześ, I. Gil, Wykorzystanie w praktyce protokołu stanu faktycznego sporządzanego przez komornika sądowego, PPE Nr 12/2017; J. Mucha, Zawisłość sprawy w procesie cywilnym, Warszawa 2014; A. Olaś [w:] *System prawa procesowego cywilnego*. T. II. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Cz. 4. Postępowania odrębne. Postępowania przyspieszone, red. serii T. Ereciński, red. tomu S. Cieślak, Warszawa 2023; P. Osowy, Wyrok zasądający, Warszawa 2020; R. Perrot, L'inversion du contentieux (ou les prousses de l'ordonnance sur requête) [w:] *Justices et droits fondamentaux. Études offertes à J. Normand*, Paryż 2003; W.H. Rechberger, G.E. Kodek, Das Mahnverfahren in den Mitgliedstaaten der EU - Generalbericht [w:] *Orders for payment in the European Union*, red. W.H. Rechberger, G.E. Kodek, Haga-Londyn-Nowy Jork 2001; A. Risteski, Decyzja zezwalająca na egzekucję komorniczą na podstawie wiarygodnego dokumentu (notarialny nakaz zapłaty) w prawie macedońskim, „Rejent” Nr 2/2014; B. Sufecki, Das elektronische Mahnverfahren, Monachium 2008; J. Świeczkowski, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz,

Warszawa 2012; *B. Tschütscher, M. Weber*, Die Verordnung zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, ÖJZ Nr 7/2007; *B. Tymecki*, Notarialny nakaz zapłaty. Uwagi de lege ferenda, „Rejent” Nr 10/2009; *E. Wengerek*, Czynności państwowych biur notarialnych w postępowaniu nakazowym i upominawczym, NP Nr 3/1957; *P. Wiliński, P. Karlik, K. Szczucki* [w:] Konstytucja RP. T. II. Komentarz do art. 87-243, pod red. *M. Saffana, L. Boska*, Warszawa 2016; *N. Wójcik-Krokowska*, Modele odrębnych postępowań przyspieszonych - nakazowego i upominawczych w procesie cywilnym, Warszawa 2024; *T. Zembrzski*, Notarialny nakaz zapłaty - w stronę prywatyzacji wymiaru sprawiedliwości, „Gdańskie Studia Prawnicze” Nr 1/2023.