

Romuald Szytk

Niektóre problemy notariatu

Wprowadzenie

Stowarzyszenia notariuszy i innych podmiotów pozarządowych w znacznym stopniu przyczyniły się w wielu państwach do ukształtowania samorządu notarialnego. W zależności od struktury modelowej stanowią albo jedyną formę jego funkcjonowania, albo pomocniczą, z istniejącymi korporacjami zawodowymi notariuszy i innych zawodów.

Również w Polsce spotykamy się z analogicznymi formami powstania stowarzyszeń realizujących określone cele statutowe samodzielnie lub wraz z ułomnymi strukturami samorządu zawodowego. Znaczącą rolę w tym zakresie spełniło Zrzeszenie Rejentów i Pisarzy Hipotecznych w Królestwie Polskim, powstałe w 1917 r. w byłym zaborze rosyjskim¹. Rosyjska ustawa notarialna z 1886 r. nie przewidywała żadnych form działania samorządu notarialnego. Zrzeszenie powstało na podstawie art. 1 nakazu z 4/17 marca 1906 r. „Przepisy tymczasowe o stowarzyszeniach i związkach”, które zdefiniowały stowarzyszenie jako zrzeszenie kilku osób działających wspólnie niezarobkowo dla osiągnięcia określonego celu. Dekret z dnia 3 stycznia 1919 r. o stowarzyszeniach oraz przepisy wykonawcze utrzymały w mocy ten nakaz. Rozporządzenie Komisarza

¹ W późniejszym okresie przybrało nazwę Zrzeszenie Notariuszów i Pisarzy Hipotecznych; bliżej D. M a l e c, *Notariat Drugiej Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 177; A. O l e s z k o, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, s. 38 i nast.

Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 25 września 1919 r. o stowarzyszeniach uregulowało szczegółowo ich stan prawny na Ziemiach Wschodnich². Zrzeszenie współpracowało z samorządem i miało duże osiągnięcia w integracji środowiska oraz opracowaniu nowego, ogólnopolskiego prawa o notariacie.

Do chwili wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. – Prawo o notariacie samorząd notarialny istniał jedynie w dawnej dzielnicy austriackiej na podstawie ustawy notarialnej z 1871 r. Przynależność do niego była obowiązkowa. W byłej dzielnicy pruskiej przepisy nie przewidywały tworzenia samorządów, notariusz był bowiem urzędnikiem państwowym. W 1911 r. utworzono tylko Związek Urzędników Adwokackich i Notarialnych, spełniający faktycznie funkcje związku zawodowego³.

Doniosłym znaczeniem integrującym środowisko notarialne było utworzenie 25 maja 1934 r. Zjednoczenia Notariuszów Rzeczypospolitej Polskiej, ogólnopolskiego stowarzyszenia notariuszy. Jego statut oraz przyjęta później deklaracja programowa zawierały cele i bardzo obszerne zadania, podobne do założeń statutowych obecnego Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Zakładano, że celem Zjednoczenia jest udział w życiu publicznym i pracach społecznych. Miało także otaczać notariuszy opieką moralną i materialną. Do jego zadań należało realizowanie celów edukacyjnych przez organizowanie wykładów oraz innych form szkolenia w drodze seminaryjnej czy też spotkań dyskusyjnych. Przewidywano również wydawanie odpowiednich publikacji. Należy pamiętać, że w tym czasie istniał także samorząd notarialny, powołany do życia przez Prawo o notariacie z 1933 r. W związku z tym, w celu niedopuszczenia do dublowania działalności z pracami rad notarialnych uzgodniono z Sekretariatem Międzyzbowym bieżący program prac obu podmiotów, dbając o przestrzeganie go przy realizacji przyjętych zadań.

Zjednoczenie Notariuszów Rzeczypospolitej Polskiej powstało pod rządem obowiązywania rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. – Prawo o stowarzyszeniach⁴. W myśl art. 1, możliwe było

² P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2005, s. 25.

³ D. Malec, *Notariat...*, s. 189.

⁴ Dz.U. Nr 94, poz. 808.

tworzenie stowarzyszeń, których cele i zadania nie były sprzeczne z obowiązującymi przepisami i nie zagrażały bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu.

Inne cele i zadania przyjęło Stowarzyszenie Asesorów i Aplikantów, którego oddziały, powstałe w 1935 r., zostały utworzone przy wszystkich izbach notarialnych. Ich działalność ograniczała się do popierania interesów zawodowych, organizowania kształcenia i udzielania pomocy materialnej⁵.

W okresie okupacji stowarzyszenia w Generalnym Gubernatorstwie zostały rozwiązane rozporządzeniem Generalnego Gubernatora z dnia 23 lipca 1940 r., a ich majątek skonfiskowany przez starostów. Nie wolno było zakładać nowych stowarzyszeń⁶.

Konstytucyjne regulacje prawne samorządów zawodowych

Przepisy ustaw zasadniczych różnorodnie definiują organizowanie się osób wykonujących określony zawód. Zgodnie z art. 108 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.⁷, obywatele posiadali prawo tworzenia koalicji, zgromadzania się, zawiązywania stowarzyszeń i związków. Wykonanie tych praw określały ustawy. W oparciu o art. 76 ust. 1 Konstytucji kwietniowej z dnia 23 kwietnia 1935 r.⁸ istniała możliwość tworzenia samorządu gospodarczego. Dyspozycja art. 5 zapewniała obywatelom wolność zrzeszania się. Warto wspomnieć, że współczesne konstytucje państw europejskich regulują różnorodnie kwestie samorządów zawodów⁹. Przykładowo, w art. 9 ust. 3 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. z późn. zm. zapewniono każdemu człowiekowi i wszystkim zawodom prawo zakładania zrzeszeń, których celem jest ochrona i poprawa warunków pracy oraz warunków ekonomicznych. W myśl natomiast art. 12 ust. 1, wszyscy Niemcy mają prawo

⁵ Bliżej R. S z t y k, *Aplikanci i asesory notarialni*, Rejent 1996, nr 7-8, s. 217-219.

⁶ Dz. rozp. G.G. I., s. 225.

⁷ Dz.U. RP Nr 44, poz. 267.

⁸ Dz.U. RP Nr 30, poz. 227.

⁹ W.J. Wo ł p i u k, *Samorząd zawodu zaufania publicznego a interes publiczny*, [w:] *Materiały z konferencji zorganizowanej przez Senat RP w dniu 8 kwietnia 2002 r. na temat „Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – Korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu”*, Warszawa 2002, s. 128 i nast.

do swobodnego wyboru zawodu, którego wykonywanie może zostać uregulowane ustawą lub na podstawie ustawy. Z kolei art. 46 ust. 1-3 Konstytucji Republiki Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976 r. stwierdza, że wszyscy obywatele mają prawo do swobodnego tworzenia niezależnych zrzeszeń, które mogą realizować swoje cele bez ingerencji władz publicznych. Wolność zrzeszania dopuszcza także art. 46 Konstytucji Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r. z późn. zm., jednakże odsyła regulacje prawne do odrębnych ustaw, które określą odrębności właściwe ustrojowi prawnemu zrzeszeń zawodowych i wykonywaniu zrzeszonych zawodów. Tylko w nielicznych przypadkach przepisy konstytucyjne normują pozycję prawną zawodów adwokata i notariusza. Czyni to art. 137 Konstytucji Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r., statując adwokaturę jako element wymiaru sprawiedliwości, zaś notariatowi powierza pełnienie służby publicznej. Statuty prawne obu zawodów są bliżej sprecyzowane w ustawach.

Stosownie do brzmienia art. 10 ust. 6 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii z dnia 1 października 1920 r., według tekstu jednolitego z dnia 1 stycznia 1930 r., ostatnio zmienionej ustawą z dnia 28 czerwca 2002 r., do kompetencji państwa jako federacji należy ustawodawstwo i wykonawstwo w sprawach notariuszy, adwokatów i zawodów pokrewnych.

Z kolei art. 92 ust. 4 Konstytucji Grecji z dnia 9 lipca 1975 r. postanawia, że notariusze, urzędnicy hipoteczni i prowadzący rejestry oraz dyrektorzy biur katastralnych są nieodwoływalni dopóki istnieją te służby i stanowiska.

Inaczej jest to uregulowane w art. 8 Konstytucji Królestwa Holandii z dnia 28 marca 1814 r., według stanu prawnego na dzień 21 marca 2002 r., który uznaje prawo do stowarzyszenia się, ale może być ono ograniczone w interesie porządku publicznego. Zgodnie z art. 116 ust. 3, ustawa może powierzać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez władzę sądowniczą osobom „do niej nienależącym”. Wyłącznie na zasadach określonych ustawą można tworzyć albo znieść publiczne korporacje zawodowe i produkcyjne oraz inne korporacje publiczne. Zakres nadzoru nad ich zarządami określa ustawa. O sporach między korporacjami publicznymi rozstrzyga dekret królewski, jeżeli nie należą one na podstawie ustawy do właściwości władzy sądowniczej lub innych organów (art. 136).

Zagadnienia te są również przedmiotem regulacji prawa międzynarodowego publicznego. Artykuł XX Deklaracji Powszechnej Praw Człowieka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1948 r.¹⁰, przewiduje, że każdy człowiek ma prawo do swobodnego zgromadzania się i udziału w stowarzyszeniu. Prawo do swobodnego stowarzyszania się oraz prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych w celu ochrony swych interesów zawiera także art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 16 grudnia 1966 r. i ratyfikowany przez Polskę 18 czerwca 1977 r.¹¹

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹² sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona późniejszymi Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2, w art. 11 ust. 1 i 2, postanawia, że każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się włącznie z prawem do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów. Swoboda stowarzyszania się została doprecyzowana w orzecznictwie Europejskiej Komisji i Trybunału Praw Człowieka¹³. Kierunek orzecznictwa jest stabilny i jednoznacznie stwierdza, że swoboda stowarzyszania się oznacza, że każda osoba może się łączyć z innymi bez ingerencji państwa w celu osiągnięcia określonego celu. Negatywnym aspektem jest stanowisko, że jednostka (osoba) nie ma prawa nabycia członkostwa konkretnego stowarzyszenia, a stowarzyszenie nie ma obowiązku przyjąć jej lub zgodzić się na pozostanie członkiem. Prezentowana jest teza, że obowiązkowy wpis do rejestru i poddanie się ustanowionym przez stowarzyszenia regułom nie ogranicza prawa zagwarantowanego w art. 11 konwencji.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁴ w art. 12 przyznaje każdemu prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz stowa-

¹⁰ Bliżej E.J. O s m a ń c z y k, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1982, s. 117.

¹¹ Dz.U. Nr 38, poz. 167 i 168.

¹² Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., z 1995 r. Nr 36, poz. 175 i 177.

¹³ M.A. N o w i c k i, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 363-364, poz. 1464, 1465 i 1471.

¹⁴ Dz.Urz. WE C 364, z 18.12.2000, s. 1.

rzyszania się na wszystkich szczeblach. Podobnie art. 5 Europejskiej Karty Społecznej sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.¹⁵ postanawia, że strony zobowiązują się, iż ustawodawstwa krajowe nie będą naruszać zasady swobody pracowników i pracodawców do tworzenia wszelkich organizacji w celu ochrony interesów ekonomicznych i społecznych.

Komisja Wspólnot Europejskich (KWE) przedłożyła wniosek do Rady Europy, ustanawiający na lata 2007-2013 szczegółowy program „Prawa podstawowe i obywatelstwa” jako część ogólnego programu „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, którego celem jest, w myśl art. 2, dostosowanie istniejących w państwach członkowskich systemów prawnych do rzeczywistości, w której Unia Europejska stanowi terytorium bez kontroli granicznej, gdzie obowiązuje jedna waluta oraz zasada swobodnego przepływu osób, usług, towarów i kapitału. Zakłada się rozszerzanie kontaktów między organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej a pozostałymi korporacjami prawniczymi i wspieranie szkoleń dla przedstawicieli tego środowiska.

Zgodnie z art. 7 KWE, program jest otwarty dla instytucji, organizacji publicznych i prywatnych organizacji zawodowych, przedstawicieli środowisk prawniczych, a także dla organizacji pozarządowych działających w państwach członkowskich. Program nie wymienia w pojęciu środowisko prawnicze *stricte* zawodu notariusza, ale w drodze wykładni celowościowej można dojść do wniosku, że mieści się on w tej definicji jako jeden z przedstawicieli zawodów związanych *sensu largo* z sądownictwem w dziedzinie prawa cywilnego¹⁶.

Propozycja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy o usługach na rynku wewnętrznym z dnia 13 stycznia 2004 r.¹⁷ zakłada

¹⁵ Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

¹⁶ Bliżej *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiający na lata 2007-2013 program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”*, Dokument KOM 2005, nr 122.

¹⁷ Projekt dyrektywy został przedstawiony przez Komisję Wspólnot Europejskich SEC (2004/21); patrz także *Projekt opinii Komisji prawnej w sprawie projektu dyrektywy*, Bruksela 2004; A. S ł o j e w s k a, *Polska poprze kompromis w usługach*, Rzeczpospolita z dnia 25-26 marca 2006 r., nr 72; t e j ż e, *Usługi w Unii nie dla wszystkich*, Rzeczpospolita z dnia 4 kwietnia 2006 r., nr 80; również Dyrektywa Rady Nr 2003/8/WE z 27.1.2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach transgranicznych przez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sprawach o tym charakterze (Dz.Urz. L 26/41 z 31.01.2003 r.) przewiduje w pkt 21,

wyeliminowanie przeszkód w zakładaniu przedsiębiorstw przez usługodawców, swobodny przepływ usług między państwami członkowskimi oraz zapewnia usługodawcom i usługobiorcom bezpieczeństwo prawne. W prawie unijnym przyjęty jest podział na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i usługi użyteczności publicznej. Przedstawiona dyrektywa nie dotyczy usług użyteczności publicznej, ponieważ brak jest podstawy prawnej. Zgodnie zaś z poprawką drugą pkt 9b dyrektywy w wersji z dnia 17 lutego 2005 r., nie dotyczy ona działalności zawodów, które w sposób ciągły lub czasowo związane są bezpośrednio i specyficznie ze sprawowaniem władzy publicznej. Do nich zaliczono również notariuszy. Sposób wykonywania zawodu prawnika w państwach członkowskich jest określony w dyrektywach sektorowych, a mianowicie Dyrektywie Rady Nr 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r., mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług, oraz Dyrektywie Nr 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r., mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych. Swobodne świadczenie usług regulują postanowienia art. 49-55 TWE. W myśl zasad prawa wspólnotowego każdy zawód prawniczy jest zaliczony do tych, do których odnoszą się dyrektywy sektorowe względnie do tych, do których mają zastosowanie przepisy prawa wspólnotowego mówiące o zasadach równego traktowania i wzajemnego uznawania dyplomów (w warunkach polskich adwokat i radca prawny). Notariusz jest zaliczany do zawodu prawniczego wykraczającego poza zakres równego traktowania i swobody przedsiębiorczości, ponieważ jest związany z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 45 TWE.

ze pomoc prawna może być udzielona w sprawach tradycyjnego procesu oraz pozasądowej formy postępowania jak rozprawa ugodowa, jeżeli przewiduje ją prawo lub jest wskazana przez sąd; K. Żaczekiewicz-Zborska, *Swoboda, ale nie dowolność*. Rozmowa z W. Katnerem, *Gazeta Prawna* z dnia 3 kwietnia 2006 r., nr 66; E. Balcerowicz, E.P. Kozłowski, J. Łaszek, *Deregulacja rynku produktów, usług i nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 55 i nast.; J. Tallineau, *Zawody publicznego zaufania w prawie wspólnotowym oraz prawodawstwie państw członkowskich (zawody prawnicze i związane z nimi instytucje samoregulujące)*, opinia prawna, zamówienie nr 047, Warszawa 2003.

Stowarzyszenia i samorządy zawodów prawniczych

Osoby wykonujące zawody prawnicze *sensu largo* zorganizowane są w licznych niejednolitych formach prawnych. Występują zarówno w warunkach krajowych, jak i bilateralnych oraz wielopodmiotowych międzynarodowych. Przeważają jednak stowarzyszenia działające jako jedyny podmiot korporacyjny, jak np. w Japonii, względnie równoległe z przymusową ustawowo uregulowaną korporacją. Z tą formą organizacyjną spotykamy się również w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Wówczas stowarzyszenia wspomagają samorząd zawodowy w ramach celów i zadań określonych w swoich statutach¹⁸. Zgodzić się należy z poglądem prezentowanym w doktrynie, że przesłanką decydującą o wyróżnieniu zawodów zaufania publicznego jest ich *quasi*-misyjność oraz dystansowanie się do kryterium zysku, gdyż wykonują czynności w celu zaspokojeniu interesu publicznego¹⁹. Wynika stąd, że interes publiczny stanowi samodzielną kategorię pojęciową, czego przykładem są propozycje rozszerzenia zakresu czynności notarialnych o niesporne sprawy rozpoznawane w sądach, przedstawione na podstawie sugestii Komisji Europejskiej w „Zielonej Księdze o dziedziczeniu i testamentach” w celu usprawnienia wymiaru sprawiedliwości, a nie dla osiągnięcia określonych dochodów, które są stosunkowo niskie w świetle rozstrzygnięć przyjętych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych²⁰.

Zwykle samorządy wyposażane są przez państwo w funkcje władcze, służące im do spełniania zadań publicznych. Dotyczy to w szczególności zawodów prawniczych zaufania publicznego, które z mocy ustawy są obowiązane do ścisłej współpracy z państwem sprawującym nadzór ustawowy nad wykonywaniem zadań zleconych przez prawo²¹. Funkcje

¹⁸ Bliżej M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Materiały z Konferencji...*, s. 25-31. Autor słusznie zauważył, że nie ma legalnej definicji i katalogu osób zaufania publicznego. Powszechnie przyjmuje się, że decyduje o tym poziom deontologiczny i trwała spójność organizacyjna danego zawodu.

¹⁹ W.J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego...*, s. 19-24.

²⁰ Dz.U. Nr 167, poz. 1398. A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych*, wyd. 5, Warszawa 2006, s. 22 i nast.

²¹ Patrz A. Oleszko, *Nadzór nad notariatem*, Rejent 1993, nr 7, s. 9-32; tenże, *Ustrojowy i procesowy charakter samorządu notarialnego w świetle prawa o notariacie oraz kodeksu postępowania administracyjnego*, Rejent 1999, nr 8, s. 78-89; W. Saliński, *Pozycja notariusza w systemie organów ochrony prawnej*, Rejent 2001, nr 5,

władcze w licznych przypadkach są także zlecane w ustawach stowarzyszeniach, do których przynależność jest obowiązkowa. W stowarzyszeniach, których celem jest prezentowanie interesów danych grup zawodowych i ochrona ich interesów ekonomicznych, przybierają rolę związków zawodowych.

W Polsce samorząd notarialny *sensu proprio* został unormowany w rozdziale 4 (art. 26-41) ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²² w okresie obowiązywania art. 84 Konstytucji uchwalonej przez Sejm 22 lipca 1952 r., wielokrotnie nowelizowanej²³. Zezwalał on obywatelom na zrzeszanie się w celu rozwoju aktywności gospodarczej. Zakazane było jednak tworzenie zrzeszeń i udział w nich, jeżeli ich cel lub działalność godziły w ustrój społeczny lub porządek prawny. Okoliczności te przesądziły, że ustawa – Prawo o notariacie nie definiuje celów, do jakich powołuje się samorząd notarialny. Ogranicza się tylko do określenia zadań ustawowo przypisanych jego organom. Samorząd tworzony jest przez notariuszy, którzy na potrzeby tych organów opłacają składki w wysokości ustalonej corocznie przez Krajową Radę Notarialną.

Dopiero art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁴ postanowił, że w drodze ustawy można tworzyć samorzady reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Mają one sprawować pieczęć nad należytych ich wykonywaniem w granicach interesu publicznego. Można także w drodze ustawy tworzyć inne rodzaje samorządów, ale nie mogą one naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Do samorządu notarialnego odnoszą się zatem dyspozycje zawarte w art. 17 ust. 1 Konstytucji, bowiem notariusz wykonuje zawód zaufania publicznego, co wynika z postanowienia art. 2 § 1 pr. o not., i korzysta z ochrony

s. 80-95; R. S z t y k, *Ewolucja notariatu polskiego w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej*, Rejent 1998, nr 4, s. 116-139; t e n z e, *Funkcja publiczna notariatu*, Rejent 1994, nr 12, s. 49-70.

²² Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 ze zm.

²³ Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.; art. 77 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) utrzymał w mocy przepis art. 84 Konstytucji z dnia 22 lipca 1952 r.

²⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

przysługującej funkcjonariuszowi publicznemu. Jest także w myśl prawa karnego funkcjonariuszem publicznym i osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu art. 115 § 19 w zw. z § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Okoliczność ta sprawia, że jego prywatność może być w pewnych przypadkach przedmiotem ingerencji dla dobra wspólnego. Musi to być jednak dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z zachowaniem należytej oceny przesłanek, które przemawiają za taką interwencją²⁵. Można więc w drodze wykładni dojść do wniosku, że samorząd notarialny spełnia dwie funkcje²⁶:

1) reprezentacyjną, którą mogą wykonywać również dobrowolne stowarzyszenia zawodowe i

2) sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu, co może być spełniane tylko przez samorządy notarialne.

Są to obowiązki publiczne, np. sądownictwo dyscyplinarne oraz wykonywanie nadzoru nad działalnością notariuszy. Nadzór nad notariuszami i organami samorządu notarialnego pełni Minister Sprawiedliwości osobiście lub za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych albo przez wyznaczone osoby. W Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i nie-

²⁵ Teza wyroku TK z dnia 20 marca 2006 r. K 17/05, Dz.U. Nr 49, poz. 358, postanawia, że art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji; patrz bliżej A. Mącznyński, *Konstytucyjne podstawy prawa do godności i prawa do prywatności*, wystąpienie na 26 Międzynarodowej Konferencji Ochrony Prywatności i Danych Osobowych, która odbyła się 14-16 września 2004 r. we Wrocławiu, <http://www.istpa.org> (5.06.2006 r.); A. Łukaszevič z, *Trzecia władza także powinna się tłumaczyć*, Rzeczpospolita z dnia 4-5 marca 2006 r., nr 53; podanie w materiale prasowym nieprawdziwych informacji dotyczących osób sprawujących funkcje publiczne uzasadnia żądanie ochrony dóbr osobistych, w myśl tezy wyroku Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2005 r. I CK 204/05, Biuletyn SN 2006, nr 2, s. 11.

²⁶ H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Materiały z Konferencji...*, s. 33-38; A. Kawałwaś, *Zawód zaufania publicznego*, Rzeczpospolita z dnia 3 października 2002 r., nr 231; także J. Jacyszyn, *Pojęcie wolnego zawodu*, Przegląd Prawa Handlowego 2000, nr 10, s. 1-17; K. Wojtczak, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Materiały z Konferencji...*, s. 39-47. Autorka podaje genezę pojęcia wolnego zawodu i stwierdza, że pojawiło się ono w prawie przemysłowym z 1927 r. i w Kodeksie handlowym z 1934 r.

których innych ustaw w sprawie nowelizacji trzech ustaw korporacyjnych w zakresie uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości nad samorządami. W ten sposób następuje podział kompetencji na sprawy z dziedziny administracji publicznej, które przekazuje się samorządowi jako podmiotowi wyposażonemu we władztwo publiczne, oraz na sprawy wewnątrzorganizacyjne, odnoszące się tylko do korporacji²⁷. Do tych ostatnich zaliczyć należy ustalanie zasad postępowania i uchwalanie kodeksów etycznych²⁸.

Ustawodawca jest władny zastosować remedium i uszczuplić zakres działalności samorządu zawodowego w razie niewykonywania tych obowiązków i preferowania interesów korporacyjnych. Sytuacja taka nie zaistniała w notariacie, chociaż wystąpiły drobne uchybienia, które można było zlikwidować w drodze nowelizacji obowiązujących przepisów. Dotychczasowe przepisy wymagają aktualizacji i modyfikacji, niezbędnych w związku z restrukturyzacją społeczno-gospodarczą, o co wcześniej postulowano w licznych publikacjach.

Sądy dyscyplinarne²⁹ prowadzone przez samorząd wykonują swoje obowiązki rzetelnie i terminowo, a wysokość kar jest adekwatna do do-

²⁷ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1990 r. III AZP 11/90, OSNCP 1991, nr 4, poz. 49, stwierdza, że rozstrzygnięcie samorządu zawodowego, w tym przy-padku adwokackiego, w sprawach indywidualnych podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

²⁸ Zob. A. D r y s z e l, *Nie mieszajmy prawa z moralnością*. Wywiad z A. Zollem Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Przegląd z dnia 17 stycznia 2006 r.

²⁹ A. Ł u k a s z e w i c z, *Sąd powszechny ma zastąpić korporacyjne*, Rzeczpospolita z dnia 18-19 marca 2006 r., nr 66; t e n ż e, *Korporacje nie chcą jednego sądu dyscyplinarного*, Rzeczpospolita z dnia 1 grudnia 2005 r., nr 280; zob. także T. P i e t r y g a, *Nadciaga antykorporacyjna kruczjata*, Gazeta Prawna z dnia 24-26 marca 2006 r., nr 60 oraz K. S o b c z a k, *To zamach na prawniczy samorząd*, Rzeczpospolita z dnia 23 marca 2006 r., nr 70; L. G a r d o c k i, *Zawody prawnicze pod kontrolą prokuratury*, Rzeczpospolita z dnia 3 kwietnia 2006 r., nr 79; A. R e d e l b a c h, *Konieczność i kierunki zmian ustawy – Prawo o notariacie*, Rejent 2003, nr 3, s. 13 i nast.; patrz także Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 575 z dnia 29 marca 2006 r.; A. M a c z y Ń s k i, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Księga XX-lecia Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 79 i nast.; Ż. S e m p r i c h, *Trybunał Konstytucyjny ostrzega świat polityki*, Rzeczpospolita z dnia 6 kwietnia 2006 r., nr 82; t e j ż e, *Dyskusja o konstytucji toczy się poza środowiskiem naukowym*, Rzeczpospolita z dnia 5 czerwca 2006 r., nr 130; J. K r o n e r, *Dwadzieścia lat osądzania prawa*. Rozmowa z prezesem

wodnionego przewinienia zawodowego. Nadzór nad notariuszami wykonywany jest poprawnie i zgodnie z zatwierdzonym programem wizytacji przez grono doświadczonych i prezentujących dużą wiedzę notariuszy. W tych okolicznościach zasadnicze wątpliwości budzą projekty Ministerstwa Sprawiedliwości pozbawiania samorządu jego ustawowych uprawnień i obowiązków. Bulwersuje propozycja radykalnych zmian modelowych w projekcie nowej Konstytucji RP³⁰, opracowanym przez Prawo i Sprawiedliwość. Przewiduje on w art. 30, że obywatelom przysługuje wolność zrzeszania się i tworzenia fundacji, natomiast ustawa określi zakres i tryb ich rejestracji. Zgodnie z brzmieniem art. 36, każdemu przysługuje wolność wyboru i wykonywania zawodu. W razie gdy ustawa uzależni wykonywanie zawodu zaufania publicznego od spełnienia określonych warunków, będą one ustalane wyłącznie przez organy państwowe na zasadach i w trybie w niej określonym. W przypadku gdy warunkiem jest odbycie odpowiedniego szkolenia, ustawa powinna powierzyć jego prowadzenie właściwemu organowi państwowemu i określić kryteria, tryb oraz wysokość opłat. Również szczegółowo uregulowano sprawę nadzoru, który może być powierzony w granicach ustawy samorządowi zawodowemu, do którego przynależność jest obowiązkowa. Precyzyjne określenie tylko kryteriów zawodu zaufania publicznego odbiega od tradycyjnych zasad procesu prawotwórczego i stwarzać może trudności interpretacyjne przy redagowaniu ustaw traktujących o tych zawodach³¹. Utrzymano bowiem zasadę, że przepisy Konstytucji stosuje się

Trybunału Konstytucyjnego M. Safjanem, Rzeczpospolita z dnia 22 maja 2006 r., nr 118; J. P a r a d o w s k a, J. Ż a k o w s k i, *Odwrócone społeczeństwo*. Rozmowa z M. Safjanem, *Polityka* z dnia 3 czerwca 2006 r., nr 22, s. 122.

³⁰ A. J a n k o w s k i, *Trybunał nigdy nie będzie posłuszny politykom*. Rozmowa z M. Safjanem prezesem Trybunału Konstytucyjnego, *Gazeta Prawna* z dnia 29 marca 2006 r., nr 63. M. Safjan twierdzi, że Konstytucja „nieźle sprawdza się w praktyce”. Stworzyła podstawy państwa prawnego i „uporządkowała najbardziej istotne mechanizmy, które zapewniają funkcjonowanie państwa prawnego”. Uważa, że można rozpatrzyć ewentualną zmianę niektórych jej postanowień; także J. K r o n e r, *Gdy polityka wkracza do sądu, prawo ma się kiepsko*. Rozmowa z M. Safjanem, Rzeczpospolita z dnia 13 lutego 2006 r., nr 37.

³¹ Bliżej analiza wypowiedzi TK dotycząca zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2005, wyd. 4, s. 32 i nast., opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego przy

bezpośrednio, chyba że co innego wynika z jej treści. Trzeba mieć na uwadze, że ustawowe wytyczne do treści aktu muszą być uwzględnione, przede wszystkim zaś aspekt podmiotowy, przedmiotowy i treściowy ustaw traktujących o zawodach zaufania publicznego³².

Zaniepokojenie budzi projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, opracowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości w wersji z dnia 7 marca 2006 r.³³ Dotyczy on także notariuszy, asesorów i aplikantów notarialnych. Założeniem podstawowym jest wyłączenie samorządu notarialnego z prowadzenia postępowania dyscyplinarnego i powierzenie go sądom dyscyplinarnym, którymi w I instancji są sądy apelacyjne, zaś w II Sąd Najwyższy. W art. 5 ust. 1 zakłada się, że do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych w sądach apelacyjnych I instancji tworzy się wydziały dyscyplinarne. W wyniku tego uniemożliwi się należyte sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu notariusza. Projektodawca nie jest w swych założeniach konsekwentny, ponieważ nadal utrzymuje w mocy część przepisów zawartych w prawie o notariacie. Uchybienie to stanowi wadę legislacyjną spotykaną przy tworzeniu ustaw, godzi w zasadę przejrzystości i spójności aktu prawnego.

Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało dalsze zmiany przepisów o zawodach zaufania publicznego, zapoczątkowane ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych

współpracy I. Chojnackiej; także opracowanie A. Czarnockiej, *Kontrola konstytucyjności ustaw – Trybunał Konstytucyjny a sądy*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2002, s. 2 i 26, wybór tez orzeczeń TK z lat 1998-2001; A. Podleśna, *Jakość prawa zależy od legislatora*, *Gazeta Prawna* z dnia 5 kwietnia 2006 r., nr 68.

³² Patrz R. Bugnicki, *Konstytucja to nie tylko polski problem*, *Rzeczpospolita* z dnia 17 marca 2006 r., nr 65. W artykule powołano się na I.W. Tkaczyńskiego, który uważa, że aktualna Konstytucja jest za długa i zbyt szczegółowa.

³³ I. Lewandowska, *Jak twój prawnik odpowie za swój błąd*, *Rzeczpospolita* z dnia 7 marca 2006 r., nr 645/56, dodatek *Dobra Firma*, s. 7-8; M. Wojtuch, *Najważniejsi są niezawisli sędziowie*. Rozmowa z S. Dąbrowskim przewodniczącym Krajowej Rady Sądownictwa, *Gazeta Prawna* z dnia 29 marca 2006 r., nr 63; M.A. Nowicki, *Intencje są dobre, metoda nie najlepsza*, *Rzeczpospolita* z dnia 29 marca 2006 r., nr 75; K. Sobczak, *To będzie koniec samorządu zawodowego*, *Rzeczpospolita* z dnia 31 marca 2006 r., nr 77; tenże, *Minister ogranicza samorząd*. Rozmowa z S. Rymarem prezesem Naczelnej Rady Adwokackiej, *Rzeczpospolita* z dnia 30 marca 2006 r., nr 76.

innych ustaw³⁴, która wyłącza kompetencje samorządu notarialnego przy naborze aplikantów notarialnych i rozszerza krąg osób mogących zostać notariuszami. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2006 r. K 6/06³⁵ orzekł, że przedmiotowa ustawa jest zgodna z art. 118 ust. 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Stwierdził jednocześnie, że art. 1 pkt 5 lit. b tej ustawy, w zakresie w jakim pozbawił samorząd adwokacki wpływu na ustalenie zasad składania egzaminu adwokackiego odpowiedniego do sprawowanej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Niezgodność przepisów ustawy z Konstytucją stwierdził w sześciu przypadkach, zaś cztery tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2006 r. W pozostałym zakresie postępowanie umorzył, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W bardzo obszernym uzasadnieniu TK przedstawił przekonywującą argumentację o słuszności podjętego orzeczenia. Powołał przy tym swoje poprzednie orzeczenia, w których rozważał kwestie występujące w tej sprawie. Wynika z nich, że Konstytucja RP nie gwarantuje ani nie wyznacza granic działania adwokatom i innej prawniczej grupie zawodowej, pozostawiając te kwestie ustawom. Dla niniejszych rozważań decydujące znaczenie ma teza, że piecza samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego powinna być sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Interes ten nie może być utożsamiany z interesami korporacji i jej członków. Zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług, w związku z czym weryfikacja przygotowania do zawodu i nabór nie mogą podlegać nieograniczonej swobodzie rynkowej, bez jakiegokolwiek regulacji oraz wymogów profesjonalnych i etycznych. Daleko idący obiektywizm uzasadnienia znalazł swój wyraz w stwierdzeniu, że otwarcie zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności usług prawnych jest pożądany. Orzeczenie odnosi się wprawdzie do adwokatów, jednakże *per analogiam* można je odnieść w niektórych sytuacjach i do

³⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1417; patrz także A. Malinowski, P. Pietryga, *Jaka będzie przyszłość*, Gazeta Prawna z dnia 2-4 czerwca 2006 r., nr 107; M. Filipowska, *XIII Ogólnopolskie Dni Prawnicze. Wystarczą wysokie kwalifikacje i obiektywne postępowanie dyscyplinarne*, Rzeczpospolita z dnia 22 maja 2006 r., nr 118; M. G o m o ł a, *Koniec korporacji?* Newsweek 2006, nr 20, s. 26.

³⁵ Dz.U. Nr 75, poz. 529.

notariuszy. Dogłębna znajomość zagadnień i problemów związanych z wykonywaniem obowiązków przez prawnicze zawody zaufania publicznego, prawidłowa i obiektywna wykładnia praw i obowiązków samorządu zawodów zaufania publicznego, wynikająca z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, sprawiły, że orzeczenie zasługuje w całej rozciągłości na aprobatę. Z uzasadnienia projektowanej nowelizacji tej ustawy wynika, że jej celem jest wprowadzenie przejrzystych i jednolitych przepisów dotyczących uprawnień nadzorczego Ministra Sprawiedliwości w stosunku do trzech korporacji prawnych, szczególnie w stosunku do korporacji adwokackiej i radcowskiej. Stwierdza się przy tym, że w stosunku do notariatu uprawnienia Ministra Sprawiedliwości zostały przejrzysto określone zarówno w prawie o notariacie (art. 42 w zw. z art. 47 i 48), jak i w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego³⁶. Należy przy tym zwrócić uwagę, że od chwili reprivatyzacji notariatu Ministerstwo Sprawiedliwości nie opracowuje w ogóle materiałów problemowo-analitycznych na tle praktyki notarialnej ani też nie ustala planu siedzib kancelarii notarialnych (§ 11 pkt 3 i 4 rozporządzenia). Opracowywane wcześniej analizy były niezwykle użyteczne i pozwalały na wyeliminowanie pomyłek i błędów. Podjęcie czynności związanych z ustalaniem siedzib kancelarii notarialnych usprawniłoby obsługę prawną społeczeństwa. Zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 17 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2005 r.³⁷, sprawowanie nadzoru przypisano Departamentowi Organizacyjnemu.

Pierwszy i do tej pory jedyny „Raport o stanie notariatu”, opracowany przez Wydział Notariatu Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 22 listopada 1982 r.³⁸, szczegółowo określił funkcję notariatu, zakres jego działania, pozycję prawną notariuszy, zasadę wynagrodzenia notariuszy i pracowników, współpracę z organami administracji państwowej i bankami.

³⁶ Dz.U. Nr 42, poz. 188.

³⁷ Załącznik do Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 grudnia 2005 r., nr 134/05/DO.

³⁸ Raport został opracowany przez zespół pod kierownictwem głównego specjalisty H. Brudzyńskiego.

Ponadto dokonano w nim oceny nadzoru, poziomu kadry notarialnej, doksztalcania zawodowego i samokształcenia notariuszy oraz pracowników administracyjnych. Ustalenia te opatrzone wnioskami i uwagami, których realizacja przyczyniła się w zasadniczy sposób do ujednoczenia praktyki notarialnej. Raport został upubliczniony i każdy notariusz mógł się z nim zapoznać. Niezależnie od tego, sporządzane były tematyczne analizy czynności notarialnych, z którymi spotykano się przy współpracy z sądem, jak np. „*Rewizja w postępowaniu wieczystoksięgowym na tle praktyki notarialnej i sądowej*”³⁹, przedstawiająca obiektywnie i rzetelnie przyczyny jej powstania. Wskazywano przy tym na sposoby uniknięcia nieprawidłowości oraz na wadliwość rozwiązań prawnych. Niestety, tych walorów nie prezentuje coroczna ocena stanu notariatu, składana Ministrowi Sprawiedliwości przez KRN (art. 40 § 2 pr. o not.). Ogranicza się ona jedynie do omówienia danych statystycznych natury ogólnej. Nie przedstawia problemów w pracy notariusza spowodowanych ułomnym stanem prawa, powodującym trudności interpretacyjne w rozstrzyganiu konkretnych przypadków. Nie inicjuje również nowych rozwiązań ustawowych ani nie przekazuje spostrzeżeń z nadzoru i orzecznictwa dyscyplinarnego odnośnie do przestrzegania prawa zasad etycznych.

Wracając do projektu ustawy, należy podkreślić, że skrócono do trzech miesięcy wniesienie przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego wniosków o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu notarialnego. We wszystkich trzech samorządach zawodowych wprowadzono zasadę powoływania przez Ministra Sprawiedliwości zespołów do układania tematów i pytań na egzaminy zawodowe. Nałożono na rady izb notarialnych obowiązek dostarczenia w terminie 7 dni listy osób, które zakończyły aplikację, właściwej terytorialnie komisji i Ministrowi Sprawiedliwości. Dopuszczono możliwość korzystania podczas zawodowego egzaminu ustnego z przepisów aktów prawnych udostęp-

³⁹ H. Brudzyński, *Rewizja w postępowaniu wieczystoksięgowym na tle praktyki notarialnej i sądowej*, Nowe Prawo 1981, nr 10-12, s. 168-180. Na podkreślenie zasługuje fakt złożenia przez KRN do Trybunału Konstytucyjnego wniosku K 9/06 o zbadanie zgodności art. 35 w zw. z art. 37 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzeniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu z art. 2 i art. 42 Konstytucji RP.

nionych przez komisję. W wyniku zaproponowanej zmiany art. 76 § 2 pr. o not. o asesurę ubiegać się może każdy, kto zdał egzamin notarialny. Rozszerzono uprawnienia Ministra Sprawiedliwości przy postępowaniu dyscyplinarnym przez możliwość wglądu do akt i prawo żądania informacji o jego przebiegu, a także prawo żądania akt spraw. Przysługuje mu także prawo odwołania od orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego do Wyższego Sądu Dyscyplinarnego w terminie 14 dni od otrzymania orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

Niesłusznie przywrócono poprzednio obowiązującą zasadę o odwołaniu notariusza, który ukończył 70 lat życia (art. 16 § 1 pkt 2a), co świadczy o braku koncepcji ustawodawcy w tej sprawie⁴⁰. Odniesienie się do regulacji obowiązującej w stosunku do innych zawodów prawniczych nie znajduje racjonalnego uzasadnienia zarówno w prawodawstwie krajowym, jak i obowiązującym w Unii Europejskiej. W państwach członkowskich przeważa regulacja prawna o fakultatywnej możliwości odwołania go z chwilą osiągnięcia tej granicy wieku, a nawet jego przedłużenia do 75 lat życia. Jest ona sprzeczna z ogólną tezą o małej ilości notariuszy. Mogliby oni wykonywać dalej swe czynności i wykorzystać dla dobra społeczeństwa bogate doświadczenie i wiedzę.

Do wprowadzenia radykalnych zmian w ograniczeniu uprawnień samorządu notarialnego nie upoważniały analizy i opinie przedstawione w prasie o wykonywaniu przez wolne zawody swoich obowiązków⁴¹. Opracowania te powstały w okresie obniżenia *ethosu* zawodów prawniczych i nie uwzględniały faktu, że pomyłki i drobne niedociągnięcia mogą wystąpić nawet w dobrze zorganizowanym i funkcjonującym państwie prawnym. Powinny być jednak sporadyczne i należałoby wyciągnąć z nich odpowiednie wnioski. Nic nie zwalnia prawnika z ustawicznego kształcenia się i stania się „elastycznym i ustawicznie otwartym na nowe zjawiska

⁴⁰ Patrz I. Walencik, *Minister będzie miał korporację na oku*, Rzeczpospolita z dnia 21 marca 2006 r., nr 68.

⁴¹ Opracował G. Czubek, i P. Kosiewski, *Zawody prawnicze – kryzys zaufania*, Tygodnik Powszechny z dnia 20 października 2002 r., nr 42; zapis dyskusji zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego i redakcję Tygodnika Powszechnego, a także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Departament Analiz Rynku, *Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów*, Warszawa 2004.

i idee⁴². Ma to szczególne znaczenie wobec zalewu ilości przepisów, w tym nie zawsze dobrze opracowanych i wywołujących trudności interpretacyjne. Zwraca na to uwagę „Raport Rady Legislacyjnej” z dnia 16 stycznia 2006 r.⁴³, który wymienia podstawowe przyczyny błędów przy tworzeniu prawa, a mianowicie: inflację prawa, czyli nadregulację, formułowanie przepisów w sposób niejasny i nieprecyzyjny, dokonywanie zmian aktów prawnych, które nie są zsynchronizowane z innymi przepisami, dokonywanie częstych zmian niezgodnych z innymi ustawami, a nadto brak odpowiedniego *vacatio legis*, naruszenie praw nabytych oraz niewłaściwe i zbyt częste posługiwanie się zasadą odesłań.

Ustawowe ograniczenia w obrocie prawnym nieruchomościami powodujące utrudnienia w sporządzaniu czynności notarialnych są wynikiem nieprzemyślanej koncepcji ustawodawcy. Przykładem tego jest:

1. Ustanowienie dla Agencji Nieruchomości Rolnych wykonywania w imieniu państwa prawa pierwokupu przy sprzedaży i prawa wykupu przy pozostałych czynnościach odnoszących się do nieruchomości rolnych, w razie spełnienia się warunków przewidzianych w art. 3 ust. 4 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Nie spełniło to oczekiwań odnośnie do wykonania zadań w kształtowaniu ustroju rolnego. Przez rok działania ustawy do Agencji wpłynęło około 74,5 tys. wypisów aktów notarialnych. Obejmowały one nieruchomości o powierzchni 112 tys. ha, z czego tylko 18% umów odnosiło się do nieruchomości powyżej 1 ha. W tym czasie Agencja złożyła 60 notarialnych oświadczeń o wykonaniu prawa pierwokupu i skorzystaniu z prawa wykupu nieruchomości o łącznej powierzchni 1572 ha i wartości 8684 tys. zł. Zdecydowana większość umów zawierała przeniesienie własności nieruchomości o powierzchni poniżej 1 ha (75%). Znaczna

⁴² Patrz M. S a f j a n, *Rola prawnika we współczesnym świecie*, wystąpienie z dnia 03.03.2003 r. podczas uroczystości zorganizowanej przez redakcję Rzeczypospolitej z okazji ogłoszenia rankingu kancelarii prawniczych.

⁴³ Opracował K. N a l a s k o w s k i, *Nieprawidłowości w sferze tworzenia prawa*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002; S. W n u k o w s k a, *Na czym polega dobra legislacja*, [w:] *Materiały z Konferencji. Legislacja w praktyce*, Warszawa 2002, s. 14-28; A. Ł u k a s z e w i c z, K. S o b c z a k, *Kodeksy powinni tworzyć prawnicy, a nie politycy*, Rzeczpospolita z dnia 10 marca 2006 r., nr 59; B. Z i e m i a n i n, *Przepis nie jest lekarstwem na wszystko*, Rzeczpospolita z dnia 10 marca 2006 r., nr 59; J. K r o n e r, *Odziedziczone zaległości*, Rzeczpospolita z dnia 9 marca 2006 r., nr 58.

część z nich utraciła charakter rolny i nie były przedmiotem zainteresowania ze strony Agencji. Przekazywanie zawiadomień o sporządzonych w tak szerokim zakresie umowach jest wynikiem utraty ważności z dniem 1 stycznia 2004 r. planów zagospodarowania przestrzennego. Fakt ten powoduje, że grunty niezabudowane są uznawane jako nieruchomości rolne. Nie została doprowadzona do skutku propozycja Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2004 r. zdefiniowania na użytek ustawy pojęcia nieruchomości rolnej przez określenie jej obszaru do powierzchni minimalnej 1 ha. Przeciwnicy tej propozycji wychodzili z założenia, że przepis będzie martwy, ponieważ w obrocie nastąpi podział nieruchomości na działki poniżej tej powierzchni, które będą zbywane jako nieruchomości nierolne, niepodlegające przepisom ustawy. Niedoskonałość rozwiązania prawnego przyjętego w ustawie⁴⁴ dostrzega Agencja Nieruchomości Rolnych skoro czyni sugestię dokonania wykładni rozszerzającej krąg osób bliskich zbywcy nieruchomości na osoby bliskie nabywcy nieruchomości rolnej, czyli przepis ten działając także w odwrotnej sytuacji, wyłączałby w większym rozmiarze prawo pierwokupu i złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 5 pkt 2 i art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. b ustawy). Chodzi o to, żeby zasady miały zastosowanie, gdy dziecko rodzeństwa jest zbywcą, a nabywcą rodzeństwo ojca lub matki dziecka względnie gdy stronami umowy są zstępni rodzeństwa. W obu przypadkach obowiązuje definicja osoby bliskiej wyrażona w art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Propozycja ta nie znajduje uzasadnienia, ponieważ wykracza poza regulację ustawową i może być zrealizowana jedynie w drodze nowelizacji ustawy.

2. Nieprecyzyjność postanowień cytowanej ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, które spowodowały trudności interpretacyjne również w praktyce notarialnej. Spotkały się także z negatywną reakcją ze strony grona posłów, którzy wnieśli do Sejmu dwa projekty jej nowelizacji. Projekt ustawy z dnia 26 stycznia 2006 r. (druk sejmowy nr 422) zawiera propozycję uchylenia art. 134,

⁴⁴ Dz.U. Nr 64, poz. 592; szerzej *Raport o Agencji Nieruchomości Rolnych i Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2005, s. 40 i nast., oprac. przez Ministerstwo Skarbu Państwa, Departament Reprywatyzacji i Udostępnienia Akcji; także pismo Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 22 maja 2006 r. ZI/0245-18/8/442/06/SZ, skierowane do Krajowej Rady Notarialnej o zajęcie stanowiska.

w wyniku czego zostanie utrzymany w mocy art. 97 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, przyznający zwolnienie powodowi z kosztów sądowych w sprawach o naprawę szkód górniczych i przesunięcie obowiązków ich ponoszenia na przedsiębiorcę. Z kolei projekt ustawy z dnia 15 lutego 2006 r. (druk sejmowy nr 447) wnosi także o uchylenie omawianego art. 134, a nadto art. 35 o obowiązku uiszczania opłaty podstawowej w kwocie 30 zł wyłącznie od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w sprawach z zakresu prawa pracy. Opłata stosunkowa obowiązuje natomiast w sprawach, których wartość przedmiotu sporu przekracza 50 tys. zł. W wyniku nowelizacji zostanie utrzymana zasada najszerszego dostępu pracowników do sądu pracy. Kolejny projekt zmiany ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 7 marca 2006 r., druk sejmowy nr 506, proponuje zwolnienie gmin, związków międzygminnych, powiatów, związków powiatów oraz samorządów województw z obowiązku uiszczenia opłat sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.

Wystąpiły także kontrowersje w interpretacji art. 46 ustawy. Postanawia on, że od wniosku o wykreślenie wpisu pobiera się połowę opłaty pobranej od wniosku o wpis. Niedokładność tego sformułowania spowodowała, że część sądów uważa, że należy pobierać połowę opłaty obowiązującej przy wpisie, czyli pod rządem obowiązującego § 36 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych⁴⁵, w myśl którego od wniosku o wykreślenie praw, od których należy się wpis stosunkowy lub stały, pobiera się połowę wpisu, jaki uiszcza się od wpisu tych praw. Honorowane są przy tym zwolnienia z opłaty sądowej wpisu wykreślenia hipotek zwolnionych z tego obowiązku w chwili ich dokonywania.

Inne sądy uważają, że zastosowanie ma art. 46 obowiązującej aktualnie ustawy do wniosków, które wpłynęły po wejściu jej w życie, tj. od 2 marca 2006 r. Do wniosków, które zostały wniesione przed wejściem

⁴⁵ Dz.U. Nr 154, poz. 753 z późn. zm. Powołane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 37 i 45 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz.U. Nr 110; patrz także T. Niemiec, *Aparat cyfrowy w sądowym rejestrze*, Gazeta Prawna z dnia 31 marca – 2 kwietnia 2006 r., nr 65.

jej w życie, należy uiścić opłatę w wysokości określonej w § 36 cytowanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, czyli połowę opłaty sądowej należnej w chwili dokonywania wpisu ograniczonych praw rzeczowych. W tym przypadku stosuje się zasadę zwolnienia z obowiązku uiszczania opłaty sądowej obowiązującej w chwili dokonania wpisów w księdze wieczystej. Do takiego wniosku należy dojść w drodze wykładni celowościowej, ponieważ podstawowym motywem przy tworzeniu ustawy było obniżenie wysokości opłaty sądowej i uproszczenie jej ustalania. Z tego powodu wprowadzono opłatę stałą, która jest kontrowersyjnie oceniana⁴⁶. Zgodnie bowiem z art. 150 ustawy, traci moc ustawa z dnia 13 czerwca 1967 r., a w sprawach wszczętych przed dniem wejścia jej w życie stosuje się do czasu zakończenia postępowania dotychczasowe przepisy o kosztach sądowych (art. 149 ust. 1).

Przy wykładni zasad uiszczania opłat stałych od działu spadku i zniesienia współwłasności rozważa się, czy wysokość opłaty sądowej jest konkurencyjna dla wysokości taksy notarialnej obowiązującej przy tych czynnościach. Nie wnika się bliżej, dlaczego strony przy zgodnym i bezspornym projekcie w większym rozmiarze korzystają z postępowania sądowego, a nie sporządzają tej czynności u notariusza. Problem ten był przedmiotem analiz w literaturze w okresie obowiązywania poprzednich przepisów, gdy różnica między opłatami była minimalna. Już wtedy stwierdzono, że strony, podejmując decyzję, nie kierują się wysokością opłat, ale wciąż obowiązującą tradycją oraz kontynuacją w sądzie wcześniej prowadzonych czynności w tych sprawach, a w szczególności czynności następujących po stwierdzeniu nabycia spadku. Nie dysponują też odpowiednią wiedzą

⁴⁶ Bliżej R. Szytk, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Wybrane zagadnienia*, Rejent 2005, nr 7-8, s. 154-174; patrz projekt rozporządzenia Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczący pobierania przez notariuszy opłat sądowych od wniosków o wpis do księgi wieczystej, zamieszczanych w aktach notarialnych. Przewiduje on skomplikowany sposób dokumentowania pobierania opłat; nadto E. Usovicz, *Sądy pobierają różne opłaty za wykreślenie wpisów*, *Gazeta Prawna* z dnia 14 marca 2006, nr 52; R. Kravczyk, *Ustawa o kosztach sądowych powinna być zmieniona*, *Gazeta Prawna* z dnia 9-11 grudnia 2005 r., nr 239; A. Tarka, Z. Biskupski, M. Piasecka-Sobkiewicz, *Ubezpiecz intratną zwłokę*, *Gazeta Prawna* z dnia 2 listopada 2005 r., nr 213; T. Siudem, *Niższe opłaty za wpisy w księdze wieczystej*, *Gazeta Prawna* z dnia 1 marca 2006 r., nr 43; M. Dębska, *Ile zapłacimy za najprostsze sprawy w sądach rejonowych*, *Gazeta Prawna* z dnia 28 lutego 2006 r., nr 42; T. Niemiec, *Jak wnosić opłaty sądowe*, *Gazeta Prawna* z dnia 7 marca 2006 r., nr 47.

o możliwości załatwienia jej u notariusza, bez zbędnego wyczekiwania. Relacje między wysokością stałych opłat sądowych a taksą notarialną nie tłumaczą wyboru drogi sądowej. Nadal aktualny jest wniosek wynikający z niniejszych rozważań i wcześniej dokonanych o konieczności propagowania w różnych formach sporządzenia tych czynności w drodze notarialnej, mając także na uwadze uwolnienie od nich przeciążonych sądów⁴⁷. Wysokość taksy nie powinna stanowić żadnej przeszkody wobec wprowadzenia jej górnej granicy, co spełnia funkcję ochronną i nie jest barierą do realizacji praw majątkowych⁴⁸.

Prawodawca opracował kolejny roboczy projekt ustawy dokonującej w sześciu przypadkach zmiany ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 r. Mają one charakter modyfikacyjny i dostosowawczy do nowych rozwiązań ustawowych lub nowelizujący obowiązujące przepisy. Następna zmiana została przewidziana w art. 4 projektu ustawy z dnia 31 stycznia 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, regulującym zrzeczenie się własności nieruchomości. Przewidziano opłatę stałą w kwocie 150 zł od wniosku o wpis własności nieruchomości nabytej przez gminę w drodze umowy przekazania nieruchomości.

3. Wysoce utrudnione wykonywanie przez notariusza obowiązków płatnika danin publicznych od sporządzonych czynności cywilnoprawnych wobec uprawnienia ustawowego weryfikacji ich pod względem finansowym oraz niepewności pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w indywidualnych sprawach (art. 14a-14c ordynacji podatkowej), przewidzianego dla organów podatkowych w art. 199a ordynacji podatkowej. Zagadnienia z tym związane są przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego⁴⁹, w których

⁴⁷ R. S z t y k, *Dział spadku i zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego*, Rejent 2001, nr 9, s. 43-60; E. U s o w i c z, *Czy sądy odbiorą klientów notariuszom?* Gazeta Prawna z dnia 8 marca 2006 r., nr 48; M. D o m a g a l s k i, *Niewykorzystana armia Temidy*. Rozmowa z A. S i e m a s z k o, Rzeczpospolita z dnia 17 stycznia 2006 r., nr 14, s. C3.

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2003 r. K 49/01, Dz.U. Nr 217, poz. 2142.

⁴⁹ Zob. *Synteza informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2002 r.*, [w:] *Prawo podatkowe w świetle orzecznictwa TK w 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 17-28; M. M u s i a ł, *Niepewny los interpretacji*, Gazeta Prawna z dnia 14 grudnia 2005 r., nr 242; E. M a t y s z e w s k a, *Fiskus nie weźmie od rodziny*, Gazeta Prawna z dnia 3-5 marca 2006 r., nr 15.

jednoznacznie stwierdza się, że pewność prawa i zasada bezpieczeństwa prawnego mają duże znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przepisy prawne powinny być precyzyjne i jasne. Zwolnienie notariusza z obowiązku płatnika danin publicznych jest racjonalnie uzasadnione, ponieważ zdecydowana większość czynności cywilnoprawnych jest pod względem fiskalnym weryfikowana i wszczynane są postępowania podatkowe. Spełnienie tego postulatu przyczyni się także do zwiększenia pewności obrotu cywilnego i uprości spełnienie wymogu podatkowego. Wniosek taki był wielokrotnie przedstawiany i został częściowo spełniony bez uszczerbku dla fiskusa. Aktualność problemu wynika również stąd, że przewiduje się zasadnicze zmiany przepisów o daninach publicznych i ordynacji podatkowej.

4. Zagadnienie współpracy notariusza z innymi zawodami w ramach uwspółcześnienia wykonywania usług prawnych w państwach członkowskich. W warunkach krajowych istotne znaczenie ma współpraca z pośrednikiem w obrocie nieruchomościami. Jego obowiązki w tym zakresie zostały sprecyzowane w art. 181 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁰. W literaturze podkreśla się, że pośrednik powinien dokonać wyboru kancelarii, gdyż niektórzy notariusze szczególnie specjalizują się w prawie obrotu nieruchomościami, podobnie jak inni w prawie spółek czy innych dziedzinach. Podkreśla się, że nawet w przypadku długotrwałej współpracy pośrednik nie powinien sugerować notariuszowi odstąpienia od wykonywanych przez niego czynności notarialnych. Chodzi przede wszystkim o rezygnację z przedłożenia wymaganych przez przepisy niektórych dokumentów.

W celu realizacji hasła „Solidarne państwo” opracowano „Program działania rządu” przewidujący reformy organizacyjne zawodów prawniczych i propozycję przekazania prostych bezspornych spraw poza sądy, jak np. niektórych czynności postępowania spadkowego⁵¹. W umowie

⁵⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.; patrz A. P o l a n o w s k i, *Pośrednik w obrocie nieruchomościami. Zarządca nieruchomości*, Warszawa br., s. 190-191; teza wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2002 r. I ACA 1317/2001, za: Rejent 2003, nr 4, s. 129, określa zakres odpowiedzialności cywilnej notariusza, pośrednika i ubezpieczyciela w obrocie nieruchomościami.

⁵¹ „Solidarne państwo”. *Program działania rządu premiera K. Marcinkiewicza*, Warszawa 2005. Wśród licznych propozycji zmiany modelu notariatu sugerowano, by nota-

stabilizacyjnej z dnia 3 lutego 2006 r., z aneksem z dnia 13 lutego 2006 r., strony zobowiązały się podejmować zgodne i wspólne działania w zakresie składania projektów ustaw i głosowania nad nimi, w tym projektów o prowadzeniu szczególnego postępowania dyscyplinarnego dla wszystkich zawodów prawniczych oraz zwiększenia uprawnień Ministra Sprawiedliwości wobec tych korporacji⁵².

Program prac rządu w roku 2006⁵³ przewiduje w ramach „Solidarnego państwa” opracowanie 257 nowych projektów ustaw i znowelizowanie dotychczas obowiązujących. Część z nich dotyczy wprowadzenia w życie przepisów unijnych. Niezależnie od tego, w programie „Tanie i sprawne państwo” zakłada się likwidację centralnych urzędów, w tym wszystkich delegatur Ministra Skarbu Państwa, Agencję Mienia Wojskowego i Wojskową Agencję Mieszkaniową. Agencja Nieruchomości Rolnych zostanie przekształcona w Fundusz Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, którym będzie zarządzał w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nowo utworzony Departament Banku Ziemi. Zadaniem jego będzie wykonywanie polityki państwa na rynku ziemi, scalanie gruntów i ich sprzedaż. Ponadto będzie należało wykonywanie obowiązków z ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokonywanie czynności związanych z reprivatyzacją. Przedstawiane są również w mediach inne propozycje, niemające potwierdzenia oficjalnego, mówiące o likwidacji wydziałów rejestrowych i wyłączeniu spraw związanych z wpisami do ksiąg wieczystych z kompetencji sądów⁵⁴.

„Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej”⁵⁵ określa wiele przedsięwzięć legislacyjnych i faktycznych występujących w praktyce notarialnej. Do nich zaliczyć należy:

riusza powoływała Krajowa Rada Sądownicza; patrz K. R y c h t e r, Ł. K u l i g o w s k i, *Propozycje niedoskonałe*, Gazeta Prawna z dnia 25-27 listopada 2005 r., nr 229.

⁵² Tekst umowy stabilizacyjnej podpisany 2 lutego 2006 r. przez liderów PiS, LPR i Samoobrony został uzupełniony 13 lutego 2006 r. o protokół dodatkowy, zawierający pkt 4a.

⁵³ Zatwierdzony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 10 marca 2006 r. RM 20-1-06.

⁵⁴ Przegląd z dnia 26 lutego 2006 r., nr 8.

⁵⁵ Druk sejmowy nr 399 z dnia 6 marca 2006 r., program został przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.

1) pełne wdrożenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nowelizację obowiązujących aktów prawnych ograniczających podjęcie przedsięwzięć gospodarczych,

2) nowelizację kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu karnego skarbowego, prawa upadłościowego i naprawczego, prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o księgach wieczystych i hipotece,

3) nowelizację ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji,

4) tworzenie przez gminy rezerw uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe,

5) nowelizację odpowiednich aktów prawnych, wdrożenie nowych ustaw realizujących rządowy program społecznego budownictwa mieszkaniowego,

6) podniesienie wiedzy w instytucjach publicznych, stworzenie mechanizmów i zwiększenia udziału w kształceniu ustawicznym, synchronizacja treści i programów szkolenia.

Istnieje nadto potrzeba odpowiedniego zharmonizowania wykładni przepisów unijnych z ustawami krajowymi, uwzględniającej orzecznictwo i poglądy prezentowane w doktrynie⁵⁶.

Na podkreślenie zasługuje teza wyroku ETS z dnia 24 października 2001 r. w sprawie C-36/02⁵⁷, że wspólnotowy porządek prawny zapewnia poszanowanie godności ludzkiej jako ogólnej zasady prawa. Środki ograniczające swobodę świadczenia usług nie mogą być uzasadnione względami porządku publicznego. Nastąpić to może tylko wtedy, gdy są niezbędne dla ochrony gwarantowanych interesów. Państwo członkowskie obowiązane jest dokonać we właściwym czasie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie prawa wspólnotowego i może spowodować odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone osobie prywatnej. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy dyrektywa przyznaje osobie określone prawa, a także pod

⁵⁶ Patrz *Węzłowe problemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. B. Banaszkiwicz, Warszawa 2003, współpraca P. Mikłaszewicz; *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu I Instancji*, oprac. P. Mikłaszewicz, Warszawa 2005.

⁵⁷ Wyrok zapadł w związku z pytaniem prejudycjalnym.

warunkiem istnienia związku przyczynowego między uznaniem przez państwo tego obowiązku a doznaną szkodą⁵⁸.

Program i działalność legislacyjnej Komisji Europejskiej w 2006 r.⁵⁹ przewiduje kontynuowanie prac nad ulepszeniem stanowienia prawa oraz uproszczeniem istniejących przepisów. Planuje się wprowadzenie nowych rozwiązań w wymiarze sprawiedliwości w sprawach cywilnych, w tym dotyczących małżeńskich zasad majątkowych.

Niekiedy przepisy doprowadzają do ograniczenia wolności jednostki i zwiększenia uzależnienia od państwa. Zadaniem stowarzyszenia, korporacji i notariusza jest dbanie, by uczestnicy obrotu prawnego zachowali prawo do swobodnego składania oświadczeń woli, z zachowaniem swoich interesów.

W tych warunkach powstałe w 1991 r. Stowarzyszenie Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej uzupełnia działalność samorządu notarialnego w spełnianiu przez niego ustawowych obowiązków, w ramach własnych celów statutowych, adekwatnych do aktualnej sytuacji notariatu. Do chwili obecnej nie zawarto porozumienia z Krajową Radą Notarialną, określającego zasady współpracy i podziału zadań. Porozumienie takie przyniosłoby korzyści obustronne i pozwoliłoby na uzyskanie większych efektów w pracy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych⁶⁰. Zasada ta jest określona w § 1 statutu, mówiącym, że Stowarzyszenie Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej jest dobrowolną organizacją społeczno-zawodową, której celem jest jednocześnie polskiego notariatu wokół tradycyjnych wartości uzasadniających publiczne zaufanie do czynności i dokumentów sporządzanych przez notariusza, ochrona warunków do godnego wykonywania zawodów, prestiż oraz dobre imię środowiska notarialnego. Jego przedstawi-

⁵⁸ Wyrok ETS z dnia 8 listopada 1996 r. w połączonych sprawach C-178/94, C-179/94, C-188/94 i C-190/94. E. Dillenkofer i in. przeciw RFN (orzeczenie zastępcze).

⁵⁹ Druk sejmowy nr 120 z dnia 8 grudnia 2005 r. zawiera opracowany przez Komisję Wspólnot Europejskich w dniu 25 października 2005 r. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie całego potencjału Europy. Program Legislacyjny i Program Prac Komisji na 2006”*.

⁶⁰ Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855.

cele uczestniczą w tworzeniu prawa oraz opiniują w minimalnym zakresie projekty aktów prawnych. Wyjątkowo zapraszani są do udziału w pracach legislacyjnych w Sejmie. Stowarzyszenie nie korzystało z uprawnień stworzonych przez ustawę z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa⁶¹.

Statut wymienia także inne cele, a na użytek niniejszych rozważań należy wymienić doskonalenie wiedzy prawniczej i kwalifikacji zawodowych członków Stowarzyszenia, prowadzenie działań w celu rozwijania świadomości i kultury prawnej społeczeństwa oraz popularyzację prawa⁶². Statut precyzyjnie określa zasadę ich realizacji przez prowadzenie nieodpłatnej działalności pożytku publicznego. Wykonując te zadania, Stowarzyszenie występuje jako reprezentacja środowiska notarialnego wobec organów władzy publicznej i administracji, zwłaszcza Ministra Sprawiedliwości. Działalnością odpłatną pożytku publicznego jest wydawanie „Rejenta” – czasopisma notariatu polskiego, organizowanie zjazdów, konferencji, konsultacji, szkoleń oraz popularyzowanie dorobku naukowego w zakresie teorii i praktyki. Podkreśla się popularyzowanie wzorców postaw i zachowań uznawanych przez środowisko za godne notariuszy. Zadania te korespondują z zakresem działania samorządu notarialnego, w szczególności Krajowej Rady Notarialnej, i określone są w prawie o notariacie.

Rada Programowa czasopisma „Rejent” przedstawiła samorządowi notarialnemu szczegółowy program szkolenia notariuszy, zwróciła uwagę na aktualne zagadnienia związane z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a także na nowe rozwiązania prawne. Zapewniono wykładówców. Szkolenia miały odbywać się w poszczególnych izbach notarialnych i być włączone do ustawicznego program edukacyjnego. Propozycja spotkała się tylko z częściową aprobatą i odbyło się jedynie kilka szkoleń seminaryjnych w terenie. Zagadnienie to jest niezmiernie ważne. Prowadzenie ustawicznego i profesjonalnie zorganizowanego szkolenia pozwala na poznanie prawa krajowego i wspólnotowego oraz jego wykładni w literaturze i orzecznictwie. Przepisy prawa o notariacie regulują prze-

⁶¹ Dz.U. Nr 169, poz. 1414.

⁶² M. Marczuk, *Jesteśmy państwem prawników, nie prawa*. Rozmowa z J. Kochanowskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, *Gazeta Prawna* z dnia 13 marca 2006 r., nr 51.

bieg zajęć seminaryjnych aplikantów notarialnych i ich formę, zlecając to zadanie radom izb notarialnych⁶³. Problem szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów, prokuratorów, asesorów sądowych, asesorów prokuratury, referendarzy sądowych, asystentów sędziów, zawodowych kuratorów sądowych oraz urzędników sądów i prokuratury w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych pomyślnie rozwiązała ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury⁶⁴. Należy przy tym mieć na uwadze, że w świetle ukształtowanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (orzeczenie z dnia 2 lutego 2002 r. w sprawie *Wouters*) adwokatura i stowarzyszenia prawników posiadających prawo do samodzielnej regulacji danego zawodu są związkami przedsiębiorców i w związku z tym muszą stosować art. 81 Traktatu WE, mówiącego o regulach konkurencyjnych. Podkreśla to program bieżących zadań Konferencji Notariatu Unii Europejskiej (CNUE) w przedmiocie zapewnienia bezpieczeństwa i wolności negocjacji. W związku z tym podjęto dyskusję i przeprowadza się analizę europejskiego prawa handlowego i prawa cywilnego, w szczególności dotyczącą prawa umów, prawa rodzinnego i handlowego, uznawania oraz wykonywania orzeczeń sądowych i aktów notarialnych.

⁶³ H.J. Heilwig, *Przyszłość zawodów prawniczych w Europie i w Polsce*, Radca Prawny 2006, nr 1, s. 6-23, powołuje list CCBE z dnia 11 sierpnia 2005 r. do Prezydenta Polski, w którym podkreślono znaczenie systemu edukacji i szkoleń w kontekście obowiązków prawnika w demokratycznym państwie, którego funkcja publiczna ma duże znaczenie. Przytacza także przykład Niemiec, gdzie obowiązek ustawicznego kształcenia jest perfekcyjnie opracowany, jednakże nieprzestrzegany.

⁶⁴ Dz.U. Nr 169, poz. 1410 z późn. zm. Artykuł 4 ustawy stwierdza, że Krajowe Centrum stanowi państwową jednostkę budżetową finansowaną z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Sprawiedliwości. System szkolenia realizowany jest przez koordynowanie działalności szkolenia sądów i prokuratorów, opracowywanie programów, organizowanie centralnych szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego; A. Łukasze w i c z, *Szkola dla sędziów i prokuratorów*, Rzeczpospolita z dnia 28 czerwca 2005 r., nr 149; M. R z e m e k, *Praktyka najlepszym nauczycielem początkującego prawnika*, Rzeczpospolita z dnia 7-8 stycznia 2006 r., nr 6; T. Pietryga, *Konkurencyjna aplikacja*, Gazeta Prawna z dnia 14-16 października 2005 r., nr 201. Omawia on organizowanie prywatnych konkurencyjnych aplikacji absolwentów prawa do radcowskiego lub adwokackiego egzaminu zawodowego.

Notariusze wykonują misję publiczną wpajającą poszanowanie prawa⁶⁵. Podkreśla to również Kodeks etyczny dla prawników w Unii Europejskiej – Rada Adwokatów i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej⁶⁶, stwierdzający, że prawnik musi służyć interesom sprawiedliwości, a jego obowiązkiem jest nie tylko obrona klienta, ale również słuzenie mu radą. Stwierdza się przy tym, że stowarzyszenia prawnicze wywodzą się z własnych tradycji i są dostosowane do organizacji i sfery działalności w danym państwie członkowskim. Pozytywną cechą prawnika w państwie demokratycznym jest jego niezawisłość, a zaufanie zdobywa dzięki takim walorom osobistym, jak honor, uczciwość i prawość. Jest upoważniony do informowania społeczeństwa o wykonywaniu swojego zawodu, pod warunkiem, że jest to informacja dokładna, nie wprowadza w błąd i zachowuje poufność.

Należy podkreślić, że kwestia reklamy znalazła odzwierciedlenie w Kodeksie Etyki Adwokatów Unii Europejskiej z dnia 28 października 1988 r., jest także uregulowana w § 23 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i godności zawodu, przewidującym, że adwokata obowiązuje zakaz korzystania z reklamy i pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu⁶⁷. Może on jednak (§ 23a) informować o swojej działalności zawodowej w sposób dokładnie sprecyzowany, z zachowaniem zasad i obowiązujących przepisów, zwłaszcza dotyczących ochrony konsumentów i zwalczania nieuczciwej konkurencji. Dopuszczona jest obiektywna informacja służąca promocji adwokata i jego kancelarii lub spółki w granicach określonych w § 23b. Artykuł 32 Zasad Etyki Rady Prawnego zakazuje reklamowania się, jak też korzystania z reklamy w jakiegokolwiek

⁶⁵ www.cnue.be/fr/000/mot_president_015.html (01.12.2005 r.); A. Słojewska, *Prawnicy bez konkurencji*, Rzeczpospolita z dnia 6 września 2005 r., nr 208, która omawia Raport Komisji Europejskiej na ten temat; T. Barzdó, *Polska przegrała z sąsiadami*, *Gazeta Prawna* z dnia 3 kwietnia 2006 r., nr 66.

⁶⁶ Został przyjęty na sesji plenarnej CCBE dnia 28 października 1988 r.

⁶⁷ Kodeks Etyki Adwokackiej z dnia 13 grudnia 2005 r.; I. Walencik, *Informacja – tak, reklama – nie*. Rozmowa z A. Michałowskim członkiem Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, *Rzeczpospolita* z dnia 28 października 2005 r., nr 253; A. Łukasiewicz, M. Domagałski, *Czas na specjalizację adwokatów*, *Rzeczpospolita* z dnia 18 lipca 2005 r., nr 166; K. Rychter, T. Pietryga, *Reklama nie, szersza informacja tak*, *Gazeta Prawna* z dnia 28 września 2005 r., nr 189; M. Kosiarski, *Kodeks etyczny ograniczał konkurencję*, *Rzeczpospolita* z dnia 4 października 2005 r., nr 249.

formie. Dopuszcza jednak informowanie o zakresie świadczenia pomocy prawnej i innych danych wymienionych w art. 33. W kontekście niniejszych rozważań należy zastanowić się nad wprowadzeniem w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariuszy szerszej informacji dotyczącej dodatkowych, walorów zawodowych, jak np. znajomości języków obcych oraz specjalizacji.

W szeregu publikacjach podnoszono potrzebę ewolucyjnych zmian w notariacie polskim. Zwracano uwagę na konieczność dostosowania jego zadań do współczesnych wymogów obsługi prawnej w warunkach krajowych i zagranicznych. Dla celów porównawczych przywoływano zmiany modelowe świadczenia usług prawnych. Na podkreślenie zasługuje „Biała Księga⁶⁸ propozycji Rządu Wielkiej Brytanii w zakresie regulacji rynku usług prawnych”. Według jej założeń ma nastąpić zliberalizowanie dotychczasowej regulacji przez powołanie instytucji o dużych kompetencjach – Rady Usług Prawnych (*Legal Services Board*), która sprawować będzie bezpośredni nadzór nad działalnością Regulatorów Frontowych. Regulatorzy Frontowi mają zapewnić właściwą ochronę konsumentom usług prawnych. Nowo powołana instytucja Urząd Skarg Prawnych (*Office for Legal Complaints*) będzie rozpatrywała skargi konsumenckie. Realizacja tych założeń zwiększy wpływ prawa angielskiego oraz prawniczych firm angielskich na obsługę prawną Europy.

Również w Polsce jest przedstawiona propozycja powołania do życia korporacji prawniczej – doradców prawnych, którzy udzielaliby prostych porad prawnych osobom fizycznym i przedsiębiorcom oraz występowałiby przed sądami powszechnymi i Trybunałem Konstytucyjnym. Wykonywanie zawodu odbywałoby się na podstawie licencji, z zachowaniem zasad zbliżonych do zawodu radcy prawnego⁶⁹.

⁶⁸ Opracował M. Ślązak, *Radca Prawny* 2005, nr 6, s. 150-152; K. Rychter, *Czy kancelarie prawne wejdą na londyńską giełdę*. Rozmowa z J. Youngiem, *Gazeta Prawna* z dnia 5 kwietnia 2006 r., nr 68. Rozmówca uważa, że tak długo, jak długo mówimy prawdę, możemy reklamować swoją działalność. Podkreśla przy tym genezę informowania o swej działalności zawodowej.

⁶⁹ T. Pietryga, P. Kozyra, K. Rychter, *Będzie nowa korporacja*, *Gazeta Prawna* z dnia 7 czerwca 2006 r., nr 110.