

Uchwała Nr 24 /III / 2018

**Zarządu Głównego Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej
podjęta drogą obiegową w dniu 01.03.2018 r.**

**w sprawie zaopiniowania projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo o notariacie**

§ 1.

Zarząd Główny Stowarzyszenia Notariuszy RP, w związku z otrzymanym od Ministra Sprawiedliwości (dalej „Projektodawca”) w dniu 12.02.2018 roku pismem DL DL-VII-4671-8/17 UNP 180124-01020 z dnia 29.01.2018 roku w sprawie wyrażenia opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie (dalej „Projekt”), postanawia zgłosić poniższe uwagi do przesłanego projektu ustawy:

I. Uwagi dotyczące skutków społecznych projektowanej regulacji.

Proponowane zmiany spowodują poważne ograniczenia w dostępie do wypisów aktów notarialnych. Zauważyć należy, że w miejsce sądów rejonowych, których siedziba zazwyczaj znajduje się w mieście powiatowym, a więc w stosunkowo niewielkiej odległości od miejsca zamieszkania mieszkańców danego powiatu, na 10 lat dokumentacja notarialna zostanie przeniesione do 11 archiwów właściwych izb notarialnych. Będzie to skutkowało koniecznością pokonania przez obywatela odległości nawet kilkuset kilometrów, albowiem zakres terytorialny poszczególnych izb jest bardzo duży. Przykładowo obszar Izby Notarialnej w Gdańsku obejmuje województwa: pomorskie, kujawsko-pomorskie oraz część województwa warmińsko-mazurskiego. Izba Notarialna w Gdańsku w zakresie obszaru jest największą izbą notarialną w Europie. Dla zobrazowania odległości dzielących dotychczasowe miejsca archiwizowania dokumentacji notarialnej z potencjalnymi docelowymi miejscami jej przechowywania można podać przykładowe odległości:

- z Olsztyna do Białegostoku około 225 km,
- z Włocławka do Gdańska około 220 km,

- ze Zgorzelca do Wrocławia około 170 km.

Odległości te mogą być jeszcze większe gdyż nie koniecznie archiwum musi mieścić się w mieście będącym siedzibą rady izby notarialnej.

Następnie po 10 latach akty notarialne zostaną przeniesione do właściwego archiwum państwowego co jeszcze bardziej utrudni dostęp do uzyskania wypisów aktów przez obywateli. Praktyka pokazuje, że niejednokrotnie strona postępowania nie jest w stanie precyzyjnie określić daty sporządzenia aktu notarialnego, istnieje więc ryzyko, że poszukiwanie miejsca przechowywania oryginału aktu notarialnego może oznaczać więcej niż jedną „wycieczkę” – raz do archiwum właściwej izby notarialnej, a następnie do archiwum państwowego.

Jak się wydaje, znaczna odległość archiwów od miejsca zamieszkania (czy też siedziby kancelarii notarialnej, którą strony wybrały przy założeniu, że z uwagi na odległość od miejsca zamieszkania była ona dla stron najbardziej dogodna), jest ograniczeniem prawa do sądu. Zważyć należy, że notariat spełnia w obrocie prawnym funkcję specyficzną. Ustawodawca powierza mu bowiem jurysdykcję niesporną oraz prewencyjną polegającą na sporządzaniu dokumentów, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (czynności notarialnych). Notariat funkcjonuje zatem zarówno w interesie państwa, jak i w interesie społeczeństwa (por. A. Oleszko *Akty notarialne*. Warszawa 2015, s. 18). Jak się wydaje, opiniowany projekt ustawy tę kompetencję poszerza poprzez nałożenie na notariat obowiązku przechowywania aktów notarialnych w archiwach, która to kompetencja aktualnie należy do sądów powszechnych. Przeniesienie aktów notarialnych z sądów powszechnych do odległych dla obywatela archiwów notarialnych jest ograniczeniem dla obywatela prawa do sądu, utrudnia bowiem z znacznym stopniem obrót gospodarczy i cywilnoprawny.

Przypomnieć trzeba, że art. 45 Konstytucji RP z 6 kwietnia 1997 r., jak również akty międzynarodowe tj. art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzony w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych gwarantują wolny dostęp do akt sądowych przez podmioty zainteresowane. Dostęp do akt sądowych może zostać ograniczony zatem tylko na podstawie przepisu rangi ustawowej i tylko w celu określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak się wyda-

je, w omawianym przypadku powyższe zapisy Konstytucji należy odnieść także to wydawania wypisów aktów notarialnych.

Z tych przyczyn należałoby opracować takie rozwiązania ustawowe, które umożliwiłyby pokonanie bariery dla obywatela związanej z odległością od archiwów oraz niemożnością ustalenia, w którym archiwum aktualnie znajduje się wypis aktu notarialnego.

Jednocześnie podnieść należy, że od dłuższego czasu, w porozumieniu z Ministerstwem Cyfryzacji trwają prace nad utworzeniem repozytorium wypisów aktów notarialnych, które w swoim założeniu ma w zasadniczy sposób ułatwić uzyskiwanie wypisów aktów notarialnych. Wyników tych prac w żadnej mierze w opiniowanym projekcie nie uwzględniono. Mając na uwadze zapewnienie odpowiedniego dostępu obywateli do dokumentacji notarialnej należy rozważyć zbudowanie systemu archiwizacji dokumentacji notarialnej z wykorzystaniem jej digitalizacji, stworzenie na przyszłość centralnego elektronicznego repozytorium wypisów aktów notarialnych, z możliwością wydawania wypisów przez wszystkich notariuszy mających dostęp do repozytorium.

II. Uwagi szczegółowe dotyczące zmienianych przepisów.

1. Wydawanie wypisów, wyciągów i odpisów dokumentów przez wyznaczonego notariusza.

Opiniowany Projekt przewiduje, że wypisy, wyciągi i odpisy dokumentów przekazywanych do archiwum rady właściwej izby notarialnej sporządza i wydaje notariusz wyznaczony przez radę właściwej izby notarialnej (projektowany art. 90 § 3 pr.not.), przy czym za dokonanie tych czynności notarialnych notariuszowi przysługuje wynagrodzenie (projektowany art. 90 § 4 pr.not.).

Wydanie wypisu, odpisu lub wyciągu aktu notarialnego jak każda czynność notarialna (za wyjątkiem protestu) podlega rejestracji w repertorium A. Wpisanie do repertorium A następuje niezwłocznie po zakończeniu czynności (por. § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 roku w sprawie prowadzenia ksiąg notarialnych oraz przekazywania na przechowanie dokumentów sądom rejonowym). Biorąc pod uwagę, że większość notariuszy, zgodnie z § 9 cytowanego powyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, dla ewidencjonowania informacji zamieszczanych w repertorium A wykorzystuje sys-

temy informacji komputerowej, nie ma technicznych możliwości wydawania wypisów i odpisów aktów notarialnych poza siedzibą Kancelarii. Następowaloby to z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów.

2. Wydawanie wypisów, wyciągów i odpisów dokumentów przez archiwum państwowe.

Projekt zakłada przechowywanie „dokumentacji notarialnej” przez 10 lat przez notariusza (projektowany art. 90 § 1 pr.not.), a następnie przez 10 lat przez archiwum rady właściwej izby notarialnej (projektowany art. 90 § 8 pr.not.) W konsekwencji po 20 latach od sporządzenia dokumentacja ta ma być przekazywana do właściwego archiwum państwowego. Jednocześnie projekt zakłada (projektowany art. 90 § 10 pr.not.), że Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia określi między innymi sposób przechowywania dokumentacji, mając na uwadze właściwe zabezpieczenie przed dostępem do niej osób nieuprawnionych, a także uwzględniając potrzebę stron czynności notarialnych w dostępie do tego typu dokumentacji przechowywanej we właściwym archiwum. Tym samym rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości określi zasady wydawania wypisów i odpisów aktów notarialnych przez archiwa państwowe.

Sporządzanie wypisów, odpisów i wyciągów aktów notarialnych stanowi czynność notarialną określoną w art. 79 pkt 7 pr.not. Zgodnie z art. 109 pr.not. wypis aktu notarialnego ma moc oryginału. Przyznanie na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości archiwom państwowym kompetencji do dokonywania czynności notarialnych stoi w sprzeczności nie tylko z przepisami ustawy prawo o notariacie, ale również powoduje wyłom w organizacji systemu organów ochrony prawnej.

Budzi poważne wątpliwości czy wypis aktu notarialnego wydany przez archiwum państwowe w oparciu o kompetencję wynikającą z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości może mieć moc oryginału stosownie do art. 109 pr.not. Zagadnienie to będzie miało kolosalne znaczenie w praktyce obrotu, na przykład w sprawach spadkowych – czy w oparciu o tak sporządzony wypis aktu notarialnego obejmującego testament będzie możliwe stwierdzenie nabycia praw do spadku lub sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia?

3. Zasady udostępniania dokumentacji notarialnej przez archiwa państwowe.

Stosownie do projektowanego art. 90 § 8 pr.not. dokumentacja notarialna przekazana do archiwów państwowych ma stanowić materiały archiwalne w rozumieniu ustawy z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2016 roku poz. 150 z późn.zm.) – dalej w skrócie „ustawa o archiwach”. Opiniowany Projekt nie rozstrzyga czy materiały te stanowić będą państwowy zasób archiwalny czy też niepaństwowy zasób archiwalny. Z uwagi na nierozstrzygnięte w nauce prawa i orzecznictwie zagadnienie „własności” aktu notarialnego, na gruncie obowiązujących przepisów ustawy o archiwach, trudno jednoznacznie zaklasyfikować dokumentację notarialną. Ustawa o archiwach reguluje w sposób odmienny zasady przechowywania i udostępniania materiałów archiwalnych wchodzących w skład państwowego i niepaństwowego zasobu archiwalnego. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wydane w oparciu o normę kompetencyjną wynikającą z projektowanego art. 90 § 10 pr.not. zmieni zasady przechowywania i udostępniania materiałów archiwalnych wynikające z ustawy o archiwach. Nie do pogodzenia z zasadami prawidłowej techniki legislacyjnej jest dopuszczenie możliwości modyfikacji przepisów wynikających z ustawy poprzez rozporządzenie ministra (w tym wypadku Ministra Sprawiedliwości), zwłaszcza ustawy, której przedmiot uregulowania podlega innemu ministrowi (w tym wypadku ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego).

4. Kwestia prostowania aktów notarialnych.

W uzasadnieniu do Projektu wskazano, że w dotychczas obowiązującym stanie prawnym wątpliwym wydaje się by sędziowie mogli - stosownie do art. 80 § 4 pr.not. - prostować akty notarialne przekazane do archiwum sądowego. Rzeczywiście na gruncie dotychczas obowiązujących przepisów kwestia ta budziła uzasadnione wątpliwości. Jednakże propozycje przedstawione w Projekcie nie rozwiązują tego problemu, a jedynie rozciągają go w czasie. Projekt bowiem przewiduje, że wyznaczony notariusz będzie mógł dokonywać sprostowania aktów notarialnych przechowywanych w archiwum rady właściwej izby notarialnej. Tym samym akt notarialny zasadniczo będzie mógł być sprostowany w okresie 20 lat od jego sporządzenia. Przez okres do 10 lat przez notariusza który go sporządził,

a następnie po przekazaniu do archiwum izby notarialnej przez kolejnych 10 lat przez wyznaczonego notariusza. Poza zakresem regulacji Projektu pozostaje zatem kwestia czy i na jakiej podstawie sprostowaniu podlegać może akt notarialny przekazany do archiwum państwowego? Zagadnienie to budzić będzie jeszcze większe wątpliwości niż dopuszczalność sprostowania aktu notarialnego przez sędziego.

5. Kwestia niszczenia odpisów weksli i czeków.

Analogicznie jak na kwestię prostowania aktów notarialnych w uzasadnieniu do Projektu wskazano na potrzebę regulacji wykonywania czynności określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1936 roku o niszczeniu odpisów protestów weksli i czeków (Dz.U. Nr 90 poz. 625) po przekazaniu dokumentacji notarialnej do określonego archiwum. Nie umniejszając wagi problemu samego niszczenia odpisów weksli i czeków, kuriozalnym wydaje się być, że Minister Sprawiedliwości dąży do zachowania trybu określonego w rozporządzeniu podlegającym jego własnej kompetencji, zupełnie nie przystającego do potrzeb i realiów współczesnego obrotu prawnego. Dla przypomnienia wskazać należy, że przepisy przywołanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1936 roku przewidują w § 1 możliwość niszczenia odpisów protestów weksli i czeków po upływie czterech lat od ich sporządzenia. Tym samym w obecnym stanie prawnym mogą dokonywać tego notariusze, którzy przechowują je przez okres 10 lat od ich sporządzenia. Ponadto §§ 2 i 4 przywołanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1936 roku stanowią, że zniszczenie dokumentów wymienionych w § 1 może nastąpić wyłącznie przez ich sprzedaż do przerobienia na masę papierową, bądź przez spalenie, przy czym spalenie dokumentów winno być dokonane w obecności osoby delegowanej przez notariusza, zarządzającego archiwum notarialnym lub naczelnika urzędu pocztowego (agencji pocztowej).

Mające niechlubną historię w naszym kraju palenie akt, nie wydaje się być dzisiaj odpowiednim sposobem niszczenia dokumentów, nawet jeżeli jest dokonywane w obecności naczelnika urzędu pocztowego. Zdecydowanie właściwsza byłaby zmiana obowiązującego od 82 lat archaicznego rozporządzenia i dostosowanie go do potrzeb współczesnego obrotu prawnego. Dlatego też za-

skakujące i niezrozumiałe jest uzasadnianie wprowadzenia nowej regulacji poprzez potrzebę zachowania trybu określonego w odrębnych przepisach, które same w sobie wymagają natychmiastowej zmiany.

6. Kwestia kontroli postępowania z dokumentacją notarialną przechowywaną przez radę izby notarialnej.

Projekt wprowadza kontrolę postępowania z dokumentacją notarialną przechowywaną przez radę właściwej izby notarialnej sprawowaną przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (projektowany art. 90 § 7 pr.not.). Projekt w żaden sposób nie precyzuje zakresu tej kontroli, jak również nie wyjaśnia czy postępowanie z dokumentacją notarialną wyłączone zostaje z zakresu nadzoru nad działalnością notariuszy i organów samorządu notarialnego, jaki na podstawie art. 42 § 1 pr.not., sprawuje Minister Sprawiedliwości. Przyjęte w projekcie rozwiązanie jest fragmentaryczne i rodzi spór kompetencyjny pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości, a Naczelnym Dyrektorem Archiwów Państwowych, który co do zasady podlega Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

7. Kwestia przekazywania dokumentacji do miejsca przechowywania.

Zgodnie z art. 2 projektu dokumenty obejmujące dokonane czynności notarialne, księgi notarialne, inne księgi i wykazy, których obowiązek prowadzenia wynika z przepisów odrębnych, oraz złożone na przechowanie dokumenty, przekazane przez notariusza i przechowywane na podstawie dotychczasowych przepisów w archiwum ksiąg wieczystych sądu rejonowego podlegają przekazaniu do archiwum prowadzonego przez radę właściwej izby notarialnej, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Nieczytelna redakcja przywołanego przepisu prowadzi do uzasadnionych wątpliwości z jakiego okresu dokumentacja ma być przekazana do archiwum właściwej rady izby notarialnej, czy ma to być w wariancie najszerszym: cała dokumentacja przechowywana w archiwum sądów rejonowych, czy w wariancie najwęższym tj. dokumentacja za lata 1991-2007.

Można przyjąć (na co wydaje się jednak wskazywać brzmienie przepisu: „przekazane przez notariusza i przechowywane na podstawie dotychczasowych przepisów”), że przekazaniu podlega jedynie dokumentacja przechowywana na

podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 roku w sprawie prowadzenia ksiąg notarialnych oraz przekazywania na przechowanie dokumentów sądom rejonowym (Dz.U. z 1991r., Nr 33, poz. 147), czyli byłyby to przekazane przez notariuszy dokumenty przechowywane od 1991 roku do 2007 roku. W latach 1991-2007 notariusze sporządzili 19.351.916 (dziewiętnaście milionów trzysta pięćdziesiąt jeden tysięcy dziewięćset szesnaście) aktów notarialnych (dane Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości). W konsekwencji w archiwach niektórych sądów rejonowych pozostałyby akty notarialne z czasów działalności Państwowych Biur Notarialnych oraz akty sprzed ich działalności, co do których Projektodawca nie przewidział żadnej regulacji.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny (por. § 2 rozporządzenia Prezesa rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U 2002r., Nr 100 poz. 908).

Brak regulacji w zakresie aktów notarialnych sporządzonych przed 1991 rokiem skutkuje tym, że część dokumentacji notarialnej docelowo pozostanie w archiwach sądów rejonowych.

III. Uwagi dotyczące Oceny skutków regulacji

1. Jaki problem jest rozwiązywany.

Jako „problemy” wymagające rozwiązania, Projektodawca wymienia obowiązki archiwizowania dokumentacji notarialnej w archiwach sądów rejonowych prowadzących wydziały ksiąg wieczystych, które to rozwiązanie uznaje za nieuzasadnione ponieważ:

- 1) przekazywane są dokumenty, „które w żaden sposób nie są związane z księgami wieczystymi”,
- 2) występują „niedobory powierzchni w archiwach”,
- 3) zastosowanie do tego rodzaju dokumentacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 05.03.2004, budzi „liczne wątpliwości”,
- 4) przechowanie tego rodzaju dokumentacji wiąże się koniecznością ponoszenia przez sądy nakładów finansowych;

- 5) notariusz z chwilą przekazania dokumentacji notarialnej poza kancelarię traci władztwo nad danym aktem notarialnym, co może utrudniać realizację instytucji sprostowania.

Odnosząc się kolejno do powyższych przyczyn, uzasadniających zdaniem Projektodawcy konieczność zmiany aktualnego stanu prawnego, należy zauważyć, że:

Ad. 1) Różnorodność treści aktów notarialnych oraz aktów poświadczenia dziedziczenia, powoduje, że nie jest możliwym archiwizowanie ich poprzez przekazywanie instytucjom właściwym rzeczowo. Dzieje się tak dlatego, że gdyby nawet podzielić akty notarialne na związane z księgami wieczystymi, związane z Krajowym Rejestrem Sądowym oraz związane ze sprawami spadkowymi, pozostanie ogromna ilość aktów trudnych do zakwalifikowania (przykładowo: pełnomocnictwa, umowy majątkowe małżeńskie czy oświadczenia o poddaniu się egzekucji). Podział taki byłby ponadto niemożliwy pod kątem technicznym, ponieważ akty notarialne są opracowywane w tomy, zgodnie z chronologią dokonywania czynności, a nie zakresem ich treści, oraz nieracjonalny merytorycznie, gdyż akta jednego notariusza za dany rok znalazłyby się równolegle w kilku instytucjach archiwizujących. Z tego też powodu, argument pierwszy należy uznać za pozorny.

Ad. 2) Przyjmując, że aktualnie sądy wieczystoksięgowe nie posiadają dostatecznej ilości powierzchni na dalszą archiwizację aktów notarialnych, wskazać należy na zasadniczą różnicę w potencjale organizacyjnym sądów powszechnych w porównaniu z samorządem notarialnym. Obecnie akty notarialne archiwizowane są w 348 archiwach sądowych (318 sądów wieczystoksięgowych oraz 30 wydziałów zamiejscowych), które co należy podkreślić, od wielu lat istnieją. Tymczasem, po planowanych zmianach dokumentacja notarialna miałaby być archiwizowana w zaledwie 11 izbach notarialnych, które archiwów w ogóle nie posiadają, wobec czego musiałyby takie archiwa w niezwykle krótkim czasie stworzyć i uruchomić.

Pamiętać należy, że budynki archiwów muszą spełniać szczególne wymagania określone w PN – ISO 11799:2006 Informacja i dokumentacja. Wymagania dotyczące warunków przechowywania materiałów archiwalnych i bibliotecznych. Określając wielkość działki, należy uwzględnić m.in. przepisy określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w szczególności dotyczące odległości zabudowy od grani-

cy działki budowlanej oraz spełnienie wymagań przepisów w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Budynki archiwów nie powinny być lokalizowane na terenach:

- zagrożonych powodzią, falami podmywającymi,
- charakteryzujących się wysokim poziomem wód gruntowych, z podziemnymi zbiornikami wody, w pobliżu rzek,
- o niestabilnym gruncie, o stosunkowo niskiej nośności,
- zanieczyszczonych odpadami przemysłowymi,
- zagrożonych wystąpieniem ognia lub wybuchami ze względu na sąsiedztwo, np. portu lotniczego, w pobliżu stref przemysłowych, instalacji przemysłowych wytwarzających lub emitujących szkodliwe czynniki, jak substancje chemiczne, gazy, dym, kurz,
- w pobliżu obiektów strategicznych, np. wojskowych, dróg kolejowych lub miejsc, które mogą być celem ataku,
- w pobliżu obiektów przyciągających gryzonie, owady,
- w pobliżu źródła promieniowania elektromagnetycznego.

(por. R. Wojtkowski, A. Czajka, M. Boruszkowska *Budynek Archiwum. Wskazówki dla uczestników budowlanego procesu inwestycyjnego*. Naczelna Dyrekcja Archiwów państwowych. Warszawa 2016, s. 12). Tym samym sam wybór lokalizacji przedmiotowej inwestycji może być niezwykle czasochłonny.

Kluczową kwestią staje się tutaj bardzo nieprecyzyjnie sformułowany art. 2 ust. 1 Projektu, określający zakres przedmiotowy dokumentacji podlegającej przekazaniu przez sądy wieczystoksięgowe radom izb notarialnych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 Projektu sądy rejonowe przekazują w terminie do 3 mcy od dnia wejścia w życie ustawy do archiwum rady izby notarialnej dokumenty przekazane przez notariusza i przechowywane na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, czyli na podstawie przepisów obowiązujących w dacie wejścia w życie projektowanej ustawy, a zatem przechowywane na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 roku w sprawie prowadzenia ksiąg notarialnych oraz przekazywania na przechowanie dokumentów sądom rejonowym. Tym samym należy przyjąć, że sądy przekażą dokumenty przechowywane od 1991 roku, a więc całą dokumentację notarialną z ostatnich 27 lat.

Rozwiązanie to będzie rodziło liczne trudności praktyczne, bowiem przekazanie akt z lat 1991-2007 będzie wymagało stworzenia gigantycznych archiwów przez izby notarialne i to wyłącznie na okres przejściowy, gdyż zgodnie z art. 2 ust 3 Projektu rada izby notarialnej w terminie 12 miesięcy przekaze do właściwego archiwum państwowego dokumenty starsze niż 10 lat, czyli dokumentację notarialną z lat 1991-1997. Jedynym racjonalnym rozwiązaniem byłoby przekazanie tej dokumentacji bezpośrednio do archiwów państwowych.

Projektodawca nie przewidział przekazania akt notarialnych sporządzonych w okresie działalności Państwowych Biur Notarialnych, które pozostaną w sądach.

Ad.3) Przywołane przez Projektodawcę „liczne wątpliwości” dotyczące stosowania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 05.03.2004 sprowadzają się do tego, że część sądów wbrew przepisom owego rozporządzenia nie przekazuje dawnych ksiąg wieczystych oraz innych dokumentów podlegających archiwizacji do archiwów państwowych, tłumacząc to (zgodnie z prawdą) znacznymi utrudnieniami w bieżącej pracy, z jakimi takie oddanie dokumentów wiązałoby się dla sądów. Tym samym nałożenie na sądy kolejnego obowiązku przekazanie posiadanych dokumentów do instytucji zewnętrznych nie jest w stanie rozwiązać „problemu” polegającego na niewykonywaniu przez sądy obowiązku przekazania dokumentów innych niż notarialne, nałożonego na sądy w 2004 roku. Tym samym argument ten należy uznać za pozorny.

Ad. 4) Obowiązek archiwizowania aktów notarialnych przez sądy wieczystoksięgowe wiąże się, z całą pewnością, z ponoszeniem kosztów. Co warto podkreślenia, Projektodawca wydaje się nawet niedoszacowywać już ponoszonych kosztów, sprowadzając je jedynie do „utrzymania powierzchni magazynowej”. Powierzchnia taka musi jednak najpierw powstać (poprzez wybudowanie lub wynajęcie odpowiednich pomieszczeń), następnie musi być wyposażona w odpowiednie urządzenia (specjalne regały, zabezpieczenia przeciwpożarowe itd.), a następnie być obsługiwana przez wyspecjalizowany personel (koszty zatrudnienia). Zakres takich kosztów jest więc z pewnością szerszy niż samo „utrzymanie powierzchni magazynowej”, a ponadto trudny do wyodrębnienia z ogólnych kosztów archiwów prowadzonych przez poszczególne wydziały wieczystoksięgowe. Zauważyć bowiem należy, że archiwa sądów wieczystoksięgowych obejmują całość dokumentacji posiadanej przez dany wydział, tj. przede wszystkim księgi dawne, wraz z ich

aktami, księgi papierowe wraz z ich aktami oraz papierowe akta ksiąg elektronicznych i dokumentację notarialną. Nie istnieją więc wydzielone osobno archiwa sądowe przeznaczone na akty notarialne. Tym samym trudno ocenić, jaką część wydatków przeznaczonych na archiwa sądów stanowią koszty archiwizacji aktów notarialnych, a tym samym nie wiadomo, w jaki sposób Projektodawca wyliczył koszt utrzymania powierzchni magazynowej w poszczególnych sądach. Zgodnie z treścią oceny warunków regulacji, według Projektodawcy wahają się one pomiędzy kwotą 2.525,00 zł a kwotą 6.900,00 zł. Przyjmując, że prowadzenie archiwum wymaga zatrudnienia przynajmniej dwóch pracowników (propozycja wynika z konieczności zapewnienia ciągłości pracy archiwum podczas choroby pracownika, urlopu itp.), z pominięciem wszelkich kosztów rzeczowych, typu oświetlenie, ogrzewanie, klimatyzacja, koszt zakupu odpowiednich regałów, itd., podane kwoty nie są w stanie pokryć zatrudnienia nawet jednego pracownika w wymiarze 1 miesiąca, nie mówiąc już o roku (minimalna płaca wynosi obecnie 2.100 zł brutto miesięcznie). Koszty takie są więc z pewnością wyższe i wbrew sugestii projektodawcy nie są bynajmniej związane z ilością czynności biurowych związanych z wydawaniem wypisów aktów notarialnych (ponieważ są one odpłatne i ponoszą je wnioskodawcy), ale z samą ilością aktów notarialnych liczoną w każdym sądzie w setkach, jeśli nie tysiącach metrów bieżących.

W zamiarze projektodawcy koszty te mają zostać przerzucone na samorząd notarialny. Tyle tylko, że byłyby to koszty znacznie wyższe niż sama archiwizacja aktów notarialnych, ponieważ konieczne byłoby stworzenie od podstaw 11 archiwów, zdolnych pomieścić to, co mieściło się dotychczas w 348 archiwach sądowych. Wobec niejasnego brzmienia przepisów projektu (art. 2 ust. 1) nie wiadomo ponadto, jaka część posiadanych przez sądy aktów notarialnych miałaby być przekazane izbom notarialnym (być może miałyby to być ich całość). Nieznana jest więc: po pierwsze ilość aktów notarialnych posiadanych przez sądy (tylko w latach 1991-2007 było ich 19.351.916), a po drugie ilość aktów jakie podlegałyby przekazaniu do sądów, w związku z czym nieustalone pozostają koszty takiej operacji, których Projektodawca nie podaje nawet w przybliżeniu. Tym samym, gdyby projektowane zmiany miały wejść w życie, w sensie finansowym oznaczałyby nie tylko przeniesienie kosztów utrzymania archiwów, ale stworzenia nowych, zdolnych pomieścić nieznaną bliżej ilość aktów notarialnych, przy czym ilość ta obej-

muje w wariancie najszerszym akta z ostatnich 100 lat (sic!), a w najwęższym - ostatnich 27 lat. Niezależnie od tego, jaka część aktów notarialnych znajdujących się w archiwach sądów wieczystoksięgowych podlegałaby migracji do izb notarialnych, jak też biorąc pod uwagę znane Ministerstwu Sprawiedliwości statystyki (przekazywane przez notariuszy w formularzach Ms-Not24), można przyjąć, że byłyby to ilości bardzo duże. Rocznie w Polsce podpisywanych jest ponad 2 milionów aktów notarialnych. Gdyby przyjąć ostrożne założenie, że przekazane byłyby „tylko” akty wolnego notariatu tj. za lata 1991-2007 byłaby to więc ilość około 19,3 miliona samych aktów notarialnych. I to jedynie przy założeniu, że w izbach notarialnych mają się znaleźć tylko akty najnowsze, z ostatnich 10 lat, a nie wszystkie jakie obecnie posiadają sądy wieczystoksięgowe.

Ad. 5) Projektodawca słusznie wskazał, że przekazanie poza kancelarie notarialne aktów notarialnych, prowadzi do utrudnienia procesu prostowania takich aktów. Warto nadmienić, że to samo odnosi się do wydawania ich wypisów. Będzie się tak działo zawsze, niezależnie od tego, jakiej instytucji akty zostaną przekazane. Co więcej, wydaje się, że sądy powszechne, są do tego znacznie lepiej przystosowane niż archiwa państwowe czy izby notarialne, ponieważ wydawanie wypisów i odpisów oryginałów dokumentów znajdujących się w posiadaniu sądu, należy do standardowych procedur, prowadzonych zwłaszcza w ramach wydziałów ksiąg wieczystych. Gdyby chcieć uniknąć trudności wiążących się z „utrata władztwa” notariusza sporządzającego dany akt notarialny nad samym aktem należałoby przyjąć zasadę, że swoje własne akty notarialne notariusz przechowuje we własnej kancelarii tak długo, jak długo jest ona prowadzona. Ostatecznie jednak i tak zachodziłaby konieczność dokonania archiwizacji aktów notarialnych, po zaprzestaniu prowadzenia działalności przez danego notariusza i ustawodawca stałaby przed koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaka instytucja powinna zajmować się archiwizowaniem aktów notarialnych.

2.Rekomendowane rozwiązanie.

Projektodawca przewiduje dwa rozwiązania:

- a. archiwizowanie aktów notarialnych w „archiwach izb notarialnych”,
- b. archiwizowanie aktów notarialnych w archiwach państwowych.

Zupełnie niejasną pozostaje przyczyna zastąpienia rozwiązania jednolitego (archiwizacja wszystkich aktów notarialnych w jednym miejscu - wydziałach ksiąg

wieczystych sądów rejonowych) rozwiązaniem hybrydowym, polegającym na archiwizowaniu aktów notarialnych kolejno w dwóch miejscach: izbach notarialnych oraz archiwach państwowych. W kontekście brzmienia art. 2 ust. 1 Projektu nie wiadomo ponadto, co miałyby się stać z wszystkimi, posiadanymi już przez sądy, aktami notarialnymi. Zgodnie z treścią ww. przepisu miałyby być przekazane w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy izbom notarialnym. Oznaczałoby to przekazanie być może wszystkich (a więc łącznie z międzywojennymi oraz pochodzącymi z okresu państwowych biur notarialnych) aktów notarialnych izbom notarialnym. Warto bowiem zauważyć że znaczna liczba sądów nie przekazuje „akt dawnych” archiwom państwowym, lecz przechowuje je wszystkie u siebie. Jakie akta miałyby być zatem przekazywane archiwom? Okazałoby się, że jedynie najnowsze, to jest takie które znajdowały się przez 10 lat w archiwum izby. Czy oznaczałoby to przekazanie wszystkich akt notarialnych, jakie posiadają sądy, do izb notarialnych, a następnie po 10 latach przekazanie ich dopiero do archiwów państwowych?

3. Jak ten problem został rozwiązany w innych krajach.

Problem archiwizacji występuje we wszystkich krajach w których funkcjonuje notariat łaciński (zdecydowana większość krajów Unii Europejskiej), dlatego warto byłoby odwołać się do doświadczeń innych krajów, czego projektodawca nie uczynił, powołując jako argument „szczegółowy charakter projektu”. Jest to uzasadnienie zupełnie niezrozumiałe.

4. Podmioty na które oddziałuje projekt.

Wśród podmiotów na jakie oddziałuje projekt projektodawca nie wymienił:

- 1) 38.434.000 osób tj. wszystkich obywateli Polski (ponieważ każdy jest potencjalnie stroną aktu notarialnego), nie licząc cudzoziemców i osób prawnych, które to podmioty również mogą być stroną czynności prawnej dokonywanej w formie aktu notarialnego;
- 2) archiwów państwowych (które mają równolegle do izb notarialnych nadzorować izby notarialne w zakresie archiwizacji dokumentów notarialnych, a następnie same przechowywać dokumentację notarialną);
- 3) Krajowej Rady Notarialnej (która ma sprawować nadzór nad archiwami);

- 4) Notariuszy, jako mikroprzedsiębiorców (każdy notariusz jest przedsiębiorcą).

5. Wpływ na sektor finansów publicznych.

Mimo, że jednym z podstawowych argumentów za wprowadzeniem projektowanych zmian są argumenty finansowe, nie znalazło to odzwierciedlenia w punkcie „źródła finansowania”, gdzie Projektodawca, podaje, że wejście w życie regulacji nie spowoduje zmniejszenia wydatków budżetu państwa (sic!), by następnie podać ile kosztuje utrzymania powierzchni magazynowych w sądach wieczystoksięgowych, tj. 1,735 mln zł rocznie. Nie jest przy tym jasne, czy planowane zmiany w ocenie Projektodawcy naprawdę nie mają przynieść oszczędności, czy też jest to błąd przy sporządzaniu oceny skutków regulacji. W tym miejscu warto byłoby porównać owe hipotetyczne korzyści, jakie odniesie Skarb Państwa, oszczędzając na archiwach sądowych, z kosztami jakie poniosą mikroprzedsiębiorcy-notariusze, finansując stworzenie od podstaw 11 gigantycznych archiwów w izbach notarialnych. Przyjmując bardzo ostrożnie, że koszt stworzenia i utrzymania takiego archiwum obejmowałby:

- 1) zakup gruntu,
- 2) zaprojektowanie budynku,
- 3) wzniesienie budynku,
- 4) wyposażenie budynku,
- 5) ponoszenie kosztów rzeczowych utrzymania budynku,
- 6) ponoszenie kosztów osobowych personelu archiwum.

Z całą pewnością roczne oszczędności budżetu Państwa nie pozwoliłyby na stworzenie i roczne utrzymanie nawet jednego archiwum w ramach izby notarialnej, a archiwów takich należałoby stworzyć aż 11. Przykładowo koszty budowy archiwum państwowego w Szczecinie oceniono na kwotę 30 milionów złotych. Przyjmując, że archiwum każdej izby notarialnej byłoby o połowę mniejsze, koszt takiego archiwum zamykałbym się w 15 milionach złotych, a zatem 11 archiwów izb notarialnych kosztowałoby około 165 milionów złotych! Stanowi to wielokrotność budżetu wszystkich izb notarialnych za okres 10 lat i sumę wprost astronomiczną. Biorąc pod uwagę aktualne budżety izb notarialnych, żadna z izb nie jest w stanie ponieść kosztów tak ogromnego przedsięwzięcia finansowego.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że z punktu widzenia budżetu Państwa pominięte zostały koszty:

- 1) przekazania ogromnej ilości dokumentów izbom notarialnym przez kilkaset wydziałów ksiąg wieczystych,
- 2) archiwizacji aktów notarialnych w archiwach państwowych.

W praktyce oznacza to, że z punktu widzenia budżetu Skarbu Państwa:

- celem osiągnięcia bliżej niesprecyzowanych oszczędności w ramach sądów powszechnych (nie zostały one dokładnie wyliczone), koszt archiwizacji aktów notarialnych przeniesiony zostanie na samorząd notarialny, a następnie na archiwa państwowe;
- przy czym mimo nałożenia na izby notarialne nowego ustawowego obowiązku nie oszacowano kosztów, jakie będą konieczne od poniesienia przez notariuszy (jak stwierdzono pkt 7 Oceny Skutków Regulacji: „w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace analityczne mające na celu ustalenie skutków finansowych proponowanych rozwiązań”), z pewnością jednak koszty te będą większe niż oszczędności budżetowe spowodowane proponowanymi zmianami, ponieważ będą się składały z kosztu stworzenia archiwów (zakup gruntów, wzniesienie budynków oraz ich odpowiednie wyposażenie) oraz ich utrzymania;
- nie przewidziano żadnej formy sfinansowania przez Skarb Państwa nowych zadań publicznych nałożonych na samorząd notarialny;
- pominięto koszty, jakie będą konieczne do poniesienia przez archiwa państwowe, zarówno w zakresie sprawowania nadzoru nad izbami notarialnymi jak i archiwizacji aktów notarialnych.

6. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

Uszło uwadze Projektodawcy, że wszystkie koszty wprowadzone proponowaną regulacją poniesione zostaną przez mikroprzedsiębiorców, ponieważ notariusze są obecnie przedsiębiorcami posiadającymi status mikroprzedsiębiorców (zarówno ze względu na ilość osób zatrudnionych w kancelariach jak też i skalę finansową prowadzonej działalności, która jest doskonale znana Ministerstwu Sprawiedliwości). Natomiast Samorząd zawodowy notariuszy jest finansowany,

tylko i wyłącznie przez samych notariuszy, z comiesięcznych, obowiązkowych składek. Ponieważ Projektodawca nie przewidział żadnego mechanizmu finansowania izb notarialnych z budżetu państwa, koszty stworzenia archiwów izb notarialnych oraz ich utrzymania ponieśliby sami notariusze, jako mikroprzedsiębiorcy.

W konsekwencji oznacza to, że Projekt zawiera regulacje dotyczące majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców (jak każdy projekt dotyczący notariuszy), a zatem wbrew stanowisku Projektodawcy podlega obowiązkowi dokonania oceny przewidywanego wpływu proponowanych rozwiązań na działalność mikro, małych i średnich przedsiębiorców, stosownie do regulacji ustawy z dnia 02.03.2017 roku o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Dokonanie takiej oceny nie jest jednak możliwe bez uprzedniej analizy kosztów wprowadzenia regulacji, nad którymi obecnie trwają prace analityczne w Ministerstwie Sprawiedliwości.

7. Wpływ na rynek pracy.

Uszło uwadze Projektodawcy, że proponowane zmiany będą miały wpływ na rynek pracy poprzez:

- 1) Zmniejszenie zatrudnienia w sądach (brak konieczności utrzymywania dotychczasowej liczby pracowników archiwów), gdyby takie zmniejszenie nie miało nastąpić, oszczędności budżetowe byłyby iluzoryczne;
- 2) Zmniejszenie zatrudnienia w kancelariach notarialnych - ogromne koszty sfinansowania stworzenia archiwów będą musiały być pokryte ze zwiększonych składek samorządowych, co zmusi notariuszy do ograniczenia kosztów prowadzonej działalności, poprzez zmniejszenie liczby zatrudnionych w kancelariach pracowników, lub co najmniej ograniczenia zatrudniania nowych pracowników.

IV. Propozycja rozwiązania problemu i podsumowanie.

Znaczenie aktu notarialnego dla obrotu prawnego, a zwłaszcza dla stron dokumentowanej czynności jest szczególne. Wynikająca z przepisów kwestia szczególnej ochrony aktu notarialnego jako dokumentu urzędowego (między innymi na gruncie prawa karnego), ochrona danych zawartych w akcie notarialnym poprzez tajemnicę zawodową notariusza (art. 18 pr.not.), tryb wydawania wypisów aktów notarialnych i udzielania informacji o dokonanych czynnościach notarialnych (art.

110 – 112 pr.not.) oraz zakaz wydawania oryginałów aktów notarialnych poza miejsce ich przechowywania (art. 95 pr.not.) świadczą o potrzebie szczególnej regulacji archiwizacji dokumentacji notarialnej. Problematyka ta wymaga kompleksowej regulacji w przepisach rangi ustawowej, poprzez zbudowanie nowego modelu archiwizacji dokumentacji notarialnej.

W latach 1991-2016 notariusze sporządzili 35.775.221 (trzydzieści pięć milionów siedemset siedemdziesiąt pięć tysięcy dwieście dwadzieścia jeden) aktów notarialnych (dane Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości). Mając na względzie, że dokumentacja notarialna obejmuje oryginały aktów notarialnych wraz z załącznikami, oprawione w tomy, księgi notarialne (repertoria i skorowidze alfabetyczno-numerowe) są to materiały archiwalne o gigantycznej objętości. Przy założeniu że jeden oprawiony tom o grubości około 5 cm mieści około 60 oryginałów aktów notarialnych, to będzie to zbiór o długości blisko 30 km bieżących, nie licząc przechowywanych ksiąg notarialnych, jak repertoria i skorowidze alfabetyczno-numerowe. Przenoszenie tak wielkiego zasobu z jednego do drugiego miejsca przechowywania łączyć się będzie zawsze z bardzo wysokimi kosztami i ryzykiem utraty, zniszczenia czy uszkodzenia. Dlatego też w celu zminimalizowania kosztów archiwizacji należy unikać jakichkolwiek miejsc pośrednich pomiędzy początkowym miejscem przechowywania jakim jest kancelaria notarialna a archiwum będącym docelowym miejscem przechowywania.

Zbudowanie kompletnego i nowoczesnego modelu archiwizacji dokumentacji notarialnej wymaga nie tylko pogłębionych analiz finansowych, ale również poważnych zmian systemowych. W celu zapewnienia łatwego dostępu obywateli do dokumentacji notarialnej należy rozważyć możliwość archiwizowania w elektronicznym ogólnopolskim repozytorium wypisów aktów notarialnych. Każdy notariusz mógłby pobrać z repozytorium wypis żądanego aktu i wydać go na wniosek uprawnionej do tego osoby zainteresowanej. Podobne modele funkcjonują już z powodzeniem w innych krajach europejskich, jak: Niemcy, Holandia czy Łotwa.

Opracowanie nowoczesnego modelu archiwizacji dokumentacji notarialnej, a następnie przygotowanie jego wdrożenia, poprzez stworzenie odpowiednich systemów teleinformatycznych oraz przygotowanie infrastruktury archiwów będących docelowym miejscem przechowywania tej dokumentacji wymaga czasu. Wszelkie w pośpiechu przygotowane rozwiązania tymczasowe, a za takie należy uznać

opiniowany Projekt, łączą się jedynie z nieracjonalnym ponoszeniem zbędnych kosztów.

Z tego względu Zarząd SNRP proponuje wprowadzenie zmiany w art. 90 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku Prawo o notariacie poprzez wydłużenia okresu przechowywania dokumentów przez samych notariuszy w kancelariach z 10 do 15 lat.

W związku z proponowaną zmianą do archiwów ksiąg wieczystych sądów rejonowych nie będzie wpływać dokumentacja notarialna, z wyjątkiem pojedynczych - w skali kraju - przypadków związanych z zaprzestaniem prowadzenia kancelarii. Okres pięciu lat stanowi wystarczający czas na przygotowanie nowoczesnego modelu archiwizacji dokumentacji notarialnej i przygotowanie do jego wdrożenia.

Zarząd SNRP deklaruje pełną gotowość do udziału w dalszych pracach nad zmianami przepisów w powyższym zakresie.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

W imieniu Zarządu

Barbara Babka

Sekretarz Stowarzyszenia

Anna Dańko – Roesler

Prezes Stowarzyszenia

