



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-164-10

Druk nr 3722
Warszawa, 13 grudnia 2010 r.

Pan
Grzegorz Schetyna
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy - Prawo o notariacie.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Sprawiedliwości.

Z poważaniem

(-) Donald Tusk

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o notariacie

Art. 1. W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.¹⁾) art. 57 otrzymuje brzmienie:

„Art. 57. § 1. Postępowanie dyscyplinarne jest jawne.

§ 2. Sąd dyscyplinarny wyłącza jawność postępowania dyscyplinarnego ze względu na konieczność ochrony tajemnicy określonej w art. 18 lub innej prawnie chronionej tajemnicy, jeżeli ujawnienie tych tajemnic zagrażałoby dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu. Sąd dyscyplinarny wyłącza również jawność postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jawność mogłaby obrażać dobre obyczaje.

§ 3. W razie wyłączenia jawności postępowania dyscyplinarnego orzeczenie ogłaszane jest publicznie.

§ 4. Protokolantem może być notariusz lub asesor notarialny wyznaczony przez przewodniczącego sądu dyscyplinarnego.”.

Art. 2. Postępowanie dyscyplinarne wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy toczy się do końca postępowania w danej instancji według przepisów dotychczasowych.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 37, poz. 286 i Nr 166, poz. 1317 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie wprowadza zasadę jawności postępowań dyscyplinarnych wobec notariuszy.

Obecnie obowiązujący przepis ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.) w art. 57 § 1 stanowi, że postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności. Na rozprawie mogą być obecni notariusze.

Wśród zawodów prawniczych jawne zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym są postępowania dyscyplinarne w stosunku do: sędziów sądów powszechnych (art. 116 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych; Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) oraz sędziów Sądu Najwyższego (art. 116 § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w związku z art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym; Dz. U. Nr 240, poz. 2052, z późn. zm.), adwokatów (art. 95a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze; Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.) i radców prawnych – żaden przepis szczególny nie ogranicza jawności postępowania dyscyplinarnego, natomiast na podstawie art. 74¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.) w sprawach nieuregulowanych do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Zgodnie z art. 116 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych postępowanie dyscyplinarne jest jawne. Sąd dyscyplinarny może wyłączyć jawność postępowania ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego. Nawet w przypadku wyłączenia jawności orzeczenie ogłaszane jest publicznie. Podkreślić przy tym należy, iż wskazany przepis uregulował kwestię jawności postępowania dyscyplinarnego odmiennie niż poprzednio obowiązujący art. 87 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.), zgodnie z którym postępowanie dyscyplinarne toczyło się z wyłączeniem jawności, a rozprawa była jawna wyłącznie dla sędziów i asesorów pełniących czynności sędziowskie.

Podobna ewolucja – od jawności wyłącznie dla członków korporacji do jawności rozprawy jako zasady – miała miejsce także w przypadku postępowania dyscyplinarnego

adwokatów. Ustawą z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 540), która weszła w życie z dniem 9 czerwca 2007 r., zmieniono art. 95a ustawy – Prawo o adwokaturze. Przepis ten obecnie stanowi, że rozprawa przed sądem dyscyplinarnym jest jawna, chyba że jawność rozprawy zagraża ujawnieniu tajemnicy adwokackiej albo zachodzą inne wymagane przepisami prawa przyczyny wyłączenia jawności.

W przypadku radców prawnych, w związku z uchYLENIEM art. 74 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (powołaną wyżej ustawą z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw), a przez to także rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do radców prawnych i aplikantów radcowskich (Dz. U. Nr 27, poz. 138, z późn. zm.), którego § 4 ust. 1 przewidywał, iż rozprawa jest jawna wyłącznie dla radców prawnych i aplikantów radcowskich, obecnie kwestię jawności postępowania dyscyplinarnego regulują – zgodnie z art. 74¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych – odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Z powyższego wynika, że w przypadku większości korporacji prawniczych miały miejsce zmiany dotyczące postępowań dyscyplinarnych, których efektem było zniesienie niejawności tych postępowań dla osób spoza korporacji.

Ograniczona jawność zewnętrzna, wyłącznie do obecności na rozprawie członków korporacji, ma aktualnie miejsce w przypadku postępowań dyscyplinarnych w stosunku do prokuratorów – art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39, z późn. zm.) oraz notariuszy – art. 57 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie.

Jako na nieuzasadnione, odmienne uregulowanie tej kwestii w przypadku różnych zawodów prawniczych zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 stycznia 2009 r.

Zgodnie z zasadą równości określoną w art. 32 Konstytucji RP, jedynie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu cechą relewantną (podmioty wyodrębnione w ramach określonej relewantnej klasy) powinny być traktowane równo, według jednakowej miary. Z punktu widzenia art. 32 Konstytucji RP zasadniczą kwestią jest ustalenie cechy istotnej oraz zasadności wyboru danego kryterium zróżnicowania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06).

W związku z powyższym, utrzymywanie w przepisach dotyczących notariuszy niejawności postępowania dyscyplinarnego należy ocenić jako anachroniczne i sprzeczne z obowiązującą w demokratycznym państwie prawa zasadą jawności życia publicznego. Ponadto art. 57 § 1 ustawy – Prawo o notariacie, który wyłącza jawność zewnętrzną, narusza Konstytucję RP, gwarantującą każdemu prawo do udziału w rozprawie, jeżeli w danej sprawie nie doszło do wyłączenia jawności zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji. Wprawdzie art. 45 Konstytucji RP dotyczy wprost jedynie jawności postępowań sądowych, tym niemniej powinien on stanowić wzorzec dla postępowań quasi-sądowych, jakimi są również postępowania dyscyplinarne przed sądami korporacyjnymi (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. SDI 12/06, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 1/99, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97).

Projektowana nowelizacja jest zatem zgodna z Konstytucją RP i realizuje określoną w niej zasadę jawności postępowania, w myśl której wyłączenie jawności może następować – jako wyjątek – tylko w enumeratywnie wymienionych przypadkach. Wprowadzenie wyjątków od zasady jawności postępowania jest uzasadnione potrzebą ochrony prawnie chronionych tajemnic, w tym tajemnicy, o której mowa w art. 18 ustawy – Prawo o notariacie, z uwagi na dobro państwa lub ważny interes prywatny oraz jeżeli jawność mogłaby obrażać dobre obyczaje. Wprowadzenie jawności postępowania dyscyplinarnego nie będzie miało negatywnych następstw, gdyż w przypadkach wyjątkowych, uzasadnionych dobrem państwa lub ważnym interesem prywatnym oraz z uwagi na dobre obyczaje sąd dyscyplinarny wyłączy jawność postępowania (projektowany art. 57 § 2 ustawy).

W celu uregulowania zasad, zgodnie z którymi mają być rozpoznawane sprawy dyscyplinarne będące już w toku w dniu wejścia w życie projektowanej regulacji, wprowadzono do projektu ustawy przepis (art. 2), który stanowi, że postępowanie wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy toczy się do końca postępowania w danej instancji według przepisów dotychczasowych.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa

Ustawa oddziałuje na notariuszy oraz na nieoznaczony krąg podmiotów będących uczestnikami obrotu prawnego.

2. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projekt ustawy został skierowany do Krajowej Rady Notarialnej, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej.

Krajowa Rada Notarialna w uchwale nr VII/42/2009 z dnia 14 sierpnia 2009 r. negatywnie zaopiniowała projekt ustawy, podnosząc, iż nie widzi potrzeby nowej regulacji. Zdaniem Krajowej Rady Notarialnej zmiana art. 57 ustawy – Prawo o notariacie nie znajduje uzasadnienia ani w Konstytucji, ani w obowiązujących przepisach międzynarodowych, ani też nie jest powszechnie postulowana w doktrynie.

Wprowadzenie jawności zewnętrznej niektórych postępowań w sferze zawodów prawniczych jest wynikiem woli politycznej ustawodawcy, a nie przejawem realizacji konstytucyjnych wymogów. Żaden z przepisów Konstytucji nie wymaga, aby postępowanie dyscyplinarne, w odróżnieniu od postępowania sądowego, było jawne. Wręcz przeciwnie, Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06) aprobuje koncepcję niejawności zewnętrznej postępowań dyscyplinarnych. Dotychczasowe przepisy gwarantują jawność wewnętrzną, a zatem w kontekście powyższego orzeczenia spełniają standardy konstytucyjne. Faktem jest, że projektowana zmiana jest zgodna z Konstytucją, ale też dotychczasowe przepisy nie są niezgodne z ustawą zasadniczą.

Ponadto, zdaniem Krajowej Rady Notarialnej, odwołanie się do zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji RP jest chybione. Trudno doszukiwać się „w równym stopniu cechy relewantnej” w odniesieniu do cech wspólnych zawodu radcy prawnego i adwokata z zawodem notariusza, który z uwagi na realizację zadań przekazanych przez państwo, jako zawód zaufania publicznego, jest bliższy sędziemu i prokuratorowi, gdzie mamy do czynienia z dwoma ustrojami odnoszącymi się do jawności zewnętrznej postępowań dyscyplinarnych.

Niezależnie od powyższych uwag, Krajowa Rada Notarialna podniosła, iż przedstawiony projekt wprowadza pojęcie tajemnicy notarialnej. Wobec tego, że ustawa nie zawiera definicji tajemnicy notarialnej, ale jedynie określa jej zakres, konieczne wydaje się odwołanie w tym zakresie wprost do art. 18 ustawy – Prawo o notariacie. Ponadto, wzorem art. 360 Kodeksu postępowania karnego, należałoby określić raczej przypadki, kiedy sąd wyłącza jawność z urzędu, a kiedy może to zrobić z urzędu lub na wniosek.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w opinii z dnia 19 sierpnia 2009 r. podniósł, iż projektowane zmiany są uzasadnione merytorycznie i nie nasuwają zastrzeżeń z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Potrzeba zmiany treści art. 57 ustawy – Prawo o notariacie jest podyktowana przede wszystkim względami systemowymi. Słuszne jest stanowisko, że wśród zawodów prawniczych jawne, zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, są postępowania dyscyplinarne prowadzone w stosunku do sędziów, sędziów Sądu Najwyższego, adwokatów oraz radców prawnych. Trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla szczególnego potraktowania w tym zakresie korporacji notariuszy. Zastosowanie znajdzie zatem reguła ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio.

Jeżeli chodzi o wyjątki od zasady jawności, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zwrócił uwagę na zachowanie wzajemnej relacji projektowanego art. 57 § 2 ustawy – Prawo o notariacie oraz art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny.

Stanowisko Krajowej Rady Notarialnej kwestionujące wprowadzenie jawności postępowań dyscyplinarnych wobec notariuszy nie jest zasadne.

W świetle powołanego przez Krajową Radę Notarialną wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r. wprowadzenie jawności postępowania dyscyplinarnego nie jest wprawdzie powinnością konstytucyjną, nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może kształtować obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych, w sposób zapewniający jawność zewnętrzną postępowań dyscyplinarnych. Obowiązkiem ustawodawcy jest wybór takich rozwiązań legislacyjnych, które doprowadzą do realizacji określonych celów, przy czym granicą jego swobody jest zakaz arbitralności

i przypadkowości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2007 r., sygn. K 11/06, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05).

Jak słusznie podkreślił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, potrzeba zmiany art. 57 ustawy – Prawo o notariacie jest podyktowana przede wszystkim względami systemowymi.

Nie ma żadnego uzasadnienia, aby postępowanie dyscyplinarne wobec notariuszy odbiegało diametralnie od postępowań dyscyplinarnych obowiązujących w innych korporacjach prawniczych, w których zniesiono niejawność postępowań dyscyplinarnych dla osób spoza korporacji.

Argument Krajowej Rady Notarialnej, iż w przypadku sędziów i prokuratorów obowiązują dwa, odmienne ustroje odnoszące się do jawności zewnętrznej postępowań dyscyplinarnych, traci na znaczeniu, z tego względu, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości są prowadzone prace nad zmianą ustawy o prokuraturze, zmierzające do wprowadzenia zasady jawności postępowania dyscyplinarnego także wobec prokuratorów.

Za zasadne należało natomiast uznać uwagi Krajowej Rady Notarialnej dotyczące brzmienia art. 57 § 2 projektu, w tym rozszerzenie wyłączenia jawności, jeżeli jawność mogłaby obrażać dobre obyczaje, oraz odwołanie się wprost do art. 18 ustawy – Prawo o notariacie.

Stowarzyszenie Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej pozytywnie zaopiniowało projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie, przy czym jednocześnie zwróciło uwagę, iż nie postępowanie dyscyplinarne powinno być jawne, a tylko rozprawa w tym postępowaniu. Ponadto w projekcie ustawy ww. stowarzyszenie zaproponowało przyjęcie rozwiązania podobnego jak w art. 74¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, z późn. zm.).

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości podstawowym celem projektowanej zmiany ustawy – Prawo o notariacie jest wprowadzenie zasady jawności postępowania dyscyplinarnego wobec notariuszy, analogicznie jak w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów, gdzie jawne jest postępowanie dyscyplinarne, a nie tylko sama rozprawa. Należy bowiem zauważyć, że notariusz, jakkolwiek jest osobą zaufania publicznego, której powierzone zostały przez państwo zadania publiczne, ponosi odpowiedzialność tak jak funkcjonariusz publiczny, a jego pozycja w systemie prawnym bliższa jest statusowi sędziego niż wolnym zawodom.

3. Skutki społeczno-gospodarcze oraz finansowe ustawy

3.1. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie projektowanej regulacji nie spowoduje żadnych obciążeń finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

3.2. Wpływ na rynek pracy

Projektowana regulacja nie ma wpływu na rynek pracy.

3.3. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

3.4. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt ustawy został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

W trakcie prac legislacyjnych na projektem ustawy do Ministerstwa Sprawiedliwości nie wpłynęło żadne zgłoszenie, o którym mowa w art. 7 ww. ustawy, od podmiotów zainteresowanych pracami nad projektem przedmiotowej ustawy.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).



Minister Spraw Zagranicznych

DPUE-920-162 -10/ma/3

SM-2743

dot.: RM-10-164-10 z 29.11.2010 r.

Warszawa, dnia 6 grudnia 2010 r.

Pan Maciej Berek
Sekretarz Rady Ministrów

opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie wyrażona na podstawie art. 13 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.) przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem
z up. Ministra Spraw Zagranicznych
SEKRETARZ RADY MINISTRÓW
Mikołaj Dowgiałowicz

Do wiadomości:

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości