



KRAJOWA RADA NOTARIALNA

ul. Dzika 19/23, 00-172 Warszawa
tel. 22 635-78-40
fax. 22 635-79-10

e-mail: biuro@krn.org.pl

www.krn.org.pl

Warszawa, dnia 29.04.2020 r.

L.dz. 05/317/20

**Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat**

Szanowny P. Przewodniczący

W odpowiedzi na pismo z dnia 03 kwietnia 2020 r. (BPS.DKS.KU.0401.8.2020), z prośbą o przekazanie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o notariacie (druk senacki nr 75), Krajowa Rada Notarialna przedstawia poniżej opinię na temat wskazanego projektu.

I. PRZEDMIOT OPINII:

Ocena rozwiązań zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie (druk senacki nr 75, dalej jako: „Projekt ustawy”), w szczególności w zakresie nagrywania przebiegu czynności notarialnych za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk, o którym mowa w Projekcie ustawy.

II. WNIOSKI OPINII:

Krajowa Rada Notarialna, w związku z weryfikacją Projektu ustawy, doszła do następujących wniosków:

1. Notariusz jest zawodem zaufania publicznego. Pieczę nad sprawowaniem tego zawodu zgodnie z art. 17 Konstytucji RP sprawuje samorząd. Samorząd jest więc współodpowiedzialny za regulowanie zasad dotyczących prawidłowości czynności notarialnych oraz budowanie zaufania obywateli do czynności notarialnych. W przypadku ustawowego ograniczenia sposobu wykonywania zawodu zaufania publicznego, ustawodawca powinien przeprowadzić rygorystyczny test proporcjonalności, uzasadniający ograniczenie takiej wolności.
2. Projekt ustawy w sposób żywy ingeruje w obowiązek zachowania przez notariusza tajemnicy notarialnej. Zgodnie z art. 18 ust. 1 Prawa o notariacie, notariuszowi nie wolno

ujawniać nie tylko treści czynności notarialnej, lecz także jakichkolwiek informacji i okoliczności związanych z niesporządzeniem takiej czynności. Tajemnicą objęte są wszelkie powody, przesłanki i okoliczności związane z podejmowanymi przez uczestników czynnościami, a ich nagranie może stanowić naruszenie dóbr osobistych (życia, zdrowia, wolności, majątku) stawających.

3. Projekt ustawy stoi w całkowitej opozycji do zasad wynikających z przepisów RODO. Zasada minimalizacji danych osobowych nakazuje wprost przetwarzanie danych w sposób adekwatny, stosowny i ograniczony do tego, co jest niezbędne dla osiągnięcia celu, w którym te dane są przetwarzane. Wszelkie rozwiązania organizacyjne i techniczne, wdrażane na poszczególnych etapach przetwarzania danych osobowych również powinny być stosowne do celu, jaki ma być osiągnięty. Z kolei art. 9 RODO zabrania przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych (danych wrażliwych). Z uwagi na niejednokrotnie specyficzny charakter czynności notarialnych, dane wrażliwe uzyskane poprzez nagranie obrazu i dźwięku musiałyby podlegać szczególnej i ścisłej ochronie, albowiem nieuprawnione ich przetwarzanie może prowadzić do odpowiedzialności za naruszenie podstawowych praw i wolności określonej jednostki.
4. Projekt ustawy pomija jakiegokolwiek zasady związane z prawidłową legislacją. W żadnym zakresie nie zostały zweryfikowane nałożone na notariuszy obowiązki i ich konsekwencje związane z proponowaną nowelizacją. Brakuje oceny skutków finansowych (zarówno dla notariuszy, Skarbu Państwa, jak i uczestników czynności notarialnych), czy też skutków organizacyjnych (związanych z procedurą nagrywania, obowiązkami technicznymi, skutkami przerwania nagrania, dostępu do nagrania, itp.).
5. Projekt ustawy lekceważy aktualne przepisy w zakresie ochrony uczestników czynności, ich adekwatności i proporcjonalności, w tym pomija skutki ewentualnych naruszeń lub nadużyć, a także odpowiedzialność prawno-karną i dyscyplinarną notariuszy za te naruszenia.
6. Utrwalanie przebiegu czynności notarialnych za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk nie przyczyni się do realizacji funkcji ochronnych dla uczestników czynności i nie będzie stanowiło mechanizmu przeciwdziałającego nadużyciom (m.in. w świetle nieuregulowanych przepisów dot. przewłaszczenia na zabezpieczenie). Zapis będzie pełnił jedynie rolę dowodową na etapie sporu między stronami natomiast nie zapewni realnej ochrony przed ewentualnymi nadużyciami na etapie dokonywania samej czynności.
7. Projekt ustawy stoi w opozycji do zasady racjonalności – aktualnie obejmuje wszystkie czynności notarialne, w tym także czynności bez udziału stron. Brak jest także postanowień regulujących ewentualne konsekwencje nadużywania i wykorzystywania zapisów czynności notarialnych (jako np. źródła dowodowego w toku postępowań sądowych). Wprowadzenie obowiązku nagrywania czynności notarialnej stanowiłoby precedens wśród innych krajów, w których obowiązuje notariat łańciski i notariusz uznany jest jako zawód zaufania publicznego.

III. AKTY NORMATYWNE STANOWIĄCE PODSTAWĘ OPINII:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; dalej jako: „**Konstytucja RP**”);
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych, Dz. U. UE. L. z 2016 r., nr 119, str. 1; dalej jako: „**RODO**”);
3. Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 540; dalej jako: „**ustawa Prawo o notariacie**” lub „**Prawo o notariacie**”);
4. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1292; dalej jako: „**Prawo przedsiębiorców**”);
5. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1460; dalej jako: „**k.p.c.**”);
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283; dalej jako: „**Zasady techniki prawodawczej**”);

IV. UZASADNIENIE OPINII:

A. Naruszenie art. 17 Konstytucji RP oraz zasad dotyczących tajemnicy notarialnej

1. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o notariacie – notariusz, w zakresie swoich uprawnień zawodowych, działa jako „osoba zaufania publicznego”. Z kolei samorząd notarialny jest samorządem reprezentującym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.
2. Wprowadzenie regulacji dotyczącej nagrywania czynności notarialnych może stać w opozycji do zasady wyrażonej w art. 17 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którą sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego (w interesie publicznym i dla jego ochrony) może być powierzony utworzonym w tym celu przez ustawę samorządom zawodowym¹. Samorząd notarialny jest organem konstytucyjnym, który sprawuje pieczę nad regułami niezbędnymi dla utrzymania odpowiedniego prestiżu zawodu. Tego rodzaju pieczę może stanowić konstytucyjnie dopuszczalną ingerencję samorządu w wolność wykonywania zawodu, w tym wolność jego wyboru ograniczającą ich ochronę (*argumentum a contrario* z art. 17 ust. 2 Konstytucji RP), przejawiającą się poprzez formułowanie standardów postępowania i ustalaniu zasad moralnych charakteryzujących osoby wykonujące zawód notariusza (wprowadzenie kodeksu etycznego). W przypadku ustawowego ograniczenia sposobu wykonywania zawodu zaufania publicznego ustawodawca powinien przeprowadzić

¹ Patrz: P. Tuleja (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz, Opublikowano: WKP 2019, Legalis: stan na 23.04.2020 r., *Zawód zaufania publicznego polega na zaspokajaniu istotnych osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się przetwarzanie informacji dotyczących życia osobistego. (...) Wykonywanie zawodu zaufania publicznego odbywa się w oparciu o szczególne normy deontyczne sformułowane najczęściej w kodeksie etyki zawodowej. Celem utworzenia takiego kodeksu przez samorząd zawodowy jest jak najlepsze wykonywanie zawodu, a w konsekwencji zaspokajanie potrzeb obywateli i innych osób (TK – SK 16/07).*

rygorystyczny test proporcjonalności uzasadniający ograniczenie takiej wolności. W tym wypadku Projekt ustawy jest pozbawiony takiego testu.

3. W wyniku wprowadzenia mechanizmu nagrywania obrazu i dźwięku każdej czynności notarialnej, dojdzie do poważnej erozji w zakresie wiarygodności (nieomyślności, prawdziwości) dokonywanych przez notariusza czynności notarialnych. W ocenie projektodawcy dokument urzędowy opatrzony pieczęcią z godłem państwa, jaką dysponuje każdy notariusz, a także sama czynność dokonana przez notariusza (jako osobę zaufania publicznego) zapewne wydaje się projektodawcy niewystarczająca, a jego uzupełnienie powinno nastąpić jedynie poprzez nagranie sposobu jego sporządzenia wraz z przebiegiem całej czynności.
4. Poszukując cech konstytutywnych zawodu „zaufania publicznego” wskazuje się przede wszystkim na szczególnie charakter oraz zasadnicze i najczęściej osobiste znaczenie dóbr (takich jak życie, zdrowie, wolność, majątek etc.), stanowiących przedmiot usług świadczonych przez osoby wykonujące taki zawód². Wiąże się to bezpośrednio z pozyskiwaniem rozmaitych informacji dotyczących klientów, których poufność i właściwy sposób wykorzystania może mieć dla nich żywotne znaczenie. Nagrywanie przebiegu każdej czynności notarialnej za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk może zaburzyć zaufanie klientów co do wiedzy, intencji oraz staranności notariusza jako osoby, na której pomoc i wskazówki są zdane, odpowiadającej żywotnemu znaczeniu powierzanych mu dóbr. Nagrywanie przebiegu może także pozbawić czynność dokonywaną przez klienta przed notariuszem przymiotu swobody i nieskrępowania.
5. Następczo, potencjalna utrata zaufania może skutkować utratą niezbędnej gotowości ujawnienia przez klienta wszystkich istotnych dla oceny sytuacji okoliczności, nierzadko traktowanych przez niego jako w najwyższym stopniu poufne czy wrażliwe. Klient każdorazowo musi być bowiem przekonany, że uzyskana przez notariusza wiedza (a w drodze projektu ustawy – nagrana) nie zostanie wykorzystana w sposób niełojalny i niezgodny z jego interesami. Projekt ustawy nie tylko nie daje takiej gwarancji, ale także nie przewiduje jakichkolwiek procedur zapewniających ochronę klienta przed udostępnieniem nagrań (np. na żądanie osób trzecich, na żądanie odpowiednich organów, itp.)³. Co więcej, Projekt ustawy zakłada wręcz odpowiednie stosowanie art. 111 ustawy Prawo o notariacie w zakresie obowiązku udzielania informacji o sporządzonych dokumentach, a więc także o nagraniu, co w konsekwencji będzie skutkowało nierealną ochroną klienta w zakresie powierzonych przez niego dóbr osobistych lub wrażliwych danych, ujawnionych w trakcie czynności.
6. Zgodnie z art. 18 § 1 ustawy Prawo o notariacie, notariusz jest obowiązany zachować w tajemnicy okoliczności sprawy, o których powziął wiadomość ze względu na

² Patrz m. in.: J. Izdebski, Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego, [w:] J. Izdebski, P. Skuczyński (red.), Etyka zawodów prawniczych, Warszawa 2006; P. Sarnecki, Zawód radcy prawnego jako zawód zaufania publicznego, „Radca Prawny” 2002, z. 4-5; idem, Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja – Wybory – Parlament. Księga pamiątkowa Z. Jarosza Warszawa 2000, [w:] A. Bereza (red.), Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania, Warszawa 2010.

³ Zgodnie z postanowieniem Sądy Najwyższego z dnia 29.10.2014 r., sygn. akt: SDI 28/14, Legalis, stan na: 23.04.2020 r.: *Istotą tajemnicy notarialnej nie jest bowiem ochrona interesów notariuszy, lecz przede wszystkim osób, które w zaufaniu do publicznej funkcji sprawowanej przez notariusza powierzają mu informacje, których innym osobom nie chcą ujawniać. Dlatego też notariusz nie jest dysponentem tajemnicy notarialnej i nie może sam się z niej zwolnić.*

wykonywane czynności notarialne. Tym samym, zakres przedmiotowy tajemnicy notarialnej jest bardzo szeroki. Obejmuje on wszystkie okoliczności, o których notariusz dowiedział się przy dokonywaniu czynności notarialnych. Czynność notarialna dotyczy bowiem powziętych, we wszelkich okolicznościach zmierzających do realizacji tej czynności, wiadomości związanych z życiem prywatnym strony, która przekazała je notariuszowi w związku z planowaną czynnością notarialną lub przy okazji zasięgnięcia informacji o swojej sytuacji prawnej⁴. Wszelkie czynności, gesty, słowa wypowiedziane przez klienta w trakcie czynności, lecz nie stanowiące wprost czynności notarialnej, powinny stanowić tajemnicę notarialną. Są to bowiem bardzo często indywidualne i osobiste elementy wchodzące w sferę życia klienta, które nie powinny stanowić przedmiotu (zapisu obrazu i dźwięku) dostępnego (choćby w sposób prawdopodobny) gronu osób nie biorących udziału w czynności notarialnej.

7. W rozumieniu art. 18 § 1 ustawy Prawo o notariacie pojęcie „czynność notarialna” należy interpretować szeroko. Oznacza to, że notariuszowi nie wolno ujawniać nie tylko treści czynności notarialnej, lecz także jakichkolwiek informacji i okoliczności związanych z niesporządzeniem takiej czynności. Może więc dochodzić do sytuacji, w których rozpocznie się czynność notarialna, jednak nie zostanie ona zakończona i *de facto* do tej czynności w ostateczności nie dojdzie. W takiej sytuacji Projekt ustawy nie przewiduje, czy nagranie miałoby pozostać, czy też należałoby je usunąć, a jeżeli usunąć to czy przy zachowaniu jakichkolwiek procedur. Co więcej, przyczyna niedościa do skutku określonej czynności notarialnej jest elementem objętym tajemnicą. Nie sposób aktualnie przewidzieć przyczyn uzasadniających ewentualne pozostawienie takiego nagrania.
8. Niewątpliwie tajemnicą notarialną, o której mowa w art. 18 § 1 ustawy Prawo o notariacie, objęte są także dane osobowe stron czynności lub ich przedstawicieli, dane osobowe innych osób biorących udział w czynności oraz dane osobowe osób, dla których czynność może powodować skutki prawne, rodzaj czynności, treść czynności, w tym oświadczenia stron, jak również wszystkie inne informacje uzyskane przez notariusza w związku z wykonywaniem czynności notarialnych. Tym samym, w przypadku nagrywania obrazu i dźwięku czynności notarialnej może także dochodzić do naruszenia tajemnicy notarialnej odnoszącej się do ochrony danych osobowych klientów.
9. Projekt ustawy, poza odesłaniem do art. 111 ustawy Prawo o notariacie, nie przewiduje także regulacji dotyczącej ewentualnego zwolnienia z tajemnicy notarialnej i sposobu udostępnienia nagrania. Co więcej, Projekt ustawy nie przewiduje w szczególności postanowień odnoszących się do ochrony informacji zawartych w nagraniach, a które nie będą stanowić wprost czynności notarialnej, ale będą (dla przykładu) czynnościami dodatkowymi, często związanymi z samym aktem. W konsekwencji, Projekt ustawy stanowi poważne naruszenie przepisu art. 18 § 1 Prawa o notariacie, odnoszącego się do zachowania tajemnicy notarialnej, w tym także w zakresie ewentualnego wykorzystania dowodowego nagrań notarialnych i informacji zawartych w takich nagraniach.

⁴ Tak: postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 26.03.2014 r., sygn. akt: II AKz 170/14, OSAK 2014, Nr 2, poz. 4; M. Allerhand, Prawo o notariacie, s. 37 [w:] komentarz do art. 18 PrNot (red.) Rataj,Szereda 2019, wyd. 1, Borzemski, Chmieliński, Legalis, stan na 23.04.2020 r.

B. Naruszenie podstawowych postanowień w zakresie ochrony danych osobowych

10. Ocena zasadności propozycji legislacyjnej - wprowadzenia obowiązku nagrywania przebiegu czynności notarialnych, oprócz aspektów w zakresie naruszenia zasad dotyczących ochrony danych osobowych wynikających z naruszenia tajemnicy notarialnej (o czym mowa w pkt 8 powyżej), wymaga uprzedniej konfrontacji zapisów Projektu ustawy z przepisami RODO, w szczególności z podstawowymi zasadami ochrony danych osobowych.
11. W kontekście proponowanej zmiany legislacyjnej, kluczowe znaczenie ma art. 5 ust. 1 pkt c) RODO, przez pryzmat, którego ową zmianę należy ocenić negatywnie. Wskazana w nim zasada minimalizacji danych osobowych nakazuje wprost przetwarzanie danych w sposób adekwatny, stosowny i ograniczony do tego, co jest niezbędne dla osiągnięcia celu, w którym te dane są przetwarzane, tzn. należy przetwarzać wyłącznie takie dane osobowe, bez których nie da się osiągnąć zamierzonego celu. Co więcej, rozwiązania organizacyjne i techniczne, wdrażane na poszczególnych etapach przetwarzania danych osobowych również powinny być stosowne do celu, jaki ma być osiągnięty. Przetwarzanie danych powinno następować w sposób proporcjonalny, czyli tak aby dane osobowe zebrane przez notariusza były odpowiednie do celów przetwarzania oraz odpowiadające im pod względem ilościowym, treściowym i zakresowym.
12. Koresponduje to z motywem 39 RODO, wskazującym, że dane osobowe powinny być przetwarzane tylko w przypadkach, gdy celu przetwarzania nie można w rozsądny sposób osiągnąć innymi sposobami. Tym samym, przetwarzanie danych w zakresie zbędnym dla osiągnięcia celu będzie oznaczało naruszenie przepisów RODO i jednocześnie generowało odpowiedzialność po stronie administratora tych danych.
13. Dotychczasowe rozwiązania zawarte w ustawie Prawo o notariacie, jak również zakres danych osobowych przetwarzanych podczas czynności notarialnych, wydaje się być adekwatny i proporcjonalny do celów, które wedle uzasadnienia projektu ustawy mają być osiągnięte, tj. zapewnienia pełnego udokumentowania czynności notarialnych oraz prawidłowości tychże czynności, rzetelnej i obiektywnej oceny przebiegu czynności, czy zapewnienia bezpieczeństwa obrotu. Niezasadne byłoby żądanie przez notariusza większej ilości danych osobowych aniżeli te, które już są ustawowo wymagane w trakcie czynności notarialnych, a których zakres jest szeroki. Rozwiązania techniczne i organizacyjne, podczas których dochodzi do oceny i kontroli pracy notariuszy oraz dokonywanych przez nich czynności, są wystarczające dla osiągnięcia ww. celów. Wprowadzenie obowiązku nagrywania czynności notarialnych (poprzez zapis obrazu i dźwięku) narusza, w ocenie Krajowej Rady Notarialnej, zasadę minimalizacji danych osobowych i zdaje się przekraczać granicę proporcjonalności środka do osiąganego celu.
14. W zakresie zasady minimalizmu, a także innych postanowień RODO, całkowicie niesprecyzowana jest okoliczność odnosząca się do dokonywanych nagrań poza siedzibą kancelarii notarialnej. Może bowiem dojść do choćby przypadkowego nagrania osoby trzeciej, niebiorącej udziału w czynności (np. poprzez utrwalenie jej wizerunku). Często notariusze zobowiązani są przeprowadzać czynności notarialne obejmujące zgromadzenia wspólników / walne zgromadzenia, czy też czynności dotyczące

pełnomocnictw lub testamentów w miejscu zamieszkania klientów. W takiej sytuacji nagrywanie może prowadzić do ujawnienia wizerunku osób trzecich niebiorących udziału w czynności notarialnej, co będzie naruszać ich prawo do ochrony wizerunku. Z kolei, w zakresie odpisów dokumentów często się zdarza, że odpis jest odbierany przez osoby zupełnie postronne, które nie posiadają wiedzy co do treści dokumentu, z którego notariusz sporządzał odpis. Tym samym, nagranie ich wizerunku (jako dobra osobistego) będzie w zupełności bezcelowe i nieuzasadnione.

15. Istotnym jest przepis art. 9 RODO, który zabrania przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych (danych wrażliwych), tj. ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby. Choć wydaje się na pierwszy rzut oka, że przetwarzanie takich danych wrażliwych podczas dokonywania czynności notarialnej, która byłaby rejestrowana za pomocą obrazu lub dźwięku, jest mało prawdopodobne, to praktyka obrotu może napisać różne scenariusze. W związku z tym nie można z góry wykluczyć takiej sytuacji, w której podczas czynności notarialnej, chociażby przypadkowo dojdzie do przetwarzania danych wrażliwych. Rodzi to ryzyko nieuprawnionego przetwarzania danych wrażliwych przez notariuszy i naraża przedstawicieli samorządu notarialnego na surową odpowiedzialność w tym zakresie.
16. Brak jest również racjonalnych i celowościowych podstaw, aby notariusz, chcąc zminimalizować ryzyko wynikające z zakazu zawartego w art. 9 RODO, przed dokonaniem czynności pozyskiwał od klienta zgodę na przetwarzanie danych wrażliwych. Z uwagi na ich specyficzny charakter, dane wrażliwe podlegają szczególnej ochronie, a nieuprawnione ich przetwarzanie może prowadzić do odpowiedzialności za naruszenie podstawowych praw i wolności określonej jednostki. Istnienie, choćby minimalnego ryzyka dla notariuszy w tym zakresie, może doprowadzić do paraliżu w zakresie przeprowadzania czynności notarialnych.
17. Co więcej, pozyskiwanie zgody na przetwarzanie danych wrażliwych, wydaje się być rozwiązaniem nieadekwatnym do osiągnięcia celów wskazanych w Projekcie ustawy, o czym była mowa wyżej w kontekście art. 5 RODO.

C. Naruszenie zasad prawidłowej legislacji przy opracowywaniu projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego

18. Projektowane zmiany zostały opracowane w sprzeczności z zasadami opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego, określonymi w rozdziale 6 Prawa przedsiębiorców.
19. Należy zauważyć, że każdy notariusz prowadzi działalność gospodarczą jako mikroprzedsiębiorca. Zgodnie z art. 66 Prawa przedsiębiorców, w przedmiotowym Projekcie ustawy jako dotyczącego zasad wykonywania działalności gospodarczej, należało zamieścić wyniki analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego

za pomocą innych środków oraz oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców.

20. Wskazanej oceny nie przedstawiono, jednakże nawet pobieżna analiza Projektu ustawy wykazuje, że nałożone na notariuszy obowiązki będą mieć znaczne skutki finansowe i organizacyjne. Przykładem jest konieczność zakupu drogiego sprzętu do nagrywania, archiwizacji zapisów w odpowiedniej jakości oraz koszty związane z ich stosownym zabezpieczeniem przed nieuprawnionym dostępem. Ponadto, prawdopodobnie powstanie potrzeba zatrudnienia osób do wykonywania tych czynności pod kątem informatyczno-technicznym. Projektodawca w żaden sposób nie przewidział więc skutków finansowych (prawdopodobnych obciążeń) związanych z nowelizacją. Co więcej, projektodawca nie przewidział kosztów wdrożenia nowej regulacji zarówno powstałych po stronie notariuszy, ale także kosztów, które powstaną po stronie Skarbu Państwa. W tym zakresie nieprawdziwe są twierdzenia o braku kosztów dla Skarbu Państwa, albowiem w założeniu projektodawcy sądy będą musiały przyjmować nagrania wraz z innymi dokumentami notarialnymi podlegającymi już obecnie archiwizacji (o czym szerzej w pkt 37 poniżej).
21. Istotnym faktem jest także brak założeń dotyczących strony technicznej projektowanego rozwiązania (w szczególności trudne może być utrwalanie licznych zgromadzeń akcjonariuszy dużych spółek). Nagrywanie obrazu i dźwięku wysokiej jakości, wymagałoby użycia bardzo kosztownego sprzętu oraz archiwizowania ogromnej ilości danych.
22. Nie zachowano także zasady proporcjonalności i adekwatności, sformułowanej w art. 67 Prawa przedsiębiorców. Przeciwdziałanie przestępczym praktykom, które mogą wystąpić przy jednym typie czynności notarialnej (przewłaszczenie na zabezpieczenie), która to czynność stanowi zaledwie 0,025% aktów notarialnych (wg danych Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości za rok 2018)⁵, poprzez nagrywanie wszystkich czynności notarialnych jest w sposób oczywisty nieproporcjonalne i nieadekwatne. Ponadto, w Projekcie ustawy nie wskazano żadnego innego rozwiązania, które mogłoby zapobiec powstawaniu, tych jednostkowych i marginalnych w aspekcie ilościowym patologicznych sytuacji.
23. Co więcej, przy tego typu regulacjach należy ograniczać nakładanie na mikroprzedsiębiorców obowiązków administracyjnych, co w sposób oczywisty nie zostało dochowane w niniejszym projekcie – regulacja wprost przewiduje nałożenie na notariuszy szeregu nowych obowiązków.

D. Naruszenie zasad ogólnej prawidłowej legislacji

24. W zakresie postanowień wynikających z Zasad techniki prawodawczej kluczowe znaczenie mają wymogi określone w § 1 ust. 1 pkt 3, § 1 ust. 2 pkt 1, 3, 4 i 6 oraz § 12 pkt 1 wspomnianych Zasad techniki prawodawczej. Uzasadnienie Projektu ustawy nie spełnia stawianych mu powyższych wymogów.

⁵ Szczegółowe dane zawarte w publikacji J.M.Kondek, Umowa przewłaszczenia na zabezpieczenie i jej praktyka w świetle wizytacji i lustracji kancelarii notarialnych w latach 2013-2017, Prawo w działaniu sprawy cywilne 40/2019. <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/11/IWS-Kondek-J.M.-Umowa-przew%C5%82aszczenia-nieruchomo%C5%9Bci.pdf>.

25. Powyższe wymogi to przede wszystkim przedstawianie alternatywnych rozwiązań prawnych, które mogą prowadzić do osiągnięcia zakładanego celu. Zatem uwagi dotyczące tej materii przedstawione w części C. powyżej, pozostają aktualne także na tle Zasad techniki prawodawczej. W Projekcie ustawy należało zatem przedstawić przede wszystkim mniej dotkliwe i uciążliwe dla notariuszy rozwiązania oraz ocenić je pod kątem proporcjonalności i adekwatności do skali występowania zwalczanego problemu.
26. Innym wymogiem jest ustalenie skutków dotychczasowych uregulowań prawnych w danej dziedzinie. Wydaje się oczywiste, że w Projekcie ustawy powinna znaleźć się informacja dotycząca aktualnego postępowania w zakresie zwalczanego problemu, chociażby w postaci wskazania przepisów i praktyki dotyczącej odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej.
27. Kolejnym niespełnionym wymogiem jest ustalenie możliwości podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy. Dla przykładu, mogą to być odpowiednie, być może częstsze lub bardziej wnikliwe kontrole czy wymogi przedstawiania sprawozdań i raportów z dokonywanych czynności notarialnych w postaci przewłaszczenia na zabezpieczenie. Tym samym, jest to także element, który został w zupełności pominięty w uzasadnieniu Projektu ustawy.

E. Niezapewnienie procedur skutkujących ochroną dłużników i brak mechanizmów przeciwdziałających nadużyciom

28. Zgodnie z uzasadnieniem Projektu ustawy, nowelizacja ma rzekomo zmierzać do zapewnienia mechanizmów przeciwdziałających nadużyciom przy dokonywaniu czynności notarialnych. W ocenie Krajowej Rady Notarialnej takie założenie jest całkowicie niesłuszne. Aktualnie obowiązujące regulacje ustawy Prawo o notariacie w sposób adekwatny i dostateczny zapewniają ochronę prawną, w tym w szczególności interes klientów – uczestników czynności notarialnych.
29. Uzasadnienie Projektu ustawy w znacznej części odnosi się m.in. do czynności związanych z poddaniem się egzekucji przez dłużnika, w której objęty jest obowiązek zapłaty sumy pieniężnej lub wydania rzeczy oznaczonych co do gatunku ilościowo w akcie określonych, albo też wydania rzeczy indywidualnie oznaczonej, gdy w akcie wskazano termin wykonania obowiązku, tak jak orzeczenie sądowe i ugody zawarte przed sądem będące tytułem egzekucyjnym. W ocenie Krajowej Rady Notarialnej uzasadnienie stanowi nawiązanie do notyfikowanej przez Radę⁶ kwestii umów przewłaszczenia nieruchomości tytułem zabezpieczenia wierzytelności. W tym jednak zakresie ponownie należy wskazać, że konieczne jest wzięcie pod rozwagę propozycji legislacyjnych w zakresie instytucji tzw. przewłaszczenia na zabezpieczenie. Ewentualny obowiązek nagrywania przebiegu czynności notarialnej w zupełności bowiem nie przyczyni się do poprawy regulacji w zakresie ochrony dłużników w ramach tychże czynności.

⁶ Tak m.in. pismo Krajowej Rady Notarialnej z dnia 24.08.2018 r.; L. Dz. 05/748/18, skierowane do Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich Stanisława Trociuk.

30. Podkreślenia wymaga fakt, iż brak regulacji prawnych w zakresie instytucji tzw. umów przewłaszczenia na zabezpieczenie powoduje, że powtarza się proceder polegający na nadużyciu zasady swobody umów w odniesieniu do zabezpieczenia wierzytelności poprzez przenoszenie własności nieruchomości lub też w zakresie wykorzystywania procedury zabezpieczania się wierzycieli w ramach umów o poddaniu egzekucji w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 4-6 k.p.c. W tym jednak zakresie koniecznym jest rozważenie przez ustawodawcę wprowadzenia zmian co do wspomnianych instytucji.
31. W ocenie Krajowej Rady Notarialnej utrwalanie przebiegu czynności notarialnych za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk nie spełni żadnych funkcji ochronnych w opisywanych w uzasadnieniu Projektu ustawy przypadkach. Zapis taki może pełnić jedynie rolę dowodową na etapie sporu między stronami, co ma się nijak do zapewnienia ochrony przed ewentualnymi nadużyciami na etapie samej czynności.
32. Krajowa Rada Notarialna stoi konsekwentnie na stanowisku, że koniecznym mechanizmem służącym ochronie osób trzecich przed nadużyciami będzie uregulowanie umów przewłaszczenia nieruchomości tytułem zabezpieczenia wierzytelności⁷, a także ewentualne doprecyzowanie postanowień w zakresie składanych przez dłużników (poręczycieli, itp.) oświadczeń o poddaniu się egzekucji. W żadnym stopniu celu tego nie osiągnie się poprzez nakładanie dodatkowych obowiązków na notariuszy.

F. Kwestie praktyczne związane z Projektem ustawy – niedookreślone przez projektodawcę

33. Projekt ustawy nie bierze pod uwagę kwestii możliwych konsekwencji co do powstałego dualizmu w zakresie czynności notarialnych. Z jednej bowiem strony notariusz będzie zobowiązany do sporządzenia treści aktu w tradycyjnej dokumentowej formie papierowej, lecz dodatkowo (niejako obok tej formy) także do sporządzenia nagrania z takiej czynności. Krajowa Rada Notarialna widzi możliwość nadużywania nagrań z czynności. Jeżeli bowiem miałyby one stanowić jedyne źródło dowodowe, na wypadek postępowań sądowych związanych z ewentualnymi nadużyciami prawa, to pozbawione znaczenia będą wszelkie czynności notarialne, z których sporządzono dokumenty. Nagrania z czynności notarialnych będą więc jedynym rzekomym prawidłowym i nieomylnym źródłem, dokumentującym czynność notarialną.
34. Krajowa Rada Notarialna zobowiązana jest także podkreślić, że nagrywanie czynności notarialnych nie jest przewidziane w żadnym z krajów, w których funkcjonuje notariat o cechach i celach odpowiadających notariatowi polskiemu (tzw. notariat łaciński, w którym notariuszem jest odpowiednio wykształcony prawnik, powołany przez właściwy organ władzy państwowej, wyposażony w kompetencje niezbędne do bezstronnego dokonywania czynności prawnych, przyoblekając je w formę dokumentów, które korzystają przed sądami i organami administracji publicznej z wyższego waloru dowodowego niż dokumenty prywatne). Tym samym, żaden ustawodawca nie wprowadził takiego rozwiązania, albowiem dla każdego kraju, w którym obowiązuje

⁷ Zdaniem Krajowej Rady Notarialnej precyzyjne uregulowanie m.in. instytucji tzw. przewłaszczenia na zabezpieczenie, będzie stanowić pomoc i jednoznaczną interpretację tych postanowień zarówno dla osób zawierających umowy, innych podmiotów, organów sprawiedliwości, jak również samych notariuszy (w szczególności uwzględniając treść art. 81 Prawa o notariacie, zgodnie z którym notariusz odmówi dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem).

opisany powyżej notariat łaciński, zakłada się bezstronność, lojalność i rzetelność czynności notarialnych wykonywanych przez notariuszy, jako osób zaufania publicznego. W przypadku wprowadzenia takiego obowiązku do polskiego systemu prawnego, stanowiłoby to swoisty precedens na tle innych państw.

35. Projekt ustawy narusza zasadę racjonalności. W tym też zakresie projektodawca nie odniósł się do obowiązku nagrywania każdej czynności notarialnej, a więc także czynności dokonywanych przez notariusza bez udziału stron, do których należą w szczególności: sporządzanie wypisów, odpisów i wyciągów aktów notarialnych, sporządzanie elektronicznych wniosków wieczystoksięgowych, poświadczanie kopii dokumentów. Rejestracja dźwięku przy takich czynnościach jest bezcelowa, ponieważ odbywają się one bezdźwięcznie. Jednocześnie, nie ma racjonalnego uzasadnienia do dokonywania rejestracji obrazu tych czynności, ponieważ przedstawiałaby ona samego notariusza podpisującego dokumenty bez udziału stron.
36. Projektodawca nie przewidział także konsekwencji dla uczestników czynności notarialnych w zakresie kosztów związanych z nagrywaniem tych czynności. Wskazać należy, że co do zasady sporządzenie wypisów, odpisów, wyciągów aktów notarialnych, jako czynności bez udziału stron, nie jest czynnością notarialną nadmiernie kosztowną. W przypadku jednak, gdy do tych czynności niezbędne będzie sporządzenie, załączenie, a następnie zarchiwizowanie nagrania, koszt tych czynności może zdecydowanie się zwiększyć. Z oczywistych względów, dojdzie więc do częściowego zwiększenia kosztów notarialnych związanych z każdą czynnością notarialną i obciążenia tymi kosztami klientów (uczestników czynności notarialnych).
37. Projekt ustawy wiąże się także z nałożeniem na Skarb Państwa dodatkowych kosztów. Zgodnie z Projektem ustawy, obowiązek zniszczenia zapisu obrazu i dźwięku z przebiegu czynności notarialnych powstaje po upływie okresu 10 lat od czynności notarialnych. Niedookreślona jest jednak regulacja np. w sytuacji likwidacji kancelarii notarialnej (w tym 10-letnim okresie). Prawdopodobnie koniecznym byłoby przekazanie zapisów do właściwej instytucji państwowej (sądu wieczystoksięgowego) – tak, jak ma to aktualnie zastosowanie w przypadku danych w postaci papierowej, przekazywanych po 10 latach od ich sporządzenia, bądź w przypadku likwidowanych kancelarii notarialnych. W związku z tym koniecznym będzie dostosowanie także sądów do przechowywania tych zapisów (pod kątem przedmiotowym i ilościowym), a także zwiększenie zasobów finansowych, które nierozdzielnie będą związane z przechowywaniem tego rodzaju zapisów. W ocenie Krajowej Rady Notarialnej koszty takie pojawiłyby się już w pierwszym roku obowiązywania nowej regulacji w odniesieniu do kancelarii notarialnych, które byłyby likwidowane.

2
pou
Prezes
Krajowej Rady Notarialnej

Mariusz Bialecki