

Miejsce spotkania: Europa-Centrum

Reforma notariatu w Europie Środkowej w latach 1989-1995
z perspektywy austriackiej

Upadek rządów komunistycznych w państwach środkowoeuropejskich na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku pociągnął za sobą radykalne zmiany w sądownictwie i administracji wymiaru sprawiedliwości.

Tradycja notariatu łacińskiego uległa bowiem w tych krajach przerwaniu, gdyż od ponad czterdziestu lat notariusze byli tam częścią aparatu wymiaru sprawiedliwości (notariat państwowy), a w Jugosławii w latach czterdziestych XX w. notariat w ogóle przestał istnieć. Po 1989 roku administracje wymiaru sprawiedliwości tych państw potrzebowały rady i pomocy przy prywatyzacji notariatu lub przy jego wznawianiu. Do działań na rzecz reformy wymiaru sprawiedliwości włączyły się zachodnioeuropejskie organy rządowe, placówki administracji wymiaru sprawiedliwości, uniwersyteckie wydziały prawa, pozauniwersyteckie instytuty badawcze, państwowe agencje rozwoju, eksperci, stowarzyszenia prawników i zrzeszenia wolnych zawodów, banki i ubezpieczenia oraz inni interesariusze aktywni w dziedzinie prawa i ekonomii. Międzynarodowa Unia Notariatu Łacińskiego i Rada Notariatów Unii Europejskiej poparły tworzenie notariatu łacińskiego w krajach transformacji. W ramach swoich działań na rzecz rekonstrukcji struktur praworządności także Rada Europy wspierała tworzenie pozapaństwowego notariatu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Wspomniane reformy stały się możliwe wskutek wydarzeń politycznych związanych z „jesienią ludów“ roku 1989. We wszechstronnej reformie notariatu wiodącą rolę odegrała Międzynarodowa Unia Notariatu Łacińskiego. Zachodnioeuropejskie organizacje zrzeszające notariuszy zaangażowały znaczne nakłady techniczne i finansowe oraz kompetencje i osobiste zaangażowanie swoich funkcjonariuszy i członków w realizację zamierzonego celu. Decydujących impulsów dostarczyły odbywające się od 1989 roku spotkania: konferencja europejskiego notariatu w Salzburgu (Austria) oraz sympozjum notariuszy środkowoeuropejskich w Keszthely (Węgry).

U genezy ideowej ówczesnych wydarzeń leży dyskusja o Europie Środkowej podjęta w latach osiemdziesiątych XX wieku. Rozważania o pojęciu „Europa Środkowa“ prowadzone z dala od tradycyjnych pozycji politycznych, strategicznych i ideologicznych stanowiły dla ludzi z Bloku Wschodniego ważny punkt odniesienia w aspekcie kulturowym i intelektualnym. Dyskurs dodawał im siły i odwagi w dążeniu do demokracji i praworządności. Połączenie woli i zapału do przekształcania stosunków panujących w Europie Środkowej oraz dynamika, jaka wytworzyła się wówczas w centralnej części naszego kontynentu, urzeczywistniły hasło „Miejsce spotkania: Europa-Centrum“.

Ówczesną stawką był los ludzi i kultur społeczeństw obywatelskich, do których ludzie ci przynależeli. Stawką było uwolnienie się od anachronicznych zależności politycznych i przynależności do bloków militarnych. Zarzucono przy tym całkowicie koncepcje Europy Środkowej rozwijane od połowy XIX wieku aż po lata czterdzieste wieku XX, uważając, że owa Europa Środkowa jest częścią większej całości, a mianowicie częścią Europy. Powrócono do wspólnych środkowoeuropejskich cech, sprzyjających zarówno twórczemu życiu intelektualnemu jak i pielęgnacji wspólnych wartości kulturowych w wielu aspektach życia.

Już podczas pierwszej konferencji europejskiego notariatu wiosną 1989 roku zaproponowano nawiązanie kontaktów z państwowymi notariatami w krajach Europy Środkowej. Zaplanowano zatem symposium dla notariuszy z Europy Środkowej, które po raz pierwszy odbyło się w listopadzie 1989 r. Tematem przewodnim tej konferencji była rola notariusza jako istotnego filaru wymiaru sprawiedliwości, zapewniającego bezpieczeństwo obrotu prawnego i zapobiegającego sporom. Podstawę dyskusji stanowiły zasady notariatu łacińskiego, upowszechniane przez Międzynarodową Unię Notariatu Łacińskiego: niezależne i bezstronne pełnienie urzędu publicznego, sporządzanie dokumentów urzędowych odznaczających się mocą dowodową i wykonalnością, obowiązek doradztwa prawnego i zachowania tajemnicy zawodowej, niemożność przeniesienia ani odwołania notariusza oraz jego niezależność.

Notariuszy, których obraz zawodowy odpowiada zasadom notariatu łacińskiego, określa się też angielskim terminem *civil law-notaries* dla odróżnienia od notariuszy (*public notaries*) w krajach o porządku prawnym *common law* (prawo precedensowe) charakterystycznym dla państw anglosaskich. Istotną cechą różniącą obie formy notariatu jest fakt, że dokumenty sporządzane przez notariuszy działających na podstawie *common law* nie mają mocy urzędowej. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 czerwca 1999 roku w sprawie Unibank (Rs C-260/97), aby uznać dokument za dokument urzędowy muszą być spełnione trzy warunki: nadanie charakteru dokumentu urzędowego winno być dokonane przez organ publiczny, musi ono odnosić się do treści, a nie wyłącznie do elementów formalnych, np. podpisu, a dokument musi być wykonalny w państwie, w którym został sporządzony. Dokumenty urzędowe sporządzane przez notariuszy łacińskich spełniają wszystkie te warunki.

Notariusze państwowi w byłych krajach komunistycznych byli elementem systemu władzy państwowej, a nie niezależnym i bezstronnym uczestnikiem wymiaru sprawiedliwości. Fakt ten najlepiej uświadamia wyzwania związane z przeobrażeniem notariatu państwowego w notariat łaciński wykonywany jako wolny zawód. W 1989 roku w Keszthely stworzono podstawy dla metamorfozy państwowych notariatów w Europie Środkowej oraz powstania niezależnych notariatów tam, gdzie jeszcze nie istniały. Działanie te opierały się na tradycjach nieprocesowego wymiaru sprawiedliwości, których świadomość zachowała się jeszcze w środkowoeuropejskich kulturach prawnych.

Jednocześnie nastąpiła zmiana hierarchii wartości, która wpłynęła również na poglądy ekonomiczne. Na pierwszym miejscu zaczęto stawiać produkt w postaci usługi szybkiej i taniej, a mimo to wysokojakościowej, świadczonej przez przedstawiciela wolnych zawodów. Ekonomiści często uważają zawodowy obowiązek osobistego i indywidualnego doradztwa za zwiększającą koszty pogoń za rentą. Nikt nie chce uznać, że ocena następstw prawnych przez prawnika i uwzględnienie prawnych warunków ramowych przez ekonomistę muszą się wzajemnie uzupełniać. Stanowisko ekonomistów i Komisji Europejskiej zajmowane w tej sprawie wobec łacińskiego notariatu cieszy się i będzie się cieszyć również w przyszłości szerokim poparciem anglosaskich środowisk prawniczych. Przedstawi ciele *public notaries* Zjednoczonego Królestwa uprawiają w Brukseli intensywny lobbing skierowany przeciw zasadom zawodowym europejskiego notariatu kontynentalnego argumentując, że zasady te wykluczają *public notaries* z obrotu prawnego na kontynencie. Dążenia do globalnej liberalizacji międzynarodowego handlu usługami (np. układ ogólny w sprawie handlu usługami Światowej Organizacji Handlu – WHO) w ostateczności pociągnęły za sobą sprzeciw wobec powstawania struktur wolnozawodowych.

W takich państwach transformacji, jak Polska, Czechosłowacja i Węgry, powstawały w owym czasie stowarzyszenia notariuszy państwowych, których celem było utworzenie samodzielnego notariatu oraz przygotowanie swoich członków do nowych zadań w tym zakresie. Pierwszym sukcesem stowarzyszenia notariuszy węgierskich była współorganizacja spotkania przy okrągłym stole i sympozjum notariuszy w roku 1990.

W państwach transformacji pierwsze ustawy wprowadzające notariat w tradycji łacińskiej uchwalono wiosną 1991 roku w Polsce i jesienią tegoż roku na Węgrzech. Polski i węgierski notariat mogą się uważać za prekursorów reformy środkowoeuropejskiego notariatu. W Polsce wyjątkowe zainteresowanie okazywano doświadczeniom austriackiego notariatu w zakresie systemu społecznego i gospodarczego, które miały też znaczenie przy kształtowaniu dalszego postępowania notariatu polskiego.

Od końca lat osiemdziesiątych XX w. do Międzynarodowej Unii Notariatu Łacińskiego zaczęto przyjmować zainteresowane notariaty narodowe. Ważną rolę w tym procesie odegrała komisja ds. międzynarodowej współpracy notarialnej (CCNI). Jej przewodniczący Vittorio di Cagno niestrudzenie przekonywał rządy i administracje wymiaru sprawiedliwości w Europie Środkowej i Wschodniej do tworzenia notariatów o tradycji łacińskiej. Komisja ds. międzynarodowej współpracy notarialnej korzystała ze znacznego wsparcia takich jednostek organizacyjnych Międzynarodowej Unii Notariatu Łacińskiego, jak rada konsultacyjna, komisja ds. europejskich i regionu śródziemnomorskiego (CAEM) oraz komisja ds. Unii Europejskiej (CAUE). Wykazując niezłomną wolę, zaangażowanie i nieprzeciętny talent dyplomatyczny, Di Cagno doskonale potrafił wychwytywać liczne inicjatywy i – choć trudne do skoordynowania – łączył je dla osiągnięcia wspólnego celu. Wraz ze swoimi współpracownikami z zachodnioeuropejskich notariatów odwiedził on w latach dziewięćdziesiątych wszystkie państwa, które przeprowadzały rekonstrukcję struktur demokracji i praworządności.

Położony w sercu Europy obszar między Salzburgiem a Keszthely, Warszawą a Zagrzebiem, Pragą a Budapesztem, Bratysławą a Lublaną stał się dla notariatu miejscem spotkań, w którym w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku wykluwały się inicjatywy na rzecz środkowoeuropejskiej reformy notariatu. Podstawą reformy notariatu były prawno-organizacyjne zasady zawodu notariusza głoszone przez Międzynarodową Unię Notariatu Łacińskiego. Postulowana przez nią ochrona uregulowania działalności zawodowej zapewnia jakość i skuteczność usług notarialnych. W fazie tworzenia nowych notariatów uregulowanie pełniło poza tym jeszcze jedną ważną funkcję – jasne zasady znacznie ułatwiły przejście z notariatu państwowego do zawodu notariusza działającego na własną odpowiedzialność. Nadane ramy prawne umożliwiły nowym notariuszom sprawne włączenie się w struktury państwowe i społeczne. Bezspornym sukcesem notariatu łacińskiego jest fakt, że w państwach transformacji „odrodzony” zawód harmonijnie wpisał się w system wymiaru sprawiedliwości.

Pierwsza dekada działania nowych notariatów, powstałych w wyniku zmian politycznych, jakie następowały od 1989 roku, umożliwiła kontakty obywateli Europy Środkowej, jakich jeszcze parę lat wcześniej nikt się nie spodziewał. „Stare” i „nowe” notariaty wykorzystały szansę, jaką było przemyślenie własnych pozycji, procesów i sztywnych zrytualizowanych zasad oraz poszukiwanie lepszych rozwiązań wszędzie tam, gdzie można je było znaleźć. Doszło do wymiany, która okazała się korzystna nie tylko dla obywateli państw transformacji, lecz również dla zachodnioeuropejskich notariatów. Notariat musiał bowiem sprostać wymogom szybko zmieniającego

otoczenia. Rynek wystylizowany na nieomylny system wymusza wykonywanie zawodu wyłącznie w oparciu o myślenie ekonomiczno-liberalne. Z kryzysu finansowego i gospodarczego, który był odczuwalny już w 2007 roku, nie wyciągnięto do tej pory odpowiednich wniosków. Kryzys ten dotknął w szczególności notariuszy, którzy rozpoczęli działalność po 1989 roku. Należy pamiętać, że w krajach transformacji notariusze uczestniczyli w procesie głębokich zmian, przechodząc od działalności w konstytucyjnych ustrojach autorytarnych do wolnego zawodu wykonywanego w demokracjach konstytucyjnych. Dla tych notariuszy uregulowanie jest nieocenioną pomocą w ich odpowiedzialnej działalności.

W XXI wieku, w drugim dziesięcioleciu działania nowych notariatów, po okresie przebudowy prawodawstwa oraz praktycznym i technicznym wprowadzeniu nowych notariatów w Europie Środkowej nastąpiła faza, w której ten wolny zawód prawniczy musiał się sprawdzić. Dla notariuszy, którzy rekrutowali się w przeważającej części z dawnego państwowego notariatu urzędniczego bądź ze stanu sędziowskiego oznaczało to wielkie wyzwania. Zostali oni nagle skonfrontowani z całkowicie odmiennymi warunkami wykonywania swojego zawodu. Nowe warunki wymagały doksztalcenia się, nastawienia na usługi, opanowania nowych technik biurowych i sztuki prowadzenia pracowników oraz śledzenia zmian w ustawodawstwie, na które w rosnącym stopniu wpływało prawodawstwo unijne. Również stale wzrastający transgraniczny obrót prawny trudno było regulować wyłącznie na podstawie prawa prywatnego międzynarodowego. Europejskie ustawodawstwo dostarcza notariuszom nie tylko nowych obszarów działalności. Przedstawiciele zawodu notariusza coraz częściej opowiadają się za dopasowaniem sposobów zapewniania bezpieczeństwa i ochrony prawnej do zmieniających się wymogów. Notariat nie może przy tym zaniedbać powierzonego mu zadania, polegającego na sporządzaniu dokumentów urzędowych stwarzających bezpieczeństwo prawne. Dlatego też notariaty muszą stale kontrolować swoją pozycję na jednolitym rynku i w przemyślany sposób adaptować swoje prawa zawodowe do nowych warunków. Przykłady wykazały, że przy zachowaniu zasad notariatu łacińskiego możliwe jest zbliżenie uregulowań zawodowych do wytycznych nakreślonych przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Konieczne jest pogodzenie podstawowych obowiązków zawodowych notariuszy z dostosowaniem do wymogów, jakie narzuca jednolity rynek.

Dnia 14 maja 2004 roku na uniwersytecie w Atenach odbyła się uroczystość przyjęcia do Rady Notariatów Unii Europejskiej notariatów z państw, które dnia 1 maja 2004 roku przystąpiły do UE. W Radzie powitaliśmy środkowoeuropejskie notariaty z Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Czech, Słowacji, Słowenii, Węgier i Malty.

Z dzisiejszej perspektywy rozwój nowych notariatów w Europie Środkowej w pierwszych dwóch dziesięcioleciach ich istnienia można uznać za sukces reformy notariatu zarówno w aspekcie polityczno-prawnym jak i strukturalnym. Nowe notariaty odnalazły się w swojej roli, a proces ich konsolidacji jest kontynuowany. Harmonijnie włączyły się one w system organów wymiaru sprawiedliwości, zdobyły akceptację współobywateli i rozwinęły swój własny profil.

Autorem jest Dr Klaus Woschnak – notariusz Republiki Austrii, długoletni prezes notariatu austriackiego, od wielu lat zaangażowany w działalność międzynarodową, autor wielu publikacji związanych z problematyką notarialną, w tym książki „Treffpunkt: Europa Mitte“, której promocja odbyła się na Europejskich Dniach Notariatu w Salzburgu w 2013 roku. Niniejszy artykuł stanowi fragment obszernego streszczenia zamieszczonego między innymi w języku polskim w książce „Treffpunkt: Europa Mitte“ (tłum. Joanna Ziemska).