

Paweł Czubik

Wydawanie klauzul apostille przez rady izb notarialnych jako wzmocnienie publicznoprawnego statusu notariusza RP – sugestie *de lege ferenda*

1. Wprowadzenie

Rzeczpospolita Polska z dniem 14 sierpnia 2005 r. stała się stroną Konwencji haskiej w sprawie zniesienia wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów publicznych¹. Konwencja ta, będąca umową przyjętą przez liczne państwa świata, przewiduje zastąpienie dotychczas stosowanej legalizacji konsularnej tzw. klauzulą apostille, tzn. poświadczeniem w specjalnej formie (określonej w załączniku do Konwencji). W przypadku wejścia jej w życie następuje istotna zmiana organu uprawnionego do dokonywania właściwego poświadczenia dokumentu umożliwiającego użycie go za granicą. W odróżnieniu od dotychczas stosowanej legalizacji dokumentów zagranicznych, która zazwyczaj dokonywana była przez konsula polskiego urzędującego w państwie obcym, poświadczenie klauzulą apostille, przewidziane przez Konwencję, udzielane jest przed odpowiednie organy państwa obcego, w którym dokument został wystawiony. Analogicznie w przypadku dokumentów polskich przeznaczonych do użycia za granicą – zamiast legalizacji konsularnej dokonywanej najczęściej przez akredytowanego w Polsce konsula państwa-miejsca przeznaczenia dokumentu, stosowane jest (o ile oczywiście dokument przezna-

¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 112, poz. 938.

czony jest dla państwa-strony Konwencji) poświadczenie klauzulami apostille, wystawianymi przez władze polskie.

Wcielając Konwencję haską w życie, Rzeczpospolita Polska popełniła szereg błędów związanych z wyznaczeniem władz dokonujących poświadczeń dokumentów krajowych przeznaczonych do użycia za granicą². Zgodnie z notyfikacją Polski złożoną depozytariuszowi Konwencji, klauzule apostille wystawiane są przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Organ uprawniony do ich wystawiania wyznaczony został więc na poziomie centralnym, co w zasadzie w przypadku kraju wielkości Polski przeczy celom Konwencji. Ponadto Polska nie wyeliminowała obowiązku dokonywania poświadczeń dokumentów notarialnych przez sądy zanim trafią do certyfikacji klauzulą apostille, co można uznać za praktykę naruszającą postanowienia samej Konwencji haskiej.

Celem niniejszego artykułu nie jest jednak szczegółowe wskazywanie nieprawidłowości w stosowaniu Konwencji haskiej przez RP³, lecz próba nakreślenia zmian *de lege ferenda*, które pozwoliłyby właściwie wykonywać jej postanowienia z korzyścią dla krajowego obrotu notarialnego, a przede wszystkim dla osób posługujących się dokumentami krajowymi w obrocie prawnym za granicą. Dla pełnego obrazu sytuacji konieczne jest poświęcenie kilku słów wspomnianym nieprawidłowościom.

2. Nieprawidłowości w wystawianiu klauzul

Wyznaczenie jednego centralnego organu udzielającego klauzul apostille na dokumentach zagranicznych z pewnością jest niezgodne z zaleceniami negocjatorów Konwencji⁴ jako przeczące jej celowi. Celem tym

² Problemy rodzi również wykonywanie niektórych postanowień konwencji przez organy krajowe. Stawiają one wymogi co do poświadczenia klauzulami apostille całej rzeszy dokumentów zagranicznych, co jest niezgodne z art. 3 zd. 2 konwencji, który mówi, że certyfikacji klauzulami apostille można żądać jedynie wówczas, gdy w przypadku danego dokumentu obowiązywała wcześniej legalizacja konsularna. Tym samym w prawie polskim klauzule apostille mogą być wymagane jedynie wówczas, gdy dokument objęty jest zakresem zastosowania art. 1138 k.p.c.

³ Zob. P. Czubik, *Nieprawidłowości w stosowaniu Konwencji haskiej o zniesieniu wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 4.

⁴ Y. Loussouarn, *Explanatory Report on the Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents*, Conféren-

jest przede wszystkim ułatwienie obrotu dokumentami, a zatem konieczna jest łatwość dostępu do klauzul i łatwość kontaktu z rejestrem celem zweryfikowania ich autentyczności. Oczywiście jest, że centralne wyznaczenie organu w kraju o terytorialnej i demograficznej wielkości Polski nie jest niczym liberalnym. I nie ma w tym przypadku większego znaczenia argument, że Polska jest państwem głównie odbierającym dokumenty zagraniczne, a nie państwem wystawiającym je celem użycia za granicą. Osoba chcąc posłużyć się za granicą dokumentami krajowymi, które powinny być opatrzone klauzulą apostille, zmuszona jest korzystać z mających niewiele wspólnego z ułatwieniem obrotu rozwiązań polskich.

Z centralizacji w udzielaniu klauzul apostille wynika, że względu na przeciążenie jednego organu polskiego udzielającego poświadczeń, konieczność zachowania tzw. mechanizmów prelegalizacyjnych w przypadku dokumentów notarialnych, co nie tylko stanowi ewidentne odejście od liberalizacyjnych celów Konwencji, ale jest jeszcze z nią niezgodne.

Mechanizmy prelegalizacyjne (poświadczenia sądowe dokumentów notarialnych), zachowane mimo wejścia w życie Konwencji haskiej, zostały co prawda usankcjonowane w prawie krajowym⁵, nie ma jednak podstaw do uznania ich zgodności z samą Konwencją. Są wyraźnie niezgodne z art. 3 § 1 konwencji, który stanowi, że klauzula apostille jest jedynym poświadczeniem, którego wymagać można na dokumencie publicznym⁶. Krajowe akty i dokumenty notarialne (w tym poświadczenia dokumentów

ce de La Haye de Droit International Privé. Actes et Documents de la Neuvième Session, 5-26 Octobre 1960, vol. II, *Légalisation*, La Haya 1961, s. 7, dostępny także pod adresem: http://www.hcch.net/index_en.php?act=publications.details&pid=52 (5.06.2006); por. P.W. A m r a m, *Toward Easier Legalization of Foreign Public Documents*, *American Bar Association Journal* 1974, vol. 60, s. 314.

⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 09.06.2005 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych (Dz.U. z 2005 r. Nr 109, poz. 916), stosując wyrażenie „uwierzytelnienie dokumentów przeznaczonych do użycia zagranicą” zamiast określenia „uwierzytelnienie dokumentów, które mają być następnie uwierzytelnione przez urząd konsularny obcego państwa w Polsce” (stosowanego przed zmianą), *de facto* pozwoliło zachować poświadczenia sądowe pomimo wejścia w życie Konwencji haskiej.

⁶ Zob. W.C. H a r v e y, *The United States and the Hague Convention Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents*, *Harvard International Law Journal*, Vol. 11, 1970, s. 487.

prywatnych) określone zostały w art. 1 konwencji jako dokumenty publiczne, które wchodzą w zakres jej zastosowania. Wobec powyższego, zgodne z Konwencją będzie jedynie takie poświadczenie sądowe aktów i dokumentów notarialnych, które byłoby samą klauzulą apostille. Poświadczenie także inną klauzulą niż apostille (np. sądową klauzulą poprzedzającą legalizację stosowaną zgodnie z § 20-22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.01.2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych⁷) jest zgodnie z Konwencją niedopuszczalne. „Kontrolę” sądową obecnie sprawowaną w tym zakresie nad notariatem można więc zachować jedynie wówczas, gdy sądy zostaną wyznaczone jako uprawnione do wystawiania klauzul apostille. Nie jest to *de lege ferenda* nieprawdopodobne (i nie jest to rozwiązanie najgorsze – prowadziłyby do decentralizacji kompetencji). W obecnym jednak stanie prawnym to MSZ powinien bezpośrednio poświadczać podpisy i pieczęcie notariuszy klauzulami apostille. Stosowana odmienna w tym zakresie praktyka stanowi naruszenie przez RP litery Konwencji.

Wskazać należy również błędy popełniane w procesie udzielania klauzul apostille. Nie należą do rzadkości przypadki automatycznego udzielania ich przez urzędnika MSZ, bez jakiegokolwiek potrzeby. Prowadzi to do niezadowolenia osób posługujących się dokumentami zagranicznymi, którzy uzyskali w kraju klauzulę apostille na niewłaściwym dokumencie⁸ albo zupełnie w danym przypadku zbędną⁹.

⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 17, poz. 164.

⁸ Problem może zilustrować przykład z życia wzięty: strona została poinformowana przez notariusza o konieczności uzyskania klauzuli apostille na dokumencie zagranicznym dotyczącym przeniesienia własności nieruchomości położonej w Polsce, który przedłożyła. Zapewne zorientowała się, że klauzule te wydaje w Polsce MSZ, przedłożyła więc do MSZ-u dokument zagraniczny wraz z jego tłumaczeniem na język polski, udokonanym przez polskiego tłumacza przysięgłego. MSZ, nie udzielając informacji, że klauzula apostille na dokumencie zagranicznym powinna być udzielana przez organ zagraniczny, udzielił klauzuli apostille na krajowym tłumaczeniu.

⁹ Choć organ wydający klauzule nie jest zobligowany do badania miejsca przeznaczenia dokumentu, wydaje się, że powinien przynajmniej informować strony o zbyteczności dokonywania takiego poświadczenia, w przypadku gdy Polska jest związana z danym państwem umową w pełni znoszącą wymóg legalizacji.

Należy zauważyć, że w świetle stosowanego obecnie w prawie polskim trybu poświadczeń pieczęć tłumacza przysięgłego ma dla MSZ większą wartość dowodową niż pieczęć posługującej się godłem Rzeczypospolitej Polskiej osoby zaufania publicznego. Jest to dość bulwersujące spostrzeżenie, warto jednak zauważyć, że MSZ poświadcza bezpośrednio podpisany tłumaczy klauzulami apostille, natomiast podpisy notariusza wymagają uprzedniego poświadczenia przez sąd, którego pieczęć i podpis poświadcza dopiero MSZ. W oczach przeciętnego klienta (najczęściej bez świadomości co do podstaw prawnych takiej praktyki, jak też mocy dowodowej dokumentu głównego i jego tłumaczenia) praktyka ta oznacza, niestety, niekiedy tylko tyle, że MSZ ma więcej zaufania do tłumacza niż notariusza. MSZ często nadużywa zresztą udzielania klauzul apostille na tłumaczeniach dokumentów (najczęściej na tłumaczeniach klauzule te są zbędne)¹⁰. Choćby i w związku z tym konieczne jest więc ze strony środowiska notarialnego postulowanie jako swoistego żądania minimum *de lege ferenda* likwidacji mechanizmów prelegalizacyjnych (poświadczeń sądowych) w stosunku do aktów i dokumentów notarialnych.

Z powyższych względów (tj. ze względu na konieczność wyznaczenia dodatkowych organów udzielających klauzul i tym samym decentralizację ich wystawiania oraz likwidację prelegalizacji sądowej dokumentów notarialnych) wynika potrzeba wprowadzenia zmian dotyczących organów uprawnionych do wystawiania klauzul apostille na dokumentach krajowych przeznaczonych do użycia za granicą.

3. Model, który należy przyjąć

Nie ma raczej wątpliwości co do konieczności decentralizacji kompetencji MSZ w tym zakresie. Bez wątpienia przejęcie ich przez notariat w stosunku do aktów i dokumentów notarialnych byłoby zjawiskiem właściwym. Uprawnienie to mogłyby przejąć rady izb notarialnych, co oznaczałoby, że w każdym regionie kraju można by było łatwo, bez konieczności wyjazdu do Warszawy, uzyskać klauzulę apostille.

¹⁰ Do częstych przypadków w praktyce polskiego organu wydającego klauzule należy, jeżeli strona przedkłada dokument notarialny (niepoświadczony sądowo) wraz z jego urzędowym tłumaczeniem na język obcy, poświadczanie klauzulą apostille tłumaczenia zamiast poinformowania strony o wynikającej z prawa polskiego konieczności uprzedniego poświadczenia dokumentu notarialnego w sądzie okręgowym.

Oczywiście nie można mówić o ewentualnych korzyściach finansowych z tego tytułu, byłyby one znikome¹¹ i trudno byłoby oczekiwać zmiany ustawy o opłacie skarbowej na korzyść notariatu. Wydaje się zresztą, że wysokość opłaty za wydanie klauzuli apostille jest dobrze wyważona w porównaniu z opłatą legalizacyjną¹². Wypełnia ona w tym zakresie wymagania Konwencji.

Spora natomiast korzyść wiązałaby się z zagwarantowaniem publicznego charakteru samorządowi notarialnemu. Jego poświadczenia zyskałyby bowiem bezpośrednią skuteczność prawną za granicą. Rozwiązanie takie jest spotykane w innych państwach, np. Argentynie i Hiszpanii. W praktyce państw-stron Konwencji haskiej spotykane są rozwiązania nawet bardziej liberalne, kiedy to miejscowi notariusze publiczni mają uprawnienia do wydawania klauzul apostille i do dokonywania tzw. poświadczeń krzyżowych na dokumentach notarialnych, np. w Szwecji lub Finlandii.

Istotne jest, aby przy ewentualnym przekazywaniu kompetencji na rzecz rad izb MSZ dokonało stosownej notyfikacji depozytariuszowi Konwencji o wyznaczeniu nowych organów krajowych dokonujących poświadczeń klauzulami apostille. Notyfikacja zmian w organach wystawiających klauzule jest koniecznością wynikającą ściśle z ustaleń Konwencji, z realizacją jednakże tego unormowania przez liczne państwa-strony czasami jest nienajlepiej¹³. Tym samym zdecydowanie unikać należy takiej praktyki, z którą mogłoby się wiązać blokowanie obrotu. Organy obce mogłyby odmówić uznawania klauzul apostille wydanych przez organy niezgłoszone depozytariuszowi Konwencji.

4. Co zapewnić powinien samorząd?

Z technicznego punktu widzenia podstawowym obowiązkiem, jakim obarcza się organy wystawiające klauzule, jest utrzymywanie rejestru

¹¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2005 r. Nr 153, poz. 1272) przewiduje opłatę (60 zł) z tytułu wydania klauzul apostille na dokumentach.

¹² W zamierzeniu twórców Konwencji udzielanie apostille powinno być odpłatne, lecz jednak dużo tańsze od dotychczas stosowanej legalizacji konsularnej.

¹³ Zob. chociażby wyraźny przykład Skarbnika ze stanu New Jersey (USA), który mimo że jest w zasadzie podstawowym organem wydającym klauzule apostille w tym stanie, nie doczekał się notyfikacji amerykańskiej odnośnie do jego kompetencji (po ich uzyskaniu wskutek przejścia od organu pierwotnie uprawnionego).

i udzielanie informacji rejestrowych, zgodnie z postanowieniami Konwencji. Choć w praktyce licznych państw wiążą się z tym dość istotne trudności¹⁴, należy wypracować taki model postępowania w tym zakresie, by rady nie narażały się na jakikolwiek zarzut ze strony krajowych organów administracji publicznej.

Utrzymywanie rejestru nie byłoby zbyt kosztowne. Istniałoby możliwość wykorzystania w tym celu połączeń Intranetu, wprowadzanego samorządowego rejestru testamentowego czy też wykorzystania istniejących lub powstających innych rejestrów prowadzonych przez notariuszy. Konstruując rejestr w formie Intranetu można by również zapewnić np. generowanie zwrotnych odpowiedzi weryfikacyjnych na poziomie centralnym (w KRN), co pozwoliłoby zredukować koszty.

Choć art. 7 zd. 1 konwencji przewiduje, że rejestr musi odnosić się do pewnych danych dokumentu głównego poświadczanych klauzulą, nie stoi na przeszkodzie, by znajdowały się w nim kopie poświadczanych dokumentów w formie elektronicznej i w formie wydruku.

Umożliwienie weryfikacji autentyczności rejestru wiąże się już z pewnymi kosztami. Należałoby zatrudnić osobę władającą w mowie i piśmie oboma językami oryginalnymi Konwencji, tj. francuskim i angielskim. Jeżeli rejestr funkcjonowałby w postaci wewnętrznej intranetowej sieci elektronicznej, można by ograniczyć się do zatrudnienia jednego pracownika dla całego samorządu udzielającego odpowiedzi w procesie weryfikacyjnym. Zapytania o weryfikacje mają bowiem w praktyce państw charakter ewidentnie sporadyczny.

Praktyka państw-stron Konwencji wskazuje, że możliwy jest przez poszczególne organy udzielające klauzul apostille wybór języka (pomiędzy francuskim i angielskim), w którym udzielana będzie informacja dotycząca wydanych klauzul. Niektóre organy udzielające klauzul apostille w państwach-stronach Konwencji na stronach internetowych Konferencji haskiej zgłaszają jedynie jeden język, w którym możliwe będzie składanie wnio-

¹⁴ Mimo podkreślania przez negocjatorów Konwencji oryginalności i niezawodności pomysłu rejestru (zob. Y. L o u s s o u a r n, *Explanatory Report...*, s. 8) praktyka jego stosowania przez państwa obce i weryfikacji na jego podstawie autentyczności klauzul apostille znacząco rozczarowuje; zob. P. C z u b i k, *Urzędowe poświadczenia dokumentów zagranicznych (legalizacja konsularna, klauzula apostille) w obrocie notarialnym*, Kraków 2006, s. 72-73.

sków o weryfikację dokumentu. Nieco żenujące jest jednak, gdy organ państwowy w randze ministerialnej, jednocześnie odpowiedzialny za politykę zagraniczną, dokonuje takiego właśnie wyboru¹⁵. Samorząd notarialny powinien dać dobry przykład i w miarę możliwości zapewnić udzielanie informacji w obu językach.

Weryfikacja powinna być dokonywana e-mailem lub faksem. Kosztami (odesłaniem faksu) nie wolno obciążać strony – weryfikacja powinna być bowiem bezpłatna¹⁶. Telefoniczna nie byłaby raczej zalecana.

W przypadku wniosku o weryfikację, składanego e-mailem, należałoby przewidzieć odpowiedź zwrotną generowaną przez serwer, informującą o spodziewanym okresie oczekiwania na odpowiedź właściwą. Czas oczekiwania nie powinien przekraczać trzech dni roboczych.

5. Notarialna klauzula apostille – jak ją ująć?

Zadając pytanie o kształt notarialnej klauzuli apostille, należy zauważyć, że polska klauzula wydawana przez MSZ nie musi stanowić wzorca powielanego przez izby notarialne. Tak naprawdę nie ma wzorca ustawowego polskiej klauzuli apostille, w Dzienniku Ustaw promulgowano jedynie wzorzec wynikający z załącznika do Konwencji. Jest to standard minimum, zawierający informacje, od których w klauzuli organy wydające nie mogą odstąpić. Mogą natomiast rozszerzyć jej zakres oraz dość swobodnie ująć szatę graficzną. W zasadzie rady mogą wydawać więc swoje własne, różniące się np. grafiką klauzule, wydaje się jednak, że byłoby zdecydowanie lepiej, by opracowany został jeden wzorzec dla całego obrotu notarialnego.

Dla wzmocnienia pewności obrotu i celem promowania na płaszczyźnie międzynarodowej rozwiązań w tym zakresie, należałoby rozważyć rozwinięcie nieco treści klauzuli apostille czy też umieszczanie obok niej informacji dotyczącej cech charakterystycznych lub treści dokumentu

¹⁵ Zob. informację na stronach internetowych Konferencji haskiej, podaną na podstawie zgłoszenia polskiego MSZ odnośnie do języka, w którym składać można wnioski weryfikacyjne dotyczące klauzule apostille. http://www.hcch.net/index_en.php?act=authorities.details&aid=650 (05.04.2006 r.).

¹⁶ Wspomnieć należy również, że zgodnie z art. 7 zd. 2 konwencji weryfikacja powinna odbyć się na żądanie każdej zainteresowanej osoby, bez badania przez organ weryfikujący jej związków z dokumentem.

głównego. Należy zauważyć, że Konwencja nie zakazuje tego typu zastosowania klauzuli, a praktyka w tym zakresie jest spotykana. W niektórych stanach USA określa się w treści klauzuli apostille rodzaj poświadczanego dokumentu¹⁷, spotykane są też w praktyce niektórych krajów odniesienia do treści dokumentu głównego.

Klauzule mogą być wydawane na odrębnych kartkach papieru. Wówczas możliwe byłoby zastosowanie specjalnego papieru i grafiki oraz rozwiązań specjalistycznych, zabezpieczających przed sfalszowaniem. Przy nanoszeniu klauzuli mechanicznie (pieczęcią) na dokument główny możliwości stosowania takich zabezpieczeń są mniejsze. Stosując jednakże klauzule w formie odrębnych kartek, warto by przekazać na wzór hiszpański¹⁸ informację o treści dokumentu, do którego jest dołączana klauzula (na wypadek jej rozłączenia z dokumentem), bez wątplenia jednak koniecznością w takim przypadku jest trwałe połączenie kartki zawierającej klauzulę z dokumentem głównym przez opieczetowaną przedłużkę.

Choć praktyka ujmowania klauzul apostille w kształcie innym niż kwadratowy jest dość powszechna wśród państw-stron Konwencji¹⁹, należy jednak praktyki takiej zdecydowanie unikać. Z załącznika do Konwencji w językach oryginalnych, jak też z urzędowego tłumaczenia na język polski niezbiacie wynika, że kształtem klauzuli ma być kwadrat nie mniejszy niż 9 x 9 cm. Dla wygody zarówno posługującego się klauzulą, jak i wystawcy byłoby wskazane, by był on nieco większy. Na przykładzie stosowanych w licznych państwach-stronach klauzul w wymiarach minimalnych (np. australijskich, irlandzkich) widać, że po wypełnieniu stają się niekiedy mało czytelne²⁰.

6. Podsumowanie

W obliczu toczącej się dyskusji o statusie notariusza w Rzeczypospolitej Polskiej, uzyskanie przez polski samorząd notarialny wskazanych

¹⁷ Zob. klauzula wystawiana przez Sekretarza Stanu Minnesota *Wzorce klauzul apostille na dokumentach zagranicznych*, Warszawa 2006, s. 16-17.

¹⁸ Tamże, s. 42.

¹⁹ I to nie tylko w przypadku klauzul amerykańskich, lecz również niektórych klauzul niemieckich, szwedzkich czy greckich; zob. *Wzorce...* s. 39, 49, 52.

²⁰ Tamże, s. 31, 43.

kompetencji byłoby bardzo istotne. Notariat polski, podobnie jak np. notariat hiszpański, byłby uprawniony do wydawania klauzul bezpośrednio skutecznych w stosunkach międzynarodowych. Sugerowana decentralizacja kompetencji MSZ w kwestiach związanych ze stosowaniem Konwencji haskiej byłaby przede wszystkim korzystna dla obywateli, co w tym przypadku jest najistotniejsze, stąd też należałoby tak opracować zarówno sposób wydawania klauzul, ich weryfikację, jak też szatę graficzną i ewentualne dodatki do treści, by obok bezpieczeństwa obrotu zagwarantować stronom jak najdalej idące ułatwienia związane z wykonywaniem przez Polskę wiążących ją postanowień prawnomiędzynarodowych.