

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Dokument z posiedzenia

A6-0451/2008

19.11.2008

SPRAWOZDANIE

zawierające zalecenia dla Komisji dotyczące europejskiego aktu urzędowego
(2008/2124(INI))

Komisja Prawna

Sprawozdawca: Manuel Medina Ortega

(Inicjatywa własna – art. 39 Regulaminu)

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI: SZCZEGÓŁOWE ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI POSTULOWANEGO WNIOSKU	7
UZASADNIENIE	8
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI	10

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

zawierający zalecenia dla Komisji dotyczące europejskiego aktu urzędowego (2008/2124(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 192 akapit drugi traktatu WE,
 - uwzględniając komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 10 maja 2005 r. pt. „Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (COM(2005)0184),
 - uwzględniając analizę porównawczą dotyczącą aktów urzędowych, sporządzoną dla Komisji przez Komisję Prawną,
 - uwzględniając art. 39 oraz art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej (A6-0451/2008),
- A. mając na uwadze, że we wspomnianym komunikacie dotyczącym programu haskiego Komisja wśród swoich priorytetów uwypukliła konieczność zagwarantowania rzeczywistej przestrzeni europejskiej w sądownictwie cywilnym, szczególnie w odniesieniu do uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych; mając na uwadze, że w celu podniesienia wzajemnego zaufania w Unii Europejskiej w programie tym wymieniono, jako zasadniczy priorytet na najbliższe lata, dążenie do wdrożenia zasady wzajemnego uznawania, która stanowi konkretny środek ochrony obywateli, oraz zagwarantowanie jej stosowania ponad granicami w Europie,
- B. mając na uwadze, że w myśl programu haskiego dążenie do wdrożenia programu wzajemnego uznawania stanowi zasadniczy priorytet oraz że wdrażanie to powinno zakończyć się do 2011 r.,
- C. mając na uwadze, że przepływ obywateli w Unii Europejskiej stale się nasila; mając w związku z tym na uwadze, że coraz częściej powstają sytuacje prawne dotyczące dwóch lub więcej państw członkowskich,
- D. mając na uwadze, że we wspomnianym komunikacie dotyczącym programu haskiego Komisja uznała, iż w dziedzinie sądownictwa cywilnego zasadniczym aspektem, któremu należy poświęcić uwagę, jest uznawanie aktów publicznych; mając na uwadze, że w związku z tym należy koniecznie i pilnie ułatwić uznawanie i wykonywanie aktów urzędowych zdefiniowanych w orzeczeniu w sprawie Unibank¹,
- E. mając na uwadze, że sektorowe i niejednolite podejście prawodawstwa wspólnotowego

¹ Orzeczenie Trybunału z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-260/97, Zb.Orz. 1999, s. 3715.

w tym zakresie nie jest zadowalające²,

- F. mając na uwadze konieczność ochrony obywateli europejskich w ponadgranicznych stosunkach rodzinnych i majątkowych,
- G. mając na uwadze, że przedsiębiorstwa posiadają coraz więcej zakładów za granicą i prowadzą coraz więcej działań wewnątrzspółnotowych, co wiąże się z bardziej intensywnym przepływem aktów urzędowych dotyczących założenia i działalności przedsiębiorstw,
- H. mając na uwadze, że sprawą o zasadniczym znaczeniu jest wprowadzenie w Unii jasnych i pełnych ram prawnych gwarantujących obywatelom i podmiotom gospodarczym bezpieczeństwo i przewidywalność sytuacji prawnych i czynności dokonywanych przez przedstawicieli władz publicznych,
- I. mając na uwadze, że utworzenie rzeczywistej europejskiej przestrzeni prawnej w sferze postępowania procesowego opiera się na transgranicznym uznawaniu orzeczeń sądowych wydanych przez sąd lub organ administracyjny, a w sferze postępowania nieprocesowego – na transgranicznym uznawaniu aktów urzędowych sporządzonych przez organ sądowy lub urzędników publicznych uprawnionych do uwierzytelniania aktów prawnych,
- J. mając na uwadze, że obowiązujące przepisy dotyczące wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych stosują się do aktów urzędowych ze względu na to, że akty te wydawane są przez władze publiczne,
- K. mając na uwadze, że podstawową cechą aktu urzędowego jest jego moc dowodowa większa niż w przypadku aktu prywatnego oraz że ta moc dowodowa, decydująca dla sędziów, jest mu systematycznie przyznawana w ustawodawstwach państw członkowskich ze względu na zaufanie, jakim cieszą się akty sporządzone, w ramach czynności prawnych, przez uprawnionego do tego urzędnika publicznego lub przez organ władzy publicznej³,
- L. mając na uwadze, że niezbędnym warunkiem wstępnym posiadania przez akt urzędowy mocy dowodowej jest uznanie jego autentyczności, wynikającej z tego, iż akt został wydany przez urzędnika publicznego upoważnionego do sporządzania aktów urzędowych lub przez organ władzy publicznej; mając na uwadze, że wzajemne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich uzasadnia stosowanie w przyszłości procedur związanych z weryfikacją autentyczności jedynie w razie poważnej wątpliwości co do prawdziwości aktu,
- M. mając jednak na uwadze, że przestrzegając prawa państwa członkowskiego, na terytorium którego akt ma zostać przedstawiony w celu jego wykorzystania, zakłada się, że z pewnością nie dojdzie do sytuacji, w której uznanie mocy dowodowej skutkowałoby przyznaniem aktowi zagranicznemu – ze względu na jego uznawanie

² Rozporządzenie (WE) nr 44/2001 Rady (Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 Rady (Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Rady (Dz.U. L 143 z 30.4.2003, s. 15).

³ Opinia rzecznika generalnego La Pergoli z dnia 2 lutego 1999 r. we wspomnianej sprawie Unibank, pkt 7.

w państwie członkowskim, w którym został sporządzony – mocy dowodowej większej niż moc dowodowa aktów krajowych tego państwa członkowskiego; mając na uwadze, że materialny zakres stosowania proponowanego rozporządzenia powinien obejmować zasadniczą część prawa cywilnego i handlowego, z wyjątkiem niektórych dobrze określonych dziedzin;

- N. mając na uwadze, że różnice w strukturze i organizacji systemów rejestrów publicznych w dziedzinie własności nieruchomości, a także różnice dotyczące charakteru i skali udzielanego im zaufania publicznego wymagają wyłączenia z zakresu stosowania przyszłego aktu wspólnotowego możliwości przeniesienia realnych praw do nieruchomości, z uwagi na ścisłą korelację między sposobem sporządzania aktu urzędowego a wpisem do rejestru publicznego,
- O. mając na uwadze, że – co się tyczy uznawania orzeczeń sądowych w Unii – takie wyłączenie wiąże się z tym, że w zakresie odwołań związanych z realnymi prawami do nieruchomości wyłączną właściwość otrzymują sądy w miejscu położenia nieruchomości, zaś w zakresie odwołań dotyczących ważności wpisów do rejestru publicznego – sądy właściwe dla miejsca, w którym rejestr publiczny jest prowadzony⁴,
- P. mając na uwadze, że instytucja aktu urzędowego nie istnieje w systemach prawnych opierających się na systemie *common law*, w szczególności w prawie Anglii i Walii, lub w krajach skandynawskich; mając na uwadze, że wprawdzie w Anglii i Walii istnieją prawnicy pełniący funkcje notariuszy publicznych, a także profesja *scrivener notaries*, jednak prawnicy ci nie mogą sporządzać aktów urzędowych, a jedynie poświadczać podpisy, w związku z czym przyjmując jakiegokolwiek przepisy prawne dotyczące europejskich aktów urzędowych należy podjąć działania mające na celu zagwarantowanie, że nie dojdzie do żadnych nieporozumień w tym zakresie; mając w związku z tym na uwadze, że należy podjąć wszelkie środki ostrożności w celu zagwarantowania, iż aktów urzędowych nie będzie można używać w krajach, w których akty takie nie mogą być sporządzane przez obywateli krajowych, w celu ominięcia procedur wymaganych przez systemy prawne tych krajów (np. poświadczenie autentyczności); mając ponadto na uwadze, że w celu szerszego zaznajomienia z problemem prawników w tych państwach członkowskich, w których akty urzędowe nie istnieją, Komisja powinna rozpocząć odpowiednią kampanią informacyjną, przy czym należy podjąć wszelkie wysiłki w celu zagwarantowania, że prawnicy systemu *common law* będą posiadać wiedzę na temat pracy wykonywanej przez funkcjonariuszy publicznych systemu prawa cywilnego oraz na temat potencjalnych korzyści – w szczególności pod względem pewności prawnej – jakie mogą odnosić ich klienci posługując się aktami urzędowymi w czynnościach, których zamierzają dokonać w krajach, gdzie akty takie są stosowane; mając na uwadze, że wskazuje to wyraźnie, iż – co często stwierdzała Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu – należy powołać do życia transeuropejskie sieci prawników, opracować kampanie i materiały informacyjne oraz stworzyć wspólne szkolenia, do których wspierania wzywa się Komisję,
- Q. mając na uwadze, że proponowany akt prawny nie może być stosowany ani do spraw

⁴ Zob. art. 22 pkt 1) i 3) rozporządzenia (WE) nr 44/2001.

związanych z obowiązującym prawem, stanowiących przedmiot innych aktów wspólnotowych, ani do kwestii związanych z uprawnieniami, organizacją i strukturą organów i urzędników publicznych, w tym z procedurą uwierzytelniania, które to kwestie podlegają kompetencji państw członkowskich,

1. uważa, że wzajemne zaufanie do prawa we Wspólnocie uzasadnia przyszłe zniesienie procedur związanych z potwierdzaniem prawdziwości aktów urzędowych w sprawach transgranicznych; uważa, że takiego uznania aktu urzędowego w celu jego wykorzystania w danym państwie członkowskim można odmówić jedynie w przypadku poważnych i uzasadnionych wątpliwości co do autentyczności aktu lub jeżeli uznanie jest sprzeczne z porządkiem publicznym danego państwa członkowskiego;
2. zwraca się do Komisji, aby na podstawie art. 65 lit. a) oraz art. 67 ust. 5 tiret drugie traktatu WE przedstawiła mu wniosek legislacyjny dotyczący wprowadzenia wzajemnego uznawania i wykonywania aktów urzędowych;
3. podkreśla, że uznanie nie może wiązać się z przypisaniem aktowi zagranicznemu większej skuteczności niż miałyby to miejsce w przypadku aktu krajowego;
4. postuluje, aby wnioskowane rozporządzenie miało zastosowanie do wszystkich aktów urzędowych w sprawach cywilnych i handlowych, z wyjątkiem aktów, które dotyczą nieruchomości i muszą lub mogą być przedmiotem wpisu lub wzmianki w rejestrze publicznym;
5. precyzuje, że wnioskowane rozporządzenie nie może obejmować ani spraw związanych z prawem mającym zastosowanie do przedmiotu aktu urzędowego, ani spraw związanych z uprawnieniami, organizacją i strukturą organów i urzędników publicznych, w tym z procedurą uwierzytelniania;
6. stwierdza, że w tych ramach niniejsza rezolucja jest zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz podstawowymi prawami obywateli;
7. jest zdania, że postulowany wniosek nie pociąga za sobą skutków finansowych;
8. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji oraz załączonych szczegółowych zaleceń Komisji i Radzie, a także rządów i parlamentom państw członkowskich.

**ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI:
SZCZEGÓŁOWE ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI POSTULOWANEGO
WNIOSKU**

1. Wzajemne zaufanie do prawa we Wspólnocie uzasadnia przyszłe zniesienie procedur związanych z potwierdzaniem prawdziwości aktów urzędowych w sprawach transgranicznych.
2. Takiego uznania aktu urzędowego w celu jego wykorzystania w danym państwie członkowskim można odmówić jedynie w przypadku poważnych i uzasadnionych wątpliwości co do autentyczności aktu lub jeżeli uznanie jest sprzeczne z porządkiem publicznym danego państwa członkowskiego.
3. Parlament zwraca się do Komisji, aby na podstawie art. 65 lit. a) oraz art. 67 ust. 5 tiret drugie traktatu WE przedstawiła mu wniosek legislacyjny dotyczący wprowadzenia wzajemnego uznawania i wykonywania aktów urzędowych.
4. Akt prawny będący przedmiotem wniosku legislacyjnego musi mieć zastosowanie do wszystkich aktów urzędowych w sprawach cywilnych i handlowych, z wyjątkiem aktów, które dotyczą nieruchomości i muszą lub mogą być przedmiotem wpisu lub wzmianki w rejestrze publicznym. Nie może on obejmować ani spraw związanych z prawem mającym zastosowanie do przedmiotu aktu urzędowego, ani spraw związanych z uprawnieniami, organizacją i strukturą organów i urzędników publicznych, w tym z procedurą uwierzytelniania.

UZASADNIENIE

I. Informacje wprowadzające

Obecnie Europa rozrasta się, a Europejczycy są zachęceni do coraz większej mobilności w tej przestrzeni o stale rozszerzających się granicach. Tymczasem przepływ obywateli na terenie Unii Europejskiej utrudniają problemy związane z przepływem aktów urzędowych.

Instytucja aktu urzędowego istnieje w większości państw członkowskich. Państwa członkowskie na kontynencie europejskim, w których panuje system prawa cywilnego, stosują system dwufilarowy. Inaczej niż w krajach o anglosaskim lub skandynawskim systemie prawnym państwo nie interweniuje tu jedynie *ex-post* w drodze orzeczeń sądowych („*postępowanie procesowe*”). Państwo poddaje akty prawne mające istotne skutki osobiste lub majątkowe obowiązkowej prewencyjnej kontroli legalności w ramach uwierzytelniania aktów prawnych przez urzędników publicznych lub organy władzy publicznej („*sądownictwo prewencyjne*”; „*postępowanie nieprocesowe*”). Sądownictwo *prewencyjne* istnieje w ten sposób autonomicznie obok sądownictwa *procesowego*. Akt urzędowy ma zapobiegać dalszym sporom dotyczącym podstawowego aktu prawnego, ułatwiając jednocześnie, w razie procesu, podjęcie decyzji przez sędziego dzięki wiążącej mocy dowodowej przysługującej aktom urzędowym.

Obecnie w Unii współwystępują bardzo różne rozwiązania w dziedzinie uznawania aktów urzędowych pochodzących z innych państw członkowskich. Obywatel ubiegający się o uznanie posiadanego przez siebie aktu urzędowego w państwie innym niż państwo, które ten akt wydało, może spotkać się z różnymi przypadkami: *apostille* przewidziana przez konwencję haską z dnia 5 października 1961 r. lub zwolnienie z *apostille* ze względu na porozumienia dwustronne.

Co do mocy dowodowej i wykonania aktu urzędowego w państwie innym niż państwo, w którym akt przyjęto – w niektórych państwach zagraniczne akty są wykonywane jedynie wtedy, gdy zostały one uznane za wykonalne przez sąd krajowy po tym, jak sąd ten sprawdził uprawnienia organu zagranicznego, zastosowane prawo oraz materialną i proceduralną zgodność orzeczenia z międzynarodowym porządkiem publicznym.

Wreszcie, o ile pewna liczba aktów wspólnotowych już istnieje („Bruksela I”, „Bruksela II bis”, rozporządzenie w sprawie Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego) lub znajduje się w fazie przygotowań (prace dotyczące obowiązku alimentacyjnego, prace dotyczące prawa spadkowego i stosunków majątkowych wynikających z małżeństwa), przejawia się w nich mało zadowalające podejście sektorowe. Ponadto procedury dotąd wprowadzone na mocy uregulowań wspólnotowych nie są identyczne. Tymczasem brak harmonizacji jest niekorzystny dla obywateli europejskich i przedsiębiorstw, gdyż trudno z całą pewnością określić, jakiego rodzaju procedurze dana sprawa podlega, a tym samym wiedzieć, jakie działania należy podjąć, aby akt urzędowy został wykonany za granicą.

Brak jednolitości skutkuje faktycznie tym, że przepływ aktów urzędowych jest obecnie kłopotliwy i ograniczony, zarówno pod względem liczby, jak i rodzaju aktów. Tymczasem

obywatele i podmioty gospodarcze oczekują lepszego przepływu aktów urzędowych, co stanowiłoby gwarancję większego bezpieczeństwa dokonywanych czynności. Oczekuje się, że reforma przyniosłaby trojaką korzyść: oszczędność czasu, ograniczenie kosztów i uproszczenie procedur.

II. Wprowadzenie wzajemnego uznawania i wykonywania aktów urzędowych

1. Treść

Wprowadzenie wspólnego systemu wzajemnego uznawania i wykonywania, który będzie właściwy dla aktów urzędowych i wspólny dla wszystkich państw członkowskich, pozwoli na przekroczenie perspektywy krajowej i ułatwienie życia codziennego obywateli i przedsiębiorstw, szczególnie poprzez zniesienie formalności związanych z legalizacją i *apostille* oraz poprzez uproszczenie *exequatur*.

Akt urzędowy został zdefiniowany w prawie wspólnotowym w sprawozdaniu Jenarda-Möllera dotyczącym konwencji z Lugano⁵, którą to definicję potwierdzono w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie Unibank⁶. Z tekstów tych wynika, że akt urzędowy to akt, którego autentyczność musi po pierwsze być ustanowiona przez organ sądowy lub urzędników publicznych, a po drugie dotyczyć również treści, a nie tylko podpisu. Ponadto wykonalny akt urzędowy musi być wykonalny z własnej mocy w państwie, w którym został sporządzony.

Wzajemne zaufanie we Wspólnocie uzasadnia przyszłe zniesienie procedur związanych z weryfikacją prawdziwości aktów urzędowych w sprawach transgranicznych.

Tak z racji zasady *locus regit actum*, jak i zasad proceduralnych regulujących wpisy do publicznych rejestrów nieruchomości, akty związane z nieruchomościami nie mogą być objęte tym zniesieniem. Różnice w strukturze i organizacji systemów rejestrów publicznych w dziedzinie własności nieruchomości, a także różnice dotyczące natury i skali udzielanego im publicznego zaufania, wymagają wyłączenia dziedziny prawa nieruchomości z zakresu stosowania przyszłego aktu wspólnotowego, z uwagi na ścisłą korelację między sposobem sporządzania aktów urzędowych a wpisem do rejestru publicznego.

Poza tym wyjątkiem odmówić uznania autentyczności, mocy dowodowej i wykonalności aktu urzędowego w celu jego wykorzystania w danym państwie członkowskim można jedynie w przypadku poważnych i uzasadnionych wątpliwości co do jego autentyczności lub jeżeli uznanie jest sprzeczne z porządkiem publicznym danego państwa członkowskiego.

Wzajemne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości we Wspólnocie uzasadnia potrzebę istnienia skutecznej i szybkiej procedury mającej na celu nadanie wykonalności w danym państwie członkowskim wykonalnemu aktowi urzędowemu sporządzonemu w innym państwie członkowskim.

Sprawozdawca zastrzega sobie prawo do przedstawienia poprawek do niniejszego projektu sprawozdania, w szczególności w świetle analizy, która będzie dostępna w październiku.

⁵ Dz.U. C 189 z 28.7.1992, s. 57, pkt 72.

⁶ Orzeczenie TSWE z 17.6.1999, sprawa C-260/97.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	4.11.2008
Wynik głosowania końcowego	+ : 20 - : 3 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Carlo Casini, Titus Corlăţean, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Othmar Karas, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Sharon Bowles, Sajjad Karim, Eva Lichtenberger, Rareş-Lucian Niculescu, Georgios Papastamkos, Gabriele Stauner, József Szájer, Jacques Toubon, Renate Weber