

Z wiceministrem sprawiedliwości Bohdanem Zdziennickim
rozmawia Włodzimierz Kunach

Dobry geodeta dobrym prawnikiem

Rysuje się w tej chwili trend – prywatyzować władzę publiczną w Polsce. Nie mówię tutaj o prywatyzacji przedsiębiorstw, bo to jest kierunek generalny i wydaje się, że rynek wymaga, aby własność publiczna występowała tylko w bardzo niewielkim zakresie. Natomiast prywatyzacja władzy, bo geodeta jest władzą, to sprawa dość delikatna.

WŁODZIMIERZ KUNACH: Panie ministrze, dużo mówi się ostatnio o podatku od nieruchomości. Jakie jest Pana stanowisko w sprawie tego podatku i jaki był Pana udział w przygotowaniu jego projektu?

BOHDAN ZDZIENNICKI: Zajmuję się w ministerstwie sprawami organizacyjnymi i informatyzacją oraz pracami legislacyjnymi. Rozumiem jednak, że skupimy uwagę na zamierzeniach związanych z projektowanym podatkiem od nieruchomości.

Ministerstwo Sprawiedliwości, obok resortów najbliższych geodetom – Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – a także Ministerstwa Finansów uczestniczyło w pracach zespołu powołanego przez premiera Kołodkę, a zajmującego się podatkiem od nieruchomości. Wprowadzenie tego podatku – jak wspominał wielokrotnie minister Witold Modzelewski – jest rzeczą trudną, ale konieczną. W wielu krajach samorządy utrzymują się właśnie z podatku od nieruchomości (podatek lokalny). Dlatego może być on podstawą stabilizacji samorządów pozwalając im prowadzić własną politykę podatkową. Nie chciałbym, jako obywatel i urzędnik państwowy, żeby podatek od nieruchomości był nowym obciążeniem i mamy zapewnienia z Ministerstwa Finansów, że nie obciążą więcej tych, którzy już go płacą. Nie wchodząc w szczegóły, jeżeli po odpowiednich zmianach w imię równości wobec prawa będą płacić także ci, którzy dotychczas tego nie robili, to według ministra W. Modzelewskiego dochody powinny się zwiększyć i gminy pozyskałyby fundusze, jeśli nie na całkowite pokrycie kosztów swojej działalności, to na pewno w dużym procencie. Dlatego inicjatywę tę powinny chyba poprzeć zarówno gminy, jak i parlament. Bowiernie samorządy w Polsce nie mogą być wiecznie na garnuszku budżetu centralnego. Jeśli nie prze-

prowadzi się reformy, to w przyszłości istnieje realna groźba bankructwa gmin. A dla sprawnego funkcjonowania między innymi podatku potrzebne są **dwa dobre rejestry**, które i obecnie istnieją, ale są niedoinwestowane i nie działają sprawnie (w różnych częściach Polski różnie to wygląda. Włączyliśmy się wraz z Ministerstwem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa do prac nad podatkiem od nieruchomości, żeby przekonać ministra finansów, że nie będzie podatku serio bez unowocześnień naszych rejestrów. Stworzenie dobrego systemu dwóch rejestrów jest siłą napędową, na uruchomienie której minister finansów powinien znaleźć pieniądze. Jak zbudować ten unowocześniony i skomputeryzowany system – jest kwestią fachowców. Na mocy tradycji przyjętej w wielu państwach europejskich powinny go tworzyć dwa oddzielne rejestry, ściśle ze sobą powiązane.

Pierwszy z nich, zwany **katastrzem**, to ewidencja gruntów i budynków. Jak wiadomo, określa on (według ustalonych procedur urzędowych) nieruchomości od strony przedmiotowej z dokładnościami wymaganymi od wszystkich prac pomiarowych, inżynierskich i innych. Rozstrzyga o numerach działek, ich położeniu i powierzchni itp. Kataster ma służyć nie tylko celom podatkowym, ale również np. planistyczno-budowlanym czy ochrony środowiska. Rejestr ten należy zreformować i usprawnić. I tutaj niewątpliwie mistrzami są geodeci.

Drugi rejestr – to **księgi wieczyste**. Księgi wieczyste pokazują jasno określony tytuł prawny do nieruchomości i obciążenie nieruchomości długami. Za te dane odpowiada sąd. Obok tytułu własności szczególne znaczenie ma hipoteka, która w gospodarce rynkowej jest kapitalnym instrumentem ożywiającym koniunkturę. Jeżeli ktoś ma nieruchomość z księgą wieczystą, do której można wpisać hipotekę, bez trudu otrzymuje kredyt w banku. Jeżeli kredytobiorca nie spłaci kredytu, wówczas wykonuje się egzekucję, czyli sprzedaje się tę nieruchomości

mość. Z nieruchomością nie można uciec, jak z samochodem, i gdzieś po cichu sprzedać. Ale żeby ten system działał, potrzebna jest sprawna ewidencja gruntów i budynków wraz z wyceną wartości nieruchomości.

Wiadomo, że pierwszy dział ksiąg wieczystych nie jest objęty ręką wiary publicznej. Często ewidencja gruntów i budynków jest wykorzystywana instrumentalnie. To znaczy, że w razie potrzeby mówi się: „jest tak jak w ewidencji gruntów”, a innym razem: „ewidencja gruntów jest tylko informacją”. I zapis w ewidencji sobie, a praktyka sobie. Szczególnie chodzi tu o duże aglomeracje miejskie, o użytkowanie gruntów, które jest bardzo ważne z uwagi chociażby na ekologię. Wystarczy na przykład zamienić w ewidencji gruntów użytek leśny (Ls) na rolny (R) i przy niewielkich zabiegach można uzyskać pozwolenie na budowę. W związku z tym mam pytanie, czy komisja, w której pracach bierze pan udział, zmierza do stworzenia państwowego rejestru nieruchomości. Dobrze byłoby, gdyby ewidencja gruntów była nie tylko biernym rejestratorem, informatorem, lecz by (jak w katastrze francuskim) weryfikacja przedmiotu katastru prowadziła do rewizji wpisu w księdze wieczystej. Dopiero zapis w katastrze umożliwiłby opodatkowanie nieruchomości, wzięcie pożyczki bankowej, ubezpieczenie nieruchomości itd.

W resorcie toczą się prace nad unowocześnieniem ksiąg wieczystych. Odpowiednich zmian i uporządkowania wymaga także ewidencja gruntów i budynków. Te dwa rejestry są rejestrami publicznymi, równoważnymi. To, co jest w księdze wieczystej w dziale pierwszym musi być dokładnie wzięte z ewidencji gruntów. Istniejące przepisy tak stanowią, chociaż praktyka nie zawsze może być z nimi w pełni zgodna. Z kolei ewidencja może zawierać dane odnośnie władającego, ale to musi być oparte na danych zawartych w księgach wieczystych.

W zakresie reformy ksiąg wieczystych podjęliśmy współpracę z innymi resortami. Nie jest to współpraca łatwa, ponieważ w czasie prac rozwiązuje się wiele skomplikowanych zagadnień. Uważamy, i tu chyba wszyscy jesteśmy zgodni, że dla nieruchomości musi być nadawany jednolity numer-kod, decydujący o oznaczeniu nieruchomości do wszystkich czynności z nią związanych, tak w zakresie obrotu prawnego, postępowania podatkowego, jak i czynności planistycznych. Stan obecny, taki, że działka w ewidencji ma inną numerację, a w księgach wieczystych inną, jest wadliwy.

Dochodzimy więc wreszcie do jednego identyfikatora nieruchomości?

Tak, jest oczywiste, że systemy te musimy ściśle zsynchronizować, aby uniknąć kłopotów, z jakimi obecnie mamy do czynienia. Druga sprawa – to jednolity numer dla właściciela i innych osób, które są wpisywane na przykład na zasadzie ograniczonych praw rzeczowych. Dla nich też powinna być jednolita numeracja. Oprócz zmiany numeracji trzeba maksymalnie uprościć procedury wieczystoksięgowe i procedury postępowania w ewidencji gruntów. Są one (przynajmniej w postępowaniu wieczystoksięgowym) mocno w tej chwili zagmatwane i wymagają ograniczenia ilości informacji pod kątem informatyzacji. Z wielu danych można zrezygnować, a całość tak przygotować, by procedura sądowa szeroko wykorzystywała formularze. Udoskonalane przez wieki proce-

dury na obronę praw podmiotowych można znacznie uprościć, np. przy składaniu wniosku w księdze wieczystej, przez zastosowanie jednolitego, powszechnie dostępnego formularza. Cały tryb sprawdzania prawdziwości danych można ułatwić w takim „potokowym” systemie pracy: pierwszy urzędnik sprawdza dane czysto formalnie, następny – merytorycznie, wreszcie o wpisie decyduje sędzia, który dokładnie jeszcze raz wszystko sprawdza. Decyzja sędziego zostaje wprowadzona do komputera. Cała procedura, kiedy nie ma sporu, trwałaby bardzo krótko, a księga działałaby sprawnie i szybko. Opłata mogłaby być niska, zapewniająca tylko sprawne funkcjonowanie systemu.

Reasumując, bardzo ściśle sprzężenie i pewność danych tych dwóch rejestrów, w tym ich aktualność, stanowią nasz cel. Musi być pewność tytułu własności, a księga wieczysta jest jednym z najważniejszych elementów formalnych tej pewności. Można by nawet sformułować zasadę, która mi się marzy, że przy sprawnym systemie ksiąg wieczystych przeniesienie własności następowałoby od chwili wpisu do księgi wieczystej. Wtedy dopiero obywatel sam pilnowałby wpisu. Zasada taka to samoregulujący się mechanizm, zapewniający aktualność systemu. Możemy jednak wprowadzić ją dopiero wówczas, gdy wpis do księgi będzie rzeczywiście trwał bardzo krótko. Gdybyśmy wprowadzili tę zasadę teraz, to obrót nieruchomością mógłby zostać gwałtownie przyhamowany. Obecnie w wielu regionach Polski na wpis do księgi wieczystej czeka się 1-2 miesiące, w innych jeszcze dłużej.



Czas oczekiwania na wpis do księgi wieczystej (w miesiącach)

Co sądzi Pan o wprowadzeniu obowiązku zapisywania każdej nieruchomości w księdze wieczystej?

W pełni popieram ten postulat. Obecnie istnieje około 10 mln ksiąg wieczystych, a działek jest aż 30 mln i byłoby wskazane, aby każda z nich miała swoją księgę wieczystą.

Mówiliśmy o prawie idealnej sytuacji, o unowocześnieniu instytucji ksiąg wieczystych i sprzężeniu ich z katastrzem. Wróćmy jednak do dnia dzisiejszego, chodzimy przecież po ziemi. Moje pytanie jest następujące, z jednej strony mamy obowiązujące

akty prawne, przenoszące własność typu reforma rolna 1944 r. czy uwłaszczenie gospodarstw rolnych z 1971 r., które nie zawsze są zgodne z kodeksem cywilnym, z drugiej zaś zmianę art. 7 w Konstytucji RP, który mówi, że państwo chroni własność. I teraz mamy dwie własności. Jedna wynikająca z kodeksu cywilnego, druga z decyzji administracyjnej. Kto jest właścicielem ziemi: czy ten, kto dostał ją z aktu nadania ziemi, czy też ten, kto ma akt notarialny sprzed wojny? Często interesant przychodzi do geodety bez wsparcia prawnego, a my jesteśmy tylko prawnikami-amatorami.

W sensie prawnym sytuacja jest jasna, wszystkie legalne tytuły własności są równoważne. Własność powstaje w wyniku czynności cywilnoprawnych albo aktów administracyjnych. Dopóki obowiązują stosowne ustawy administracyjne, wszystkie wynikające z nich tytuły są legalne. Przy projektowaniu zmian tych ustaw trzeba zdawać sobie sprawę ze skutków sięgania prawa wstecz. Cofnięcie tytułu własności po latach pięćdziesięciu wprowadza ogromne zamieszanie w obrocie prawnym. Stąd nie powinniśmy kierować się tylko emocjami i ewentualnymi korzyściami, jakie ktoś mógłby, z racji własnej sytuacji czy układów rodzinnych, odnieść. Nie bez powodu już w czasach rzymskich w prawie cywilnym obowiązywała zasada, o której się teraz często zapomina, że upływ czasu jest nieublagany (zasiedzenie).

A nawiązując do użytego przez pana sformułowania o prawnikach-amatorach, chciałbym powiedzieć, że w zakresie prawa rzeczowego najlepszymi prawnikami, poza zawodowymi prawnikami, są właśnie geodeci.

Kolejne pytanie, jakie rodzi się na styku prawa rzeczowego z geodezją, dotyczy przyszłości naszego zawodu. Mamy obecnie uprawnienia do robienia map, ale składnica stawiając pieczęć stwarza z tego dokument. Otóż notariusz ma swoją pieczęć i tworząc dokument sam za niego odpowiada, za każde słowo, nawet materialnie. Geodeta bierze „parę groszy” za mapę, idzie do składnicy i wraz z pieczątką w składnicy część odpowiedzialności schodzi na tę państwową instytucję, która – wiadomo – wszystko przyjmie. Pojawiają się głosy, żeby taką pieczęć dać również geodecie. Odpowiadałby on wówczas materialnie za to, co zrobił. Powstałaby w ten sposób instytucja mierniczego przysięgłego.

Rysuje się w tej chwili trend – prywatyzować władzę publiczną w Polsce. Nie mówię tutaj o prywatyzacji przedsiębiorstw, bo to jest kierunek generalny i wydaje się, że rynek wymaga, aby własność publiczna występowała tylko w bardzo niewielkim zakresie. Natomiast prywatyzacja władzy, bo geodeta jest władzą, to sprawa dość delikatna. Trzeba zważyć zalety i wady tego rozwiązania. Jeżeli będzie ono tańsze i szybsze dla obywatela – to tak. Jeśli zaś będzie tak samo drogie, a powstawać będą dodatkowe spory co do wiarygodności – to nie warto. Na coś się trzeba zdecydować: albo uznajemy, że wszystkie uprawnienia mają tylko przysięgli geodeci, co do końca nie jest możliwe, bo muszą być składnice map i jakiś stały system kontroli prawidłowości działania i odpowiedzialności, albo usprawniamy istniejącą służbę geodezyjną, to znaczy przede wszystkim dajemy odpowiednie wynagrodzenia. Bo zawsze w jednej i drugiej sytuacji chodzi o tę pieczęć, potwierdzającą wiarygodność. W przypadku urzędnika skarbu państwa odpowiada za prawdziwość danych, zaś prywatny geodeta odpowiada osobiście.

Wydaje mi się, że to jest bardzo ważny moment i niepotrzebnie w państwie wytwarza się zamieszanie, kiedy pod hasłem „prywatyzacja” zaczyna się rozumieć zjawiska odmienne niż prywatyzacja podmiotów gospodarczych. Po doświadczeniach sądownictwa z prywatyzacją notariatów uważam, że powinna być w tych sprawach zachowana rozwaga i przyjęty jakiś konsekwentny model. Wybór musi być poddany szerszej dyskusji na temat zasięgu prywatyzacji w sprawowaniu władzy państwowej. Proszę sobie przypomnieć z historii, że kiedyś nawet podatki się dzierżawiło, ale słusznie w imię sprawiedliwości dawno od tego odstąpiono.

Życzyłbym geodezji, żeby państwowa służba geodezyjna się nie rozpadła. Bo ona jest potrzebna, przynajmniej jako nadzorca dla przysięgłych mierniczych, i musi w związku z tym mieć odpowiednie wyposażenia, wyposażenie techniczne i prestiż.

Prawdę mówiąc jestem zaskoczony pozytywnym wizerunkiem zawodu geodety, jaki Pan przedstawił. Dotychczas geodezję zauważano dopiero, gdy pojawiały się trudności. Nie zdążyliśmy jeszcze poruszyć problemu szacowania nieruchomości. Czy można Pana Ministra prosić o parę słów na ten temat?

Rzeczoznawcy – to jest trudny temat. Chciałbym, żeby rzeczoznawcy majątkowi tworzyli jeden wolny zawód, który służyłby wszystkim celom w państwie. Należy stworzyć jedną instytucję, która by według określonych procedur, z nadzorem określonym wewnątrz czy zewnątrz, dokonywała szacunku wartości nieruchomości dla wszystkich potrzeb – podatkowych, sądowych, spadkowych i innych. Tutaj trzeba porządku i na pewno geodeci też są tym zainteresowani, bo ogromna ich liczba ma uprawnienia rzeczoznawców.

Dziękuję za rozmowę. Mam nadzieję, że w dobie gwałtownych zmian systemowych zapoczątkuje ona robocze kontakty przedstawicieli obydwu naszych profesji, ku ogólnemu pożytkowi.

Z wiceministrem sprawiedliwości Bohdanem Zdziennickim rozmawiał Włodzimierz Kunach, zastępca dyrektora Wydziału Geodezji i Nieruchomości w gminie Warszawa-Centrum

Dr Bohdan Zdziennicki jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego (w grupie sędziów o największym stażu pracy w NSA). Pracuje również na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, gdzie początkowo specjalizował się w zakresie prawa cywilnego, potem także prawa administracji gospodarczej oraz prawa rolnego. Jest współautorem kilku podręczników akademickich i około 100 publikacji i opracowań naukowych. Za osiągnięcia naukowe został laureatem nagrody pierwszego i dwukrotnie trzeciego stopnia Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Techniki. W latach 1979-1984 został delegowany jako sędzia do pełnienia obowiązków wicedyrektora Departamentu Prawnego (Ustawodawczego) Ministerstwa Sprawiedliwości, w latach 1984-1987 pełnił obowiązki sekretarza – stale urzędującego członka Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów. W latach 1987-1989 był członkiem Rady, a w latach 1989-1992 członkiem Zespołu Prawa Finansowego i Administracji Gospodarczej Rady Legislacyjnej. W latach 1990-1994 został wiceprezesem Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich. W lutym 1994 Bohdana Zdziennickiego powołano na stanowisko podsekretarza stanu Ministerstwa Sprawiedliwości. Obecnie bezpośrednio nadzoruje Departament Prawny (Ustawodawczy) oraz Departament Organizacji i Informatyki. Bohdan Zdziennicki jest żonaty (żona jest nauczycielką), ma dwóch synów w wieku 21 i 16 lat.