

Jak usprawnić działanie wydziałów wieczystoksięgowych – cz. II

Nowe księgi wieczyste

BOHDAN ZDZIENICKI

Po ustaleniu struktury nowoczesnej księgi wieczystej można ocenić obecnie obowiązujące rozwiązania „polskiej księgi wieczystej”.

W aktualnej regulacji prawnej (podobnie jak we wcześniejszych rozwiązaniach) księgi wieczyste zakłada się dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg albo których księgi zaginęły lub uległy zniszczeniu. Pomimo nadania tej zasadzie normatywnego charakteru nie udało się w praktyce jej w pełni zrealizować.

W Polsce mamy w tej chwili około 30 mln działek (dane z ewidencji gruntów, z tym że pojęcie działki geodezyjnej nie pokrywa się z pojęciem nieruchomości – jedna nieruchomość obejmuje często kilka działek), natomiast jest około 11 milionów ksiąg wieczystych.

Dokonując więc różnych korekt (np. w tej chwili przewiduje się – z woli ustawodawcy powstałej na skutek działania lobby działkowiczów – zakładanie ksiąg wieczystych dla każdego pracowniczego ogrodu działkowego leżącego przecież na gruntach stanowiących własność publiczną!) należy stwierdzić, że konieczny jest wysiłek organizacyjny i odpowiednie nakłady finansowe, aby każdą nieruchomość (co nie oznacza każdą działkę geodezyjną) objąć księgą wieczystą zawierającą wszystkie istotne informacje składające się na stan prawny nieruchomości. Wyeliminowałyby to ciągle występujące nie ustalone stany prawne, nie ujęte w księgach wieczystych.

Wskazany, tak zwany realny system ksiąg wieczystych (nawiązujący do polskich uregulowań z 1818 r.) oznacza, że dla każdej nieruchomości prowadzi się oddzielną księgę wieczystą, bez względu na zmiany zachodzące po stronie właściciela. Zasadzie realnego systemu ksiąg wieczystych nie przeczy przepis dopuszczający możliwość żądania przez właściciela połączenia kilku nieruchomości, stanowiących całość gospodarczą lub graniczących ze sobą, w jedną nieruchomość. Zasada ta obowiązuje również w przypadku, gdy nieruchomość stanowi współ-

Z pierwszej części opracowania Bohdana Zdziennickiego *Nowe księgi wieczyste* (GEODETA 7/96) dowiedzieliśmy się, że przeprowadzone analizy historyczne i prawnoporównawcze pozwoliły sformułować 8 zasad, na których powinna opierać się postulowana struktura nowoczesnej księgi wieczystej: 1) zasadę powszechności i jawności k.w., 2) zasadę konstytutywności wpisu do k.w., 3) zasadę ujawniania w księdze wieczystej wszystkich faktów mających znaczenie dla ustalenia praw rzeczowych do nieruchomości, 4) zasadę ujawniania w k.w. wszystkich zadłużeń obciążających daną nieruchomość, 5) zasadę pełnego odszkodowania za straty wynikające z błędnego wpisu do k.w., 6) zasadę ujawniania w k.w. publicznoprawnych ograniczeń prawa własności danej nieruchomości, 7) zasadę wpisu do k.w. sukcesywnie aktualizowanej normatywnej wartości nieruchomości, 8) zasadę rękojmi wiary publicznej i domniemania prawdziwości k.w. W tej części opracowania autor przedstawia także nowe postulaty w zakresie wzajemnych relacji między księgą wieczystą a katastrzem gruntowym i określa kolejne etapy tworzenia zintegrowanego, ogólnokrajowego systemu informatycznego ksiąg wieczystych w Polsce.

własność. Wówczas w jednej księdze wieczystej wymienia się udział każdego ze współwłaścicieli, a gdy udziały nie są oznaczone, także rodzaj takiej współwłasności.

Jako nie wymagające zmian należy ocenić przepisy o prawach jawnych z księgi wieczystej. Obowiązujący przepis mówi, że księgi wieczyste są jawne i nie można zasłaniać się nieznajomością wpisów, które zostały w nich dokonane, ani wniosków, o których uczyniono wzmiankę. Mamy tu więc do czynienia zarówno z zasadą jawności formalnej, jak materialnej. Pierwsza polega na tym, że każdy ma prawo przeglądania danej księgi wieczystej pod nadzorem pracownika sądu. Druga zasada polega na tym, że nikt nie może zasłaniać się nieznajomością wpisów zawartych w księdze lub wniosków o wpis, o których jest w k.w. wzmianka. Zasada jawności, domniemania związane z wpisem, rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych – jako konsekwencje zasady jawności – stanowią podstawę funkcjonowania polskich ksiąg.

Wymaga zmiany z deklaratywnego na konstytutywny charakter wpisu do księgi wieczystej. W polskim prawie zasadą (błędną) jest deklaratywność wpisów (istnieją wyjątki, gdzie wpis ma charakter konstytutywny – ustanowienie hipoteki, odrębnej własności lokalu, użytkownika wieczystego, ale są to tylko wyjątki od

generalnej zasady). Co prawda ustanowiono obowiązek zgłoszenia zmiany, jaka podlega wpisowi, ale niedokonanie wpisu nie powoduje nieskuteczności (nieważności) zdarzenia, które powinno zostać udokumentowane wpisem. Z przeprowadzonych sondaży wynika, że wnioskodawcy często wnoszą o założenie księgi wieczystej po upływie kilku, kilkunastu miesięcy, a nawet... kilkudziesięciu lat od nabycia własności nieruchomości! Wprowadzenie konstytutywnego charakteru wpisu wymuszałyby składanie wniosku natychmiast po dokonaniu transakcji, co doprowadziłoby w konsekwencji do uporządkowania sytuacji prawnej wszystkich nieruchomości (wpis – orzeczenie

sądu poprzedza dokładne sprawdzenie w postępowaniu nieprocesowym wszystkich praw związanych z nieruchomością i – jak była mowa – wiążące rozstrzygnięcie o własności i prawach od niej pochodnych, co nawet w najbardziej liberalnych systemach jest zastrzeżone dla władzy sądowej, a więc tej domeny, której także w myśl Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie można „prywatyzować”). Utrzymująca się zasada deklaratywności wpisów (zgodnie z kodeksem cywilnym samo przeniesienie własności dokonuje się wcześniej, z chwilą sporządzenia aktu notarialnego!) stwarza „legalną” sytuację, w której treść księgi jest niezgodna z nowym stanem prawnym. W tym właśnie czasie nieuczciwy właściciel może to wykorzystać (co się zdarza!) do wielokrotnej sprzedaży tej samej nieruchomości kilku nabywcom równocześnie, czego początkowo nie „wyłowia” mające obecnie przedziwny status prawny prywatne kancelarie notarialne. Notariusze (prowadzący prywatne kancelarie) przesądzą o tytule własności (!), ale jednocześnie uznano, że ewidencjonowanie tej własności (wpis tylko deklaracyjny!) to sprawa zbyt poważna, aby ją im powierzyć. Ten narodził się węzeł sprzeczności obowiązującego prawa usunąłby dopiero wpis konstytutywny wprowadzający systemową jedność między przeniesieniem prawa własności i ujawnieniem tego w jawnym rejestrze publicznym. Wprowadzenie konstytutywnego wpisu wymaga dokonania odpowiedniej zmiany w kodeksie cywilnym. Taka zmiana powinna jednak nastąpić po usprawnieniu funkcjonowania całego systemu ksiąg wieczystych i realizacji zasady ich powszechności. Przed wszystkim trzeba przygotować i wdrożyć stosowne systemy informatyczne (por. dalej), dzięki którym zarówno założenie księgi, jak i wpis będą dokonywane niezwłocznie po złożeniu wniosku. Wprowadzenie zasady wpisu konstytutywnego bez takiego przygotowania mogłoby doprowadzić do całkowitego paraliżu obrotu nieruchomościami (jak była już mowa, duża część nieruchomości nie ma w ogóle urządzonych ksiąg wieczystych, oczekiwanie na założenie k.w. przy obecnym ręcznym, XIX-wiecznym sposobie pracy trwa nawet do roku, a przeciętny okres oczekiwania na wpis trwa wiele miesięcy). Dopiero po uruchomieniu i sprawdzeniu funkcjonowania nowego systemu informatycznego i organizacyjnego można będzie dokonać zmiany w kodeksie cywilnym.

Wprowadzenie konstytutywnego wpisu odnosiłoby się wyłącznie do nabycia własności nieruchomości przez jej przeniesienie w drodze czynności prawnej inter vivos. Obok art. 36 ustawy o księgach wieczystych i hipotece uznającego, że organy administracji państwowej zawiadamiają sąd wieczystoksięgowy o każdej zmianie właściciela nieruchomości, należałoby obowiązkiem wpisu do księgi wieczystej objąć także nabycie własności jako skutku innych zdarzeń (zasiedzenia, dziedziczenia, przekształcenia prawa spółdzielczego we własność, ugody sądowe i administracyjne itp.). Należałoby stworzyć odpowiednie rozwiązania, zgodnie z którymi jedynym dowodem własności nieruchomości byłoby odpowiednio zaświadczenie z księgi wieczystej, a wszystkie zdarzenia przenoszące własność objęte byłyby obowiązkiem zgłoszenia do k.w. Na marginesie, warto tu tylko przykładowo przypomnieć, że będąca pomnikiem „twórczości hipotecznej w Polsce” ustawa hipoteczna z 1818 r. uchwalona (na wniosek jej referenta i twórcy Antoniego Wyczechowskiego) na pierwszym Sejmie b. Królestwa Polskiego przewidy-

wała przeprowadzenie w księdze hipotecznej postępowania spadkowego (co w innych dzielnicach powierzono sądowi niespornemu). Po śmierci właściciela nieruchomości tak zwana zwierzchność hipoteczna (kolegialna władza sądowa) kontrolowała tytuły spadkowe i zarządzała przepisaniem praw przysługujących zmarłemu na wylegitymowanych i zatwierdzonych przez nią spadkobierców.

Nowoczesna księga wieczysta – jak była o tym mowa – wymaga ujawnienia wszystkich długów obciążających daną nieruchomość i przestrzegania zasady, że tylko kolejność wpisu powinna decydować o pierwszeństwie w zaspokajaniu wierzytelności. Wymagało to rezygnacji przez właściciela z zasady „prywatności” (tajemnicy) co do posiadanych długów, zrzeczenia się przez państwo tak zwanych hipotek uprzywilejowanych zabezpieczających jego interesy oraz zniesienia innych, występujących kiedyś „tajnych” (uprzywilejowanych) hipotek egzystujących poza księgą wieczystą oraz różnych „praw pierwszeństwa” (np. uprzywilejowania wierzytelności żony czy wychowanka właściciela). Obowiązujące prawo polskie przewiduje obciążenie nieruchomości z mocy ustawy (hipoteką ustawową) tylko za podatki i należności z nimi zrównane. Stąd hipoteka ustawowa, nie figurując wcale w księdze, może skutecznie eliminować inne hipoteki wpisane do księgi (pozostałe przypadki to prawo dożywocia, służebności ustanowione

drogą administracyjną i służebność drogi koniecznej powstała na skutek przekroczenia granicy przy wznoszeniu budowli na działce). Hipoteka ustawowa może skutecznie zniechęcać do przyjmowania zabezpieczenia hipotecznego, a więc hamować rozwój kredytów.

W prawie polskim zakres funkcjonowania hipoteki (ograniczonego prawa rzeczowego zabezpieczającego wierzytelność) został w znaczący sposób rozszerzony przez wprowadzenie możliwości ustanawiania hipoteki na niektórych prawach rzeczowych ograniczonych oraz na wierzytelności hipotecznej (subintabulat). Zmiany te wprowadziła ustawa z 25 października 1991 r. (Dz.U. nr 115, poz. 496).

Należałoby natomiast wyeliminować hipoteki ustawowe (naruszające zasadę równorzędności podmiotów w obrocie cywilnym oraz stwarzające sytuacje, że nabywca nieruchomości lub wierzyciel, na rzecz którego ustanowiono zabezpieczenie w postaci hipoteki umownej, nie ma możliwości ustalenia, czy na danej nieruchomości ciąży jakiegokolwiek hipoteki ustawowe) lub co najmniej wprowadzić zasadę, że wierzyciel, którego wierzytelność zabezpiecza hipoteka ustawowa, miałby obowiązek złożyć wniosek o jej ujawnienie w księdze wieczystej.

Polskie księgi wieczyste, zgodnie z ustalonymi wcześniej zasadami nowoczesnej księgi wieczystej, powinny być uzupełnione pełnymi informacjami o ograniczeniach publicznoprawnych dotyczących własności danej nieruchomości i sukcesywnie aktualizowanym szacunkiem normatywnej wartości nieruchomości. Bardzo pogłębionej dyskusji wymaga sprawa odszkodowania za straty poniesione przez stronę na skutek błędnego wpisu do księgi (niezgodność stanu fizycznego i prawnego wynikającego z wpisu ze stanem rzeczywistym i rekompensata stronie poniesionych z tego tytułu strat).

Przy ocenie aktualnie obowiązujących rozwiązań „polskiej księgi wieczystej” nie sposób pominąć zagadnienia egzekucji należności hipotecznych. *De lege lata* zaspokojenie wierzyciela hipo-

Przed wszystkim trzeba przygotować i wdrożyć stosowne systemy informatyczne (por. dalej), dzięki którym zarówno założenie księgi, jak i wpis będą dokonywane niezwłocznie po złożeniu wniosku. Wprowadzenie zasady wpisu konstytutywnego bez takiego przygotowania mogłoby doprowadzić do całkowitego paraliżu obrotu nieruchomościami.

tecznego z nieruchomości następuje według przepisów o sądowym postępowaniu egzekucyjnym z nieruchomości (art. 921-1013 kodeksu postępowania cywilnego). Oznacza to, że nieruchomość dłużnika, a więc i dłużnika hipotecznego, zbywa się na licytacji, a suma uzyskana z licytacji ulega podziałowi. Wyjątkowo możliwe jest przejście nieruchomości w cenie nie niższej niż 2/3 ceny oszacowania, jeżeli nikt nie przystąpi do przetargu w pierwszej i drugiej licytacji (prawo przejścia przysługuje wierzycielowi egzekwującemu i hipotecznemu oraz współwłaścicielowi). **Zwraca się uwagę na zbyt ograniczone możliwości przejęcia w naturze nieruchomości przez wierzyciela hipotecznego.** Krytycznie ocenia się też **zasady podziału sumy uzyskanej z licytacji.** Zasady podziału tej sumy (art. 1025 § 1 kodeksu postępowania cywilnego) przewidują, że wierzycielności zabezpieczone hipoteką znajdują się dopiero na szóstym miejscu **wkolejności zaspokojenia** (po należnościach alimentacyjnych, należnościach za pracę, należnościach podatkowych, opłatach za użytkowanie wieczyste i należnościach z tytułu kredytów bankowych). Cała sprawa wymagałaby *de lege ferenda* odpowiednich przemyśleń, gdyż zabezpieczenie wierzycielności hipoteką, nawet z najwyższym pierwszeństwem, nie daje pewności zaspokojenia wierzycielności, gdyż może się okazać, że inni wierzyciele będą zaspokojeni w pierwszej kolejności, co bardzo podważa praktyczne znaczenie hipoteki. Chodziłoby generalnie o przyznanie pierwszeństwa wierzycielnościom zabezpieczonym hipotecznie przed innymi wierzycielami.

W zakresie „sfery mieszkalnictwa” proces eksmisji przy obecnej praktyce i znacznej opieszałości komorników podwyższa jeszcze bariery ryzyka. Ta złożona i bardzo delikatna społecznie sprawa wymagałaby także przemyśleń ustawodawczych. **Tak więc trudna windykacja należności obniża bardzo walory hipoteki.** Wreszcie odpowiednich nowych rozwiązań legislacyjnych wymagałaby cała egzekucja z nieruchomości, prowadzona obecnie przez komorników (instytucja komorników przeżywa obecnie w Polsce najpoważniejszy kryzys w całej swej historii).

Księga wieczysta a ewidencja gruntów i budynków (kataster gruntowy)

1. Od powstania pierwszych państw ściągano określone daniny od właścicieli gruntów. Danina ta została później nazwana podatkiem gruntowym.

W Rzeczypospolitej szlacheckiej płacono albo czynsz z gospodarstw dzierżawionych w dobrach królewskich i kościelnych, albo podatek gruntowy od wielkości majątków szlacheckich. Zarówno czynsz, jak i podatek gruntowy płacony przez szlachtę na rzecz skarbu państwa ustalono w sposób przybliżony, bez dokładnych pomiarów powierzchni gospodarstw. Próby regulacji i rejestracji ziem szlacheckich, między innymi dla sprawiedliwego ustalenia wielkości pobieranych podatków, zostały podjęte przez króla Zygmunta Augusta w dobrach wielkksiążęcych na Litwie i Żmudzi, a przez królową Bonę na Podlasiu. Ostatecznie nie udało się tego rozciągnąć na całą Litwę i nowe zasady podatku obowiązywały tylko w dobrach królewskich (przy pomocy tzw. pomiaru włócznego – dzielenia gruntów na włóki – utworzono rejestry pomiarowe i mapy będące aż do połowy XIX wieku podstawą do ustalania tytułów prawnych oraz rozgraniczania nieruchomości).

Prawo własności, prawa rzeczowe ograniczone i obciążające nieruchomości długi i ciężary powinny być rejestrowane tylko w księgach wieczystych, natomiast ustalenia o położeniu, granicach, rodzaju użytków i ich jakości itp. powinny wynikać tylko z danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków.

W okresie zaborów, po likwidacji pańszczyzny i uwłaszczeniu chłopów dokonywano, w różnych terminach i na różnych zasadach, reformy podatku gruntowego.

Właściwy wymiar tego podatku wymagał (po dokonaniu pomiarów i klasyfikacji gruntów) sporządzenia map i rejestrów gruntowych. Dwa państwa zaborcze stworzyły swoje odrębne katastry (austriacki, pruski). Zabór rosyjski nie posiadał pełnego pokrycia mapowego, co hamowało w nim powołanie katastru gruntowego.

Poważne prace zmierzające do organizacji jednolitego katastru gruntowego w Polsce przeprowadzono w okresie międzywojennym (dalej w poszczególnych częściach kraju obowiązywały jednak w tej mierze odpowiednie przepisy państw zaborczych).

Pierwszy jednolity kataster gruntowy (słowo kataster oznaczało od czasów rzymskich czynność spisania) został wprowadzony dekretem z 24 września 1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym. W myśl art. 14 tego dekretu utraciły moc dotychczas obowiązujące na obszarze państwa polskiego austriackie i pruskie przepisy o katastrze gruntowym.

W 1955 r. wydano nowy dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków, według którego dane z tego rejestru miały być wyłączną podstawą planowania, **wymiaru podatków i świadczeń**, skupu i dostaw obowiązkowych oraz określenia strony fizycznej (przedmiotowej) nieruchomości w księgach wieczystych.

Dekret z 1955 r. stracił moc w związku z wejściem w życie w 1989 r. nowej ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. W jej artykule 21 określono, że ewidencja gruntów i budynków jest podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki państwowej i gospodarki gruntami (wielozadaniowy charakter ewidencji gruntów i budynków).

2. Zgodnie więc z polską tradycją (mającą oparcie w przeważającej tradycji państw europejskich, a zwłaszcza Niemiec i Austrii) istnieją dwa oddzielne rejestry: ewidencja nieruchomości (oparta na pracach geodezyjno-kartograficznych i klasyfikacyjnych służąca celom fiskalnym, innym celom administracyjnym oraz jako oznaczenie nieruchomości dla związanych z nimi tytułów prawnych) oraz omówione wcześniej, prowadzone przez sądy księgi wieczyste.

Oba oddzielne systemy powinny być jednocześnie usprawniane i modernizowane oraz ściśle integrowane na podstawie precyzyjnie ustalonych zasad.

3. Podstawową regułą powinno być przyjęcie, że prawo własności, prawa rzeczowe ograniczone i obciążające nieruchomości długi i ciężary powinny być rejestrowane tylko w księgach wieczystych (a więc informacje o stanie prawnym powinny docierać do ewidencji tylko za pośrednictwem księgi wieczystej), natomiast ustalenia o położeniu, granicach, rodzaju użytków i ich jakości itp. powinny wynikać (wiązać wszystkich) tylko z danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków. Rozstrzygnięcia wymaga kwestia umiejscowienia powszechnej taksacji (oceny wartości nieruchomości).

Obecny stan prawny jest dość niejasny i zagmatwany (porównaj dublowanie się wpisu prawa do księgi wieczystej i wpisu tego prawa do ewidencji gruntów, co prowadzi do niezgodności między wpisami i związanych z tym licznych komplikacji pra-

wnych; oddzielna numeracja oraz oddzielny opis działek i nieruchomości w księdze wieczystej i ewidencji, co prowadzi do częstych różnic). Stąd ewidencja gruntów i księgi wieczyste w znacznym stopniu rozeszły się co do podmiotu (osoby właściciela lub posiadającego inne prawo do nieruchomości) i co do przedmiotu (opis położenia, nr działki).

Przy tworzeniu systemu informatycznego dla ksiąg wieczystych i dla ewidencji gruntów należy utrzymać pełną ich zgodność wynikającą z jasnego rozdzielenia, z którego rejestru, jakie informacje są dla wszystkich wiążące.

Wymaga to także wypracowania odpowiedniej metodologii

w prowadzonych obecnie porządkowych pracach przygotowawczych nad zapewnieniem pełnej zgodności informatycznej obu rejestrów. Konieczne będzie wprowadzenie jednolitego, ogólnopolskiego systemu kodowego oznaczania rodzaju nieruchomości gruntowych, budynkowych, lokalowych oraz spółdzielczego prawa do lokalu. Należy przyjąć dla obu rejestrów definicję nieruchomości zgodną

z przepisami o księgach wieczystych. To wszystko wymaga więc stosownych zmian legislacyjnych (nie tylko w zakresie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ale również w ramach regulacji prawnych z zakresu geodezji i gospodarki gruntami).

W pełni zintegrowany system ksiąg wieczystych i ewidencji (katastru gruntowego) umożliwi (jak już była mowa):

- realizację tradycyjnych funkcji zapewniających bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami i uporządkowane stosunki własnościowe,
- sprawny system kredytowania oparty na hipotekach (zabezpieczeniu kredytu wartością nieruchomości),
- system informacyjny konieczny dla realizacji wszystkich zadań administracji rządowej i samorządowej związanych z nieruchomościami i gospodarką przestrzenną,
- wprowadzenie podatku katastralnego jako podstawowego źródła dochodu gmin.

Działania porządkujące i przygotowujące wprowadzenie nowej księgi wieczystej

1. Podejmowane w tej chwili działania porządkujące zmierzają do likwidacji zaległości powstałych między innymi w wyniku złe przeprowadzonej w 1991 r. prywatyzacji notariatów. Mianowicie od 1964 r. do 1991 r. księgi wieczyste prowadzone były przez państwowe biura notarialne ściśle związane z sądami. Pracujący w państwowych biurach notarialnych (stanowiących część polskiego wymiaru sprawiedliwości) funkcjonariusze sądowi – notariusze – sporządzając umowę notarialną dokonywali jednocześnie odpowiedniego wpisu do księgi wieczystej pełniąc w tym zakresie funkcję sędziowską (podobnie jak wprowadzonych wtedy także przez notariuszy postępowaniach nakazowych i upominawczych). Prywatyzacja notariatów rozbiła tę jedność. Jak wynika z przeprowadzonych obecnie analiz, notariusze przekazali sądom w pośpiechu księgi wieczyste z dużą liczbą nie załatwionych spraw czy nie zarejestrowanych w ogóle wniosków albo nawet zażaleń na rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjne.

Okres prywatyzacji z planowanych 3 lat został bowiem skrócony praktycznie do roku (!), gdyż jak najszybsze uruchomienie prywatnej kancelarii oznaczało dla zainteresowanych dostęp do uzyskiwania ogromnych zarobków, które notabene trafiały wcześniej za pośrednictwem państwowych biur notarialnych do budżetu państwa. Wraz z notariuszami odeszła do ich prywatnych

kancelarii (nieporównywalnie większe zarobki!) doświadczona kadra urzędnicza. Sądy otrzymały więc nowe, ogromne zadania nie mając w większości ani przygotowanej do tego nowej kadry sędziowskiej, ani doświadczonych urzędników wieczystoksięgowych, ani wreszcie nie otrzymawszy na to wszystko odpowiednich środków finansowych. Okres przekazania ksiąg wieczystych z likwidowanych państwowych biur notarialnych do sądów jest bowiem okresem relatywnie najniższych nakładów na polskie sądownictwo, stąd nie było pieniędzy i na nowe wydziały wieczystoksięgowe, chociaż paradoksalnie w tym samym czasie notariusze zaczęli inkasować dochody przedtem

zasilające skarb państwa. Na to wszystko nałożyło się, wywołane zmianą ustroju gospodarczego, ogromne zapotrzebowanie na zakładanie nowych ksiąg wieczystych i dokonywanie nowych wpisów w księgach już istniejących.

Najbardziej syntetycznie (pomijając szereg innych bardziej dokładnych danych z ostatnich lat) można to zilustrować wskazując, że jeśli w 1993 r. wpłynęło do sądu blisko

4,6 mln spraw, to z tego aż 2,5 mln stanowiły sprawy cywilne, z tego zaś aż 1,8 mln spraw dotyczyło ksiąg wieczystych. Było to trzy razy więcej niż w 1989 r. wszystkich spraw cywilnych w ogóle!

W tym splocie wszystkich niekorzystnych uwarunkowań średni wskaźnik czasu postępowania w sprawach wieczystoksięgowych wynosił w 1993 r. – 4,3 miesiąca, zaś w Warszawie i Łodzi 9,8 miesiąca i zaczął się jeszcze wydłużać.

2. Dopiero w 1994 r., po kolejnych od 1989 r. zmianach rządowych, będących tym razem wynikiem nowych wyborów parlamentarnych, podjęto szersze próby działań zmierzających do likwidacji zaległości i opanowania nowych wpływów. Aktualnie w tym zakresie zmierza się do zwiększenia liczby urzędników sądowych (na 1 sędziego wieczystoksięgowego powinno przypadać 4 urzędników), stworzenia odpowiedniego nadzoru administracyjnego nad pracą wydziałów wieczystoksięgowych (wizytacje, lustracje), wyposażenia w niezbędny sprzęt biurowy (między innymi specjalnego typu regały na kółkach itp.) i komputery. Wysunięta też została propozycja wyodrębnienia sekcji w większych wydziałach wieczystoksięgowych, gdyż z wielu względów najlepiej sprawdza się w polskiej praktyce system pracy w zespołach 1-2 sędziów wraz z odpowiednią liczbą urzędników sądowych (sekcja na jedną lub kilka gmin czy dzielnic oraz utworzenie specjalnych sekcji ds. komunalizacji mienia).

3. Niezależnie od bieżących działań operacyjnych przygotowano propozycje zmian głębszych, wymagających już interwencji ustawodawczych (działania taktyczne).

I tak przygotowano projekt nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych powołujący instytucje referendarzy sądowych, którzy w sprawach wieczystoksięgowych (tak jak w innych sprawach rejestrowych) mogliby wykonywać niektóre funkcje zastrzeżone dotychczas tylko dla sędziego, funkcje, które nie są sensu stricto sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (projekt znajduje się w fazie uzgodnień wewnątrzrządowych). Jest to pewna potencjalna rezerwa ustrojowa, która może zwiększyć i szybkość postępowania, i ilość załatwianych spraw w określonej jednostce czasu.

Dруга propozycja zmiany ustawodawczej dotyczy ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Zmierzają one generalnie w kierunku wykorzystania potencjalnych rezerw tkwiących w dotychczas obowiązującej, tradycyjnej procedurze i zasadach biurowości w postępowaniu wieczystoksięgowym.

Najistotniejsze proponowane w tym zakresie zmiany zmierzają do:

- 1) ograniczenia z jednej strony działania sądu z urzędu, a z drugiej strony do wprowadzenia odpowiedzialności właściciela nieruchomości za szkodę spowodowaną niewykonaniem obowiązku wpisu;
- 2) rezygnacji z postępowań przynaglających, które są żmudne i nie przynoszą efektów (są one zresztą konsekwencją zmieniającej zasady oficjalności);
- 3) wprowadzenia urzędowych formularzy dla wszystkich wniosków, których wypełnienie umożliwi nie tylko przeniesienie danych do komputera, ale odciąży sąd od wzywania wnioskodawcy do kolejnych uzupełnień wniosku (w konsekwencji – niewypełnienie wszystkich rubryk formularza będzie powodować zwrot wniosku bez procedury z art.130 kpc);
- 4) nałożenia na notariuszy nowych obowiązków, a mianowicie:
 - a) „wyegzekwowania” od strony wypełnienia wniosku i przekazania go sądowi razem z aktem notarialnym,
 - b) pobrania opłaty wieczystoksięgowej,
- 5) wprowadzenia opłat stałych zamiast stosunkowych, co zdecydowanie przyspieszy ich pobieranie i wydatnie skróci całe postępowanie,
- 6) wobec relatywnie niskiej opłaty stałej (rzecz dotyczy zaś stwierdzenia praw **majątkowych**) proponuje się zrezygnowanie w postępowaniu wieczystoksięgowym z instytucji zwalniania z kosztów sądowych, co znowu powinno przyspieszyć dokonywanie wpisów.

Wskazana nowelizacja – po jej wdrożeniu – powinna „sama w sobie” usprawnić działanie wydziałów wieczystoksięgowych, ale jednocześnie poprzez wprowadzone uproszczenia procedury i biurowości powinna przygotować księgi do powszechnej informatyzacji.

Celem strategicznym jest bowiem przejście od przestarzałego, ręcznego systemu obsługi ksiąg wieczystych do w pełni z informatyzowanego, **ogólnokrajowego**, zintegrowanego systemu ksiąg wieczystych (wykorzystanie potencjalnych rezerw organizacyjno-technicznych). Powinny być w nim zarówno już przygotowane zmiany prawne (powołanie specjalnych referendarzy – wyższych urzędników sądowych, zmiany w procedurze i zasadach biurowości), jak przedstawione wcześniej moje postulaty co do struktury nowoczesnej księgi wieczystej, uszczelniające cały system i eliminujące z niego wszystkie, powstałe w wyniku historycznego rozwoju, niespójności. Jak była już mowa – dopiero rygorystyczne spełnienie wszystkich przedstawionych zasad (wyjątki od nich prowadzą do „erozji” systemu) zapewni pełną wiarygodność publiczną ksiąg.

Ministerstwo Sprawiedliwości zainicjowało prace zmierzające do stworzenia Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych (CORS) obejmującego w przyszłości skomputeryzowane rejestry sądowe, w tym księgi wieczyste. Będzie to ogromna operacja organizacyjna, finansowa, prawna i informatyczna obliczona na wiele lat. Eksploatacja rejestrów w sądach (lokalne bazy danych) oraz CORS (centralne ogólnokrajowe bazy danych) będzie znajdowała się pod nadzorem i kontrolą Ministerstwa Sprawiedliwości. Jeśli chodzi o księgi wieczyste, to mamy ich w RP ponad 11 mln w 312 sądowych wydziałach wieczystoksięgowych.

W niedalekiej przyszłości należy się liczyć z kilkukrotnym zwiększeniem tej liczby, z uwagi zarówno na liczbę nieruchomości w kraju (30 milionów), stale powstające nowe domy i nowe lokale stanowiące odrębną własność, jak ze względu na zwiększoną, w związku z transformacją ustrojową, aktywność gospodarczą obywateli i różnego typu polskich i zagranicznych podmiotów gospodarczych.

CORS, którego część stanowią będą księgi wieczyste, zostanie zorganizowany w sposób umożliwiający integrację nie tylko z ta-

kimi skomputeryzowanymi rejestrami publicznymi jak ewidencja gruntów i budynków (kataster gruntowy), ale i rejestrami REGON, PESEL, ewidencją podatników NIP, rejestrem ubezpieczeń społecznych, rejestrem celnym itp. Możliwe więc będzie uzupełnianie się i wzajemna wymiana danych. Wymaga to w zakresie współdziałania ksiąg wieczystych z innymi rejestrami:

- a) oceny całości przepisów (ponad 27 ustaw) dotyczących nieruchomości, a więc rygorów związanych z nadzorem nad przekształceniami i utrzymywaniem status quo przestrzeni w RP (od strony zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej),
- b) sporządzenia dokładnego wykazu (kartoteki) danych zawartych w różnych publicznych rejestrach mających związek ze stroną przedmiotową i podmiotową ksiąg wieczystych,
- c) oceny sposobów i zasad utrzymywania aktualności wszystkich publicznych zbiorów danych związanych z przestrzenią państwa.

Cały system rejestrowy resortu sprawiedliwości (ściśle zintegrowany z pozostałymi rejestrami publicznymi) składać się będzie z trzech głównych części:

- systemu rejestrowego dla każdego sądu,
- centralnego systemu z bazą krajową,
- systemu dystrybucji jawnych informacji (zasada jawności rejestrów sądowych).

Urzędowe opłaty za informację pozwolą spłacić kredyty zaciągnięte na realizację przedsięwzięcia, a w dalszej kolejności poprawią kondycję finansową sądów. Będzie to więc przedsięwzięcie samofinansujące. Powstał już plan makro CORS-u i trwają kolejne rundy rozmów o zaciągnięcie na ten cel kredytu bankowego.

W zakresie ksiąg wieczystych główne cele to:

- a) przygotowanie lokalnych systemów wieczystoksięgowych do integracji z systemem CORS,
- b) wprowadzenie nowych zasad organizacyjno-legislacyjnych zgodnych z CORS,
- c) stworzenie projektu informatycznego Nowe Księgi Wieczyste i stopniowe wycofanie z eksploatacji przestarzałego, aktualnie funkcjonującego w 9% ksiąg wieczystych, programu Feniks-2,
- d) doposażenie w sprzęt wydziałów wieczystoksięgowych i wdrożenie Nowych Ksiąg Wieczystych oraz uruchomienie CORS,
- e) przejście danych z systemu tradycyjnego do systemu Nowe Księgi Wieczyste.

Realizacja przedsięwzięcia będącego celem strategicznym systemu ksiąg wieczystych potrwa więc wiele lat. Już dzisiaj należy je jednak rozpocząć, niezależnie od wskazanych wcześniej bieżących posunięć operacyjnych zmierzających do poprawy sytuacji w księgach wieczystych, jak przygotowanych już działań w średnim okresie czasu (posunięcia taktyczne).

*Dr Bohdan Zdziennicki
jest wiceministrem sprawiedliwości i sędzią NSA*

* Por. związane z tym ustawy: o księgach wieczystych i hipotece, prawo geodezyjne i kartograficzne, prawo geologiczne i górnicze, prawo budowlane, prawo wodne, o lasach, o własności lokali, o autostradach płatnych, o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa, o scalaniu i wymianie gruntów, o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, o zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie i kształtowaniu środowiska, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o ochronie przyrody, o podatkach i opłatach lokalnych, o ubezpieczeniu społecznym rolników, o statystyce państwowej itp. Wskazuje to na wagę informacji podmiotowej i przedmiotowej o nieruchomościach i jej ogromną wielofunkcyjność.