

Andrzej Michałowski

Księgi wieczyste prowadzone w systemie informatycznym

Palestra 47/1-2(541-542), 152-156

2003

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Księgi wieczyste prowadzone w systemie informatycznym

W dniach 24–25 września 2002 r. w Karpaczu odbyło się seminarium zorganizowane przez Departament Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych Ministerstwa Sprawiedliwości poświęcone tworzonemu systemowi informatycznego prowadzenia ksiąg wieczystych w ramach programu „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”. W seminarium uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Notarialnej, Urzędu Głównego Geodety Kraju i agencji nieruchomości. Uczestnikami spotkania byli także sędziowie, referendarze i notariusze z Niemiec. Przedstawicielami NRA byli adw. Andrzej Grabiński – członek ORA we Wrocławiu i adw. Andrzej Michałowski – dyrektor Ośrodka Badawczego Adwokatury przy Naczelnej Radzie Adwokackiej.

Z informacji uzyskanych w ramach seminarium wynika, że budowa systemu będzie prowadzona w ramach realizacji projektu Phare 2000 i wynika z potrzeby zbudowania nowoczesnej infrastruktury informatycznej kraju, obejmującej kompleksowe zasady informacji o nieruchomościach. Obecnie funkcjonują bowiem trzy odrębne rejestry zawierające dane o nieruchomościach: (1) ewidencja podatkowa nieruchomości, (2) ewidencja gruntów i budynków, (3) księgi wieczyste. Rejestry te nie stanowią jednolitego systemu katastralnego, gdyż są zróżnicowane pod względem formy i treści, a przy tym nie spełniają wymogu kompleksowości i jednolitości ich prowadzenia; powiązania między tymi rejestrami są luźne, a dane w nich zawarte są niekompletne.

Podstawowym założeniem projektu jest zbudowanie systemu katastralnego, który charakteryzowałby się integralnością powiązań między ewidencją gruntów i budynków, księgami wieczystymi oraz ewidencją podatkową nieruchomości, jako automatycznymi podsystemami. W tym celu, w ramach projektu, zostanie przygotowana integrująca platforma elektroniczna dla połączenia wymienionych podsystemów. Ze względu na nową jakość ich wzajemnych powiązań podsystemy stanowiąc będą zintegrowany system katastralny.

Realizacja projektu w części dotyczącej ewidencji podatkowej nieruchomości będzie miała istotne znaczenie dla reformy systemu opodatkowania nieruchomości, zgodnie z formułą opodatkowania *ad valorem*. W zintegrowanym systemie katastralnym ewidencja podatkowa nieruchomości, będąc bezpośrednio powiązana z ewidencją gruntów i budynków, a pośrednio mająca dostęp do danych ksiąg wieczystych, stanie się efektywnym narzędziem dla wymiaru i poboru podatków od nieruchomości. W wyniku projektu zmodernizowana ewidencja podatkowa nieruchomości zostanie przekształcona w kataster fiskalny.

Realizacja projektu w części dotyczącej ewidencji gruntów i budynków poprzez usprawnienie przepływu informacji pomiędzy systemami ewidencji gruntów i budynków, a użytkownikami zawartych tam danych, a także dostarczenie prowadzącym ewidencję danych z systemów zewnętrznych umożliwi weryfikację wpisów w ewidencji oraz utworzenie powiązań z informacją zawartą w systemach zewnętrznych. Projektodawcy systemu dążą do scentralizowania zasobów ewidencji gruntów i budynków, co uniezależni użytkowników informacji katastralnej od dostępności lokalnych systemów ewidencyjnych oraz ułatwi zapewnienie spójności danych.

Realizacja projektu w części dotyczącej ksiąg wieczystych zapewni poprawę efektywności działania wydziałów ksiąg wieczystych Sądów Rejonowych, zapewni stworzenie funkcjonalnego i dostępnego systemu ksiąg wieczystych, umocni zaufanie do tej instytucji oraz

zwiększy bezpieczeństwo obrotu prawnego. Należy również wspomnieć o kolejnym pozytywnym skutku, jakim będzie rozładowanie zaległości w bieżącym rozpoznawaniu wniosków w wydanie wyciągu oraz wniosków o wpis, które to zaległości narosły na początku lat 90-tych XX w. i do chwili obecnej stanowią bolączkę polskiego rejestru ksiąg wieczystych.

Prace nad informatyzacją ksiąg wieczystych rozpoczęły się w 1995 r. i doprowadziły do opracowania całościowej koncepcji zmiany sposobu prowadzenia ksiąg wieczystych z formy „tradycyjnej” tj. papierowej wyłącznie na formę elektroniczną. Zmiana taka stała się możliwa wraz z uchwaleniem 11 maja 2001 r. ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 63, poz. 635), którą to ustawą dodano do ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece przepis art. 25¹. Na mocy tego przepisu dopuszczono możliwość zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych także w systemie informatycznym, jednocześnie zobowiązując Ministra Sprawiedliwości do przygotowania oraz wprowadzenia tego systemu.

Przedmiotem szczegółowej analizy w trakcie seminarium była projektowana ustawa o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Ww. ustawa regulować ma zasady i tryb dokonywania czynności służących przeniesieniu treści księgi wieczystej prowadzonej według ustalonych wzorów do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym. Ogół tych czynności określony został jako migracja księgi wieczystej. Ponadto przedmiotem regulacji ma być organizacja ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych oraz zadania sądów rejonowych i ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych podczas migracji.

Projektowany proces migracji księgi wieczystej przedstawiał się będzie w sposób następujący:

Migracja ksiąg wieczystych w skali ogólnokrajowej odbywać się ma zgodnie z harmonogramem przyjętym przez Ministra Sprawiedliwości. O rozpoczęciu i zakończeniu migracji ksiąg wieczystych prowadzonych przez dany wydział sądu rejonowego, w drodze obwieszczenia, ogłaszać ma prezes sądu okręgowego właściwy dla ośrodka migracyjnego, w którym będzie ona prowadzona. Ośrodki migracyjne zorganizowane mają być w oddziały zlokalizowane przy sądach okręgowych. Po rozpoczęciu migracji księgi wieczyste przekazywane mają być sukcesywnie poza siedzibę właściwego sądu rejonowego do ośrodka migracyjnego. Dopuszczalnym maksymalnym okresem nieobecności księgi wieczystej w siedzibie właściwego sądu rejonowego ma być okres 10 dni.

Po rozpoczęciu migracji przez dany wydział sądu rejonowego nie będą dokonywane wpisy w dotychczasowych księgach, jednak dopuszczalnym będzie wydawanie odpisów tych ksiąg. W dotychczasowych księgach wieczystych będą też mogły być umieszczane i wykreślane wzmianki o wniosku, o skardze na orzeczenie referendarza sądowego, o apelacji, jak również wprowadzane inne zapisy techniczne wynikające z rozpoczętych postępowań.

Natomiast w ciągu kilku dni przeprowadzania procesu migracji konkretnej księgi wieczystej proponuje się wyłączenie prawa jej przeglądania i uzyskiwania odpisów.

Zakłada się, że proces migracji będzie obejmował głównie księgi wieczyste założone lub urządzone po dniu 1 stycznia 1947 r., a dla wcześniejszych będzie to możliwe o ile urządzony został dla nich dodatkowy tom w trybie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 listopada 1946 r. w prowadzeniu dotychczasowych ksiąg hipotecznych (Dz.U. Nr 66, poz. 367 ze zm.).

Migracji podlegać mają wszystkie niewykreślone wpisy, wzmianki lub adnotacje, z wyłączeniem: podpisów, wpisów wykreśleń, zmian wpisów wykreślonych oraz wpisów dotyczących wydzielenia części nieruchomości gruntowych. Nie będzie prowadzone badanie prawidłowości dokonanych już wpisów. Migracja odbywać się będzie pod nadzorem sędziów i referendarzy sądowych, którzy w razie zaistnienia wątpliwości przeprowadzać mają stosowne postępowanie wyjaśniające. W razie bezskuteczności czynności wyjaśniających księga wieczysta ma być zwracana do sądu rejonowego, tam natomiast, w oparciu o istniejące dokumenty przeprowadzane mają być czynności zmierzające do ustalenia treści księgi, a w razie niemożności ich dokonania księga ma być zamknięta.

Po zakończeniu prac nad budową Zintegrowanego Systemu Katastralnego zapisy w bazie danych ksiąg wieczystych porównywane mają być z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków – jest to jeden z głównych celów programu Phare 2000.

Prawidłowość przeniesienia treści dotychczasowej księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym zatwierdzana będzie przez sędziego, referendarza sądowego czy też uprawnionego pracownika, którym powierzono pełnienie czynności w ośrodku migracyjnym.

Przeniesienie treści księgi wieczystej do informatycznej struktury księgi wieczystej będzie orzeczeniem i nie będzie podlegać zaskarżeniu, a jedynie stanowić ma techniczne przeniesienie wpisów. Ośrodki migracyjne, nie będąc ośrodkami orzecznymi nie będą dokonywać wpisów do ksiąg wieczystych.

O dokonaniu migracji poszczególnych ksiąg wieczystych w danym miesiącu informować ma prezes właściwego sądu rejonowego w formie ogłoszenia wydanego do 15-go następnego miesiąca i umieszczonego w budynku sądu rejonowego oraz w siedzibie organu prowadzącego kataster.

Proponuje się aby prostowanie ewentualnych błędów powstałych podczas migracji dokonywane było z urzędu lub na wniosek zainteresowanego w postępowaniu nieprocesowym w formie właściwego orzeczenia, od którego przysługiwał będzie zwykły środek odwoławczy. Postępowanie w przedmiocie sprostowania błędów ma być wolne od opłat sądowych.

Wprowadzenie projektowanych rozwiązań zrodzi konieczność dokonania zmian w istniejących aktach prawnych, przede wszystkim w ustawie Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawie o księgach wieczystych i hipotece.

Istotną zmianą będzie niewątpliwie zmiana dopuszczająca możliwość sprostowania z urzędu oznaczenia nieruchomości, gdy sąd powziął informację o zmianie oznaczenia nieruchomości w trybie bezpośredniego dostępu do bazy danych katastru nieruchomości w przypadku bezpośredniego połączenia systemów. Rozwiązanie takie ma zapewnić synchronizację danych w rejestrach.

Dostępność do ksiąg wieczystych i ich jawność zapewnić ma Centralna Informacja Ksiąg Wieczystych – jednostka organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości. Informacje udzielane będą w formie odpisów oraz zaświadczeń o zamknięciu księgi wieczystej na wniosek złożony na odpowiednim formularzu urzędowym podlegającym stosownej opłacie.

Na seminarium zaproszona była także delegacja sędziów, referendarzy i notariuszy z Dolnej Saksonii – kraju związkowego RFN, która zapoznała uczestników ze szczegółami projektu dotyczącego opracowania oraz wdrożenia systemu informatycznego prowadzenia ksiąg wieczystych w tej części Niemiec. Informacje te były o tyle istotne, iż w pewnym zakresie odzwierciedlają stan rzeczy istniejący w Polsce, tak w zakresie sytuacji ogólnej, jak i

wprowadzanego systemu, co umożliwiło dokonanie porównań. Saksonia, po połączeniu państw niemieckich 3 października 1990, była równie nieprzygotowana do przyjęcia znacznie zwiększonej liczby wniosków o wydanie wyciągów z ksiąg wieczystych oraz wniosków o wpis, jak Polska. Zmiana systemu polityczno-gospodarczego pociągnęła za sobą znaczne zwiększenie roli własności w obrocie gospodarczym, co w krótkim czasie doprowadziło do powstania znacznych zaległości w bieżącym rozpoznawaniu wniosków – zaległości te w pierwszej połowie 1991 r. osiągnęły pułap 100 000 (Saksonia). Pierwszymi krokami zaradczymi podjętymi przez władze było utworzenie już 15 października 1990 r. przez Ministra Sprawiedliwości „grupy roboczej”, której zadaniem była ocena sytuacji oraz opracowanie sposobów jej usprawnienia. Wdrażanie zaproponowanych rozwiązań rozpoczęto niezwłocznie – zwiększono liczbę pracowników (przyjęto nowych oraz oddelegowano już wykształconych z zachodnich krajów związkowych); – wprowadzono specjalistyczne szkolenia dla pracowników oraz utworzono nowe stanowiska zajmujące się wybranym zakresem spraw (np. referendarzy); – utworzono „crash-trupps” (lotne grupy zadaniowe, wspomagające etatowych pracowników wydziałów ksiąg wieczystych z największymi zaległościami w rozpoznawaniu spraw). Po ustabilizowaniu sytuacji przystąpiono do modernizacji prowadzenia rejestru – uchwalono odpowiednie akty prawne; – przekazano księgi wieczyste w zakres kognicji sądów (poprzednio tj. przed 1 lipca 1991 r. należały do właściwości powiatowych służb geodezyjnych); – zredukowano ilość sądowych wydziałów ksiąg wieczystych; – wprowadzono nowy system organizacji pracy; – sprowadzono zamknięte księgi wieczyste do właściwych terytorialnie sądów (uprzednio przechowywane były w centralnym archiwum). Po wyżej przedstawionej wstępnej modernizacji przystąpiono do jego stopniowej informatyzacji. Nie wchodząc w szczegółowy opis systemu informatycznego ani oprogramowania wykorzystywanego do obsługi ksiąg wieczystych, wypada zaznaczyć, że celem procesu, podobnie jak to się dzieje obecnie w Polsce, była pełna informatyzacja ksiąg połączona z eliminacją formy dotychczasowej „papierowej”. Podstawy prawne dla wprowadzenia elektronicznej księgi wieczystej stworzone zostały na mocy ustawy z 20 grudnia 1993 r. Migracja ksiąg rozpoczęła się 1 sierpnia 1995 r. Do marca 2002 r. zakończona została migracja około 1,6 miliona ksiąg wieczystych. Wszystkie wydziały ksiąg wieczystych połączone zostały przez sieć „Netzwerk Justiz” do centralnej placówki ksiąg wieczystych przy Wyższym Sądzie Krajowym, oraz zintegrowane z siecią InfoHigway administracji krajowej. Wypada także odnotować, że w celu sfinansowania systemu elektronicznej księgi wieczystej skorzystano z formy partnerstwa publiczno-prywatnego. Prywatny przedsiębiorca udostępnił wyposażenie techniczne na 10 lat, w zamian za dochody z opłat za wywoływanie informacji oraz opłat za wydruki z elektronicznej księgi wieczystej. Na skutek podjętych kroków pomimo skokowego wzrostu wpływających dokumentów w okresie od 1991 do 1994 r., obniżono liczbę otwartych spraw. Od roku 1997 stale spada liczba wpływających dokumentów. Sytuacja ustabilizowała się. Liczba niezakończonych spraw na 31 grudnia 2001 r. wyniosła około 67 000 (stan najwyższy na 1 lipca 1992 r.: 130 000). Od 1994 odnotowano także spadek zatrudnienia. W wyniku przeprowadzonej informatyzacji w Saksonii obecnie funkcjonuje już system umożliwiający bezpośrednią wymianę danych między wydziałami ksiąg wieczystych a wydziałami katastralnymi, a także zautomatyzowana procedura wywoływania danych, gdzie np. notariusz czy bank mogą wywoływać zawartość księgi wieczystej wprowadzonej do systemu elektronicznego na ekranie swego komputera. Kolejnymi zaletami funkcjonowania elektronicznej księgi wieczystej są: czytelne wpisy wieczystoksięgowe; możliwy jednoczesny wgląd do tej samej księgi przez kilku użytkowników; wykorzystanie

podpisu elektronicznego zapewnia, że żaden podpis nie zostanie zapomniany; nie ma przechowywania oraz potrzeby wyszukiwania właściwej księgi wieczystej; zaoszczędzenie powierzchni archiwalnej; możliwość obniżenia zatrudnienia pracowników średniego szczebla. W Saksonii prowadzone są prace nad dalszym usprawnieniem systemu.

W trakcie dyskusji nad tworzoną systemem informatycznym prowadzenia ksiąg wieczystych w ramach programu „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego” reprezentanci NRA zgłaszali szereg uwag merytorycznych odnoszących się głównie do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami w trakcie trwania migracji ksiąg wieczystych. Autor niniejszej notatki złożył także sprawozdanie z przebiegu seminarium na posiedzeniu Prezydium NRA oraz na plenarnym posiedzeniu NRA. Ustalono, że samorząd adwokacki będzie aktywnie uczestniczył w dalszych pracach prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości i w Sejmie.

Wydaje się także, że ważne byłoby zebranie uwag i propozycji Koleżanek i Kolegów adwokatów z całego kraju dotyczących przedstawionych założeń projektowanego systemu informatycznego prowadzenia ksiąg wieczystych, innych alternatywnych propozycji rozwiązań prowadzenia ksiąg wieczystych oraz spostrzeżeń odnoszących się do przyszłego ewentualnego wprowadzania systemu w poszczególnych wydziałach ksiąg wieczystych. Proszę o takie uwagi i propozycje.

Ośrodek Badawczy Adwokatury przy Naczelnej Radzie Adwokackiej we współpracy z prawnikami niemieckimi jest w stanie podjąć się przygotowania szkoleń adwokatów i aplikantów adwokackich w zakresie posługiwania się księgami wieczystymi prowadzonymi w systemie informatycznym. Posługiwanie się zapisem informatycznym, dotyczącym ksiąg wieczystych czy też innych instytucji prowadzonych dotychczas w systemie papierowym, stanowi bowiem wyzwanie przyszłości. Wyzwanie, któremu Adwokatura winna sprostać. Aktualności tego wyzwania nie może zmieniać fakt, że na wprowadzenie do systemu informatycznego 1,4 miliona ksiąg wieczystych w Dolnej Saksonii nasi sąsiedzi potrzebowali około 7 lat, a w Polsce mamy obecnie około 10 razy więcej ksiąg wieczystych...

Andrzej Michałowski