

**Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy –
Prawo o notariacie oraz niektórych innych ustaw**

1/ Celem wprowadzenia projektowanej regulacji jest skrócenie czasu oczekiwania na wpis w księdze wieczystej oraz zmniejszenie obciążenia sądów.

Uzasadnienie projektu nie wskazuje jednak o ile zostanie skrócony czas oczekiwania na rozpoznanie sprawy w postępowaniu wieczystoksięgowym (w sposób rzeczywisty przy użyciu symulacji przy obecnym obciążeniu sądu) wraz z wprowadzeniem ww. regulacji. Jest to podstawowy wymóg dotyczący oceny korzyści związanych z wprowadzeniem proponowanych zmian.

Z dostępnego sprawozdania MS-S20KW wynika, że w 2020 roku do sądów wpłynęło ok. 5 mln spraw wieczystoksięgowych. Przy czym średni czas rozpoznania spraw w Wydziałach Ksiąg Wieczystych w 2020 r. wynosił 3 miesiące, natomiast w III kwartale 2021 r. – 2,8 miesiąca. Ze wskazanych przez Ministerstwo danych, wynika więc, że tendencja w zakresie czasu oczekiwania na załatwienie sprawy wieczystoksięgowej jest spadkowa. W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy jakiegokolwiek nowe rozwiązanie w tym momencie jest potrzebne.

Koszt projektowanej operacji szacowany jest przez resort na ok. 15 000 000 zł, z czego 5 000 000 zł to koszt szkolenia notariuszy.

Strata wpływów Skarbu Państwa z tego tytułu:

Wariant I– wniosek o wpis i wniosek o zakładanie nowych ksiąg wieczystych

Opłata: 200 złotych + 100 złotych 10% 496 930 496 930 x (200 zł + 100 zł) = 149 079 000 zł

20% 993 860 993 860 x (200 zł + 100 zł) = 298 158 000 zł

Wariant II– wniosek o wpis w księdze wieczystej

Opłata: 200 złotych 10% 496 930 496 930 x 200 zł = 99 386 000 zł 20% 993 860 993 860 x 200 zł = 198 772 000 zł

Zgodnie z tymi wyliczeniami przewidywany koszt takiego rozwiązania w wariantcie I to 298 173 000 zł.

Zgodnie z treścią oceny skutków regulacji wprowadzane zmiany mają zmniejszyć obciążenie sądów w postępowaniu wieczystoksięgowym w zakresie dokonywania wpisów w księgach wieczystych własności nieruchomości związanych z ustanowieniem odrębnej własności lokali i wpisaniem hipoteki obciążającej odrębną własność lokalu.

Jednakże w uzasadnieniu czytamy, że przyczyną powstania zaległości w postępowaniu wieczystoksięgowym jest m.in. wprowadzenie ustawy przekształcającej prawo użytkowania wieczystego w prawo własności.

Czas jaki został zaplanowany na proces przekształceniowy to 3 lata, czyli z dniem 31 grudnia 2021 r. należało spodziewać się już znikomej ilości wpływającej do wydziałów wieczystoksięgowych tego rodzaju spraw. Co za tym idzie wraz z tendencją spadkową dodatkowego wpływu do wydziałów wieczystoksięgowych wzrosła załatwialność bieżących spraw (w tym ustanowienia odrębnej własności lokalu i wpisów hipoteki), a tym samym znacząco skróci się czas oczekiwania na wpis, co wynika z danych podanych przez Ministerstwo.

Zdaniem resortu konieczne jest podejmowanie działań mających na celu usprawnienie i przyspieszenie procesu dokonywania wpisów w księgach wieczystych i tym samym odciążenie sądów, jednocześnie ułatwiając obywatelom uzyskiwanie wpisów ustanawianej na ich rzecz własności. Problem ten ma rozwiązać przekazanie do rozpoznania wniosku o wpis notariuszowi – prywatnemu podmiotowi (przedsiębiorcy).

Czytamy, że „na obecnym etapie w projekcie zakłada się przekazanie notariuszom wpisu wyodrębnienia lokalu i hipoteki. Z uzasadnienia projektu i oceny skutków wynika, że to dopiero początek. Nierzadko złożenie wniosku o wyodrębnienie lokalu (szczególnie pierwszego) wymaga złożenia innych wniosków – np. sprostowania oznaczenia nieruchomości wspólnej, wykreślenia z nieruchomości wspólnej ograniczonych praw rzeczowych. Ograniczenie możliwości złożenia przez notariusza takiego wniosku, spowodowałoby, że praktycznie zawsze pierwszy lokal wyodrębniać musiałby sąd, natomiast dopiero kolejne lokale mogłyby być wyodrębniane przez notariusza.”.

W ocenie Stowarzyszenia resort w związku z założeniami wskazanymi w uzasadnieniu planuje wprowadzenie przepisów wadliwych i wymagających poprawek, w których znaczenie poszerzy się kompetencje notariuszy, a co jest z tym związane znaczne zmniejszenie dochodów Skarbu Państwa z tytułu opłat za wpis do księgi wieczystej (nie zostało to ujęte w analizie kosztów).

2/ Według założenia projektu, decydującym czynnikiem wyboru miejsca złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej jest wola stron.

Rodzi się zasadnicze pytanie, czy takie rozwiązanie przyspieszy postępowanie wieczystoksięgowe przy wyodrębnianiu lokali z jednego budynku w przypadku, gdy jeden wniosek dotyczący wybranego lokalu zostanie skierowany do notariusza a kolejny do sądu. Zdaniem Stowarzyszenia, w takim przypadku nabywcy lokali mieszkalnych będą niejako „zobligowani” do złożenia wniosku u notariusza, gdyż ich decyzja o złożeniu wniosku do sądu skutkować będzie zatrzymaniem następnych wpisów do danej księgi wieczystej.

Opisany przypadek w praktyce może wyglądać następująco:

a/ sporządzenie aktu pierwszego wyodrębnienia lokalu i przesłanie do sądu, gdyż często z nim związane są dodatkowe wpisy w dziale IO- ujawnienie budynku, wpisy w dziale II np. zarząd nieruchomością. Kolejny lokal po sporządzeniu aktu będzie czekał na wpis, aż sąd ujawni wpis wyodrębnienia pierwszych lokalu.

b/ notariusz wystąpi o zadekretowanie kolejnego wniosku o wpis. Złoży wniosek o udostępnienie dokumentów z księgi wieczystej budynkowej lub z księgi wyodrębnienia pierwszego lokalu np. kartoteka lokali. Kolejny wniosek będzie czekał na przysłanie ww. dokumentów. Stowarzyszenie zwraca uwagę, że w tym zakresie nie uwzględniono planowanych kosztów korespondencji, materiałów, jak też pracy sekretarzy sądowych (w tym nowych etatów pracowniczych nie uwzględniono w kosztach zmian ustawowych).

c/ w przypadku wniosku, który nie będzie nadawał się do wpisu np. powstanie rozbieżność między danymi podanymi notariuszowi a systemem PESEL notariusz odeśle sprawę do sądu i do czasu jej rozpoznania nie będzie mógł dokonywać kolejnych wpisów.

d/ notariusz po otrzymaniu dokumentów będzie zobowiązany do dokonania wpisu. W jaki sposób będzie nadzorowany w zakresie opóźnień czasowych w dokonywaniu wpisów w księgach wieczystych, a jeżeli tak to kto będzie dokonywał kontroli? Jaka będzie minimalna norma wpisów dla notariusza.

e/ projekt nie odpowiada na pytanie jak ma zostać rozwiązane zagadnienie wpisu hipoteki obciążającej nieruchomość budynkową, który należy przenieść do ksiąg lokalowych. Jest to wpis dokonywany z urzędu. Kto zatem będzie ujawniał hipotekę łączną? Jeżeli ma to wykonywać referendarz sądowy to zgodnie z projektowanym rozwiązaniem może dojść do opisanej powyżej blokady na tzw. komplecie lokali.

Z powyższego wynika więc jednoznacznie, że projektowane rozwiązanie może wydłużyć procedurę uzyskania wpisu w księdze wieczystej i narazi wierzyciela na brak zabezpieczenia jego roszczeń.

Po raz kolejny raz należy się też zastanowić czy koszty, które ma ponieść Skarb Państwa, przyczynią się do wzrostu zadowolenia uczestników postępowania wieczystoksięgowego i czy faktycznie przyspieszą rozpoznawanie ich spraw. Ocena skutków projektowanej regulacji na żadnym etapie nie wskazuje na ile wpis dokonywany przez notariusza ma przyspieszyć postępowanie. Wskazać należy, iż w dalszym ciągu obowiązuje zasada postępowania wieczystoksięgowego dotycząca rozpoznawania wniosków o wpis w księgach wieczystych zgodnie z kolejnością ich wpływu, wskazana w art. 626 (6) k.p.c., a to z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami.

Ustawa nie przewiduje sytuacji w której wskaże, kto jest właściwy do rozpoznania wniosku, jeśli strony tej samej czynności z aktu notarialnego złożą odmienne w tym zakresie oświadczenia

3/ Zgodnie z założeniem projektu wpis będzie czynnością orzeczniczą analogicznie do wpisu dokonywanego przez referendarza sądowego, a na tym etapie strony czynności notarialnej będą już uczestnikami postępowania o wpis.

W ocenie Stowarzyszenia projektowane rozwiązanie oddania wpisów do księgi wieczystej notariuszom (art. 3 projektowanej ustawy), na podstawie aktu notarialnego, który sam sporządził notariusz, narusza zasadę bezstronności i zasadę sprawiedliwości proceduralnej

(w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji), co może doprowadzić do nieodwracalnego naruszenia bezpieczeństwa obrotu prawnego (projektowana ustawa nie posiada analizy potencjalnego ryzyka dla obrotu nieruchomościami z związku z powierzeniem wpisów notariuszom).

Projekt narusza także bezpośrednio zasadę bezstronności osoby orzekającej, który wydaje orzeczenie w imieniu Sądu (art. 626⁸ ust 6 k.p.c.), gdyż przed dokonaniem wpisu notariusz ma obowiązek zbadać czynność notarialną pod względem skuteczności i ważności (art. 626⁸ ust. 2 k.p.c.), który de facto w rzeczywistości sam sporządził. Warto tu wskazać zasadę *nemo iudex in causa sua* (nikt nie może być sędzią we własnej sprawie). Ponadto mając na uwadze, iż do notariusza będą stosowane przepisy k.p.c., podobnie jak w przypadku referendarzy, to notariusz powinien wyłączyć się od dokonania wpisu w myśl art. 48 ust. 1 pkt 1 k.p.c. (*iudex inhabilis*), z uwagi, iż notariusz pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki.

Zgodnie z uzasadnieniem wyroku TK z dnia 12 maja 2011 r. P 38/08 „Podmiot, któremu powierzono w ramach struktury sądów oznaczone zadania z zakresu ochrony prawnej, musi mieć zagwarantowane warunki: stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej”. Wynika to z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości proceduralnej oraz zasady sprawności i rzetelności działań organów władzy publicznej. „Aktualny pozostaje pogląd, że „poddanie kognicji sądowej przez ustawodawstwo wewnętrzne spraw skądinąd «niekoniecznie» sądowych, powoduje podwyższenie standardu oceny. Postępowaniu sądowemu w sprawach, w danym systemie prawnym, powierzonym sądom (choć ta jurysdykcja mogłaby być oddana innym organom, bez szkody dla obowiązku konstytucyjnego czy też wynikającego z praw człowieka), stawia się wymagania takie same jak postępowaniu sądowemu, które z natury rzeczy «koniecznie» musi być ukształtowane jako sądowe (...) Każda bowiem sprawa poddana jurysdykcji sądowej (także przez ustawodawstwo zwykłe), z punktu kwestii dostępności jurysdykcji (także więc bariera kosztowa), jak i rzetelności ukształtowania procedury, podlega standardom właściwym dla art. 45 Konstytucji” (wyrok o sygn. P 4/04, s. 1007). Należy bowiem zauważyć, że art. 45 ust. 1 Konstytucji pozwala na rekonstrukcję wzorca zarówno dla postępowania sądowego, jak i innych postępowań, w których ochrona konstytucyjna jednostki musi być równoważna” (wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r. P 38/08).

Projektowana zmiana, pomimo oddania możliwości wykonywania ochrony prawnej (wydania orzeczeń/wpisów) przez notariusza w ramach sądów rejonowych, nie przewiduje w tym zakresie stosownego nadzoru administracyjnego Prezesa Sądu nad notariuszami, którzy wykonują czynności w ramach zadań i struktury danego sądu. W tym zakresie projekt ustawy jest niespójny z wykładnią systemową ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Powyższe w prosty sposób doprowadzi do patologicznej sytuacji w strukturze nadzoru sądu, gdzie część orzeczeń będzie z tego nadzoru wyłączona.

Projekt ustawy, który w art. 2 powierza notariuszowi czynności z zakresu ochrony prawnej w ramach ustroju sądu rejonowego, nie zapewnia ustrojowo ww. przesłanek stabilności zatrudnienia, bezstronności i niezależności od innych organów władzy publicznej, zgodnie z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, w myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji, wobec czego w tym zakresie również jest nie spójny z ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Art. 3 projektowanej ustawy, w zakresie dokonywania wpisów przez notariusza na zlecenie stron czynności, w ocenie Stowarzyszenia narusza zasadę bezstronności Sądu, ponieważ to uczestnik postępowania będzie decydować i wybierać orzecznika (notariusza), który dokonana stosownego wpisu (orzeczenia). Prawo procesowe nie zna sytuacji, gdzie uczestnik postępowania wybiera osobę, która rozpozna jego sprawę i wyda orzeczenie.

Zapis projektowanego § 12 (art. 626⁸. *Wpisu odrębnej własności lokalu mieszkalnego oraz ograniczonych praw rzeczowych z nim związanych, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, dokonuje również notariusz sporządzający akt notarialny dotyczący tego prawa.*), w ocenie Stowarzyszenia narusza także zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 zd. 2 i ust. 2 Konstytucji) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) w zakresie prawa dostępu do sądu.

4/ W przedmiotowej regulacji zakłada się również wdrożenie rozwiązań, polegających na wydawaniu przez Ministra Sprawiedliwości decyzji w przedmiocie udzielenia poszczególnym notariuszom dostępu do systemu teleinformatycznego – z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa informatycznego. W konsekwencji rozszerzeniu uległby nadzór sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nad notariuszami w zakresie nowych kompetencji. Wynikiem takiego rozwiązania może być pozbawienie notariuszy niezależności orzeczniczej przy dokonywaniu wpisów w księgach wieczystych.

5/ Projektowana ustawa wprowadza w art. 23b ustawy o księgach wieczystych i hipotece rejonizację notariuszy dokonujących wpisów, co w praktyce może stwarzać uprzywilejowanie dla notariuszy w dużych aglomeracjach.

6/ Zgodnie z założeniem projektu notariusz przy dokonywaniu wpisu, zobligowany byłby do dołączenia dokumentów stanowiących podstawę wpisu potwierdzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Dodatkowo zidentyfikowano potrzebę wyposażenia notariuszy w czytniki i karty kryptograficzne, które umożliwią dokonanie wpisów w księgach wieczystych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (w sumie ok. 12 000 stanowisk). Przewidywany koszt tego rozwiązania do poniesienia przez Skarb Państwa może wynieść ok. 2 400 000 zł.

7/ W projektowanym art. 79 pkt 1e zakłada się, że notariusz powiadomi strony czynności oraz bank, na rzecz którego została wpisana hipoteka o dokonany wpisie wraz z pouczeniem o przysługującym środku zaskarżenia.

Zdaniem Stowarzyszenia w projekcie nie zwrócono uwagi na istotną rzecz: wpis w księdze wieczystej jest orzeczeniem w związku z czym postępowanie w sprawie wpisu nie może być siłą rzeczy zrównane z czynnością notarialną.

Projekt nie wskazuje wprost kto ma dokonać zawiadomienia o wpisie: kancelaria notarialna czy sąd wieczystoksięgowy. Przy założeniu, że te czynności w dalszym ciągu pozostałyby w gestii sądu wieczystoksięgowego, to wskazane rozwiązanie niesie za sobą dodatkowe obciążenie dla zatrudnionych urzędników sądowych. Nadmienić należy, że w analizie kosztów podaje się koszt przyłączenia do systemu notariusza, natomiast w

zestawieniach kosztów nie podano kosztów Skarbu Państwa w związku z obsługą sekretariatu sądu w zakresie obsługi wysyłki zawiadomień o wpisie dokonanych przez notariusza.

8/ Gwarancja i bezpieczeństwo obrotu prawnego wymaga, aby notariusz mógł odmówić dokonania wpisu, jeżeli stwierdzi, że istnieją przeszkody do jego dokonania lub będzie brak ich podstaw.

Jeżeli w założeniu projektu wpis w księdze wieczystej będzie czynnością notarialną to w przypadku odmowy dokonania wpisu, notariusz powinien sporządzić protokół z odmowy dokonania czynności, a stronie przysługiwałoby prawo wniesienia zażalenia na tę odmowę do sądu okręgowego. Zasady uzasadnienia odmowy reguluje Prawo o notariacie (art. 81-83 PrNot).

Wpis w księdze wieczystej jest orzeczeniem (art. 626 (8) § 6 k.p.c.). Odmowa dokonania wpisu nie byłaby więc czynnością notarialną, ale inną czynnością dokonywaną przez notariusza na podstawie odrębnych przepisów (art. 79 pkt 9 PrNot).

Projektowana regulacja w tym zakresie jest niezgodna z zasadami postępowania cywilnego. Zapis nowego brzmienia §14 (*art. 626⁸ k.p.c.. W przypadku braku podstaw do dokonania wpisu lub istnienia przeszkody do jego dokonania, notariusz przekazuje wniosek o wpis do sądu.*) jest niespójny z przepisami kodeksu postępowania cywilnego, gdyż wprowadza nowy rodzaj czynności procesowej nieznaną procedurze cywilnej. Nie wskazuje też wagi tej czynności oraz jej skutków procesowych. Oczywistym zatem jest, iż mamy lukę prawną, co do odmowy wpisu przez notariusza. Pojawia się więc pytanie o to w jakiej formie notariusz będzie odmawiał wpisu, i czy jego „orzeczenie” będzie kończyć postępowanie. Czy w takim przypadku sąd będzie związany decyzją notariusza o braku dokonania wpisu i czy ustawodawca zakłada inne skutki (w tym informacyjne dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami).

9/ Projekt nie zabezpiecza procesowo sytuacji, w której akta księgi wieczystej zaginę u notariusza. Notariusz nie ma bowiem kompetencji do prowadzenia postępowania o odtworzenie akt księgi wieczystej. Projektowana ustawa nie zabezpiecza także sytuacji, w której notariusz nie przekaze akt księgi wieczystej w stosownym terminie do Sądu.

10/ Projekt nie rozwiązuje możliwości dokonania przez notariusza sprostowania usterki wpisu. Notariusz powinien mieć taką możliwość, tj. zgłosić potrzebę sprostowania wydziałowi, który rejestruje sprawę i zadekretuje ją na notariusza. Obecnie notariusz sporządza protokół prostujący do aktu notarialnego (czynność notarialna). W stosunku do wpisu zgodnie z obowiązującymi przepisami notariusz powinien wydać postanowienie o sprostowaniu (czynność orzecznicza). Projektowane rozwiązania nie przewidują związanego z tym problemu czy postanowienie będzie wydawane jako sąd wieczystoksięgowy w osobie notariusza, czy też jako notariusz działający w sądzie wieczystoksięgowym.

11/ Projekt ustawy może spowodować straty dla budżetu państwa, w sytuacji kiedy z finansów publicznych ma być zbudowany system oraz obsługa, z którego następnie przedsiębiorcy (notariusze) będą czerpać korzyści w postaci pobierania taksy notarialnej za dokonany wpis (opłata za wpis), a dalsza obsługa postępowania będzie prowadzona

kosztem sądu wieczystoksięgowego (np. archiwizacja akt będzie prowadzona na koszt Skarbu Państwa).

W ocenie skutków finansowych, straty budżetu Skarbu Państwa z tytułu pobieranych opłat sądowych Ministerstwo w swoich wyliczeniach nie uwzględniło opłaty za wpis w dziale II księgi wieczystej, z której wyodrębniany jest lokal udziału związanego z prawem własności odrębnej własności lokalu w kwocie 100 zł, a także częstych wpisów roszczeń do działu III tej księgi (tzw. budynkowej) w kwocie 150 zł. Kwoty te znacząco podnoszą wyżej wymienioną stratę Skarbu Państwa związaną z projektowanym przekazaniem wpisów w księdze wieczystej notariuszom. W ocenie kosztów nie został wskazany również koszt obsługi w zakresie dekretacji jak też koszt obsługi biurowej w zakresie wysyłki powiadomień o wpisie. Dodatkowo należy wskazać, iż notariusz za dokonane orzeczenie (wpis) pobierze takse notarialną jako prywatny przedsiębiorca, a za jego potencjalne błędy odszkodowanie ponosił będzie Skarb Państwa, który gwarantuje rękojmię ksiąg wieczystych i odpowiada materialnie za jej naruszenie.

Środki przeznaczone na wdrożenie nowej regulacji mogłyby zostać przeznaczone na dalszą modernizację struktury informatycznej systemu ksiąg wieczystych (koszt serwisu systemu obsługującego księgi wieczyste to 14 000 000 zł) i udostępnienie możliwości powszechnego składania wniosku drogą elektroniczną.

12/ Projekt ustawy powinien zostać także przekazany do zaopiniowania do sądów powszechnych z uwagi, że może mieć bezpośredni wpływ na zmianę struktury sądów rejonowych (projektowany art. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Projektowana zmiana w zakresie umożliwienia dokonywania wpisów do księgi wieczystej przez notariuszy może doprowadzić do chaosu organizacyjno-prawno-technicznego, przy okazji uszczuplając dochody Skarbu Państwa, niosąc za sobą znaczne koszty jej wprowadzenia.

Proponowane rozwiązanie nie jest też znane rozwiązaniom przyjętym w państwach zrzeszonych w Unii Europejskiej. W państwach, które resort wskazał jako przykład takich regulacji, nie przewiduje się możliwości dokonania wpisu w księdze wieczystej przez notariusza, a podobnie jak w obecnie obowiązującym prawie polskim notariusz jedynie przesyła wniosek o wpis drogą elektroniczną. Zdecydowanie dalej w elektronizacji procedury wieczystoksięgowej są Estonia i Austria.