

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-41002/08

Nr ewid. 27/2009/P/08/002/KAP

Informacja o wynikach kontroli rozpoznawania przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacji projektu Nowa Księga Wieczysta

Warszawa kwiecień 2009 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Tytuł: Rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej
Czesława Rudzka-Lorentz

Akceptuję
Józef Górny

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam
Jacek Jezierski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia kwietnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	14
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	14
3.1.1.1. <i>Księgi wieczyste</i>	14
3.1.1.2. <i>Nadzór nad działalnością administracyjną sądów</i>	16
3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie terminowości postępowań wieczystoksięgowych, rozpoznawania wniosków złożonych w trybie ustawy ujawniającej oraz ustalenia kontroli w tym zakresie w sądach.....	18
3.2.1.1. <i>Nadzór nad działalnością administracyjną sądów</i>	18
3.2.1.2. <i>Przygotowanie sądów do zwiększonego wpływu wniosków o założenie księgi wieczystej, w wyniku wejścia w życie ustawy ujawniającej</i>	19
3.2.1.3. <i>Ustalenia w zakresie terminowości rejestracji wniosków</i>	20
3.2.2. Rozpatrywanie przez sądy rejonowe spraw wieczystoksięgowych.....	23
3.2.2.1. <i>Sprawność rozpoznawania wniosków w sprawach o założenie lub wpis do ksiąg wieczystych</i>	23
3.2.2.2. <i>Podsumowanie</i>	31
3.2.3. Zarządzanie przez Ministra Projektem Nowa Księga Wieczysta oraz efekty jego wdrożenia w sądach	32
3.2.3.1. <i>Zarządzanie Projektem NKW</i>	33
3.2.3.2. <i>Sprawność rozpoznawania wniosków w sprawach o założenie lub wpis do ksiąg wieczystych w sądach, w których zakończyła się migracja ksiąg wieczystych</i>	38

3.2.3.3. <i>Sprawność rozpoznawania wniosków o wydanie odpisu z księgi wieczystej oraz zapewnienie obywatelom dostępu do ksiąg wieczystych</i>	42
3.2.3.4. <i>Awarie systemu informatycznego</i>	43
3.2.4. <i>Pozostałe ustalenia kontroli</i>	45
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	46
4.1. Przygotowanie kontroli	46
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	48
5. Załączniki	50
5.1. Załącznik nr 1. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole oraz skontrolowanych podmiotów	50
5.2. Załącznik nr 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	52
5.3. Załącznik nr 3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	55
5.4. Załącznik nr 4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	56
5.5. Załącznik nr 5. Zestawienie dotyczące wskaźników obrazujących skuteczność pracy wydziałów ksiąg wieczystych w kontrolowanych sądach rejonowych za I półrocze 2008 r. w stosunku do 2006 r. (Dane dotyczące kosztów w Sądzie Rejonowym w Olsztynie – porównanie 2007/2006).....	57
5.6. Załącznik nr 6. Zestawienie wniosków rozpoznanych z naruszeniem terminu określonego w art. 5 ustawy ujawniającej	58
5.7. Załącznik nr 7. Wpływ migracji ksiąg wieczystych na sprawność rozpoznawania spraw w sądach rejonowych (stosunek danych za I półrocze 2008 r. do danych z ostatniego roku przed rozpoczęciem migracji w %)	59

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta.

Numer kontroli: P/08/002

Kontrola podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cele kontroli

Celem kontroli było zbadanie i ocena sprawności rozpoznawania przez sądy powszechne wniosków o założenie, bądź wpis do księgi wieczystej oraz ocena stanu realizacji projektu Nowa Księga Wieczysta (zwanego dalej Projektem NKW lub Projektem) przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz sądy rejonowe. W ramach celu głównego zbadano:

- nadzór nad działalnością sądów w sprawach terminowości postępowań wieczystoksięgowych, wynikający z przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych¹ i wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych,
- przygotowanie organizacyjne sądów do zwiększonego wpływu wniosków o założenie księgi wieczystej²,
- okres oczekiwania na założenie (dokonanie wpisu lub uzyskanie odpisu) księgi wieczystej i przyczyny ewentualnych opóźnień w tym zakresie,
- stan realizacji założeń Projektu NKW i zgodność osiągniętych celów z założeniami,
- wpływ informatyzacji ksiąg wieczystych na terminowość załatwiania spraw.

Dla dokonania ocen w ramach realizacji celu kontroli zostały wykorzystane wyniki kontroli doraźnej rozpoznawczej R/08/001/KAP „Rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta”.

Badany okres

Kontrolą w Ministerstwie Sprawiedliwości (zwanym dalej Ministerstwem) objęty został okres realizacji Projektu NKW (od 1 stycznia 2001 r. do dnia

¹ Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.

² W wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 ze zm.), zwanej dalej ustawą ujawniającą.

zakończenia czynności kontrolnych³) oraz sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości (zwanego dalej Ministrem), w okresie od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie terminowości postępowań wieczystoksięgowych. W sądach rejonowych kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2006 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. Ponadto, w sądach, w których migracja ksiąg wieczystych⁴ trwała, kontrolą objęto także ostatni rok przed rozpoczęciem migracji oraz jeden rok w trakcie migracji, natomiast w sądach, w których została migracja zakończona, kontrolą objęto także ostatni rok przed rozpoczęciem migracji, jeden rok w trakcie migracji oraz jeden rok po zakończeniu migracji.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie i 35 sądach rejonowych pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości⁵. Ponadto w ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej R/08/001/KAP „Rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta”, kontrolą zostały objęte trzy sądy rejonowe. Wykaz jednostek objętych kontrolą znajduje się w załączniku nr 1.

³ Czynności kontrolne w Ministerstwie zakończono 3 października 2008 r.

⁴ Migracja księgi wieczystej - ogół czynności służących przeniesieniu treści dotychczasowej księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym.

⁵ Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Sprawiedliwości prawidłowo i rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów w zakresie spraw wieczystoksięgowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, sprawność rozpoznawania przez sądy powszechne wniosków o założenie bądź wpis do księgi wieczystej⁶. W objętych kontrolą sądach rejonowych poprawiła się wydajność pracy orzeczniczej lecz ze względu na lawinowy wzrost wpływu spraw, zwiększyła się liczba spraw niezakończonych.

Stwierdzone nieprawidłowości w realizacji przez sądy procesu rozpoznawania spraw wieczystoksięgowych polegały głównie na:

- nieterminowym rejestrowaniu wniosków o założenie księgi wieczystej oraz o wpis do księgi wieczystej (w 5,0% próby wniosków badanej w 37 sądach oraz w 38,1% próby wniosków badanej w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa);
- nieprzestrzeganiu terminu zaznaczania w księdze wieczystej wzmianek o wnioskach o dokonanie wpisu w księdze wieczystej (w 6,0% badanej próby wniosków);
- nieprzestrzeganiu terminu rozpoznania wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego składanych na podstawie ustawy ujawniającej (w 31,6% badanej próby wniosków).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych uchybień, stan realizacji Projektu NKW przez Ministra Sprawiedliwości oraz sądy rejonowe.

Wdrożenie Projektu NKW znacznie usprawniło i przyspieszyło wydawanie odpisów z ksiąg wieczystych oraz poprawiło możliwość wglądu do nich. Nie spowodowało jednak oczekiwanej likwidacji zaległości w pracach

⁶ Ocenę pozytywną z nieprawidłowościami otrzymało 21 sądów, ocenę pozytywną z uchybieniami dziewięć sądów, natomiast ocenę pozytywną – osiem sądów.

wydziałów ksiąg wieczystych. Pozostałości spraw wieczystoksięgowych w części sądów zwiększyły się m.in. z powodu zwiększonego wpływu spraw, niskiej wydajności pracy orzeczniczej bądź niewystarczającej liczby osób orzekających.

Stwierdzone uchybienia w działaniach Ministra Sprawiedliwości, utrudniające właściwe zarządzanie Projektem, polegały na:

- braku pełnej informacji o wydatkach ponoszonych na Projekt,
- nieokreśleniu rzetelnych mierników realizacji części celów szczegółowych Projektu.

NIK zwraca uwagę na wysoką awaryjność systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg wieczystych. Występujące we wszystkich sądach objętych kontrolą awarie, ze względu na czas ich trwania, niejednokrotnie wpływają na przedłużenie czasu rozpatrywania spraw wieczystoksięgowych i wydawania odpisów z ksiąg wieczystych.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Minister Sprawiedliwości w okresie objętym kontrolą prawidłowo i rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów w zakresie spraw wieczystoksięgowych. Minister podjął również działania w celu zapewnienia w sądach rejonowych właściwej obsługi i terminowego rozpoznawania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wpływających w związku z wejściem w życie ustawy ujawniającej (str. 18).

2.2.2. W okresie objętym kontrolą, w 33 sądach rejonowych (spośród 38 objętych kontrolą) w trybie ustawy ujawniającej złożono łącznie 6.112 wniosków, z czego 1.930 (31,6%) rozpoznano po upływie miesięcznego terminu określonego w art. 5 ustawy (str. 19).

2.2.3. Kontrola terminowości rejestracji w dziennikach ksiąg wieczystych wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- w odniesieniu do 37 sądów, w których badaniem objęto próbę łącznie 8.920 wniosków, w przypadku 16 sądów z naruszeniem ustawowego terminu⁷ zarejestrowano 445 wniosków (5,0% badanej próby),
- w odniesieniu do Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa, w którym badaniem objęto 6.054 wnioski, z naruszeniem ww. terminu zarejestrowano aż 2.308 wniosków (38,1% badanej próby) (str. 20).

2.2.4. Kontrola terminowości zaznaczania w księgach wieczystych wzmianek o 8.570 wnioskach wykazała, że w 17 z 38 objętych kontrolą sądów, w 512 przypadkach (6,0%) wzmianki o wnioskach zostały zamieszczone w księdze wieczystej po upływie dwóch lub więcej dni, co stanowiło naruszenie art. 626⁷ § 2 Kpc⁸. Przyczyną tego był zbyt długi czas przeznaczony na rejestrację szczegółową wniosku⁹. NIK zwraca uwagę, że opieszałość we wpisach wzmianek może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami oraz ochrony prawa własności (str. 22).

2.2.5. W objętych kontrolą sądach rejonowych w okresie od 2006 r. do końca I półrocza 2008 r. wystąpił lawinowy wzrost wpływu spraw (w samym 2007 r. o 27,1%)¹⁰. Pomimo, iż w tym okresie w zdecydowanej większości sądów (w 34 na 38 kontrolowanych) poprawiła się wydajność pracy orzeczniczej (średni wskaźnik wydajności dla wszystkich kontrolowanych sądów liczony jako liczba spraw rozpoznanych przez jedną osobę orzekającą¹¹ w 2007 r. uległ zwiększeniu o 19,9%

⁷ W myśl art. 626⁷ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), zwanego dalej Kpc, wniosek o wpis powinien być w dniu wpływu do sądu zarejestrowany niezwłocznie w dzienniku ksiąg wieczystych.

⁸ W myśl art. 626⁷ § 2 Kpc, wzmiankę o wniosku zaznacza się w odpowiednim dziale księgi wieczystej niezwłocznie, po zarejestrowaniu wniosku w dzienniku ksiąg wieczystych. Zgodnie z orzecnictwem, niezwłoczne dokonanie wzmianki oznacza podjęcie tej czynności bez jakiegokolwiek zwłoki, najszybciej jak to możliwe z przyczyn technicznych, czyli w dniu wpływu wniosku, bądź w dniu następnym (Wyrok SN z dnia 17 maja 2002 r., I CKN 1157/00).

⁹ Wpisanie do systemu komputerowego m.in. żądań zawartych we wniosku i uczestników postępowania. W przypadku ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym wzmianka zapisuje się w odpowiednim dziale księgi wieczystej automatycznie po zakończeniu rejestracji szczegółowej wniosku.

¹⁰ Przede wszystkim w związku z wnioskami składanymi przez członków spółdzielni mieszkaniowych w wyniku wejścia w życie 31 lipca 2007 r. ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 125, poz. 873 ze zm.).

¹¹ Wskaźnik obciążenia sprawami osób orzekających liczony jako iloraz liczby spraw załatwionych w ciągu roku oraz liczby osób faktycznie orzekających (dane średniokresowe). Według przyjętej metody obliczania tego wskaźnika, nie było możliwe otrzymanie jego wartości dla I półrocza 2008 r.

w porównaniu z rokiem poprzednim), nie opanowano bieżącego wpływu spraw¹², a w konsekwencji zwiększyła się liczba spraw niezafatwionych¹³ i nastąpiło wydłużenie średniego czasu ich rozpoznania¹⁴: z 1,98 miesiąca w 2006 r., do 2,74 miesiąca w 2007 r. i do 2,39 miesiąca w I półroczu 2008 r. (str. 23).

Poziom tych wskaźników w objętych kontrolą sądach był w poszczególnych latach bardzo zróżnicowany. Niektóre sądy, pomimo wzrostu wpływu spraw, dzięki wysokiemu wzrostowi wydajności radziły sobie z bieżącym ich załatwieniem. Część sądów, ze względu na korzystną sytuację kadrową, osiągało taki efekt bez konieczności podniesienia wydajności. W innych sądach, pomimo znaczącej poprawy wydajności, pozostałości rosły. Były też takie sądy, które na wzrost wpływu spraw i pozostałości, nie zareagowały stosownym wzrostem wydajności pracy orzeczników. W ocenie NIK, negatywne skutki zwiększonego wpływu spraw w 2007 r. mogły zostać ograniczone, przede wszystkim poprzez zapewnienie porównywalnej wydajności rozpoznawania spraw wieczystoksięgowych oraz optymalizację poziomu zatrudnienia w poszczególnych sądach (str. 29).

W I półroczu 2008 r. średni koszt rozpoznania sprawy wieczystoksięgowej¹⁵ w stosunku do 2006 r. obniżył się o 34,0% (ze 126,41 zł do 83,46 zł). Był jednak bardzo zróżnicowany i kształtował się od 132,44 zł w Sądzie Rejonowym w Nowym Dworze Mazowieckim do 30,90 zł w Sądzie Rejonowym w Wejherowie (str. 24).

2.2.6. Wdrażanie Projektu NKW w sądach rejonowych rozpoczęło się w 2003 r. Według stanu na marzec 2009 r. wdrażanie rozpoczęto ogółem w 243 wydziałach ksiąg wieczystych, z czego w pełni zakończono w 80¹⁶. Kontrolą objęto 38 sądów¹⁷, a według stanu na dzień zakończenia kontroli proces migracji ksiąg wieczystych trwał w 11 z nich (str. 32).

¹² Wskaźnik opanowania wpływu stanowi iloraz liczby spraw załatwionych w danym okresie oraz liczby spraw wpływających w tym okresie (bez pozostałości z okresu poprzedniego).

¹³ Liczba spraw niezafatwionych w okresie półrocza/roku na koniec I półrocza 2008 r. zwiększyła się o 68,3% w stosunku do końca 2006 r.

¹⁴ Definiowany wskaźnikiem pozostałości, liczonym jako iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec okresu przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu. Obrazuje on (w miesiącach) po jakim czasie dana sprawa zostaje rozpatrzona. Wskaźnik ten stosowany jest również przez Ministerstwo jako wskaźnik trwania postępowania oraz służy do mierzenia poziomu pozostałości (zaległości).

¹⁵ Po urealnieniu o wskaźniki inflacji na poziomie roku 2007.

¹⁶ Dane ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości www.ms.gov.pl.

¹⁷ Proces migracji ksiąg wieczystych zakończył się w 27 z nich, z tego w 12 w 2008 r.

2.2.7. W Ministerstwie nie dysponowano pełną wiedzą o wielkości wydatków ponoszonych na realizację Projektu, m.in. w wyniku niegromadzenia niektórych informacji w tym zakresie oraz rozproszenia zarządzania Projektem na kilka komórek organizacyjnych Ministerstwa. W ocenie NIK, może to utrudniać zarządzanie finansami Projektu (str. 37).

2.2.8. Na dziesięć celów szczegółowych Projektu¹⁸ jedynie dla czterech określono mierniki umożliwiające ocenę ich realizacji. W odniesieniu do pozostałych sześciu celów szczegółowych¹⁹, gromadzono informacje o ich realizacji, jednak na ich podstawie nie można było jednoznacznie stwierdzić, stopnia osiągania tych celów na kolejnych etapach wdrażania projektu. W opinii NIK, mogło to utrudniać rzetelne i skuteczne zarządzanie Projektem i było niezgodne z zasadami należytego zarządzania finansami, określonymi w art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁰ (str. 34).

2.2.9. W ocenie NIK, wdrożenie Projektu NKW daje możliwości poprawy pracy sądów, ale nie jest czynnikiem gwarantującym taką poprawę. W porównaniu do ostatniego roku przed rozpoczęciem migracji ksiąg wieczystych, po zakończeniu migracji średnia wydajność w dziewięciu kontrolowanych sądach, które zakończyły proces wdrażania Projektu NKW do końca 2006 r. wzrosła o 5,9%. Jednak poprawiła się ona tylko w pięciu z dziewięciu badanych sądach. Także jedynie w trzech z dziewięciu sądach działających w 2008 roku w warunkach po zakończeniu migracji, odnotowano poprawę wskaźnika pozostałości. W ocenie NIK, nie można jednoznacznie stwierdzić, że cele Projektu NKW polegające na podniesieniu efektywności pracy biurowej wydziałów ksiąg wieczystych, a w efekcie likwidacji zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych, zostały na obecnym etapie wdrażania Projektu NKW osiągnięte (str. 38).

¹⁸ Cele Projektu NKW przedstawione zostały w dokumencie z dnia 15 listopada 2000 r.: „Bussines Plan Zintegrowanego Systemu Katastralnego”.

¹⁹ Dotyczyły one: usprawnienia techniki prowadzenia ksiąg wieczystych poprzez odejście od ręcznych metod na rzecz zastosowania technik informatycznych, podniesienia efektywności pracy biurowej wydziałów ksiąg wieczystych, weryfikacji istniejących ksiąg wieczystych i zapewnienia możliwie wysokiej zgodności zapisów w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, likwidacji zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych, uporządkowania stanu prawnego nieruchomości oraz dostarczania danych statystycznych i informacji służącej podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych i poprawie organizacji pracy.

²⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Art. 35 ust. 3 wymaga, aby wydatki publiczne były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

2.2.10. Wdrożenie Projektu NKW usprawniło i przyspieszyło wydawanie odpisów z księgi wieczystej oraz poprawiło możliwość wglądu do ksiąg wieczystych, co było jednym z celów Projektu NKW. W większości sądów odpisy z ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym sporządzane były w dniu złożenia wniosku. Wgląd do ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym realizowany był na bieżąco (str. 42).

2.2.11. We wszystkich 38 objętych kontrolą sądach występowały awarie systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg wieczystych. Awarie te niejednokrotnie miały wpływ na przedłużenie czasu rozpatrywania spraw wieczystoksięgowych i wydawania odpisów z ksiąg wieczystych (str. 43).

2.2.12. W pięciu sądach²¹ pobierane były od obywateli opłaty za ponowny odpis z księgi wieczystej, gdy powodem jego sporządzenia była konieczność wyeliminowania błędu w treści księgi wieczystej powstałego z przyczyn leżących po stronie sądu. Kierowano się przy tym argumentem, że w obowiązujących przepisach nie przewidziano zwolnień z opłat. W pozostałych sądach opłat nie pobierano. NIK zwraca uwagę na konieczność ujednolicenia przez Ministra Sprawiedliwości praktyki sądów w tej sprawie, co ma znaczenie dla równego traktowania obywateli (str. 45).

2.2.13. Łączne finansowe rezultaty kontroli wyniosły 199,4 tys. zł (w całości nieprawidłowości w wymiarze finansowym), z tego:

- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości – 199,4 tys. zł (str. 45).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wdrożenie Projektu NKW niewątpliwie usprawniło dostęp do ksiąg wieczystych dla zainteresowanych osób. Komputeryzacja i automatyzacja pracochłonnych czynności związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych daje także możliwość poprawy pracy wydziałów ksiąg wieczystych w sądach. Jednak, aby można było zrealizować kolejny cel Projektu, tj. likwidację zaległości w poszczególnych sądach, niezbędne jest zarówno zapewnienie odpowiedniej do wpływu spraw wydajności pracowników, jak też zwiększenie ich liczby. Oceniając

²¹ Sądy Rejonowe: w Gorzowie Wielkopolskim, w Iławie, w Kętrzynie, w Olsztynie i w Wołominie.

pozytywnie realizację Projektu, NIK zwraca także uwagę na uchybienia w zakresie zarządzania jego realizacją w Ministerstwie.

NIK zwraca uwagę na występujące nieprawidłowości w pracy części sądów rejonowych związane z nieterminową rejestracją wniosków i nieterminowym zamieszczaniem w księgach wieczystych wzmianek o wnioskach, co może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami.

W związku z tym NIK, wnioskuje do Ministra Sprawiedliwości o:

- usprawnienie zarządzania Projektem w Ministerstwie;
- dokonanie szczegółowej analizy wskaźników wydajności pracy wydziałów ksiąg wieczystych oraz poziomu ich zasobów kadrowych, a także podjęcia adekwatnych kroków w celu umożliwienia likwidacji zaległości w pracach tych wydziałów;
- objęcie szczególnym nadzorem terminowości rejestracji wniosków w sprawach wieczystoksięgowych składanych w sądach rejonowych, w celu wyeliminowania zagrożeń bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami;
- poprawę funkcjonowania systemu informatycznego, w szczególności pod kątem ograniczenia liczby awarii tego systemu;
- uregulowanie kwestii pobierania opłat od ponownego wydania odpisu w sytuacji, gdy przyczyną jego wydania jest konieczność wyeliminowania błędu w treści księgi wieczystej, który powstał z przyczyn leżących po stronie sądu.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1.1. *Księgi wieczyste*

Księgi wieczyste są publicznym, jawnym, sądowym rejestrem stanu prawnego nieruchomości, wyposażonym w środki stanowiące gwarancję bezpiecznego obrotu nieruchomościami. Instytucja ksiąg wieczystych w Polsce uregulowana została ustawą z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²². Prowadzenie ksiąg wieczystych należy do właściwości sądów powszechnych (rejonowych). Postępowanie wieczystoksięgowe jest nieprocesowym postępowaniem sądowym, które zostało uregulowane w rozdziale 6, działu III, tytułu II księgi drugiej Kodeksu postępowania cywilnego (art. 626¹-626¹³). Wpisów do ksiąg wieczystych dokonuje sędzia lub referendarz sądowy na podstawie wniosku złożonego (na urzędowym formularzu²³) przez uprawniony podmiot wraz z dokumentami stwierdzającymi nabycie własności nieruchomości określonej we wniosku oraz dokumentami stanowiącymi podstawę oznaczenia nieruchomości. O kolejności wniosku o wpis rozstrzyga chwila wpływu wniosku do właściwego sądu. Za chwilę wpływu wniosku uważa się godzinę i minutę, w której w danym dniu wniosek wpłynął (art. 626⁶ § 1 Kpc). Wniosek o wpis powinien być w dniu wpływu do sądu zarejestrowany niezwłocznie w dzienniku ksiąg wieczystych i opatrzony kolejnym numerem. Niezwłocznie po zarejestrowaniu wniosku w dzienniku ksiąg wieczystych zaznacza się we wszystkich działach księgi wieczystej, w łamie 1, numer wniosku (wzmianka o wniosku) – art. 626⁷ § 2 Kpc.

Szczegółowy sposób prowadzenia ksiąg wieczystych metodą tradycyjną oraz czynności jakie przy ich prowadzeniu mogą wykonywać pracownicy sądowi określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie

²² Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz.1361 ze zm.

²³ Wzory urzędowych formularzy wniosków stosowanych w sądach rejonowych prowadzących księgi wieczyste w systemie informatycznym określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 156, poz. 1527 ze zm.).

prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów²⁴. Każdy dokonany wpis powinien w myśl § 10 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia zawierać m.in. numer i datę wniosku oraz godzinę i minutę jego wpływu oraz datę dokonania wpisu.

Zgodnie z art. 25¹ ustawy o księgach wieczystych i hipotece, księgi wieczyste mogą być zakładane i prowadzone także w systemie informatycznym. Zgodnie z art. 36³ tej ustawy, dla prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym Minister Sprawiedliwości tworzy i utrzymuje centralną bazę danych ksiąg wieczystych (CBDKW), stanowiącą ogólnokrajowy zbiór ksiąg wieczystych prowadzonych w tym systemie. Sądy rejonowe, które zakładają i prowadzą księgi wieczyste w systemie informatycznym, dokonują czynności związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych w CBDKW. W myśl art. 36⁴ ust. 1 ustawy, Minister Sprawiedliwości utworzył, w drodze rozporządzenia²⁵, Centralną Informację Ksiąg Wieczystych (CIKW), która zgodnie z § 1 tego rozporządzenia jest komórką organizacyjną Ministerstwa Sprawiedliwości i składa się z centrali oraz ekspozytur przy wydziałach sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste w systemie informatycznym. CIKW wydaje na wniosek odpisy ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym oraz zaświadczenia o zamknięciu księgi wieczystej. Powyższe odpisy i zaświadczenia mają moc dokumentów wydawanych przez sąd.

Zasady i tryb dokonywania migracji księgi wieczystej, organizacja ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych oraz zadania sądów rejonowych i ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych podczas migracji zostały uregulowane w ustawie z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym²⁶. Szczegółowy sposób zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym²⁷.

Przepisy porządkowe, dotyczące wewnętrznej organizacji sądów powszechnych oraz porządek dokonywania czynności określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. – Regulamin urzędowania sądów

²⁴ Dz. U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (Dz. U. Nr 162, poz. 1571 ze zm.).

²⁶ Dz. U. Nr 42, poz. 363.

²⁷ Dz. U. Nr 162, poz. 1575 ze zm.

powszechnych²⁸. Zgodnie z § 48 ust. 1, sprawy rozpoznawane są według kolejności ich wpływu do sądu, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Szczegółowe zasady dotyczące postępowania wieczystoksięgowego określono w Rozdziale 8 (§ 192-203) Regulaminu urzędowania sądów powszechnych.

W przepisach prawa nie określono terminu, w którym ma zostać rozpoznana sprawa wieczystoksięgowa, oprócz art. 5 ustawy ujawniającej, zgodnie z którym sądy zostały zobowiązane do rozpoznania wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego w ciągu miesiąca od daty złożenia.

Przepisy dotyczące biurowości w wydziałach ksiąg wieczystych zostały uregulowane w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej²⁹, przede wszystkim w dziale X.

3.1.1.2. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów

Zgodnie z art. 9 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście oraz przez właściwą służbę nadzoru. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów określony został w Rozdziale 5 Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 37 – 41). Zgodnie z art. 38 § 1, czynnościami z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów są w szczególności: wizytacja sądu albo jego niektórych jednostek organizacyjnych, lustracja w sądzie, badanie toku i sprawności postępowania w poszczególnych sprawach, kontrola działalności sekretariatu w sądzie³⁰.

Zgodnie z art. 39, czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Szczegółowy tryb sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów przez organy i osoby do tego wyznaczone oraz podział zadań tego nadzoru pomiędzy prezesami sądów określony został w rozporządzeniu Ministra

²⁸ Dz. U. Nr 38 poz. 249. Do 2 kwietnia 2007 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 218 ze zm.), Rozdział 2b dotyczył postępowania wieczystoksięgowego (§§ 227⁷⁻¹³).

²⁹ Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.

³⁰ Wizytacja obejmuje pełną działalność sądu albo jego jednostki organizacyjnej. Lustracja obejmuje wybrane zagadnienia z działalności sądu.

Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów³¹.

3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

Według danych na 1 stycznia 2009 r., sprawy z zakresu ksiąg wieczystych rozpatrywane są przez 350 wydziałów ksiąg wieczystych w sądach rejonowych. Według danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości, w 2007 r. sądy rejonowe rozpatrywały ogółem 3.270.225 spraw wieczystoksięgowych, tj. o 24% więcej niż w 2006 r. (2.637.036). Liczba załatwionych spraw wzrosła z 2.603.568 w 2006 r. do 3.026.587 w 2007 r., tj. o 16,2%. Jednak o wiele bardziej zwiększyła się liczba pozostałości, z 333.908 w 2006 r. do 577.593 w 2007 r., tj. o 73%. Według tych samych danych, w 2007 r. sprawy z zakresu ksiąg wieczystych stanowiły ponad 30% wszystkich spraw wpływających do sądów rejonowych w całym kraju. Wskaźnik pozostałości (opisujący czas trwania postępowania) wzrósł z 1,5 miesiąca w 2006 r. do 2,1 miesiąca w 2007 r., a tzw. wskaźnik opanowania wpływu (stosunek liczby spraw załatwionych do spraw wpływających) spadł z 98,7% w 2006 r. do 92,5% w 2007 r. W 2008 r. do sądów wpłynęło ogółem 3.559.659 spraw wieczystoksięgowych (o 8,9% więcej niż w 2007 r.), rozpoznano 3.572.875 spraw (o 18,0% więcej niż w 2007 r.), zaś liczba pozostałości spadła o 2,3% do 564.377 spraw. Szczegółowe dane ogólnopolskie zawarte zostały w tabeli nr 1:

Tabela nr 1 Rozpatrywanie spraw z zakresu ksiąg wieczystych (wskaźniki ogólnopolskie)

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.
1	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzedniego roku	584 663	470 052	359 119	329 491	300 431	333 929	577 593
2	Liczba spraw, które wpłynęły w badanym okresie	2 034 999	2 301 161	2 494 020	2 438 726	2 637 036	3 270 225	3 559 659
3	Razem liczba spraw w danym okresie (l.p. 1+2)	2 619 662	2 771 213	2 853 139	2 768 217	2 937 467	3 604 154	4 137 252
4	Liczba spraw rozpatrzonych w badanym okresie	2 166 783	2 417 441	2 544 846	2 473 150	2 603 568	3 026 587	3 572 875
5	Wskaźnik opanowania wpływu (Lp. 4:2)	1.06	1.05	1.02	1.01	0.99	0.93	1.00

³¹ Dz. U. Nr 187, poz. 1564 ze zm.

6	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny	470 052	359 119	329 673	295 374	333 908	577 593	564 377
7	Wskaźnik pozostałości	2.77	1.87	1.59	1.45	1.52	2.12	1.90
8	Wydajność na jednego orzekającego	2 880.71	3 064.24	2 796.13	2 937.69	3 256.23	3 580.85	b.d.

Zródło: Ewidencja spraw w sądach powszechnych według działów prawa i instancyjności oraz podstawowe wskaźniki statystyczne za lata 2002-2008 r., www.ms.gov.pl

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Sprawowanie przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością administracyjną sądów w zakresie terminowości postępowań wieczystoksięgowych, rozpoznawania wniosków złożonych w trybie ustawy ujawniającej oraz ustalenia kontroli w tym zakresie w sądach

3.2.1.1. Nadzór nad działalnością administracyjną sądów

W opinii NIK, Minister Sprawiedliwości w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. prawidłowo i rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością administracyjną sądów w zakresie spraw wieczystoksięgowych. Ocenę taką uzasadniają następujące fakty:

- w opracowanych w Ministerstwie kierunkach nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych na lata 2007-2008, zawarto tematykę z zakresu spraw wieczystoksięgowych, ze szczególnym uwzględnieniem wdrażania Projektu NKW³²,
- w okresach półrocznych analizowano i oceniano pracę sądów pod kątem rozpoznawania tych spraw,
- na podstawie ww. analiz i ocen, planowano i przeprowadzano lustracje w wydziałach ksiąg wieczystych oraz wydawano zarządzenia polustracyjne, kierowano pisma nadzorcze do prezesów sądów, w których odnotowano

³² „Kierunki nadzoru nad działalnością sądów powszechnych w 2008 r.” i dokument o takim samym tytule dla 2007 r. Dokumenty opracowane zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 października 2002 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (Dz. U. Nr 187, poz. 1564 ze zm.).

niezadowalający wskaźnik sprawności postępowania oraz monitorowano działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości,

- szczególnym nadzorem objęto wydziały ksiąg wieczystych, w których wdrożono system NKW, poprzez monitorowanie informacji dotyczących wpływu, załatwień i pozostałości spraw wieczystoksięgowych.

Minister Sprawiedliwości podjął również działania w celu zapewnienia w sądach rejonowych właściwej obsługi i terminowego rozpoznawania wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, wpływających w związku z wejściem w życie ustawy ujawniającej.

Minister Sprawiedliwości skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Minister SWiA) wnioski o rozważenie możliwości zwrócenia się do organów uprawnionych do składania powyższych wniosków wieczystoksięgowych z sugestią o potrzebie zaznaczenia w ich treści, iż wnioski te wnoszone są w trybie powołanej ustawy. Wynikło to z faktu, iż w niektórych sądach rejonowych wnioski o których mowa powyżej, rozpatrywane były z naruszeniem trzydziestodniowego terminu, a jako jedną z przyczyn takiego stanu wskazywano fakt, że jednostki składające wnioski nie wskazywały, iż wnoszone są one w trybie tej ustawy. W związku z powyższym wnioskiem, Minister SWiA przesłał właściwym organom 26 czerwca 2008 r. stosowne pismo.

Ponadto Minister zwrócił się do prezesów sądów okręgowych z prośbą o objęcie bezpośrednim nadzorem sprawności postępowania sądowego w przypadku wniosków, z treści których wynika, że zostały złożone w trybie ustawy ujawniającej, jak również o nadsyłanie kwartalnych informacji o wpływie i rozpatrywaniu ww. wniosków, poczynając od 15 października 2008 r.

3.2.1.2. Przygotowanie sądów do zwiększonego wpływu wniosków o założenie księgi wieczystej, w wyniku wejścia w życie ustawy ujawniającej

Art. 2 ustawy ujawniającej nałożył na właściwe organy obowiązek złożenia we właściwych sądach rejonowych wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, wraz z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu tego prawa.

Zgodnie z art. 5 ustawy, wniosek taki sąd rozpoznaje w ciągu miesiąca od dnia jego złożenia.

Według stanu aktualnego w trakcie przeprowadzania przez NIK kontroli, w 33 sądach rejonowych³³ w trybie ustawy złożono łącznie 6.112 wniosków, z czego 1.930 (31,6%) rozpoznano po upływie miesięcznego terminu określonego w ustawie ujawniającej³⁴. Jedynie w siedmiu sądach wszystkie wnioski wpływające w trybie ww. ustawy zostały rozpatrzone w terminie. Spośród pozostałych 26 sądów, w 13 odsetek wniosków nierozpoznanych w terminie był wyższy od średniego obliczonego dla wszystkich 33 sądów, przy czym w trzech sądach (w Bielsku-Białej, w Jastrzębiu-Zdroju i Katowice-Wschód) żaden wniosek nie został rozpoznany w terminie³⁵. Przyczyną takiej liczby nieprawidłowości był przede wszystkim fakt, że jednostki składające wnioski nie wskazywały, iż wnoszone są one w trybie tej ustawy, a w sądach nie podejmowano działań organizacyjnych w celu wyodrębnienia takich wniosków i wprowadzenia procedury pozwalającej na ich terminowe rozpoznanie. Działania takie zaczęto podejmować w związku z pismem Ministra Sprawiedliwości z 13 czerwca 2008 r. do prezesów sądów okręgowych, w którym zwrócił się z prośbą o objęcie bezpośrednim nadzorem sprawności postępowania sądowego w odniesieniu do wniosków, z treści których wynika, że zostały złożone w trybie ustawy ujawniającej. W piśmie Minister zobowiązał również do nadesłania informacji o liczbie takich wniosków złożonych od momentu wejścia w życie ustawy oraz o liczbie wniosków rozpoznanych w okresie do dnia 30 czerwca 2008 r. z zachowaniem ustawowego terminu i z jego przekroczeniem, a nadto o przesyłanie kwartalnych informacji, co do wskazanych powyżej danych, poczynając od 15 października 2008 r.

3.2.1.3. Ustalenia w zakresie terminowości rejestracji wniosków

Kontrola terminowości rejestracji w dziennikach ksiąg wieczystych 8.920 wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą w 37 sądach wykazała, że 8.475

³³ Ponadto do czterech sądów (SR w Bydgoszczy, Koszalinie, Wejherowie i Żorach) nie wpłynęły wnioski w trybie ustawy ujawniającej, natomiast dla Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku brak było danych w tym zakresie.

³⁴ Dane w tym zakresie zawarte zostały w załączniku nr 6 do niniejszej informacji.

³⁵ Pozostałe dziesięć sądów o odsetku przewyższającym średni dla wszystkich sądów, to Sądy Rejonowe: w Grodzisku Mazowieckim (82,8%), w Wołominie (78,2%), w Kętrzynie (71,2%), w Elblągu (50,0%), w Ełku (43,1%), we Włocławku (42,4%), w Olsztynie (39,4%), dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu (38,5%), w Szczecinie (36,0%) oraz w Rzeszowie (32,4%).

wniosków (95,0%), stosownie do obowiązujących przepisów, zarejestrowano w dniu ich wpływu. Pozostałe 445 wniosków (5,0%) zarejestrowano w dzienniku ksiąg wieczystych w terminie późniejszym, co stanowiło naruszenie art. 626⁷ § 1 Kpc. Przypadki takie wystąpiły w 16 sądach³⁶. Opóźnienia w rejestracji większości wniosków nie przekraczały kilku dni (w 185 przypadkach było to opóźnienie jednodniowe)³⁷, przy czym wystąpiły także przypadki opóźnień znaczniejszych, nawet do 26 dni. Przyczyną ich powstania było przede wszystkim to, że wnioski te nie były niezwłocznie przekazywane z biur podawczych sądów (gdzie wpłynęły) do biur podawczych wydziałów ksiąg wieczystych, gdzie były rejestrowane. Dotyczyło to przeważnie wniosków składanych za pośrednictwem poczty oraz wniosków składanych pod koniec dnia roboczego. W ocenie NIK, liczba tych nieprawidłowości może zostać ograniczona poprzez usprawnienie wewnętrznej organizacji pracy właściwych komórek organizacyjnych sądów.

W przypadku 11 sądów³⁸, 110 z ww. 8.920 wniosków (1,2%) zarejestrowano z naruszeniem kolejności wpływu, co było niezgodne z art. 626⁶ § 1 Kpc i § 244 ust. 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej.

Znaczącą skalę opóźnień w rejestracji wniosków stwierdzono w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa. Kontrolą objęto 6.054 wnioski złożone w okresie 2006 – I półrocze 2008 r. Wykazała ona, że 2.308 (38,1%) wniosków zarejestrowano w dzienniku ksiąg wieczystych w terminie późniejszym niż dzień wpływu wniosku³⁹. Dotyczyły one głównie wniosków przekazywanych do VI Wydziału Ksiąg Wieczystych z biura podawczego Sądu oraz składanych przez kancelarie notarialne na dyżurach po godzinie 16-ej. W 18 przypadkach opóźnienia były dłuższe (od dziewięciu do 378 dni) i wynikały m.in. z błędnego oznaczania

³⁶ Sądy Rejonowe: w Bielsku-Białej, w Bydgoszczy, w Dzierżoniowie, w Ełku, w Gorzowie Wielkopolskim, w Gryfinie, w Kętrzynie, w Legnicy, w Opolu, w Słupsku, w Stałowej Woli, w Stargardzie Szczecińskim, w Szczecinie, we Włocławku, w Wołominie i dla Wrocławia-Krzyków.

³⁷ 260 wniosków (3%) zarejestrowano w terminie późniejszym.

³⁸ Sądy Rejonowe: w Dzierżoniowie, w Ełku, w Grodzisku Mazowieckim, w Iławie, w Koszalinie, w Rzeszowie, w Stargardzie Szczecińskim, w Szczecinie, we Włocławku, w Wołominie i w Zielonej Górze. W sądach tych badaniem objęto łącznie 2700 wniosków.

³⁹ W tym 1260 wniosków (55% z 6054) zarejestrowano w następnym dniu roboczym, a pozostałe 1048 wniosków (17%) – w terminie późniejszym. Opóźnienia w rejestracji wniosków w większości przypadków nie przekraczały 8 dni roboczych.

wniosków przez wnioskodawców (wpłynęły jako pisma lub skargi) oraz z faktu, że wnioski wpływały do innych komórek organizacyjnych sądu i dopiero stamtąd były przekazywane według właściwości do Wydziału VI. Rejestracja wniosków z naruszeniem kolejności wpływu w tym sądzie dotyczyła 433 (7,2%) z 6.054 zbadanych wniosków.

Kontrola terminowości zaznaczania w księgach wieczystych wzmianek o 8.570 wnioskach złożonych w okresie objętym kontrolą w 38 sądach wykazała, że 8.058 wniosków (94,0%) zarejestrowano w odpowiednim terminie⁴⁰. W pozostałych 512 przypadkach wniosków o dokonanie wpisów w księgach lub założenie księgi wieczystej (6,0%), co dotyczyło 17 sądów⁴¹, wzmianki o wnioskach⁴² zostały zamieszczone w księdze wieczystej po upływie dwóch lub więcej dni (nawet 298 dni), co stanowiło naruszenie art. 626⁷ § 2 Kpc. Spośród 2.165 wniosków złożonych do ksiąg prowadzonych w postaci papierowej, nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 126 (5,8%), natomiast spośród 6.345 wniosków złożonych do ksiąg prowadzonych w systemie informatycznym, nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 386 (6,1%).

Ponadto, w przypadku 186 wniosków o dokonanie wpisów w księgach prowadzonych w formie papierowej, złożonych w sześciu sądach⁴³ brak było adnotacji na wnioskach o dokonaniu wzmianki. Uniemożliwiało to ustalenie czy wzmianki te zamieszczone zostały niezwłocznie, tj. zgodnie z treścią art. 626⁷ § 2 Kpc.

NIK zwraca uwagę, że opieszałość we wpisach wzmianek może stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami oraz ochrony prawa własności. Poprawa bezpieczeństwa była jednym z założonych efektów projektu NKW. Poprawie tej sprzyja niewątpliwie fakt, że w przypadku ksiąg wieczystych

⁴⁰ W myśl art. 626⁷ § 2 kpc, wzmiankę o wniosku zaznacza się w odpowiednim dziale księgi wieczystej niezwłocznie, po zarejestrowaniu wniosku w dzienniku ksiąg wieczystych. Zgodnie z orzecnictwem, niezwłoczne dokonanie wzmianki oznacza podjęcie tej czynności bez jakiegokolwiek zwłoki, najszybciej jak to możliwe z przyczyn technicznych, czyli w dniu wpływu wniosku, bądź w dniu następnym. (Wyrok SN z dnia 17 maja 2002 r., I CKN 1157/00).

⁴¹ Sądy Rejonowe: w Dzierżoniowie, w Elku, w Grodzisku Mazowieckim, w Gryfinie, w Iławie, w Katowice-Wschód, w Kętrzynie, w Nowym Dworze Mazowieckim, w Olsztynie, w Opolu, w Płocku, w Słupsku, dla Warszawy-Mokotowa, we Włocławku, w Wołominie, dla Wrocławia-Krzyków i w Zielonej Górze. Ogółem w tych sądach badaniem objęto 3.610 wniosków.

⁴² Zaznaczenie w odpowiednim dziale księgi wieczystej numeru wniosku.

⁴³ Sądy Rejonowe: w Grodzisku Mazowieckim, w Nowym Dworze Mazowieckim, w Stargardzie Szczecińskim, w Szczecinie, w Wołominie oraz w Zielonej Górze.

prowadzonych w systemie informatycznym wzmianka zapisywana jest w odpowiednim dziale księgi wieczystej automatycznie po zakończeniu rejestracji szczegółowej wniosku. System eliminuje zatem ewentualne błędy pracownika sądu, polegające na przeoczeniu obowiązku niezwłocznego zamieszczenia wzmianki, co miało miejsce w odniesieniu do ksiąg wieczystych prowadzonych w postaci papierowej. Przyczyną opóźnień był m.in. zbyt długi czas (wynoszący nawet do 298 dni od rejestracji wstępnej⁴⁴) przeznaczony na rejestrację szczegółową wniosku, tj. na wpisanie do systemu komputerowego m.in. żądań zawartych we wniosku i uczestników postępowania. W efekcie, jak ustalono, terminowość ujawniania wzmianek o wnioskach w księgach wieczystych uległa poprawie w porównaniu do okresu sprzed wprowadzenia NKW jedynie w czterech spośród 17 sądów, w których stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

3.2.2. Rozpatrywanie przez sądy rejonowe spraw wieczystoksięgowych

W objętych kontrolą 38 sądach rejonowych, zwrócono szczególną uwagę na działalność wydziałów ksiąg wieczystych w zakresie: zakładania i dokonywania wpisów w księgach wieczystych, ich udostępniania (wydawanie odpisów i umożliwienie wglądu) oraz przygotowania do obsługi zadań wynikających z ustawy ujawniającej.

W odniesieniu do wszystkich skontrolowanych sądów ocenie poddano działalność w okresie od 1 stycznia 2006 r. do końca I półrocza 2008 r., dokonując m.in. porównania podstawowych wskaźników wydajności i sprawności postępowania w poszczególnych sądach.

3.2.2.1. *Sprawność rozpoznawania wniosków w sprawach o założenie lub wpis do ksiąg wieczystych*

Dane dotyczące spraw do rozpoznania⁴⁵, spraw rozpoznanych oraz wpływu w latach 2006 – I półrocze 2008 r. dla 38 badanych sądów rejonowych przedstawiono w poniższej tabeli:

⁴⁴ Rejestracja wstępna następowała z chwilą wpływu wniosku do Wydziału w biurze podawczym i polegała na rejestracji daty i godziny wpływu wniosku oraz nadaniu numeru wniosku.

⁴⁵ Według danych otrzymanych w sądach, pochodzących ze sprawozdań MS-S20Kw. Liczba ta stanowi sumę spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzedniego roku oraz spraw, które wpłynęły w badanym okresie.

	Liczba spraw do rozpoznania	Liczba spraw rozpoznanych	2:1 (w %)	Wpływ spraw
	1	2	3	4
2006 r.	666 822	576 869	86.5%	570 088
2007 r.	818 436	653 075	79.8%	724 339
I półrocze 2008 r.	563 402	405 126	71.9%	398 039
razem	2 048 660	1 635 070	79.8%	1 692 466

W 2007 r. wpływ spraw zwiększył się o 27,1% w stosunku do 2006 r.⁴⁶ W I półroczu 2008 r. wpływ był o 9,9% większy niż połowa liczby spraw, które wpłynęły w 2007 r. (362.169,5 spraw)⁴⁷. Tak znaczący wzrost wpływu związany był przede wszystkim z wnioskami składanymi przez członków spółdzielni mieszkaniowych w wyniku wejścia w życie ustawy z 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁸.

W 2007 r., w stosunku do 2006 r., poprawie uległa średnia wartość wskaźnika obrazującego wydajność pracy orzeczniczej obliczonego dla wszystkich kontrolowanych sądów (średnia liczba spraw rozpoznanych przez jedną osobę orzekającą w wydziałach ksiąg wieczystych). Wskaźnik ten uległ zwiększeniu o 19,9%, z 2.685 w 2006 r. do 3.219 w 2007 r. Jednak wartość tego wskaźnika w poszczególnych sądach była bardzo zróżnicowana i kształtowała się w 2006 r. od 4.946 w Sądzie Rejonowym w Zielonej Górze do 1.283 w Sądzie Rejonowym w Nowym Dworze Mazowieckim, zaś w 2007 r. od 5.774 w Sądzie Rejonowym w Koszalinie do 1.740 w Sądzie Rejonowym w Żorach. W 2007 r., w stosunku do 2006 r., poprawił się on w 34 sądach (wzrost wynosił od 66,8% w Sądzie Rejonowym w Pszczynie do 1,4% w Sądzie Rejonowym w Słupsku), zaś w pozostałych czterech sądach nastąpiło jego pogorszenie⁴⁹. Poprawa wydajności w zdecydowanej większości sądów spowodowała (w okresie od 2006 r. do końca I półrocza 2008 r.)

⁴⁶ W 2007 r., w porównaniu do 2006 r., wzrost wpływu wystąpił w 37 sądach (w Sądzie Rejonowym we Włocławku wpływ spadł o 2,2%) i jego wskaźnik wahał się od 73,4% w Sądzie Rejonowym w Chorzowie do 6,6% w Sądzie Rejonowym w Legnicy.

⁴⁷ W I półroczu 2008 r., w porównaniu do połowy wpływu w 2007 r., wzrost wpływu wystąpił w 28 sądach i jego wskaźnik wahał się od 80,3% w Sądzie Rejonowym w Chorzowie do 0,3% w Sądzie Rejonowym w Zielonej Górze. W pozostałych dziesięciu sądach nastąpił spadek wpływu, a jego wskaźnik wahał się od 0,9% w Sądzie Rejonowym w Słupsku do 9,8% w Sądzie Rejonowym w Grodzisku Mazowieckim.

⁴⁸ Dz. U. Nr 125, poz. 873 ze zm.

⁴⁹ Sądy Rejonowe: Katowice-Wschód o 3,0%, w Bydgoszczy o 6,3%, w Gryfinie o 7,7% i we Włocławku o 29,4%.

obniżenie szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy wieczystoksięgowej⁵⁰. Średni koszt (po urealnieniu o wskaźniki inflacji na poziomie roku 2007) obniżył się o 34,0% (ze 126,41 zł do 83,46 zł). Kształtował się on w 2006 r. od 220,50 zł w Sądzie Rejonowym w Nowym Dworze Mazowieckim do 37,12 zł w Sądzie Rejonowym w Wejherowie, zaś w I półroczu 2008 r. od 132,44 zł w Sądzie Rejonowym w Nowym Dworze Mazowieckim do 30,90 zł w Sądzie Rejonowym w Wejherowie.

Zmianę wydajności orzeczników w poszczególnych objętych kontrolą sądach obrazuje poniższy wykres.

⁵⁰ Jest to wskaźnik opracowany i przyjęty przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli. Koszt ten wyliczony został jako stosunek sumy wydatków na wynagrodzenia pracowników wydziału ksiąg wieczystych i przypadających na ten wydział, proporcjonalnie do zatrudnienia, pozostałych wydatków Sądu, do liczby spraw rozpoznanych w danym okresie.

Mimo wzrostu wydajności, liczba pozostałości, czyli spraw pozostałych do rozpatrzenia na następny okres wynosiła na koniec 2006 r. 94.097 spraw, na koniec 2007 r. 165.361 spraw (czyli wzrosła o 75,7%)⁵¹ a na koniec I półrocza 2008 r. 158.321 spraw (spadek o 4,3%)⁵².

W konsekwencji, w 2007 r., w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpiło znaczące wydłużenie czasu od wpływu wniosku do jego rozpoznania (wskaźnik pozostałości)⁵³ z 1,98 miesiąca do 2,74 miesiąca. W I półroczu 2008 r. czas ten skrócił się do 2,39 miesiąca, jednak nadal był dłuższy niż w 2006 r. Ogółem w I półroczu 2008 r., w porównaniu do 2006 r., wskaźnik pozostałości zmniejszył się w 13 sądach⁵⁴, w jednym sądzie pozostał on na niezmiennym poziomie⁵⁵, natomiast w pozostałych 24 sądach uległ on pogorszeniu⁵⁶. W 2007 r. poziom tego wskaźnika w stosunku do 2006 r. był gorszy w 33 sądach, zaś poprawił się jedynie w pięciu⁵⁷.

Wzajemne relacje pomiędzy wydajnością w sądach a wskaźnikiem pozostałości⁵⁸, uwidocznione zostały na poniższym wykresie:

⁵¹ Wzrost pozostałości wystąpił w 34 sądach i jego wskaźnik wahał się od 7.533,3% w Sądzie Rejonowym w Chorzowie (z dziewięciu do 687 spraw) do 19,8% w Sądzie Rejonowym w Elblągu. W pozostałych czterech sądach nastąpił spadek pozostałości, a jego wskaźnik w Sądach Rejonowych wynosił: 2,4% Kętrzynie, 6,3% w Elku, 59,2% w Płońsku i 87,4% w Iławie.

⁵² Wzrost tej liczby wystąpił w 15 sądach i jego wskaźnik wahał się od 94,3% w Sądzie Rejonowym w Chorzowie do 0,9% w Sądzie Rejonowym w Gorzowie Wielkopolskim. W pozostałych 23 sądach nastąpił spadek pozostałości, a jego wskaźnik wahał się od 8,0% w Sądzie Rejonowym w Iławie do 94,6% w Sądzie Rejonowym w Nowym Dworze Mazowieckim.

⁵³ Wartość tego wskaźnika kształtowała się w 2006 r. od 5,47 miesiąca w Sądzie Rejonowym w Wołominie do 0,02 miesiąca w Sądzie Rejonowym w Chorzowie, w 2007 r. od 5,66 miesiąca w Sądzie Rejonowym w Wołominie do 0,04 miesiąca w Sądzie Rejonowym w Iławie, zaś w I półroczu 2008 r. od 5,81 miesiąca w Sądzie Rejonowym w Wołominie do 0,03 miesiąca w Sądzie Rejonowym w Iławie.

⁵⁴ Od 0,8% w Sądzie Rejonowym w Olsztynie do 92,6% w Sądzie Rejonowym w Nowym Dworze Mazowieckim.

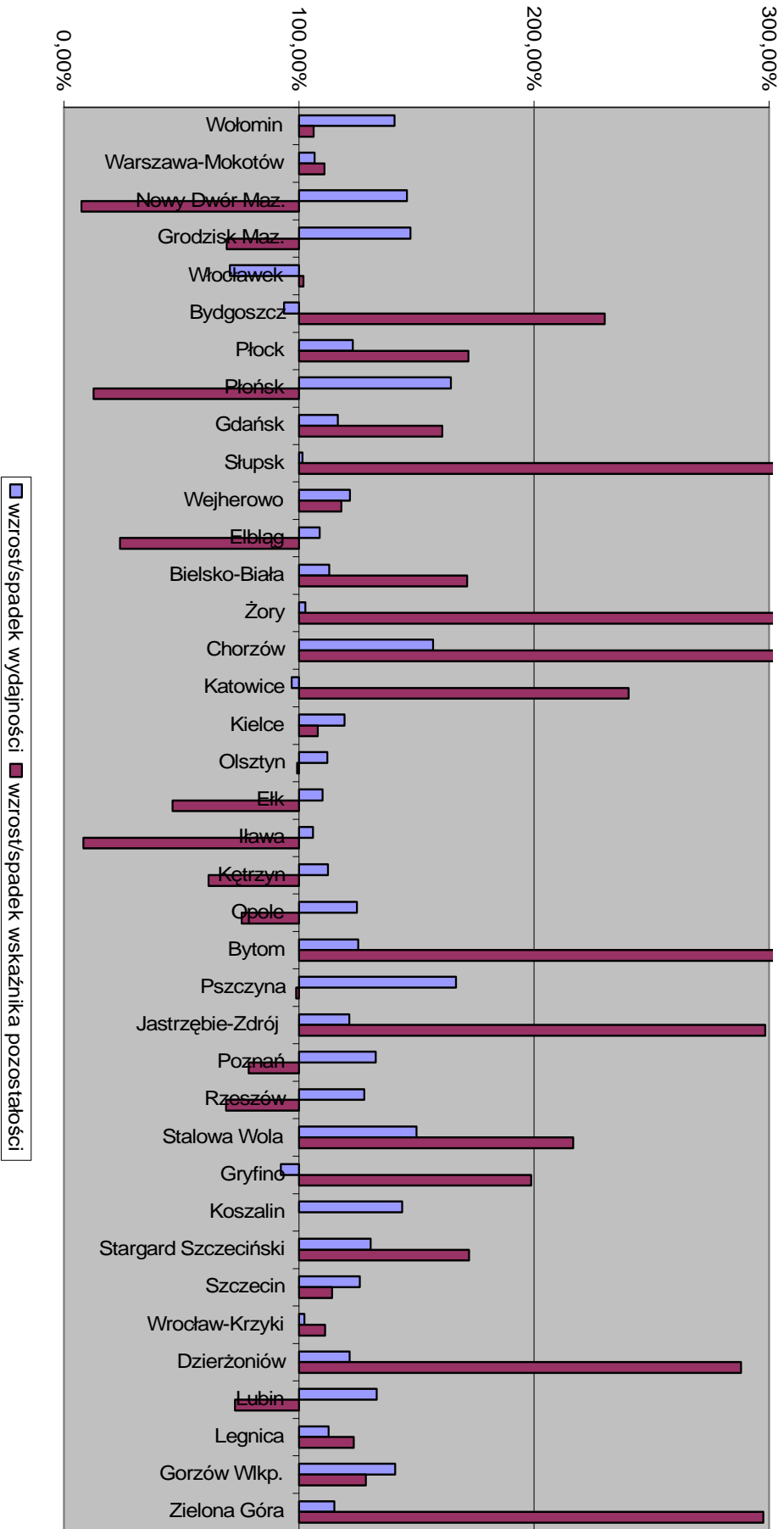
⁵⁵ Sąd Rejonowy w Koszalinie (0,42 miesiąca).

⁵⁶ Od 1,9% w Sądzie Rejonowym we Włocławku do 5.350% w Sądzie Rejonowym w Chorzowie – do 1,09 miesiąca.

⁵⁷ W Sądach Rejonowych: w Elblągu (o 9,7%), w Kętrzynie (o 17,1%), w Elku (o 24,6%), w Płońsku (o 68,7%) i w Iławie (o 88,9%).

⁵⁸ Pozostałe dane obrazujące porównanie niektórych wskaźników dotyczących skuteczności pracy wydziałów ksiąg wieczystych w kontrolowanych sądach rejonowych za I półrocze 2008 r. w stosunku do 2006 r. zawarto w tabeli znajdującej się w załączniku nr 5.

Relacje pomiędzy wydajnością a wskaźnikiem pozostałości w latach 2006 - I półrocze 2008 r.



Należy podkreślić, że nie istnieje jednoznaczna korelacja pomiędzy wartością wskaźnika wydajności a wartością wskaźnika pozostałości, tzn. nie można stwierdzić, że każdorazowy wzrost wydajności powoduje pożądany efekt w postaci spadku wskaźnika pozostałości. Poziom pozostałości zależy bowiem także od wartości wzrostu wpływu spraw (co jest czynnikiem niezależnym od sądu) oraz od obsady etatowej orzeczników i pracowników sekretariatów sądowych (na co sąd ma bardzo ograniczony wpływ bezpośredni). Brak wystarczającej obsady etatowej w niektórych sądach był podawany jako przyczyna pogorszenia sprawności pracy.

W Sądzie Rejonowym w Płońsku zmniejszenie, w wyniku przypadków losowych (długotrwała choroba, urlop macierzyński), liczby osób faktycznie orzekających w wydziale ksiąg wieczystych z dwóch osób do jednej, spowodowało w 2006 r. znaczne pogorszenie sprawności pracy w stosunku do okresu poprzedzającego i w porównaniu do okresu następnego.

Osiąganiu dobrych rezultatów pracy wydziałów ksiąg wieczystych nie sprzyjał także, związany z wdrażaniem Projektu NKW, proces migracji ksiąg wieczystych. Jego specyfika wymagała przekazania ksiąg do ośrodków migracyjnych, co wstrzymywało proces rozpoznawania wniosków. W większości sądów objętych kontrolą (24⁵⁹ spośród 38), po rozpoczęciu migracji ksiąg wieczystych, szczególnie w jej początkowym okresie, następowało pogorszenie wydajności rozpatrywania spraw wieczystoksięgowych oraz wskaźników pozostałości.

Analiza powyższych danych prowadzi do wniosku, że mimo pewnych wspólnych w okresie 2006 r. – I półrocze 2008 r. dla prawie wszystkich sądów problemów, wynikających ze zwiększonego, począwszy od połowy 2007 r., tempa wpływu spraw, objęte kontrolą sądy funkcjonowały w bardzo zróżnicowany sposób. W największej grupie sądów (16 sądów) pogorszyła się wartość wskaźnika pozostałości, co oznacza wydłużenie czasu oczekiwania przez interesantów na rozpoznanie sprawy. Spowodowane to było faktem, że wzrostowi wpływu spraw nie towarzyszyła wystarczająca poprawa wydajności. Należy podkreślić, że wśród tych

⁵⁹ Sądy Rejonowe: w Bielsku-Białej, w Bytomiu, w Chorzowie, w Dzierżoniowie, w Elblągu, w Gorzowie Wlkp., w Gryfinie, w Jastrzębiu-Zdroju, w Katowicach-Wschód, w Kielcach, w Legnicy, w Lubinie, w Opolu, w Płocku, w Płońsku, w Pszczynie, w Rzeszowie, w Stalowej

sądów są również trzy sądy, w których pogorszyła się wydajność rozpoznawania spraw⁶⁰.

W pozostałych 22 sądach wystąpiło duże zróżnicowanie ich funkcjonowania, przy czym można wśród nich wyróżnić cztery grupy:

- Sądy rejonowe (osiem sądów⁶¹), w których wydajność poprawiła się lub utrzymywała się na wysokim poziomie, na tyle, że poprawiono lub utrzymano na dobrym poziomie wskaźnik pozostałości⁶². W wyniku tego, pomimo wzrostu liczby wpływających spraw, w sądach tych uległ skróceniu lub nie pogorszył się, średni czas rozpatrywania sprawy wieczystoksięgowej, wyrażony wskaźnikiem pozostałości. W sądach tych osiągnięto dobre wyniki dzięki właściwej organizacji pracy, która pozwoliła na osiągnięcie wysokiej wydajności orzeczników przy odpowiedniej do zadań obsadzie orzeczniczej.
- Sądy rejonowe⁶³, w których poprawił się wskaźnik wydajności, lecz – mimo tego – czas rozpoznawania spraw, wyrażony wskaźnikiem pozostałości, wydłużył się⁶⁴. W sądach tych, mimo iż wskaźnik wydajności był na poziomie lepszym od średniej dla wszystkich kontrolowanych sądów, to tempo wzrostu wpływu spraw, przy braku zwiększenia liczby etatów orzeczniczych⁶⁵, spowodowało, że znacznie

Woli, w Stargardzie Szczecińskim, w Wejherowie, w Wołominie, dla Wrocławia-Krzyków, w Zielonej Górze i w Żorach.

⁶⁰ Sądy Rejonowe: w Bydgoszczy, w Gryfinie oraz Katowice-Wschód.

⁶¹ Sądy Rejonowe: Poznań-Stare Miasto, w Koszalinie, w Elku, w Lubinie, w Elblągu, w Kętrzynie, w Płońsku i w Pszczynie. Najlepsze wyniki osiągnięto w Sądach: Poznań-Stare Miasto, w Koszalinie, w Elku oraz w Płońsku i w Pszczynie. Ponadto do grupy można byłoby zaliczyć także Sądy w Opolu i Grodzisku Mazowieckim, jednak mimo poprawy wydajności i zmniejszenia wskaźnika pozostałości, utrzymywał się on na wysokim poziomie ponad 2 miesiące.

⁶² Średnia wydajność w tych sądach wyniosła w 2006 r. 3.066 spraw, a w 2007 r. 4.067 spraw na jednego orzecznika i była wyższa od średniej dla wszystkich 38 sądów odpowiednio o 14,2% i 26,4%. Średnia wartość wskaźnika pozostałości wyniosła w 2006 r. 1,38 miesiąca, a na koniec I półrocza 2008 r. 0,67 miesiąca i była lepsza od wskaźnika dla wszystkich 38 sądów odpowiednio o 30,3% i 71,9%.

⁶³ Są to cztery Sądy Rejonowe: w Zielonej Górze, w Bielsku-Białej, w Wejherowie i w Chorzowie.

⁶⁴ Średnia wydajność w tych sądach wyniosła w 2006 r. 3.651 spraw, a w 2007 r. 4.490 spraw na jednego orzecznika i była wyższa od średniej dla wszystkich 38 sądów odpowiednio o 36,0% i 39,5%. Średnia wartość wskaźnika pozostałości wyniosła w 2006 r. 1,43 miesiąca, a na koniec I półrocza 2008 r. 2,85 miesiąca i w 2006 r. była lepsza od wskaźnika dla wszystkich 38 sądów o 28,1%, zaś na koniec I półrocza 2008 r. była gorsza o 19,3%.

⁶⁵ W przypadku Sądów w Zielonej Górze i Bielsku-Białej w 2007 r. nastąpił spadek liczby orzeczników o jeden etat.

wydłużył się czas rozpatrywania sprawy wieczystoksięgowej i narastała liczba pozostałości⁶⁶.

- Sądy rejonowe⁶⁷, w których wskaźnik wydajności był niższy od średniej dla kontrolowanych sądów, lecz mimo to zwiększony wpływ spraw nie spowodował pogorszenia wskaźnika pozostałości⁶⁸. Sądy te charakteryzują się korzystnym poziomem obsady orzeczniczej w stosunku do liczby wpływających spraw⁶⁹.
- Sądy rejonowe o najdłuższym – wyrażonym wskaźnikiem pozostałości⁷⁰ – czasie rozpoznawania spraw. Grupa ta nie jest jednorodna, jednakże z najistotniejszej z punktu widzenia obywateli kwestii, czyli sprawności załatwiania spraw, należy ją wyodrębnić. W sądach tych czas rozpoznawania spraw, wyrażony wskaźnikiem pozostałości, wzrastał w sposób ciągły w okresie 2006 – I półrocze 2008 r. i osiągał bardzo wysokie wartości⁷¹. Sądy te mają także niższą od średniej wartość wskaźnika wydajności⁷². Powodowało to, że nie był opanowywany nawet bieżący wpływ spraw, a co za tym idzie narastały pozostałości i wydłużał się średni czas rozpoznawania spraw.

3.2.2.2. Podsumowanie

Podstawowym, z punktu widzenia jakości obsługi obywatela, problemem działalności sądów w zakresie spraw wieczystoksięgowych jest zapewnienie sprawnego ich załatwiania. Osiągnięciu takiego efektu miało służyć m.in. wdrożenie

⁶⁶ W Bielsku-Białej i w Wejherowie dopiero w I półroczu 2008 r. – dzięki m.in. zwiększeniu liczby etatów orzeczniczych – liczba zaległości zaczęła się zmniejszać.

⁶⁷ Są to cztery Sądy Rejonowe: w Iławie, w Nowym Dworze Mazowieckim, w Olsztynie i we Włocławku.

⁶⁸ Średnia wydajność w tych sądach wyniosła w 2006 r. 2.511 spraw, a w 2007 r. 2.505 spraw na jednego orzecznika i była gorsza od średniej dla wszystkich 38 sądów odpowiednio o 6,5% i 22,2%. Należy podkreślić, że w Sądzie we Włocławku wydajność pogorszyła się o 29,4%. Średnia wartość wskaźnika pozostałości wyniosła w 2006 r. 0,95 miesiąca, a na koniec I półrocza 2008 r. 0,75 miesiąca i była lepsza od wskaźnika dla wszystkich 38 sądów odpowiednio o 51,9% i o 68,6%.

⁶⁹ Sądy te w I półroczu 2008 r. zwiększyły zatrudnienie orzeczników w stosunku do 2006 r. Należy zauważyć, że przykładowo Sąd w Nowym Dworze Mazowieckim, przy podobnej wielkości wpływu, ma obsadę osób faktycznie orzekających w wydziale wieczystoksięgowym większą o 50% niż np. Sąd w Chorzowie czy w Ełku.

⁷⁰ Są to cztery Sądy Rejonowe: w Wołominie, w Gorzowie Wielkopolskim, dla Wrocławia-Krzyków i w Żorach.

⁷¹ Średnia wartość wskaźnika pozostałości wyniosła w 2006 r. 3,84 miesiąca, tj. 115 dni a na koniec I półrocza 2008 r. 5,13 miesiąca, tj. 154 dni i była gorsza od wskaźnika dla wszystkich 38 sądów odpowiednio o 94,0% i o 115,1%.

Projektowi NKW, w ramach którego sądy otrzymały narzędzie informatyczne, które może służyć poprawie jakości ich pracy. Zapewnienie wysokiej sprawności rozpoznawania spraw wieczystoksięgowych staje się dużym wyzwaniem w sytuacji znacznego zwiększenia wpływu spraw, co jest czynnikiem niezależnym od sądów. Przy wzrastającym wpływie spraw, wzrost liczby spraw rozpoznanych zależy od dwóch głównych czynników: od poziomu wydajności oraz od wielkości obsady orzeczniczej.

Zdaniem NIK, odpowiednie działania naprawcze powinny zostać zainicjowane przez właściwe służby Ministerstwa we współpracy z zainteresowanymi sądami. Warto – jako przykłady dobrych praktyk – wykorzystać doświadczenia sądów charakteryzujących się najwyższym wskaźnikiem wydajności⁷³.

NIK zwraca uwagę, że działania korygujące należy podjąć po analizie wyników pracy sądów w roku 2008, bowiem z dostępnych danych ogólnopolskich wynika, że średnia wartość wskaźnika pozostałości na koniec 2008 r. zmniejszyła się z 2,1 miesiąca do 1,9 miesiąca, tj. o ok. 10%, co może wskazywać na postępującą poprawę wydajności w sądach.

3.2.3. Zarządzanie przez Ministra Projektem Nowa Księga Wieczysta oraz efekty jego wdrożenia w sądach

Wdrażanie Projektu NKW w sądach rejonowych rozpoczęło się w 2003 r. Według stanu na marzec 2009 r. wdrażanie rozpoczęto ogółem w 243 wydziałach ksiąg wieczystych, z czego w pełni zakończono w 80⁷⁴. W celu dokonania oceny wpływu wdrożenia Projektu NKW na działalność sądów, szczególnej analizie poddano osiągnięcie celów tego Projektu w dziewięciu spośród 38 objętych kontrolą sądach, w których wdrożenie Projektu zakończyło się do końca 2006 r.⁷⁵ Porównano

⁷² Średnia wydajność w tych sądach wyniosła w 2006 r. 2.024 sprawy a w 2007 r. 2.399 spraw na jednego orzecznika i była gorsza od średniej dla wszystkich 38 sądów odpowiednio o 24,6% i 25,5%.

⁷³ Wskaźnik wydajności w najlepszych pod tym względem sądach jest ok. trzykrotnie wyższy niż w sądach o najniższych wartościach wskaźnika.

⁷⁴ Dane ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości www.ms.gov.pl.

⁷⁵ W 2004 r. proces migracji zakończył się w dwóch sądach (Sądy Rejonowe: w Bytomiu i w Gryfinie), w 2005 r. w trzech sądach (Sądy Rejonowe: w Chorzowie, w Dzierżoniowie i w Wejherowie), w 2006 r. w czterech sądach (Sądy Rejonowe: w Elblągu, w Koszalinie, w Olsztynie i w Płocku). Ponadto w 2007 r. proces ten zakończył się w sześciu sądach (Sądy Rejonowe: w Ełku, w Iławie, w Jastrzębiu-Zdroju, w Nowym Dworze Mazowieckim, w Słupsku i w Żorach).

działanie sądów w ostatnim roku przed rozpoczęciem wdrażania Projektu oraz po zakończeniu wdrażania. Ze względu na fakt, że niektóre określone przez Ministerstwo cele Projektu NKW nie były (i nie mogły być) osiągnięte przez sądy rejonowe, kontrolą NIK objęto osiągnięcie w sądach rezultatów polegających na podniesieniu efektywności pracy biurowej wydziałów ksiąg wieczystych, likwidacji zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych oraz zapewnieniu łatwej dostępności do ksiąg wieczystych.

Należy dodać, że według stanu na dzień zakończenia kontroli proces migracji ksiąg wieczystych trwał w 11 poddanych badaniom kontrolnym sądach⁷⁶. W kolejnych 12 sądach proces migracji zakończył się w 2008 r.⁷⁷

3.2.3.1. Zarządzanie Projektem NKW

Projekt Nowa Księga Wieczysta jest jednym z elementów szerszego projektu pn. Zintegrowany System Katastralny⁷⁸, który ma zapewnić m.in. możliwość przekazywania i wymiany danych o nieruchomościach zawartych w ewidencji gruntów i budynków, w księgach wieczystych oraz w systemie ewidencyjnym podatku od nieruchomości. Realizacja całego przedsięwzięcia jest współfinansowana ze środków budżetu państwa oraz z bezzwrotnych środków Unii Europejskiej (m.in. PHARE), a także Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Za realizację Projektu NKW odpowiedzialny jest Minister Sprawiedliwości.

Minister w Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości określił zakres zadań dla poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa związanych z realizacją Projektu. Zgodnie z § 23 ust 4 Regulaminu, do zadań Departamentu Centrum Ogólnopolskich Rejestrów Sądowych i Informatyzacji Resortu

⁷⁶ Sądy Rejonowe: w Bielsku-Białej, w Bydgoszczy, Gdańsk-Północ, w Grodzisku Mazowieckim, Katowice-Wschód, w Rzeszowie, dla Warszawy-Mokotowa, we Włocławku, w Wołominie, dla Wrocławia-Krzyków i w Zielonej Górze.

⁷⁷ Sądy Rejonowe: w Gorzowie Wielkopolskim, w Kętrzynie, w Kielcach, w Legnicy, w Lubinie, w Opolu, w Płońsku, Poznań-Stare Miasto, w Pszczynie, w Stalowej Woli, w Stargardzie Szczecińskim i w Szczecinie.

⁷⁸ Projekt określono w dokumencie „Business Plan Zintegrowanego Systemu Katastralnego z dnia 15 listopada 2000 r.” (komponent II ZSK), zaakceptowanym przez przedstawicieli Ministerstw: Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Sprawiedliwości oraz Finansów. W 2003 r. został opracowany nowy „Business Plan Zintegrowanego Systemu Katastralnego”, zaakceptowany 16 grudnia 2003 r. przez Głównego Geodetę Kraju oraz przedstawicieli Ministerstw: Sprawiedliwości i Finansów. Dopiero ten dokument został zatwierdzony przez Radę Ministrów 21 kwietnia 2004 r.

(DCORSiIR)⁷⁹ należy m.in. organizacja i koordynacja prac projektowych związanych z tworzeniem lub rozwojem komputerowych systemów ksiąg wieczystych zgodnie z przyjętymi harmonogramami prac i sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją projektu, zarządzanie wydatkowaniem środków finansowych przeznaczonych na realizację projektu. Zadania te wykonuje on od początku wdrażania Projektu NKW.

Nadzór nad wdrażaniem nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie prowadzenia rejestrów sądowych i ksiąg wieczystych, stosownie do § 17 ust. 1 pkt 3 Regulaminu, sprawuje Departament Sądów Powszechnych (DSP). Ponadto, do zadań Wydziału Ksiąg Wieczystych DSP należy nadzorowanie wdrożenia programu elektronicznej księgi wieczystej, przy współpracy z DCORSiIR. Departament Budżetu i Majątku Skarbu Państwa (Departament Budżetu), pełnił funkcję dysponenta głównego części 15 i 37 budżetu państwa, z których współfinansowany jest Projekt. Dla poszczególnych etapów projektu, których źródłem finansowania były fundusze PHARE, każdorazowo określano kierownictwo Projektu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Zdaniem NIK, do sprawnego i skutecznego zarządzania Projektem przez Ministra konieczne jest – między innymi – zdefiniowanie celów szczegółowych Projektu NKW w taki sposób, aby były one określone jednoznacznie, mierzalne, możliwe do osiągnięcia oraz umieszczone w konkretnym horyzoncie czasowym. Dla oceny, czy Projekt NKW jest realizowany właściwie, czyli jego cele są osiągane zgodnie z harmonogramem, niezbędny jest ciągły pomiar stopnia realizacji każdego z celów za pomocą adekwatnych, wiarygodnych i łatwych do monitorowania mierników dokonań. Konieczne jest również wyodrębnienie pełnych wydatków ponoszonych w związku z realizacją Projektu. Systematyczne gromadzenie i analizowanie takich danych powinno pozwalać na rzetelną ocenę poszczególnych etapów realizacji Projektu, ewentualne wprowadzenie do niego niezbędnych zmian, a także oszacowanie skutków finansowych Projektu dla budżetu państwa.

⁷⁹ Od 5 listopada 2008 r. Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych, w związku z wejściem w życie Zarządzenia Nr 117 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 października 2008 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Sprawiedliwości (M.P. Nr 84, poz. 747).

Cel Projektu NKW przedstawiono w kilkakrotnie aktualizowanym dokumencie „Bussines Plan Zintegrowanego Systemu Katastralnego”⁸⁰, w rozbiciu na dziesięć celów szczegółowych. Jednak jedynie dla czterech z nich określono mierniki umożliwiające ocenę stopnia ich realizacji. Dwa cele, dotyczące dokonania niezbędnych zmian przepisów zmierzających do podniesienia wiarygodności zapisów ksiąg wieczystych oraz stworzenia interfejsu programowego i zasad współpracy systemu NKW z systemami EGIB⁸¹, PESEL, REGON, zostały już zrealizowane. Kolejne dwa cele, dotyczące przeniesienia istniejących ksiąg do postaci elektronicznej oraz zapewnienia łatwej dostępności do nich przy zachowaniu ich ochrony przed zniszczeniem lub nieuprawnionym dostępem, są osiągnane zgodnie z harmonogramem przyjętym dla poszczególnych etapów Projektu NKW. Miernikami używanym do zmierzenia stopnia realizacji tych celów są: liczba przemiegowanych ksiąg wieczystych oraz ilość wydziałów ksiąg wieczystych, w których istnieje możliwość dokonania wglądu lub uzyskania odpisu z dowolnej księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym⁸².

W odniesieniu do pozostałych sześciu celów Projektu NKW⁸³, Ministerstwo gromadziło informacje o ich realizacji. Zbierano m.in. podstawowe dane o postępowaniach wieczystoksięgowych po przeprowadzonej migracji ksiąg wieczystych, takie jak liczba spraw wpływających, załatwionych i pozostałych do załatwienia oraz liczba spraw o sprostowanie treści księgi, a także przeprowadzono ankietę wśród pracowników sądów dotyczącą funkcjonowania systemu. Dane te, w ocenie NIK, nie mogą jednak zastępować oceny dokonań na poszczególnych – ściśle określonych – etapach wdrażania Projektu NKW, poprzez porównanie wartości ustalonego miernika z jego zaplanowaną wartością docelową. Przykładowo, jako

⁸⁰ „Bussines Plan Zintegrowanego Systemu Katastralnego z dnia 15 listopada 2000 r.”. Aktualizacje tego dokumentu zostały dokonane w Komentarzach do Bussines Planu z: 16 października 2005 r. (stan na koniec 2004 r.), 31 maja 2006 r. (stan na koniec 2005 r.), 21 marca 2007 r. (stan na koniec 2006 r.) oraz 15 lutego 2008 r. (stan na koniec 2007 r.).

⁸¹ Ewidencja Gruntów i Budynków.

⁸² Według stanu na 28 sierpnia 2008 r. wdrażanie Projektu rozpoczęto łącznie w 169 z 351 (docelowo 347) wydziałów ksiąg wieczystych oraz przemiegowano ponad 7,5 mln ksiąg wieczystych (według stanu na 25 sierpnia 2008 r.) z przewidywanej ogólnej liczby ok. 18 mln.

⁸³ Dotyczyły one: usprawnienia techniki prowadzenia ksiąg wieczystych poprzez odejście od ręcznych metod na rzecz zastosowania technik informatycznych, podniesienia efektywności pracy biurowej wydziałów ksiąg wieczystych, weryfikacji istniejących ksiąg wieczystych i zapewnienia możliwie wysokiej zgodności zapisów w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym, likwidacji zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych, uporządkowania stanu prawnego

miernik osiągnięcia celu dotyczącego usprawnienia techniki prowadzenia ksiąg wieczystych oraz celu dotyczącego podniesienia efektywności pracy biurowej wydziałów ksiąg wieczystych, przyjęto sam fakt wdrożenia systemu informatycznego. Zdaniem NIK, nie jest on adekwatny do oceny stopnia realizacji tych celów, gdyż nie pozwala na ocenę, czy rzeczywiście usprawniono prowadzenie ksiąg i podniesiono efektywność pracy biurowej⁸⁴. Dla kolejnych trzech celów szczegółowych dotyczących: weryfikacji ksiąg, uporządkowania stanu prawnego oraz dostarczania danych statystycznych, nie można było, jak wynika z wyjaśnień pracowników Ministerstwa, określić mierników ich osiągnięcia. NIK zwraca uwagę, że cele powinny być tak sformułowane, aby pomiar ich osiągania był zawsze możliwy⁸⁵. W niektórych przypadkach zdefiniowano miernik, nie ustalono jednak żadnej jego wartości docelowej. Przykładowo, przyjęty w Ministerstwie, m.in. jako miernik poziomu zaległości, tzw. „wskaźnik pozostałości” dla poszczególnych okresów sprawozdawczych, został zdefiniowany lecz nie została określona jego wartość docelowa.

Art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁸⁶ definiujący zasady należytego zarządzania finansami wymaga, aby wydatki publiczne były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zdaniem NIK, zarówno zbyt ogólne określenie niektórych z powyższych celów, jak i brak odpowiednich mierników łącznie z ich oczekiwanymi wartościami

nieruchomości oraz dostarczania danych statystycznych i informacji służącej podejmowaniu inicjatyw ustawodawczych i poprawie organizacji pracy.

⁸⁴ W ocenie NIK możliwe jest ustalenie innych, niż sam fakt wdrożenia systemu w danej lokalizacji, obiektywnych i adekwatnych mierników realizacji tych celów, takich jak np. średni czas rozpatrywania jednej sprawy w wydziale ksiąg wieczystych, średnia liczba spraw rozpoznanych przez jedną osobę orzekającą w Wydziale, a także upływ czasu od wpływu wniosku do zakończenia jego rejestracji lub liczba spraw zarejestrowanych przez jednego pracownika sekretariatu. Należy podkreślić, że Ministerstwo, w ramach realizacji wniosków NIK, opracowało odpowiednie mierniki dla tych celów.

⁸⁵ W ocenie NIK, brak możliwości określenia wartości początkowej nie wyklucza określenia pożądanych wartości odpowiednich mierników dla okresu po zakończeniu procesu weryfikacji ksiąg w ramach wdrażania Projektu NKW. Zdaniem NIK, można określić (np. procentowo) satysfakcjonujący poziom „możliwie wysokiej zgodności zapisów w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym”, mierzony np. stosunkiem liczby wniosków o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym lub sprostowań dokonanych z urzędu do liczby przemigrowanych ksiąg wieczystych. Należy podkreślić, że Ministerstwo, w ramach realizacji wniosków NIK, opracowało odpowiednie mierniki dla tych celów.

⁸⁶ Zasada ta określona była również w art. 28 ust. 3 pkt 1 poprzedniej ustawy o finansach publicznych. Celowość wydatkowania środków publicznych należy rozumieć m.in. jako optymalizację zastosowanych metod i środków, ich adekwatność dla osiągnięcia założonych celów oraz przyjętych kryteriów oceny realizacji celów i zadań (L. Lipiec, *Komentarz do art. 35 ustawy o finansach publicznych*, SIP Lex).

docelowymi dla części celów szczegółowych Projektu NKW, może utrudniać rzetelne i skuteczne zarządzanie Projektem.

W przyjętej w Ministerstwie rozproszonej organizacji zarządzania Projektem NKW, nie jest możliwe otrzymanie kompletnej informacji o wydatkach poniesionych na jego realizację. Projekt finansowany był z następujących źródeł: środki w ramach funduszu PHARE (do 2006 r.), środki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (od 2008 r.) oraz środki budżetowe (cz. 15 oraz cz. 37 budżetu państwa). Wykazane przez Departament Budżetu łączne wydatki, według stanu na 25 września 2008 r., poniesione na realizację Projektu NKW wyniosły 165.481 tys. zł oraz 15.072 tys. EUR środków z funduszu PHARE. Jednak według Dyrektora Departamentu Budżetu kwota ta nie odzwierciedlała wszystkich wydatków i powinna zostać zweryfikowana.

Pełne dane o finansowaniu były dostępne jedynie w odniesieniu do części Projektu NKW, która była współfinansowana ze środków funduszu PHARE. Zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wydatkowania środków UE, w Ministerstwie prowadzona była wyodrębniona ewidencja wydatków, zarówno ze środków PHARE, jak i środków budżetowych stanowiących współfinansowanie krajowe.

Informacje o pozostałych wydatkach nie były kompletne. Przykładowo, DCORSiIR, który stosownie do postanowień Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa był odpowiedzialny za zarządzanie wydatkowaniem środków finansowych przeznaczonych na Projekt NKW, dysponował danymi o kwotach wydatków osobowych, ale tylko w odniesieniu do własnych pracowników zaangażowanych w realizację Projektu. Nie gromadził natomiast informacji o innych wydatkach, zwłaszcza rzeczowych, ponoszonych w sądach⁸⁷. Pełniący funkcję dysponenta głównego części 15 i 37 budżetu państwa Departament Budżetu zebrał szacunkowe informacje w powyższym zakresie na potrzeby kontroli NIK.

W ocenie NIK, do sprawnego i rzetelnego zarządzania Projektem NKW niezbędne jest, tak jak miało to miejsce w przypadku współfinansowania ze środków UE, posiadanie precyzyjnej wiedzy o pełnych kosztach jego realizacji.

⁸⁷ M.in. o wydatkach sądów na remonty, adaptację pomieszczeń i zakupy środków trwałych.

Planowane koszty wdrożenia Projektu w latach 2009 – 2010 (do zakończenia jego wdrażania) określono na ponad 47 mln zł, natomiast prognozowane koszty utrzymania systemu w tym okresie oszacowano na ponad 108 mln zł⁸⁸.

Z ustaleń kontroli w 38 sądach rejonowych wynika, że wydatki poniesione w związku z realizacją Projektu NKW wyniosły szacunkowo 10.718,9 tys. zł⁸⁹. Pochodziły one ze źródeł innych niż fundusze PHARE, czyli z budżetów sądów (część 15 budżetu państwa). Środki te były wydatkowane m.in. na remonty pomieszczeń, zakupy wyposażenia oraz na realizację zleceń dla osób związanych z wdrażaniem Projektu w sądach.

3.2.3.2. *Sprawność rozpoznawania wniosków w sprawach o założenie lub wpis do ksiąg wieczystych w sądach, w których zakończyła się migracja ksiąg wieczystych*

Szczegółowym badaniem wpływu wdrożenia Projektu NKW na sprawność pracy sądów rejonowych, objęto dziewięć sądów, w których migracja zakończyła się przed końcem 2006 r. W 2007 r. i w I półroczu 2008 r. działały już one w nowych warunkach organizacyjnych⁹⁰. Dane dotyczące tych sądów zawarte zostały w załączniku nr 7.

W ostatnim roku przed rozpoczęciem migracji ksiąg wieczystych⁹¹, do dziewięciu badanych sądów rejonowych wpłynęło łącznie 92.047 spraw. W związku z wnioskami składanymi w wyniku wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w I półroczu 2008 r. wpływ wyniósł 76.911 spraw i był o 67,1% większy niż połowa liczby spraw, które wpłynęły w ostatnim roku przed rozpoczęciem migracji (46.023,5 spraw). Wzrost wpływu wystąpił we wszystkich dziewięciu sądach⁹².

W 2007 r. (ostatni rok, dla którego dostępne są dane dla dziewięciu sądów), w stosunku do ostatniego roku przed rozpoczęciem migracji, średnia wydajność pracy

⁸⁸ Prognozowany docelowy roczny koszt utrzymania systemu oszacowano na 67,8 mln zł. Dane powyższe pochodzą z „Komentarza do Business Planu Zintegrowanego Systemu Katastralnego” stan na 31 grudnia 2007 r., z 15 lutego 2008 r.

⁸⁹ Kwota oszacowana przez służby finansowe sądów na potrzeby kontroli NIK.

⁹⁰ Sądy Rejonowe (w nawiasie lata, w których trwał proces migracji): w Bytomiu (2003-2004), w Chorzowie (2004-2005), w Dzierżonowie (2004-2005), w Elblągu (2005-2006), w Gryfinie (2004), w Koszalinie (2004-2006), w Olsztynie (2003-2006), w Płocku (2003-2006) oraz w Wejherowie (2003-2005).

⁹¹ Różne lata dla każdego z sądów.

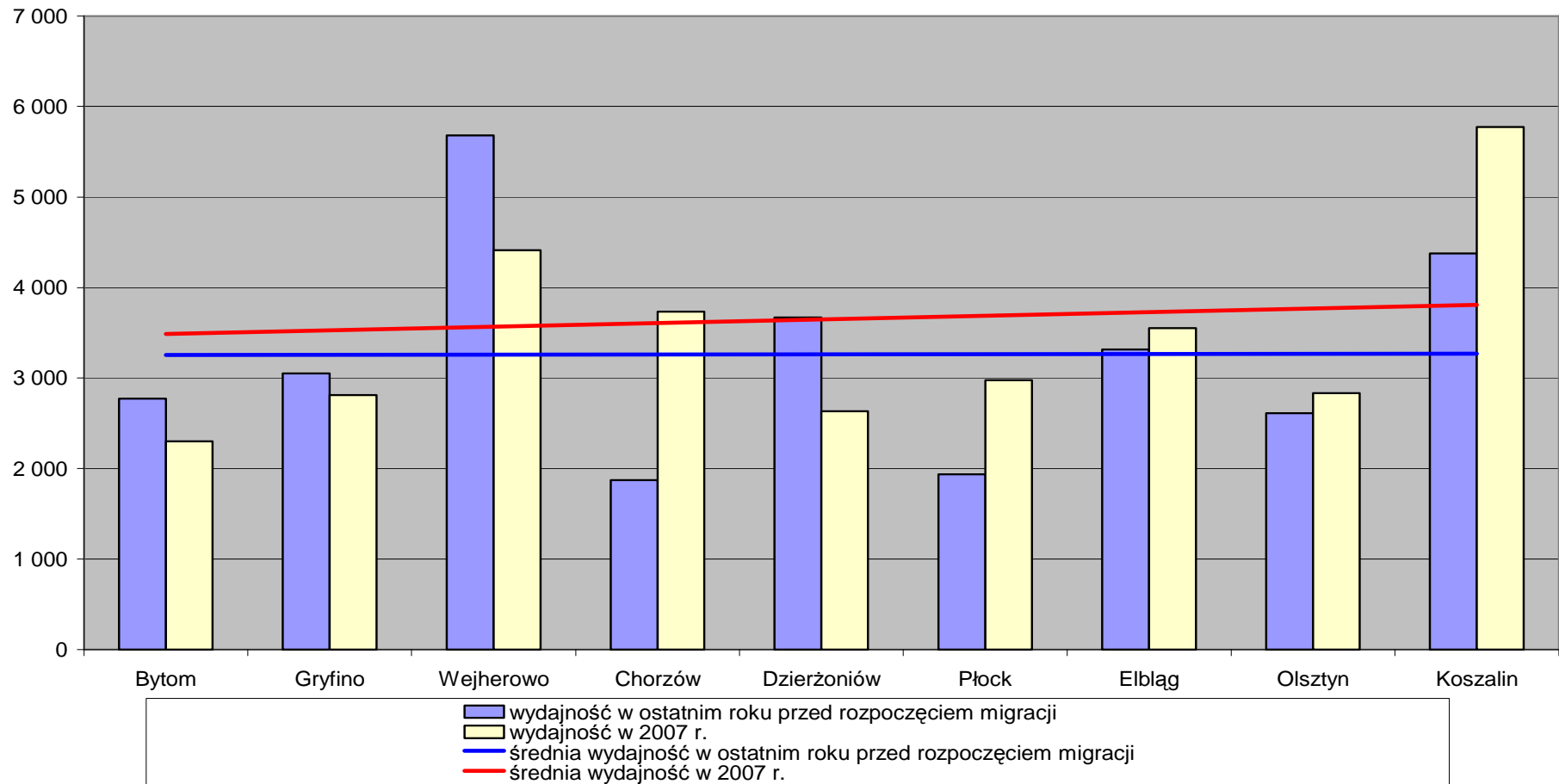
⁹² Jego wskaźnik wahał się od 16,1% w Sądzie Rejonowym w Dzierżonowie do 205,8% w Sądzie Rejonowym w Chorzowie.

orzeczniczej w ww. dziewięciu sądach uległa zwiększeniu o 5,9%, z 3.254 spraw do 3.448 spraw⁹³. Wydajność w ostatnim roku przed rozpoczęciem migracji kształtowała się od 5.680 spraw w Sądzie Rejonowym w Wejherowie do 1.872 spraw w Sądzie Rejonowym w Chorzowie, zaś w 2007 r. od 5.774 w Sądzie Rejonowym w Koszalinie do 2.300 w Sądzie Rejonowym w Bytomiu. W 2007 r., w stosunku do ostatniego roku przed rozpoczęciem migracji, poprawiła się ona w pięciu sądach (wzrost wynosił od 99,4% w Sądzie Rejonowym w Chorzowie do 7,8% w Sądzie Rejonowym w Elblągu), zaś w pozostałych czterech sądach nastąpiło jej pogorszenie⁹⁴. Porównanie wydajności przed rozpoczęciem migracji i po jej zakończeniu przedstawiono na poniższym wykresie:

⁹³ Średnia wydajność w ww. dziewięciu sądach w 2007 r. (3.448 spraw) była wyższa niż średnia wydajność w 2007 r. dla pozostałych 29 sądów objętych kontrolą (3.149 spraw).

⁹⁴ Sądy Rejonowe: w Gryfinie o 7,7%, w Bytomiu o 17,0%, w Wejherowie o 22,3%, w Dzierżoniowie o 28,3%.

Wydajność (liczba spraw rozpoznanych przez jednego orzecznika) przed rozpoczęciem migracji i po jej zakończeniu



Ustalenia kontroli wykazały, że nie można jednoznacznie stwierdzić, iż zasadniczy cel Projektu NKW jakim była likwidacja zaległości w pracach wydziałów ksiąg wieczystych (wyrażona wskaźnikiem pozostałości), a co za tym idzie i usprawnienie postępowań wieczystoksięgowych, został na obecnym etapie wdrażania Projektu NKW osiągnięty. Dla interesantów istotne jest zmniejszenie czasu rozpoznawania spraw i likwidacja zaległości we wszystkich sądach, natomiast wśród dziewięciu sądów, w których proces migracji zakończył się do końca 2006 r. istnieje duże zróżnicowanie sprawności rozpoznawania spraw wieczystoksięgowych. Można wskazać przykłady sądów, w których po zakończeniu tego procesu, w porównaniu do ostatniego roku przed jego rozpoczęciem, nastąpiła poprawa wydajności orzeczników i zmniejszenie wskaźnika pozostałości (Sądy Rejonowe: w Płocku, Olsztynie i Koszalinie). W pozostałych sądach wskaźnik pozostałości wzrósł, z tego w dwóch (Sądy Rejonowe: w Chorzowie i w Elblągu) pomimo wzrostu wydajności. Należy podkreślić, że wzrostowi wskaźnika pozostałości w czterech sądach (Sądy Rejonowe: w Bytomiu, Gryfinie, Dzierżoniowie i Wejherowie) towarzyszył spadek wydajności pracy orzeczniczej. Co więcej, w trzech z ww. czterech sądów (Sądy Rejonowe: w Bytomiu, Gryfinie i Dzierżoniowie) wydajność była na znacznie niższym poziomie od średniej dla wszystkich dziewięciu sądów. W takich przypadkach, zdaniem NIK, można stwierdzić, że na obecnym etapie nie zostały osiągnięte cele wdrożenia Projektu NKW, związane z usprawnieniem pracy wydziałów ksiąg wieczystych.

Osiągnięcie celu Projektu NKW polegającego na likwidacji zaległości, zostało zaburzone przez niekorzystną zmianę czynników zewnętrznych, tj. znaczny wzrost wpływu spraw. W związku z tym, dla osiągnięcia celu polegającego na likwidacji zaległości, należy przede wszystkim podjąć działania w celu poprawy wydajności pracy orzeczniczej, co prowadzi do skrócenia czasu załatwiania spraw wieczystoksięgowych (zmniejszenia wskaźnika pozostałości). Bowiem samo wdrożenie w sądzie rejonowym systemu NKW nie powoduje, zdaniem NIK, automatycznie poprawy zarówno wydajności jak i poziomu wskaźnika pozostałości.

3.2.3.3. *Sprawność rozpoznawania wniosków o wydanie odpisu z księgi wieczystej oraz zapewnienie obywatelom dostępu do ksiąg wieczystych*

W badanych sądach rejonowych rozpoznawanych było łącznie 1.694.667 wniosków o wydanie odpisu z księgi wieczystej⁹⁵ z tego: w 2002 r. 27.951 wniosków⁹⁶, w 2003 r. 123.203 wniosków⁹⁷, w 2004 r. 150.096 wniosków⁹⁸, w 2005 r. 196.778 wniosków⁹⁹ oraz w 2006 r. 398.861 wniosków, w 2007 r. 498.593 wniosków i w I półroczu 2008 r. 299.185 wniosków we wszystkich 38 sądach objętych kontrolą. Średnia wartość wskaźnika pozostałości w kontrolowanych sądach w kolejnych latach zmniejszała się i wynosiła w 2002 r. 0,35 miesiąca; w 2003 r. 0,47 miesiąca; w 2004 r. 0,51 miesiąca; w 2005 r. 0,17 miesiąca; w 2006 r. 0,13 miesiąca; w 2007 r. 0,05 miesiąca; w I półroczu 2008 r. 0,05 miesiąca. Należy zauważyć, że wskaźnik dla okresu 2002-2004 odnosi się przede wszystkim do ksiąg prowadzonych w postaci papierowej. Według stanu na koniec 2007 r., w żadnym sądzie spośród objętych badaniem, wskaźnik pozostałości dla odpisów wydawanych z ksiąg elektronicznych nie był wyższy niż 0,2 miesiąca¹⁰⁰, a w 27 sądach (spośród 38) wskaźnik ten nie był wyższy niż 0,03 miesiąca¹⁰¹.

Oznacza to, że realizacja projektu NKW znacznie usprawniła i przyspieszyła wydawanie odpisów z księgi wieczystej¹⁰² oraz poprawiła możliwość wglądu do ksiąg wieczystych, co było jednym z celów Projektu NKW. Kontrolą objęto łącznie 11.866 wniosków o odpis z ksiąg wieczystych (zarówno prowadzonych w systemie informatycznym jak i prowadzonych w formie papierowej). Ustalenia kontroli

⁹⁵ Według danych otrzymanych w sądach.

⁹⁶ W czterech sądach rejonowych: w Bytomiu, w Olsztynie, w Płocku i w Wejherowie.

⁹⁷ W 14 sądach rejonowych: w Chorzowie, w Dzierżoniowie, w Gryfinie, w Kętrzynie, w Kielcach, w Koszalinie, w Opolu, Poznań-Stare Miasto, w Słupsku, w Stargardzie Szczecińskim, w Szczecinie, dla Warszawy-Mokotowa, dla Wrocławia-Krzyków i w Zielonej Górze.

⁹⁸ W 16 sądach rejonowych: w Bydgoszczy, w Bytomiu, w Chorzowie, w Dzierżoniowie, w Elblągu, Gdańsk-Północ, w Grodzisku Mazowieckim, w Gryfinie, Katowice-Wschód, w Nowym Dworze Mazowieckim, w Opolu, w Płocku, w Wejherowie, w Wołominie, dla Wrocławia-Krzyków i w Zielonej Górze.

⁹⁹ W 22 sądach rejonowych: w Bielsku-Białej, w Bytomiu, w Elblągu, w Ełku, w Gorzowie Wielkopolskim, w Gryfinie, w Iławie, w Jastrzębiu-Zdroju, w Koszalinie, w Legnicy, w Lubinie, w Olsztynie, w Opolu, w Płońsku, w Pszczynie, w Rzeszowie, w Stalowej Woli, w Stargardzie Szczecińskim, w Szczecinie, we Włocławku, dla Wrocławia-Krzyków i w Żorach.

¹⁰⁰ Oprócz Sądu Rejonowego w Kielcach (0,37).

¹⁰¹ Co oznacza, że nie przekraczał jednego dnia.

¹⁰² Analiza danych sprawozdawczych charakteryzujących rozpatrywanie wniosków o wydanie odpisów z ksiąg wieczystych za lata 2004, 2006 – I półroczu 2008 wykazała, że przy corocznym wzroście ilości wpływających wniosków o odpis z 8 644 w 2004 r. do 17 975 w 2007 r. (tj.

wykazały, że w większości sądów odpisy z ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym sporządzane były w dniu złożenia wniosku, sporadycznie występujące przypadki wydawania ich w terminie przekraczającym tydzień¹⁰³ spowodowane były migracją ksiąg wieczystych.

Wgląd do ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie informatycznym zapewniony był na bieżąco, a w przypadku dotychczasowych ksiąg wieczystych, tj. prowadzonych w formie papierowej¹⁰⁴, tego samego dnia lub w dniu następnym po złożeniu wniosku.

3.2.3.4. Awarie systemu informatycznego

We wszystkich 38 objętych kontrolą sądach występowały awarie systemu informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg wieczystych¹⁰⁵. Awarie te, ze względu na czas ich trwania (nawet do dwóch tygodni) niejednokrotnie miały wpływ na przedłużenie czasu rozpatrywania spraw wieczystoksięgowych i wydawania odpisów z ksiąg wieczystych. Czasowo uniemożliwiały one także m.in. rejestrację wniosków, dokonywanie wpisów, zakładanie i zamykanie ksiąg wieczystych, przeglądanie ksiąg wieczystych i wydawanie odpisów. Na problem awaryjności systemu zwracano także uwagę w sprawozdaniach z przeprowadzonych w sądach lustracji wydziałów ksiąg wieczystych.

Jako przykład można wskazać przypadek Sądu Rejonowego w Stalowej Woli, gdzie w trakcie kontroli NIK nastąpiła awaria serwera informatycznego systemu ksiąg wieczystych, która trwała od 13 do 27 października 2008 r. W tym czasie nie było możliwe dokonywanie żadnych wpisów w księgach wieczystych, w tym zamieszczanie wzmianek. Nie było też możliwe pozyskiwanie informacji z systemu, w tym dat związanych z dokonywaniem wpisów i zakładaniem ksiąg wieczystych. Natomiast w Sądzie Rejonowym w Żorach w okresie objętym kontrolą doszło do dziewięciu poważnych awarii systemu NKW, których usuwanie trwało nawet do tygodnia. Ponadto kilka razy w tygodniu zdarzały się ponad godzinne okresy

o 108%) poprawie uległ wskaźnik „opanowania wpływu” z 0,93 w 2004 r. do 0,99 w I półroczu 2008 r., co wskazuje na coraz skuteczniejsze opanowanie bieżącego wpływu tego rodzaju spraw.

¹⁰³ Sądy Rejonowe: w Opolu i w Dzierżoniowie.

¹⁰⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym przez „dotychczasową księgę wieczystą” należy rozumieć księgę wieczystą prowadzoną według dotychczas ustalonych wzorów, mającą podlegać migracji.

¹⁰⁵ W okresie objętym kontrolą co najmniej 423 awarie. W niektórych sądach nie było danych dotyczących szczegółowej liczby awarii systemu.

oczekiwania na informacje z Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych co wydłużało czas wydawania odpisów z ksiąg wieczystych.

W ocenie NIK, jak i pracowników sądów, powtarzające się awarie systemu NKW mogą stanowić realne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami. Istnieje bowiem możliwość wydawania przez Centralną Informację Ksiąg Wieczystych (centralę i ekspozytury inne niż w sądzie w którym wystąpiła awaria) odpisów ksiąg wieczystych z obszaru właściwości sądu nie opisujących rzeczywistego stanu prawnego, wynikających z wniosków składanych do sądu w okresie awarii. Brak informacji o takich wnioskach może doprowadzić do powtórnego zbycia tej samej nieruchomości, a tym samym narazić Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą.

Ponadto, w wyniku kontroli ustalono, że ze względu na konstrukcję systemu informatycznego, pojawiają się trudności we wpisywaniu i wykreślaniu niektórych hipotek łącznych¹⁰⁶ (według danych Ministerstwa, w skali kraju od kilku do kilkunastu przypadków tygodniowo).

W trakcie kontroli przeprowadzonej w Sądzie Rejonowym w Kętrzynie ustalono, że problem dotyczy spraw o wpis lub wykreślenie hipoteki łącznej, w których wpis obejmuje zarówno księgi wieczyste pochodzące z migracji, jak i założone w systemie elektronicznym. Zaprojektowany wpis nie jest weryfikowany przez system, pojawia się komunikat „błąd” i to stanowi przeszkodę do podpisania takiego wpisu¹⁰⁷. Sytuację tę należy zgłosić do Ministerstwa, które następnie zawiadamia autora programu i ten z zainteresowanym sądem ustala termin wyłączenia funkcji weryfikacji. Takie wyłączenie odbywa się po zakończeniu urzędowania, nie wcześniej niż o godzinie 15:30. Z informacji uzyskanych w Ministerstwie oraz od wykonawcy oprogramowania, wynika, że rozwiązanie problemu wpisywania i wykreślania hipotek łącznych zostało zaprojektowane i zatwierdzone przez Ministerstwo, lecz wymaga zmian w znacznej części oprogramowania wpisów w systemie NKW. Z tego powodu wdrożenie zmian nastąpi w trakcie najbliższych gruntownych modyfikacji systemu, zaplanowanych na 2009 r.

¹⁰⁶ Problem stwierdzono w czterech sądach rejonowych: w Ełku, w Kętrzynie, w Stargardzie Szczecińskim, w Szczecinie.

¹⁰⁷ Wskutek braku jednorodności opisów hipotek łącznych w księgach wieczystych (dotyczy głównie hipotek pochodzących z migracji) oraz często błędnym wskazaniem w tych opisach na księgi wieczyste prowadzone na nieruchomości współwłasnościowych lub brakiem takich wskazań, system informatyczny Nowa Księga Wieczysta (NKW) na poziomie Centralnej Bazy Danych Ksiąg Wieczystych (CBDKW) generuje komunikaty o błędach, które uniemożliwiają dokonanie wpisu (zmiany/wykreślenia) projektowanej hipoteki. W tej sytuacji zachodzi konieczność wykonania

3.2.4. Pozostałe ustalenia kontroli

W pięciu sądach¹⁰⁸, spośród 38 objętych kontrolą, pobierane były opłaty za ponowny odpis z księgi wieczystej w sytuacji, gdy wnioskodawca stwierdził błędy w księdze wieczystej, a następnie błędy te zostały sprostowane z urzędu lub na wniosek. Opłaty pobierano zarówno wtedy, gdy błąd w treści księgi wieczystej powstał z przyczyn leżących po stronie sądu (np. na etapie dokonywania wpisu błędnie oznaczono w księgach numer działki, powierzchnię, nazwisko), jak i wtedy gdy błąd powstał w trakcie migracji ksiąg wieczystych. Z wyjaśnień pracowników sądów wynika, że opłata taka była pobierana, gdyż przepisy (art. 36⁵ ustawy o księgach wieczystych i hipotece) nie przewidują żadnych zwolnień, ani możliwości odstąpienia od jej pobrania. NIK zwraca uwagę na konieczność ujednoczenia przez Ministra Sprawiedliwości praktyki sądów w tej sprawie, szczególnie że z ustaleń kontroli wynika, że w innych sądach w analogicznej sytuacji opłaty za ponowne wydanie odpisu nie były pobierane. Odmienne postępowanie wobec interesantów w takich samych sytuacjach, w ocenie NIK, może być uznane przez obywateli za przejaw nierównego ich traktowania.

W 2006 r. w jednym sądzie rejonowym¹⁰⁹ nie ujęto w księgach rachunkowych otrzymanego od Fundacji „Fundusz Współpracy” sprzętu komputerowego o łącznej wartości 199,4 tys. zł, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości¹¹⁰.

procedur „naprawczych” po stronie Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych (COPD) MS, które zostały przygotowane przez wykonawcę oprogramowania niezwłocznie po zasygnalizowaniu pierwszych problemów obejmujących powyższe, a które umożliwiają zmianę statusu sygnalizacji błędu na status niezgodności (na żądanie sądu), co w konsekwencji umożliwia dokonanie wpisu w CBDKW.

¹⁰⁸ Sądy Rejonowe: w Gorzowie Wielkopolskim, w Iławie, w Kętrzynie, w Olsztynie i w Wołominie.

¹⁰⁹ Sąd Rejonowy w Iławie.

¹¹⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Dotychczas problematyka czasu trwania postępowań wieczystoksięgowych i nadzoru sprawowanego w tym zakresie była badana przez NIK w kontroli P/00/003 „Wykonywanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów”. Wyniki kontroli NIK wykazały istnienie licznych nieprawidłowości w tym zakresie. Realizacja projektu NKW nie była dotychczas badana przez NIK.

W celu uzyskania informacji o Projekcie NKW oraz wyboru jednostek do kontroli, zasięgnięto informacji w Ministerstwie Sprawiedliwości m.in. dotyczących sądów, w których wdrożono system NKW oraz wskaźników pozostałości (trwania postępowania). Na podstawie analizy przekazanych z Ministerstwa danych, do kontroli przede wszystkim zostały wybrane sądy, w których migracja ksiąg wieczystych została według danych Ministerstwa zakończona (29 jednostek) oraz sądy spośród tych, w których wskaźnik pozostałości był najwyższy (dziewięć jednostek).

W kontroli badaniami objęto rozpoznawanie przez kontrolowany sąd rejonowy spraw wieczystoksięgowych w trzech różnych okresach: ostatni pełny rok przed rozpoczęciem migracji ksiąg wieczystych do systemu informatycznego; jeden pełny rok w trakcie migracji ksiąg wieczystych do systemu informatycznego; po zakończeniu migracji ksiąg wieczystych do systemu informatycznego. Ponadto, badaniem obejmowano rok 2006, 2007 i 2008 (do zakończenia kontroli). Dlatego też okres objęty kontrolą był różny dla każdego z objętych kontrolą sądów.

Badania terminowości i prawidłowości rejestracji wniosków w sprawach wieczystoksięgowych dokonywano na próbie 30 wniosków o dokonanie wpisu w księgach wieczystych – po pięć pierwszych wniosków złożonych w co drugim miesiącu każdego roku objętego kontrolą oraz 30 wniosków o założenie księgi wieczystej – po pięć pierwszych wniosków złożonych w co drugim miesiącu każdego roku objętego kontrolą.

Badania terminowości i prawidłowości wydawania odpisów z ksiąg wieczystych dokonywano na próbie 30 wniosków o wydanie odpisu z księgi

wieczystej – po pięć pierwszych wniosków złożonych w co drugim miesiącu każdego roku objętego kontrolą.

Wskaźnik pozostałości obliczano dzieląc liczbę spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu; przeciętny miesięczny wpływ jest to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w okresie sprawozdawczym.

Wskaźnik opanowania wpływu obliczano dzieląc liczbę spraw załatwionych w danym okresie sprawozdawczym przez liczbę spraw wpływających w tym okresie (bez pozostałości z okresu poprzedniego). Wskaźnik równy 1 oznaczał opanowanie bieżącego wpływu. Wskaźnik poniżej 1 oznaczał narastanie pozostałości w sądzie. Wskaźnik powyżej 1 oznaczał zmniejszenie się liczby pozostałości.

Wskaźnik obciążenia sprawami osób orzekających (wydajności) w wydziale ksiąg wieczystych w każdym z okresów objętych kontrolą obliczano dzieląc liczbę spraw załatwionych w wydziale wieczystoksięgowym w ciągu roku przez liczbę osób faktycznie orzekających w tym wydziale (tj. sędziów, asesorów i referendarzy) w sprawach wieczystoksięgowych w tym okresie (dane średniokresowe).

Koszt rozpoznania jednej sprawy wieczystoksięgowej ustalano w następujący sposób:

1. Ustalano łączną kwotę zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia sędziów, asesorów oraz referendarzy orzekających w wydziale wieczystoksięgowym sądu, a także pracowników sekretariatu wydziału ksiąg wieczystych za cały rok, osobno dla każdego roku objętego kontrolą.
2. Następnie ustalano łączną kwotę zrealizowanych wydatków w danym sądzie rejonowym z wyłączeniem wszystkich wydatków na wynagrodzenia w danym sądzie za cały rok, osobno dla każdego roku objętego kontrolą.
3. Następnie ustalano udział osób zatrudnionych w wydziale ksiąg wieczystych (sędziowie, asesorzy, referendarze, pracownicy sekretariatów) na koniec roku w stosunku do wszystkich osób zatrudnionych w sądzie na koniec roku, osobno dla każdego roku objętego kontrolą.
4. Wskaźnik udziału mnożono przez łączną kwotę zrealizowanych wydatków w danym sądzie rejonowym z wyłączeniem wszystkich wydatków na wynagrodzenia w danym sądzie za cały rok, osobno dla każdego roku objętego kontrolą.

5. Otrzymany wynik stanowił szacunkowe określenie wydatków pozapłacowych wydziału ksiąg wieczystych na tle ogółu takich wydatków sądu.
6. Suma z pkt 1 oraz pkt 5 stanowiła szacunkowy koszt działania wydziału ksiąg wieczystych.
7. Sumę z pkt 6 dzielono przez liczbę spraw (z dziennika ksiąg wieczystych, wykazanych w wierszu 02, w kolumnie 5 sprawozdania MS-S20KW) załatwionych w danym roku w wydziale.
8. Otrzymany wynik stanowił szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy wieczystoksięgowej.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy wszystkich 39 objętych kontrolą jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń. Zasięgnięto dodatkowych informacji w dziewięciu jednostkach. Przeprowadzono sześć narad pokontrolnych.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 39 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. Wnioski dotyczyły głównie:

- rejestrowania wniosków wieczystoksięgowych w dzienniku ksiąg wieczystych w kolejności ich wpływu do sądu;
- skrócenia czasu od rejestracji wstępnej do zakończenia rejestracji szczegółowej w celu terminowego zaznaczania w księgach wieczystych wzmianek o wnioskach;
- zapewnienia terminowego rozpoznawania wniosków o ujawnienie prawa własności Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, złożonych w trybie ustawy ujawniającej.

Minister Sprawiedliwości zgłosił do Kolegium NIK zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Dotyczyły one wskazanych w wystąpieniu uchybień, polegających przede wszystkim na nieokreśleniu rzetelnych mierników realizacji części celów Projektu oraz zaniechaniu gromadzenia i przetwarzania, niezbędnych do prawidłowego zarządzania, informacji o realizacji tych celów oraz informacji o wydatkach ponoszonych na Projekt, a także sformułowanych na ich podstawie wniosków. Zastrzeżenia zostały oddalone (Uchwała Kolegium NIK Nr 5/2009 z 21 stycznia 2009 r.).

Zgłoszono także zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Krzyków. Uchwałą Komisji Rozstrzygającej NIK (Nr 35/2008 z 23 grudnia 2008 r.) zastrzeżenia w części uwzględniono, w związku z czym dokonano korekty wystąpienia pokontrolnego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne NIK kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali o sposobie wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniach NIK oraz realizacji wniosków. Z informacji tych wynika, że wszystkie wnioski NIK są w trakcie realizacji lub zostały zrealizowane.

W wyniku kontroli w Sądzie Rejonowym w Ławie, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Urzędu Skarbowego w Ławie zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa prowadzenia ksiąg rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, określonego w art. 77 pkt 1 tej ustawy oraz art. 61 § 1 w związku z art. 8 § 1 Kodeksu karnego skarbowego.

5. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole – załącznik nr 1.
2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność – załącznik nr 2.
3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności – załącznik nr 3.
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli – załącznik nr 4.
5. Zestawienie dotyczące wskaźników obrazujących skuteczność pracy wydziałów ksiąg wieczystych w kontrolowanych sądach rejonowych za I półrocze 2008 r. w stosunku do 2006 r.– załącznik nr 5.
6. Zestawienie wniosków rozpoznanych z naruszeniem terminu określonego w art. 5 ustawy ujawniającej – załącznik nr 6.
7. Wpływ migracji ksiąg wieczystych na sprawność rozpoznawania spraw w sądach rejonowych (stosunek danych za I półrocze 2008 r. do danych z ostatniego roku przed rozpoczęciem migracji w %) – załącznik nr 7.

5.1. Załącznik nr 1. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole oraz skontrolowanych podmiotów

L.p.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolowana
1	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Sprawiedliwości Sąd Rejonowy w Grodzisku Mazowieckim oraz w ramach kontroli rozpoznawczej (R/08/001): Sąd Rejonowy w Wołominie Sąd Rejonowy w Nowym Dworze Mazowieckim Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
2	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Sąd Rejonowy we Włocławku Sąd Rejonowy w Bydgoszczy Sąd Rejonowy w Płocku [z obszaru właściwości Delegatury NIK w Warszawie] Sąd Rejonowy w Płońsku [z obszaru właściwości Delegatury NIK w Warszawie]
3	Delegatura NIK w Gdańsku	Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku Sąd Rejonowy w Słupsku Sąd Rejonowy w Wejherowie Sąd Rejonowy w Elblągu [z obszaru właściwości Delegatury NIK w Olsztynie]

4	Delegatura NIK w Katowicach	Sąd Rejonowy w Bielsku-Białej Sąd Rejonowy w Żorach Sąd Rejonowy w Chorzowie Sąd Rejonowy w Katowicach
5	Delegatura NIK w Kielcach	Sąd Rejonowy w Kielcach
6	Delegatura NIK w Olsztynie	Sąd Rejonowy w Olsztynie Sąd Rejonowy w Ełku Sąd Rejonowy w Iławie Sąd Rejonowy w Kętrzynie
7	Delegatura NIK w Opolu	Sąd Rejonowy w Opolu Sąd Rejonowy w Bytomiu [z obszaru właściwości Delegatury NIK w Katowicach] Sąd Rejonowy w Pszczynie [z obszaru właściwości Delegatury NIK w Katowicach] Sąd Rejonowy w Jastrzębiu Zdroju [z obszaru właściwości Delegatury NIK w Katowicach]
8	Delegatura NIK w Poznaniu	Sąd Rejonowy dla Poznania Stare Miasto w Poznaniu
9	Delegatura NIK w Rzeszowie	Sąd Rejonowy w Rzeszowie Sąd Rejonowy w Stalowej Woli
10	Delegatura NIK w Szczecinie	Sąd Rejonowy w Gryfinie Sąd Rejonowy w Koszalinie Sąd Rejonowy w Stargardzie Szczecińskim Sąd Rejonowy w Szczecinie
11	Delegatura NIK we Wrocławiu	Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu Sąd Rejonowy w Dzierżonowie Sąd Rejonowy w Lubinie Sąd Rejonowy w Legnicy
12	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Sąd Rejonowy w Gorzowie Wlkp. Sąd Rejonowy w Zielonej Górze

5.2. Załącznik nr 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

- 1) Minister Sprawiedliwości
 - Pan Zbigniew Ziobro – od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.
 - Pan Zbigniew Cwiągalski – od 16 listopada 2007 r.
- 2) Prezes Sądu Rejonowego w Grodzisku Mazowieckim
 - Pan Grzegorz Fidrysiak – od 1 sierpnia 2001 r.
- 3) Prezes Sądu Rejonowego w Wołominie
 - Pan Jerzy Marian Wińcza – od 1 stycznia 1998 r. do 17 lutego 2006 r.
 - Pani Celina Czerwińska – od 18 lutego 2006 r.
- 4) Prezes Sądu Rejonowego w Nowym Dworze Mazowieckim
 - Pani Elżbieta Lutomińska-Rusek – od 1 kwietnia 1999 r. do 1 sierpnia 2006 r.
 - Pan Konrad Gradek – od 11 września 2006 r. (od 2 sierpnia do 10 września 2006 r. jako pełniący obowiązki)
- 5) Prezes Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie
 - Pani Małgorzata Kluziak – od 1 maja 2002 r.
- 6) Prezes Sądu Rejonowego we Włocławku
 - Pani Łucja Hincz – od 29 czerwca 2002 r. do 1 czerwca 2006 r.
 - Pan Wojciech Marian Gołębiwski – od 10 sierpnia 2006 r. (od 2 czerwca do 9 sierpnia 2006 r. jako pełniący obowiązki).
- 7) Prezes Sądu Rejonowego w Bydgoszczy
 - Pan Marek Kryś – od 1 stycznia 2004 r. do 31 maja 2005 r.
 - Pani Maria Wasilewska – od 1 czerwca 2005 r.
- 8) Prezes Sądu Rejonowego w Płocku
 - Pani Jadwiga Klonowska – od 12 sierpnia 2002 r. do 31 grudnia 2004 r.
 - Pan Jarosław Przybyliński – od 1 marca 2005 r.
- 9) Prezes Sądu Rejonowego w Płońsku
 - Pani Ryszarda Stasiak – od 1 lutego 2001 r. do 3 października 2008 r.
 - Pani Iwona Kaniewska – od 4 października do 9 listopada 2008 r. – jako zastępująca Prezesa
- 10) Prezes Sądu Rejonowego Gdańsk-Północ w Gdańsku
 - Pan Piotr Rogoziński – od 1 lipca 2005 r.
- 11) Prezes Sądu Rejonowego w Słupsku
 - Pani Małgorzata Buko – od 15 lipca 2002 r. do 31 grudnia 2005 r.
 - Pan Krzysztof Ciemnoczołowski – od 1 stycznia 2006 r.
- 12) Prezes Sądu Rejonowego w Wejherowie
 - Pani Romualda Teresa Sobczak – od 1 sierpnia 2004 r. do 31 lipca 2008 r.
 - Pani Marzena Maria Majcher-Brulińska – od 1 sierpnia 2008 r.
- 13) Prezes Sądu Rejonowego w Elblągu
 - Pani Lidia Waclawa Kryszewska-Watkowska – od 15 lutego 2002 r. do 16 stycznia 2006 r.
 - Pani Marlena Brzozowska – od 17 stycznia 2006 r.
- 14) Prezes Sądu Rejonowego w Bielsku-Białej
 - Pan Bogdan Fibinger – od 15 lipca 2002 r. do 24 września 2006 r.
 - Pan Artur Filas – od 25 września 2006 r.
- 15) Prezes Sądu Rejonowego w Żorach
 - Pani Katarzyna Banko – od 1 stycznia 2003 r.

- 16) Prezes Sądu Rejonowego w Chorzowie
 - Pani Maria Łukaszewicz-Niemiec – od 19 sierpnia 2002 r. do 18 sierpnia 2006 r.
 - Pan Andrzej Czaputa – od 12 września 2006 r.
- 17) Prezes Sądu Rejonowego Katowice-Wschód w Katowicach
 - Pan Krzysztof Hejosz – od 7 stycznia 2003 r. do 31 marca 2007 r.
 - Pan Jacek Sobczyński – od 1 kwietnia 2007 r.
- 18) Prezes Sądu Rejonowego w Kielcach
 - Pani Wiesława Majcher-Paluchowska – od 1 stycznia 2003 r.
- 19) Prezes Sądu Rejonowego w Olsztynie
 - Pani Jolanta Biernat-Kalinowska – od 20 maja 2000 r. do 19 maja 2008 r.
 - Pani Beata Kurowska – od 20 maja 2008 r.
- 20) Prezes Sądu Rejonowego w Elku
 - Pani Wanda Milewska-Dil – od 20 czerwca 2002 r.
- 21) Prezes Sądu Rejonowego w Iławie
 - Pani Zdzisława Harmacińska – od 16 czerwca 1994 r. do 15 czerwca 2006 r.
 - Pan Jerzy Skuza – od 16 czerwca 2006 r.
- 22) Prezes Sądu Rejonowego w Kętrzynie
 - Pan Andrzej Matkiewicz – od 20 kwietnia 2000 r. do 20 kwietnia 2008 r.
 - Pani Małgorzata Kłek – od 24 kwietnia 2008 r.
- 23) Prezes Sądu Rejonowego w Opolu
 - Pan Marek Bujak – od 1 stycznia 2001 r. do 28 lutego 2005 r.
 - Pani Beata Bożek-Serafin – od 1 marca 2005 r.
- 24) Prezes Sądu Rejonowego w Bytomiu
 - Pan Michał Niedopytalski – od 15 lipca 2002 r.
- 25) Prezes Sądu Rejonowego w Pszczynie
 - Pan Henryk Chrobok – od 20 lutego 1999 r.
- 26) Prezes Sądu Rejonowego w Jastrzębiu – Zdroju
 - Pani Janina Kościelniak – od 15 kwietnia 2002 r.
- 27) Prezes Sądu Rejonowego Poznań-Stare Miasto w Poznaniu
 - Pani Beata Woźniak – od 1 stycznia 2008 r.
- 28) Prezes Sądu Rejonowego w Rzeszowie
 - Pan Tomasz Smoleń – od 6 listopada 2002 r. do 3 listopada 2006 r.
 - Pan Tadeusz Strzyż – od 6 listopada 2006 r.
- 29) Prezes Sądu Rejonowego w Stalowej Woli
 - Pani Hanna Kowalik – od 22 lipca 2002 r. do 19 kwietnia 2005 r.
 - Pan Marcin Rogowski – od 20 kwietnia 2005 r.
- 30) Prezes Sądu Rejonowego w Gryfinie
 - Pan Alfred Bajon – od 15 lipca 2002 r. do 14 lipca 2006 r.
 - Pani Marzanna Kucharczyk – od 15 lipca 2006 r.
- 31) Prezes Sądu Rejonowego w Koszalinie
 - Pan Jarosław Cezary Stebelski – od 15 lutego 2001 r.
- 32) Prezes Sądu Rejonowego w Stargardzie Szczecińskim
 - Pan Bogdan Siwiec – od 15 lipca 2002 r. do 14 lipca 2006 r.
 - Pan Mariusz Jasion – od 15 lipca 2006 r.
- 33) Prezes Sądu Rejonowego w Szczecinie
 - Pan Jacek Szreder – od 1 lutego 2002 r.
- 34) Prezes Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Krzyków we Wrocławiu
 - Pani Ewa Banaszewska – od 15 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2004 r.
 - Pani Agata Kotuła – od 1 stycznia 2005 r.

- 35) Prezes Sądu Rejonowego w Dzierżoniowie
- Pan Waldemar Jaróg – od 10 października 2005 r. do 13 grudnia 2007 r.
 - Pani Izabela Żylińska-Matecka – od 14 grudnia 2007 r.
- 36) Prezes Sądu Rejonowego w Lubinie
- Pani Danuta Katarzyna Szyszka – od 1 listopada 2001 r.
- 37) Prezes Sądu Rejonowego w Legnicy
- Pan Jarosław Halikowski – od 1 września 1999 r. do 31 sierpnia 2007 r.
 - Pan Tadeusz Kowalczyk – od 1 września 2007 r. do 4 listopada 2007 r.
 - Pan Zbigniew Maćków – od 6 listopada 2007 r.
- 38) Prezes Sądu Rejonowego w Gorzowie Wielkopolskim
- Pani Barbara Janiak – od 15 grudnia 2003 r. do 14 grudnia 2007 r.
 - Pani Karolina Żurawiecka-Nowak – od 1 stycznia 2008 r.
- 39) Prezes Sądu Rejonowego w Zielonej Górze
- Pani Elżbieta Ozga-Świetlik – od 1 sierpnia 2002 r. do 31 lipca 2006 r.
 - Pan Rafał Skrzypczak – od 1 sierpnia 2006 r.

5.3. Załącznik nr 3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Najważniejsze przepisy prawne regulujące sposób zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych oraz ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, przenoszenia treści dotychczasowych ksiąg wieczystych do struktur ksiąg wieczystych prowadzonych w tym systemie, a także zasady funkcjonowania i organizacji pracy wydziałów ksiąg wieczystych sądów rejonowych, ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych oraz Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych to:

1. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz. U. Nr 42, poz. 363)
4. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. Nr 38, poz. 249).
6. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym (Dz. U. Nr 162, poz. 1575 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie wyznaczenia sądów rejonowych, które zakładają i prowadzą księgi wieczyste w systemie informatycznym (Dz. U. Nr 49, poz. 353 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (Dz. U. Nr 162, poz. 1571 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2008 r. w sprawie wyznaczenia sądów rejonowych, które zakładają i prowadzą księgi wieczyste w systemie informatycznym (Dz. U. nr 133, poz. 847).
11. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie utworzenia ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych (Dz. Urz. MS Nr 4, poz. 13 ze zm.).
12. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie harmonogramu wykonywania zadań ośrodków migracyjnych ksiąg wieczystych (Dz. Urz. MS Nr 4, poz. 15 ze zm.).
13. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej (Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.).

5.4. Załącznik nr 4. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent RP.
2. Marszałek Sejmu RP.
3. Marszałek Senatu RP.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka.
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej.
7. Minister Sprawiedliwości.
8. Krajowa Rada Sądownictwa.

5.5. Załącznik nr 5. Zestawienie dotyczące wskaźników obrazujących skuteczność pracy wydziałów ksiąg wieczystych w kontrolowanych sądach rejonowych za I półrocze 2008 r. w stosunku do 2006 r. (Dane dotyczące kosztów w Sądzie Rejonowym w Olsztynie – porównanie 2007/2006)

Sąd	Wzrost/spadek wpływu (wpływ I półrocza 2008 r. porównany do połowy wpływu z 2006 r.)	Wydażność orzeczników (2007/2006)	Koszt rozpoznania jednej sprawy (I półrocze 2008/2006)	Liczba spraw pozostałych na okres następnny (I półrocze 2008/2006)	Wskaźnik pozostałości (I półrocze 2008/2006)
Wołomin	120.67%	140.68%	69.98%	128.31%	106.22%
Warszawa-Mokotów	107.98%	106.66%	60.96%	119.91%	110.84%
Nowy Dwór Mazowiecki	135.45%	145.99%	60.06%	10.84%	7.41%
Grodzisk Mazowiecki	116.63%	147.40%	68.30%	81.00%	69.30%
Włocławek	113.01%	70.64%	132.53%	115.08%	101.86%
Bydgoszcz	142.18%	93.72%	86.93%	326.65%	230.00%
Płock	133.00%	122.92%	66.28%	228.29%	172.06%
Płońsk	140.09%	164.63%	57.39%	17.65%	12.59%
Gdańsk-Północ	149.37%	116.54%	112.99%	240.69%	160.95%
Słupsk	117.99%	101.39%	98.67%	572.40%	485.00%
Wejherowo	150.45%	121.70%	83.26%	177.33%	118.03%
Elbląg	128.90%	108.82%	62.21%	31.16%	23.88%
Bielsko-Biała	153.81%	112.78%	56.56%	264.14%	171.48%
Żory	174.57%	102.59%	76.02%	568.75%	324.82%
Chorzów	312.61%	157.05%	32.66%	14833.33%	5450.00%
Katowice-Wschód	184.79%	96.96%	63.35%	443.09%	240.17%
Kielce	147.31%	119.46%	72.55%	158.58%	108.00%
Olsztyn	130.40%	112.03%	91.18%	129.91%	99.23%
Ełk	158.42%	109.97%	61.71%	73.15%	46.15%
Łława	126.44%	105.89%	84.35%	11.56%	8.33%
Kętrzyn	132.04%	112.27%	105.34%	81.32%	61.50%
Opole	124.53%	124.68%	71.97%	94.55%	75.61%
Bytom	177.24%	125.20%	48.45%	1775.68%	1016.67%
Pszczyna	127.35%	166.75%	56.96%	125.89%	98.81%
Jastrzębie-Zdrój	210.46%	121.51%	51.76%	631.06%	298.31%
Poznań-Stare Miasto	128.91%	132.65%	62.80%	100.92%	78.64%
Rzeszów	143.63%	127.82%	62.65%	98.87%	68.97%
Stalowa Wola	210.53%	150.00%	46.69%	453.78%	216.67%
Gryfino	120.17%	92.30%	67.32%	238.14%	198.78%
Koszalin	117.87%	143.88%	84.16%	117.03%	100.00%
Stargard Szczeciński	153.54%	130.53%	66.29%	263.28%	172.31%
Szczecin	144.83%	125.87%	62.70%	166.41%	114.15%
Wrocław-Krzyki	132.48%	102.21%	96.06%	147.19%	111.09%
Dzierżoniów	130.98%	121.56%	66.50%	377.61%	288.00%
Lubin	181.08%	133.08%	66.48%	132.94%	72.84%
Legnica	141.51%	112.63%	60.50%	174.83%	123.30%
Gorzów Wielkopolski	137.59%	140.87%	52.95%	177.01%	128.50%
Zielona Góra	134.13%	115.10%	77.63%	397.99%	297.54%

5.6. Załącznik nr 6. Zestawienie wniosków rozpoznanych z naruszeniem terminu określonego w art. 5 ustawy ujawniającej

Wnioski rozpoznane z naruszeniem terminu określonego w art. 5 ustawy ujawniającej				
l.p.	Jednostka kontrolowana	Liczba złożonych wniosków w trybie ustawy ujawniającej	Wnioski rozpoznane po terminie	Udział wniosków rozpoznanych po terminie
1	SR w Wołominie	188	147	78.2%
2	SR dla Warszawy – Mokotowa	18	2	11.1%
3	SR w Grodzisku Mazowieckim	87	72	82.8%
4	SR w Nowym Dworze Mazowieckim	6	0	0.0%
5	SR we Włocławku	59	25	42.4%
6	SR w Bydgoszczy	0	0	x
7	SR w Płocku	82	20	24.4%
8	SR w Płońsku	159	17	10.7%
9	SR Gdańsk – Północ w Gdańsku	b.d.	b.d.	b.d.
10	SR w Słupsku	205	56	27.3%
11	SR Wejherowie	0	0	x
12	SR w Elblągu	48	24	50.0%
13	SR w Bielsko – Białej	72	72	100.0%
14	SR Żorach	0	0	x
15	SR w Chorzowie	37	0	0.0%
16	SR Katowicach	6	6	100.0%
17	SR w Kielcach	17	0	0.0%
18	SR Olsztynie	132	52	39.4%
19	SR w Ełku	72	31	43.1%
20	SR Iławie	77	0	0.0%
21	SR w Kętrzynie	285	203	71.2%
22	SR w Opolu	130	27	20.8%
23	SR w Bytomiu	2	0	0.0%
24	SR w Pszczynie	269	74	27.5%
25	SR w Jastrzębiu Zdroju	2	2	100.0%
26	SR dla Poznania Stare Miasto	29	1	3.4%
27	SR w Rzeszowie	445	144	32.4%
28	SR w Stalowej Woli	3	0	0.0%
29	SR Gryfinie	1758	414	23.5%
30	SR w Koszalinie	0	0	x
31	SR w Stargardzie Szczecińskim	50	1	2.0%
32	SR w Szczecinie	50	18	36.0%
33	SR dla Wrocławia – Krzyków	703	271	38.5%
34	SR w Dzierżoniowie	70	8	11.4%
35	SR w Lubinie	92	18	19.6%
36	SR w Legnicy	91	0	0.0%
37	SR w Gorzowie Wlkp.	387	95	24.5%
38	SR w Zielonej Górze	481	130	27.0%
Ogółem		6112	1930	31.6%

5.7. Załącznik nr 7. Wpływ migracji ksiąg wieczystych na sprawność rozpoznawania spraw w sądach rejonowych (stosunek danych za I półrocze 2008 r. do danych z ostatniego roku przed rozpoczęciem migracji w %)

