



Nowa jakość katastru nieruchomości

Można zrozumieć sytuację EGiB w okresie do 1989 r. ze względu na obowiązującą ideologię i permanentny brak środków na modernizację. Ale za nic nie mogę pojąć, dlaczego przez ostatnie 27 lat decydenci śpią, udając, że wszystko jest w porządku. A pieniądze wydawane są głównie na modernizację informatyczną zamiast w pierwszej kolejności na ważniejszą – merytoryczną.

Do roku 1939 kataster gruntów w Polsce był założony na obszarze byłego zaboru pruskiego i byłego zaboru austriackiego, natomiast na obszarze byłego zaboru rosyjskiego nie istniał (mapa pogładowa zasięgów na s. obok). Niedługo po zakończeniu II wojny światowej wydany został dekret z 24 września 1947 r. o *katastrze gruntowym i budynkowym* wraz z rozporządzeniem wykonawczym. Kataster według tych przepisów nie został jednak założony. Dopiero w 1955 r. wydano nowy dekret z 2 lutego o *ewidencji gruntów i budynków* uwzględniający także klasyfikację gleboznawczą gruntów. Na tej podstawie założono w latach 1955-68 ewidencję gruntów. Widocznie kataster był kapitalistyczny i dlatego nie pasował władzy, a socjalistyczna ewidencja – jak najbardziej. Służba geodezyjna resortu rolnictwa zakładała ewidencję na terenach rolnych i leśnych oraz dla miast niestanowiących powiatów. Natomiast służba geodezyjna resortu gospodarki komunalnej zakładała ewidencję na obszarach miast stanowiących powiaty i miast wojewódzkich.

• Moja praktyka przy zakładaniu EGiB w mieście

W latach 1964-68 zakładałem ewidencję dla Żyrardowa. Miast stanowiących powiaty w województwie warszawskim

było wówczas pięć; poza Żyrardowem: Pruszków, Siedlce, Płock i Otwock. W każdym z nich przy prezydium miejskich rad narodowych działały jednostki budżetowe zajmujące się całą administracją geodezyjną oraz usługami, to jest wykonawstwem na tzw. książkę zamówień. Oczywiście ewidencję jako podstawowe zadanie wykonywaliśmy w ramach obowiązków służbowych.

Miejska Pracownia Geodezyjna w Żyrardowie, gdzie zostałem zaraz po studiach zatrudniony, a następnie powierzono mi kierownictwo, założyła ewidencję dla ok. 80% obszaru miasta. Na pozostałym terenie prace były zlecane Geodezyjnemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i realizowane pod naszym nadzorem. Równocześnie z ewidencją gruntów wykonywane były pomiary do założenia mapy podstawowej miasta.

Ewidencję zakładaliśmy, opierając się na tych pomiarach, ale nie tylko. W 100% wykorzystywaliśmy przedwojenne plany parcelacyjne, które dowiązywaliśmy do aktualnej osnowy poligonowej. Powierzchnie obrębów i kompleksów liczyliśmy ze współrzędnych, natomiast powierzchnie działek częściowo ze współrzędnych, a częściowo dla terenów rolnych metodą kombinowaną graficzno-analityczną.

Tam, gdzie istniały plany parcelacyjne, kontrolnie obliczaliśmy powierzch-

nię działek i w 99% przypadków przyjmowaliśmy granice i powierzchnie z planów parcelacyjnych. Były to więc działki z granicami ustalonymi według stanu prawnego, czyli zgodnego z wpisami w księgach wieczystych i w zbiorach dokumentów. Stan własnościowy ustalaliśmy na podstawie dokumentów uzyskanych od stron wzywanych indywidualnymi wezwaniami.

Przeprowadzaliśmy także badania ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów dla całego miasta. Dzięki temu wykryliśmy 33 nieruchomości opuszczone, a także 252 nieruchomości, dla których osoby władające nie posiadały żadnych dokumentów własności. Część tych nieruchomości przejął Skarb Państwa, a dla pozostałych osoby władające uzyskały tytuły własności przez zasiedzenie. Już w 1967 r. na nasze zlecenie Państwowe Przedsiębiorstwo Geodezyjne w Warszawie na podstawie wykonanych przez nas obrębowych rejestrów gruntów i z wykorzystaniem stacji maszyn Aritma wykonało „Zestawienie gruntów według grup rejestrowych” dla całego Żyrardowa, a także alfabetyczny spis właścicieli i osób władających oraz skorowidz działek. Było to jedno z pierwszych takich komputerowych opracowań w Polsce. Wydruk takiego zestawienia otrzymał Wydział Finansowy Urzędu Miasta i na jego podstawie naliczył podatki



Zasięg katastru pruskiego i austriackiego w powojennych granicach Polski

(wcześniej wykorzystywano do tego celu oświadczenia stron).

Mapy do założenia ksiąg wieczystych były wykonywane na podstawie ewidencji gruntów, a także dodatkowego sprawdzenia przebiegu granic takich nieruchomości. Wykonywaliśmy też wiele rozgraniczeń, porządkując tym samym stan prawny nieruchomości. Poza dekretem opieraliśmy się na bardzo konkretnej i fachowo napisanej instrukcji ministra gospodarki komunalnej z 8 września 1956 r. Miasto o powierzchni 1120 ha zostało podzielone na 57 obrębów, dla których wykonywaliśmy odrębne mapy ewidencyjne oraz rejestry gruntów.

Skąd po 50 latach mam takie dokładne informacje i dlaczego je przypominam? Zupełnie przypadkowo znalazłem w domowym archiwum moje szczegółowe sprawozdanie z uroczystej narady zorganizowanej po zakończeniu prac przy zakładaniu EGiB Żyrardowa. Muszę przyznać, że ta pierwsza praca w Żyrardowie odcisnęła największe piętno na moim życiu zawodowym. Znalazłem także swój referat z 1971 roku przygotowany z okazji X-lecia wszystkich pięciu miejskich pracowni, kiedy pracowałem już w Wojewódzkiej Radzie Narodowej jako główny geodeta województwa nadzorujący miejskie pracownie, przedsiębiorstwa, a także geodetów miejskich w pozostałych miastach, których powołaliśmy na początku lat 70.

Ale wróćmy do tematu tego artykułu, czyli do katastru nieruchomości. Okazuje się, że pół wieku temu można było w miastach stanowiących powiaty założyć ewidencję gruntów i budynków o cechach pełnego katastru nieruchomości. Niestety, znacznie gorzej było na pozostałym obszarze, czyli w miastach niestanowiących powiatów i na terenach wiejskich. Zadanie było ogromne, a wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych nie miały takiej mocy przerobowej, aby te prace w terminie i z podobną starannością jak w miastach wykonać. Wybrano więc drogę na skróty.

• Jak to było z ewidencją na terenach wiejskich

Kulisy tworzenia ewidencji na terenach wiejskich zdradził mi Marian Szymański, ówczesny zastępca dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa. W rozmowie z ministrem rolnictwa zaproponował on, aby geodeci ustalali granice działek ewidencyjnych na gruncie z udziałem stron, spisywali protokoły oraz stabilizowali w sposób trwały punkty załamania tych granic. Minister oświadczył, że absolutnie nie jest to potrzebne, bo ta ziemia i tak niedługo będzie państwowa, a obecnie chodzi tylko o przybliżone określenie powierzchni gospodarstw do naliczenia podatków i obowiązkowych

dostaw. Trzeba to zrobić szybko najprostszymi metodami.

I tak się właśnie stało. W większości zrezygnowano na tym etapie z pomiaru budynków. Przeważającą część opracowań wykonano, wykorzystując zdjęcia lotnicze. Kontrolnie mierzono tylko czołówki wydłużonych działek, ale bez udziału właścicieli, czyli według miedz albo bruzd. Mapy takie wykonywane były w skali 1:5000, czyli z dokładnością od 3 do 5 m. Właściciele byli najczęściej wzywani do biura i tam potwierdzali swym podpisem własność (jak okazali dokumenty) albo władanie w protokole, który był wykazem działek (nr obrębów, nr działki, powierzchnia, podpis).

W tych pracach również uczestniczyłem. Już od trzeciego roku studiów na zlecenie WBGiTR w Warszawie w ramach tzw. II fazy ewidencji gruntów wykonywałem (a trzeba zaznaczyć, że były to bardzo ciekawe dla studenta prace):

- graficzne (nieraz analityczne) obliczenie powierzchni obrębów i działek,
- graficzne obliczenie powierzchni konturów klasyfikacyjnych i użytków,
- założenie rejestru dla każdego obrębów,
- sporządzenie zestawienia gruntów dla całej wsi,
- ogłoszenie wyników rolnikom.

Jeśli suma obliczonych powierzchni działek zgadzała się z powierzchnią obrębów, był to sukces świadczący o dobrej robocie. Ale już wówczas jako młody człowiek zastanawiałem się, jaki jest sens wykonywać taką zmudną pracę tylko do celów podatkowych. I wkrótce okazało się, że moje wątpliwości były zasadne. Grunty te nie zostały przejęte na własność Skarbu Państwa, a wręcz przeciwnie – w 1971 r. oddano je ustawą uwłaszczeniową rolnikom. Ewidencja, która miała służyć wyłącznie do celów podatkowych, nagle zaczęła być wykorzystywana do celów własnościowych. Na pewno nieco lepiej było na obszarach objętych przedwojennym katastrem, bo przy ww. pracach korzystano z istniejących dokumentów i danych.

• Ocena stanu ewidencji gruntów i budynków

Jak wiadomo, tematem katastru nieruchomości (mimo że formalnie u nas nie ma jeszcze katastru) zajmowało się i zajmuje wielu ekspertów z kręgów administracji, wykonawstwa i nauki. Analiz, ocen, referatów i innych publikacji było dziesiątki. Proszę więc potraktować mój artykuł jako głos w dyskusji osoby, która pobrudziła sobie ręce przy zakładaniu ewidencji (5 lat), zlecała i nadzorowała te prace ze szczebla wojewódzkie-

Źródło: Hycner R., „Podstawy katastru”, Kraków, Urzędnicze Wydawnictwo Naukowe-Dydaktyczne AGH 2004



go (6 lat) i sprawowała nadzór nad nimi w skali całego kraju, pracując przez 14 lat w GUGiK, a także z problemem tym miała kontakt, prowadząc przez 24 lata Agencję Geodezyjno-Prawną „Grunt”.

Można zrozumieć sytuację EGiB w okresie do 1989 r. ze względu na obowiązującą ideologię i permanentny brak środków na modernizację. Ale za nic nie mogę pojąć, dlaczego przez ostatnie 27 lat decydenci śpią, udając, że wszystko jest w porządku. A pieniądze wydawane są głównie na modernizację informatyczną zamiast w pierwszej kolejności na ważniejszą – merytoryczną. Ponadto przed wyborem obrębów do modernizacji – o ile mi wiadomo – nie sporządza się żadnej analizy i oceny stanu tej ewidencji, co powinno być podstawą do podjęcia decyzji, jakie jej segmenty należy aktualizować.

Dosyć szczegółową analizę stanu ewidencji jako firma „Grunt” musieliśmy wykonywać, prowadząc obsługę geodezyjno-prawną ponad 30 kontraktów drogowych w różnych rejonach Polski. Opracowywaliśmy głównie mapy do celów projektowych, a także mapy z projektami podziału. Wyniki tych analiz nie napawają optymizmem:

1. Granice nieruchomości – 30 do 50% granic ewidencyjnych wymagało korekty. Często spotykaliśmy także grube błędy, np. dla całych kompleksów wynoszące nawet do 9 metrów.

2. Powierzchnie – podobne wskaźniki dotyczyły błędnych powierzchni wynikających z błędnych granic, ale często trafialiśmy też na przypadki dodatkowych błędów popełnionych przy obliczaniu powierzchni przy zakładaniu ewidencji.

3. Właściciele i ich adresy – wskaźnik błędnych danych wynosił 25 do 30%. Powody to: brak postępowań spadkowych, błędy przy ustalaniu stanu władania, brak podstaw prawnych do ujawnienia danej osoby, wpisywanie Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego jako właścicieli bez okazania dokumentów własności itp.

4. Użytki gruntowe i klasy bonitacyjne – na ten temat nie mieliśmy danych, ale szacunkowo można przyjąć wskaźnik na poziomie 10 do 20%.

5. Brak założonych ksiąg wieczystych – takiego obowiązku na razie w Polsce nie ma, ale moim zdaniem powinien być, bo dzięki temu sprawniejszy byłby wolny rynek nieruchomości. Obecnie brak ksiąg dla ok. 30% nieruchomości.

6. Rozbieżności pomiędzy EGiB a KW – dotyczą 20-30% nieruchomości. Występuje tu ciekawe zjawisko, bo współczynnik ten powinien być tożsamy z pkt 1, a jest mniejszy, bo błędne dane z ewidencji wprowadzamy, poprawiając pra-

widłowe dane w KW (czyli dane w obu rejestrach są zgodne, ale w obu błędne).

7. Akty własności Ziemi jako wyłączne tytuły własności – występują jeszcze dla ok. 10% nieruchomości.

8. Brak tytułów własności – także dla ok. 10% nieruchomości.

9. Pasy drogowe, głównie w przypadku dróg lokalnych – najczęściej nie są uregulowane pod względem prawnym i bardzo często ich położenie na mapie nie jest tożsame z położeniem w terenie.

• Czas obudzić decydentów

Opisany wyżej stan powinien budzić niepokój decydentów, bo błędy te czy braki powodują poważne konsekwencje: prawne, finansowe i społeczne (np. tysiące sporów sąsiedzkich i toczące się latami sprawy sądowe). Przypomnijmy przyjętą w 1994 r. na XX Kongresie FIG-u w Melbourne (Australia) definicję katastru nieruchomości. Jest to „*metodycznie ułożony państwowy rejestr (wykaz) danych dotyczących wszystkich wyodrębnionych prawnie w danym kraju lub okręgu gruntów, przeprowadzonych badań ich granic, obejmujący informacje umożliwiające ich jednoznaczny identyfikację w przestrzeni prawnej i fizycznej*”.

Nie ma wątpliwości, że te lekceważone u nas granice nieruchomości są w takim rejestrze najistotniejsze. Komisja FIG-u sformułowała główne założenia katastru, tj.:

- powinien umożliwiać systematyczną rejestrację pełnego stanu prawnego nieruchomości,

- powinien zastąpić dotychczas funkcjonujące instytucje (u nas EGiB i KW, czyli należałoby połączyć te dwa rejestry),

- powinno się zapewnić rozwój techniczny katastru (głównie dzięki informatyce, i to się u nas robi, ale tylko to),

- możliwa jest także ewentualna prywatyzacja katastru pod ścisłym nadzorem państwa z jednoczesnym jego samofinansowaniem (trudno powiedzieć, czy w naszym kraju to by się sprawdziło).

W wielu publikacjach spotykamy się ze stwierdzeniem, że budowa katastru nieruchomości z prawdziwego zdarzenia w Polsce się nie udaje. Moim zdaniem tak się dzieje, bo do tej pory nikt tego tematu na poważnie nie podjął. A jeśli czytamy opinię dr. Józefa Maślanki z AGH w Krakowie, że „*często dane po modernizacji ewidencji gruntów i budynków są gorszej jakości niż przed podjęciem prac*”, to nóż w kieszeni sam się otwiera. Nie wierzę, że pan doktor wyraził taką opinię, nie mając na to twardych dowodów. Jeszcze raz podkreślam, że moim zdaniem modernizacja bez sprawdzenia i poprawienia przebiegu granic nieruchomości nie

jest modernizacją (w następnym artykule opiszę taki przypadek).

Ostatnio głośno dyskutuje się na temat fotograficznej metody lansowanej do poprawienia błędnych granic. Jako tradycjonalista i realista nie jestem w stanie poprzeć tej metody, chyba że jakiś entuzjasta udowodni mi jej przydatność. Musiałby zaprosić mnie na kilka dni w teren i wykonać na większym obszarze prace tradycyjnie, a następnie metodą foto. Jeśli wyniki będą zgodne (oczywiście w granicach dopuszczalnych błędów), to jest szansa, że mnie przekona. A może któryś z młodych naukowców podejmie temat i dzięki temu obroni ciekawą pracę doktorską?

W niektórych krajach Unii Europejskiej – mimo posiadania zupełnie przywoitego katastru – ustalono, że ze względu na znacznie wyższe obecnie niż kilkadziesiąt lat temu dokładności pomiarów (sprzętu) wszystkie granice będą powtórnie sukcesywnie ustalane i mierzone oraz wprowadzane do katastru. Jest to bardzo racjonalny i mądry pomysł, nad którym warto się zastanowić i u nas.

• Podsumowanie i wnioski

Sądzę, że przyszła pora, aby ten ważny rejestr publiczny, jakim jest ewidencja gruntów i budynków, przekształcić w kataster nieruchomości, ale nie przez samą zmianę nazwy, tylko przez wprowadzenie nowej jakości. A nowa jakość katastru to rewizja treści (chyba obecnie chcemy zbierać za dużo informacji, np. o budynkach, co jest nieracjonalne, zbyt kosztowne i zbędne), spójność procedur jego zakładania i bieżącej aktualizacji, a także zapewnienie odpowiednich środków. Moim zdaniem finansowanie powinno zostać podzielone pomiędzy Skarb Państwa oraz właścicieli, władających, wieczystych użytkowników i zarządców nieruchomości. Za zaniedbania dotyczące aktualizacji katastru powinny być ustalone rygorystyczne sankcje.

W związku z tym proponuję powołanie grupy ekspertów, którzy opracują szczegółowe zasady utworzenia polskiego katastru nieruchomości. Ponadto grupa kompetentnych prawników przy współpracy z grupą ekspertów powinna opracować odpowiednie przepisy (rozdział do ustawy *Pgik* oraz rozporządzenie wykonawcze). Z kolei Główny Geodeta Kraju powinien wspólnie z geodetami powiatowymi opracować harmonogram prac modernizacyjnych dla całego kraju, łącznie z ustaleniem zasad finansowania.

Jeśli natomiast chodzi o szczegóły samej instytucji katastru, proponuję:

1. Przyjęcie zasady, że w ramach modernizacji mierzymy wszystkie grani-

ce działek ewidencyjnych. Natomiast ustalamy z udziałem stron wszystkie te granice, które nie mają obecnie statusu granic ustalonych według stanu prawnego. Do przepisów w prowadzamy nową uproszczoną procedurę ustalenia tych granic, która usankcjonuje je jako ustalone według stanu prawnego. Propozycje takiego rozwiązania opisałem w GEODECIE 1/2016 w artykule pt. „Rozgraniczenie bez decyzji”.

2. Przy podziałach nieruchomości dla przyjmowanych granic dzielonych nieruchomości stosujemy taką samą procedurę jak w pkt 1.

3. Wprowadzamy do przepisów znak konwencjonalny, którym będziemy oznaczali na mapach i w bazach danych wszystkie punkty załamania gra-

nic nieruchomości ustalonych według stanu prawnego.

4. Konieczne jest także ustalenie w przepisach jednoznacznych zasad czuwania przez geodetów powiatowych nad bieżącą aktualizacją katastru. Powinni oni otrzymać odpowiednie instrumenty do wyegzekwowania tej aktualizacji.

5. Należy jednoznacznie ustalić, jakie obowiązki związane z dostarczeniem danych o bieżących zmianach do katastru mają właściciele nieruchomości, wieczysci użytkownicy, władający i zarządcy.

6. Trzeba też rozważyć, czy osoby wymienione w pkt 5 powinny w jakimś stopniu uczestniczyć w kosztach prowadzenia katastru. A może lepszym rozwiązaniem byłby odpis 1 lub 2% podatku od nieruchomości na rzecz aktualizacji katastru.

7. Do czasu przeprowadzenia przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w pełnowartościowy kataster nieruchomości przed wydaniem wyrysów i wypisu z ewidencji do księgi wieczystej lub innych celów należy sprawdzić jakość granic. A jeśli są one błędne lub mało dokładne, należy je poprawić w trybie opisanym w pkt 1. Taka regulacja powinna znaleźć się w przepisach.

Bogdan Grzechnik

twórca stałych uprawnień i pierwszy przewodniczący Komisji Kwalifikacyjnej w 1984 roku, doświadczony pracownik administracji geodezyjnej, w tym szczebla centralnego, wykonawca wielu prac, współwłaściciel firmy geodezyjno-prawnej Grunt, społecznik, aktywny działacz SGP oraz GIG, której wiele lat prezesował

Uzupełnienie artykułu nt. reformy rolnej (GEODETA 2/2017)

O mobilizacji sił mierniczych

Okazuje się, że pisząc artykuł „Sprawiedliwość nawet po 70 latach. Geodezyjne reperkusje reformy rolnej z 1944 r.”, przeczyłem krótki, ale ostry dekret z 7 października 1944 r. o mobilizacji sił mierniczych. Dziękuję kole-

gom za przypomnienie i zamieszczam jego treść poniżej.

Okazuje się, że poza określeniem „fachowy czynnik”, którego użyto w dekreście z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, miesiąc później nazwano

nas „siłami mierniczymi”. Do reformy zmobilizowano wszystkich geodetów do 60. roku życia „wraz z posiadaniem przyrządami mierniczymi”. Z art. 5 wynika, że nie było żartów, bo za odmowę udziału w tej akcji grozi-

ły dwa lata odsiadki i nawet 5 lat utraty prawa wykonywania zawodu. Prawdopodobnie w pośpiechu zapomniano o tej „drobnej” sprawie w pierwszym dekreście i dlatego konieczny był drugi.

Bogdan Grzechnik

DEKRET POLSKIEGO KOMITETU WYZWOLENIA NARODOWEGO

z dnia 7 października 1944 r.

o mobilizacji sił mierniczych.

Na podstawie ustawy Krajowej Rady Narodowej z dnia 15 sierpnia 1944 r. o tymczasowym trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz. U. R. P. Nr 1, poz. 3) — Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego postanawia a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdza, co następuje:

Art. 1. Wszystkie siły miernicze do ukończonych lat 60-ciu podlegają wraz z posiadaniem przyrządami mierniczymi mobilizacji dla wykonania dekretu o reformie rolnej.

Art. 2. Za siły miernicze w rozumieniu art. 1 uważa się:

- 1) inżynierów mierniczych,
- 2) mierniczych przysięgłych,
- 3) mierniczych, praktykantów na mierniczych przysięgłych i absolwentów szkół mierniczych, zarówno zatrudnionych w urzędach ziemskich jak i wolno praktykujących.

Art. 3. Zmobilizowane siły miernicze, jeśli nie są jeszcze pracownikami w urzędach ziemskich, będą wynagradzane według norm przewidzianych dla personelu pomiarowego wojewódzkich urzędów ziemskich.

Art. 4. Kierownik Resortu Rolnictwa i Reform Rolnych określi w drodze rozporządzenia sposób i tryb przeprowadzenia mobilizacji sił w art. 2 wymienionych.

Art. 5. Kto uchyla się od obowiązków wynikających z dekretu niniejszego oraz rozporządzeń na jego podstawie wydanych, podlega karze aresztu do lat dwóch, a ponadto orzeczona może być dodatkowo utrata prawa wykonywania zawodu na czas do lat pięciu. Do orzekania właściwe są sądy grodzkie.

Art. 6. Wykonanie niniejszego dekretu porucza się Kierownikom Resortów: Rolnictwa i Reform Rolnych i Sprawiedliwości.

Art. 7. Dekret niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Przewodniczący Krajowej
Rady Narodowej: *Bolesław Bierut*

Przewodniczący Polskiego Komitetu
Wyzwolenia Narodowego:

Edward Bolesław Osóbka-Morawski

Kierownik Resortu Rolnictwa
i Reform Rolnych:

Andrzej Witos