



Osobliwości polskiego katastru oraz problemy jego modernizacji

KAROL SZELIGA

W mojej ocenie brak jest symptomów wskazujących na rychłe przełamanie trwającego od lat impasu katastralnego. Przyczyn tego stanu rzeczy upatruję w tym, że nauka nie potrafiła dotąd zweryfikować funkcjonującej niezmiennie od dziesięcioleci hierarchii problemów geodezyjnych. Teza, iż kataster – i w ogólności pomiary szczegółowe – należą dziś do najistotniejszych i najtrudniejszych dziedzin współczesnej geodezji, w odbiorze znakomitej większości naszego środowiska jest nie do przyjęcia. A przecież w żadnej innej dziedzinie geodezja nie okazała się tak „niereformowalna” w aspekcie jej transformacji do technologii informatycznej.

Funkcjonujący w Polsce kataster powstał według kanonów geodezyjnej sztuki inżynierskiej okresu międzywojennego. Pewne elementy przedwojennej szkoły katastralnej zostały zmodyfikowane, jednak bez naruszenia jej zasad fundamentalnych. Najistotniejsza zmiana dotyczyła reguł ustalania stanu posiadania zarówno w odniesieniu do osób jako podmiotów prawa rzeczowego, jak i do granic gruntów. Wprowadzono – jako generalną zasadę – rejestrację stanu faktycznego posiadania z pominięciem stanu prawnego.

Rozwiązanie to – wprawdzie znakomicie upraszczające pomiary katastralne – mogło być przyjęte jedynie dzięki obowiązującej wówczas doktrynie ideologicznej, wedle której prywatną własność gruntów (nieruchomości) należało traktować jako relikט minionej epoki (czytaj: kapitalizmu). Zróżnicowane są reperkusje tej formuły dla poszczególnych – historycznie ukształtowanych – części kraju, generalnie według podziału porozbiorowego (np. wzajemna rozbieżność granic działek katastralnych i prawnych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego jest niewspółmiernie większa niż w byłym zaborze pruskim).

O dziwo, instytucja ksiąg wieczystych była jakoś tolerowana w PRL, z zachowaniem jej formy ukształtowanej w okresie przedwojennym. Znamienne jest przy tym, iż z jednej strony przy zakładaniu katastru nie uwzględniano stanu prawnego wykazanego w księgach wieczystych („nie badano” ich), z drugiej zaś strony – podstawę podziałów nieruchomości, obrotu ziemią (nieruchomościami), wywłaszczenia itp. procedur stanowiły księgi wieczyste.

Dodatkowego kolorytu omawianej sytuacji nadała ustawa z 1971 r. *o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych*, mocą której w określonym dniu miliony ówczesnych posiadaczy gruntów rolnych (jedyny warunek: posiadanie ponad 0,2 hektara użytków rolnych) stały się ich właścicielami, w granicach katastralnych, przy całkowitym pominięciu stanu prawnego figurującego w księgach wieczystych. I nie dość tego, wydane w trybie teże ustawy *akty własności zie-*

mi stanowiły podstawę urządzenia – na koszt państwa – ksiąg wieczystych na odnośne grunty, oczywiście w ich granicach katastralnych.

W tej sytuacji funkcjonują równoległe dwie instytucje, których domeną są grunty (nieruchomości) – kataster (oficjalnie: ewidencja gruntów i budynków) oraz księgi wieczyste. Ich funkcje w państwie są prawnie uregulowane z jednej strony – przepisami dekretu z 11 października 1946 r. *Prawo o księgach wieczystych i hipotece* oraz ustawy z 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*, a z drugiej strony – przepisami dekretu z 2 lutego 1955 r. *o ewidencji gruntów i budynków* oraz ustawy z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

Z uwagi na to, że funkcje realizowane przez obydwie te instytucje pokrywają się w części dotyczącej rejestracji prawa rzeczowego na gruntach (nieruchomościach), obowiązują w tej mierze odpowiednie, ustawowo ustanowione priorytety, a mianowicie o stronie przedmiotowej rozstrzyga stan wykazany w katastrze, zaś o stronie podmiotowej – zapis w księdze wieczystej. Jest to – w mojej ocenie – sytuacja dość osobliwa przede wszystkim dlatego, że – jak wspomniałem – kataster był zakładany według stanu faktycznego posiadania, a nie według stanu prawnego. Mimo to obydwie te instytucje wypełniały (jakoś) swoje zadania w okresie gospodarki centralnie zarządzanej.

Przełom ustrojowy zapoczątkowany w 1989 r., a szczególnie przywrócenie

gruntom (nieruchomościom) ich rzeczywistej (rynkowej) wartości, wywołał konieczność modyfikacji katastru. Generalnie, stan „władania” – kuriozalną formę prawa rzeczowego, nie funkcjonującą w żadnej wersji kodeksu cywilnego okresu PRL – należy zastąpić formą oficjalną. Ale dotyczy to nie tylko strony podmiotowej; pociąga to bowiem określone skutki w odniesieniu do przedmiotu prawa rzeczowego, w szczególności do granic gruntów, co z kolei wiąże się z koniecznością wydatkowania olbrzymich środków finansowych na niezbędne pomiary geodezyjne.

Równoległe z powyższym problemem transformacji katastru do oficjalnych (zgodnych z kodeksem cywilnym) kategorii prawa rzeczowego pojawił się problem technologiczny, a mianowicie konieczność zastąpienia dotychczasowej „technologii” katastru w postaci ręcznie opracowywanych map, rejestrów, wykazów itp. dokumentów – technologią informatyczną. Postęp technologiczny, utożsamiany zwykle z przemianami pozytywnymi, w przypadku polskiego katastru okazuje się – wbrew oczekiwaniom – czynnikiem komplikującym jego modernizację.

Czynione od 1989 r. próby modernizacji katastru, zmierzające do dostosowania go do wymogów gospodarki rynkowej, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Świadczą o tym m.in. następujące fakty:

- opracowanie przepisów wykonawczych do *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* dotyczących katastru trwało zbyt długo: na pierwszą ich wersję trzeba było czekać 7 lat (1989-96 r.),
- instrukcji technicznej katastru ciągle brak,
- w ocenie rządu problemy katastralne nabrzmiały do tego stopnia, że w celu ich rozwiązania premier zmuszony był powołać w 1999 r. międzyresortowy Zespół ds. Opracowania i Koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego; wartość merytoryczna opracowanego programu (opatrzonego datą 5 lutego 2001 r.) to odrębne zagadnienie, które pozostawiam bez komentarza, niemniej rezultaty dokonania tego Zespołu nie znalazły jak dotąd dostrzegalnego przełożenia na działania praktyczne.

W mojej ocenie brak jest symptomów wskazujących na rychłe przełamanie trwającego od lat impasu katastralnego. Przyczyn tego stanu rzeczy upatruję w tym, że nauka nie potrafiła dotąd zwerfikować funkcjonującej niezmiennie od

dziesięcioleci hierarchii problemów geodezyjnych. Teza, iż kataster – i w ogólności pomiary szczegółowe – należą dziś do najistotniejszych i najtrudniejszych dziedzin współczesnej geodezji, w odbiorze znakomitej większości naszego środowiska jest nie do przyjęcia. A przecież w żadnej innej dziedzinie geodezja nie okazała się tak „niereformowalna” w aspekcie jej transformacji do technologii informatycznej. Za taką oceną przemawiają m.in. następujące fakty:

- wspomniany regres w modernizacji katastru;
- nieskuteczność działań zmierzających do informatyzacji ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- sposób dostosowania do współczesnej technologii dotychczasowych instrukcji technicznych – opracowanych dla „technologii” bazującej na taśmie stalowej, mechanicznym arytmometrze i mapie papierowej – polegający na nadaniu im nazwy „standardy ...”.

Wywołuje to szereg negatywnych skutków, które poprzez mechanizm sprzężenia zwrotnego prowadzą do swego rodzaju sytuacji patowej. Znajduje to swój wyraz m.in. w następujących faktach:

- dydaktyka akademicka nie zapewnia dostatecznej wiedzy i umiejętności inżynierskich w tej dziedzinie, co sprawia, że kwalifikacje zawodowe w głównej mierze zdobywa się poprzez poddanie się procedurze terminowania u mistrza, który wcześniej posiadał tę „tajemną wiedzę” tą samą drogą; uczelnie techniczne ciągle nie potrafią zaradzić ukształtowanej w okresie powojennym wielce niekorzystnej sytuacji polegającej na tym, że zawodu inżyniera z reguły uczą ci, którzy nigdy go nie uprawiali;
- generalną zasadą metodową kwalifikacji inżynierskich stosowaną w praktyce katastralnej jest traktowanie każdego z rozwiązywanych zadań na zasadzie przypadku szczególnego;
- nie wykreowano dotąd właściwego kierunku badawczego nad modernizacją katastru, czego główną przyczyną są trudności w wyzbyciu się stereotypów w sposobie myślenia; np. znakomita większość naszego środowiska z jednej strony nie jest w stanie dostrzec możliwości zapisu stanu prawnego nieruchomości wyłącznie w języku matematyki, z drugiej zaś – wierzy w realność pełnej informatyzacji katastru;
- dyskusja naukowa jest wypierana przez formułę właściwą sporom ideolo-

gicznym, rozszerza się zjawisko popularyzmu naukowego, tradycyjne wartości naukowe zbyt często przegrywają ze zwykłą życiową zaradnością, co łącznie prowadzi do tego, że mechanizm finansowania nauki nie zawsze potrafi oddzielić projekty wartościowe od pomysłów z pogranicza bełkotu naukowego, którego siła przebiccia – w świetle przydzielanych środków finansowych – rośnie niepomierne;

■ utrzymywane niezmiennie od dziesięcioleci pewne zasady doktrynalne naszej dyscypliny w obecnej rzeczywistości stawiają niekiedy nasz zawód w niekorzystnym świetle, np. opacznie dziś interpretowana doktryna jednolitości opracowań geodezyjnych odniesiona do pomiarów katastralnych sprawia, że obowiązuje jeden standard dokładności na całym obszarze kraju (np. ten sam w Warszawie co na Ścianie Wschodniej) mimo znaczącego zróżnicowania cen gruntów (odpowiednio: kilka tysięcy dolarów i poniżej 0,1 dolara za metr kwadratowy).

Spróbujmy na tle powyższych uwag i opinii sformułować – na zasadzie reasumpcji – istotę osobliwości polskiego katastru oraz przyczyny impasu w jego modernizacji:

1. Kluczową osobliwością polskiego katastru jest to, że granice katastralne, granice prawne (według ksiąg wieczystych) oraz granice fizyczne na gruncie (wynikające z zagospodarowania terenu) nie są tożsame.
2. Umiejętność rozwiązywania zadań praktycznych w tej trudnej sytuacji jest domeną praktyków; jest swego rodzaju rzemiosłem (w pozytywnym rozumieniu tego określenia), którego – jak dotąd – nie jest w stanie nauczyć żadna szkoła.
3. Brak jest pełnego naukowego opracowania problematyki katastralnej, w konsekwencji czego brakuje też wizji jego modernizacji opartej na przesłankach naukowych.
4. Technologia informatyczna ciągle pozostaje poza możliwościami jej wykorzystania jako narzędzia modernizacji katastru. Dominujące stereotypy nie pozwalają dostrzec znaczenia formalizmu, bez którego, tj. bez opisanego instytucji katastru w języku matematyki, nie jest możliwa efektywna jego transformacja do technologii informatycznej.

Dr hab. Karol Szeliga, profesor Instytutu Geodezji i Kartografii, jest specjalistą w zakresie katastru.

Artykuł był publikowany w materiałach XII Konferencji PTIP, Warszawa, 17 maja