

W kolejnej redakcyjnej dyskusji kontynuujemy tematykę katastru nieruchomości. Zaproszeni goście mówią o optymalnej organizacji katastru, konieczności jego standaryzacji oraz instrukcji technicznej G-5

# ...i wiele zostało do zrobienia

**W rozmowie udział wzięli: Bogdan Grzechnik, dr Jan Konieczny, Tadeusz Kościuk, Włodzimierz Kunach, Zenon Marzec, prof. Wojciech Pachelski, prof. Karol Szeliga, Stanisław Wudarski, Stanisław Zaremba i prowadzący Zbigniew Leszczewicz.**

**ZBIGNIEW LESZCZEWICZ:** Podczas poprzedniego spotkania doszliśmy do wniosku, że regulacja prawna katastru nie jest najdoskonalsza. Jak zatem wygląda organizacja katastru na tle dotychczasowych przepisów i co z tego wynika na przyszłość? Planowana jest reforma administracji z nowym podziałem, może na powiaty... Co zmiany te oznaczają dla katastru?



**BOGDAN GRZECHNIK:** W ostatnim okresie ewidencją gruntów, czyli katastrem – nazywajmy go już po nowemu – zajmowały się urzędy rejonowe, bo jest to zadanie administracji rządowej. Urzędy rejonowe miały prawo przekazać na zasadzie porozumień swoje zadania urzędom gmin. W wielu przypadkach tak się stało i gminy prowadzą te sprawy jako zadania powierzone na zasadzie porozumień. Nadzór

nad całą procedurą sprawują wydziały geodezji i gospodarki gruntami urzędów wojewódzkich i GUGiK. Jakie są mankamenty tej organizacji? Moje doświadczenia jako wykonawcy – zdobyte podczas kontroli na zlecenie Ministerstwa Administracji sześciu województw

– nie są dobre. Kontrolowaliśmy ośrodki dokumentacji, urzędy rejonowe, które prowadziły ewidencję gruntów, a także urzędy gmin, którym zadanie to zostało powierzone. W wielu przypadkach urzędy rejonowe, nie związane bezpośrednio z terenem, za bardzo się tym tematem nie przejmowały (np. w jednym z rejonów w Częstochowie przez dwa lata w ogóle nie były wprowadzane zmiany do ewidencji). Trochę lepiej wyglądała sytuacja w gminach, chociaż też nie zawsze. Gminy, wykonując to zadanie jako powierzone, bieżące prowadzenie często musiały finansować z własnych środków. Wprawdzie na modernizację ewidencji uzyskiwały środki z urzędów rejonowych, ale nigdy nie było wiadomo, ile tych środków będzie. Kontrole wykazały, że w sumie nieźle to wychodziło w większych gminach, a prawdę powiedziawszy w miastach, gdzie jest baza (pieniądze, kadra, lokale i oprzyrządowanie). W moim przekonaniu, a doskonale jeszcze pamiętam powiaty, to na pewno w powiecie grodzkim można prowadzić takie zadanie prawidłowo. W małych gminach bywa różnie – czasami urlop jedynej osoby, która się tym zajmuje, wszystko dezorganizuje. Dlatego dobrze byłoby, gdyby ta nowa organizacja geodezji była podobna do proponowanej przez nas na zjeździe Stowarzyszenia Geodetów Polskich. Kataster nieruchomości i inne zadania związane z działalnością geodezyjną prowadziłyby wówczas – jako zadania własne – powiaty.

**JAN KONIECZNY:** Kataster jako zadanie własne – z jakich środków?

**B. GRZECHNIK:** Z puli podatku katastralnego część pieniędzy powinna być poświęcona na prowadzenie katastru. Dawanie pieniędzy z budżetu państwa niestety nie zda egzaminu. Może to być także zadanie powierzone, ale muszą je prowadzić powiaty.

**STANISŁAW WUDARSKI:** Czasy się zmieniły i wyraźnie widać większe zainteresowanie gmin wiarygodną informacją z ewidencji, bo wpływy z podatków nie są im obojętne. W tej chwili możliwości rozwojowe gminy zależą od środków, jakimi dysponuje. Z praktyki naszej firmy wynika (a prowadzimy ją na terenie całego kraju), że w gminach wiejskich obsługa geodezyjna kuleje. Na wejście w in-

formatykę mała gmina nie może liczyć. Dopiero obszar, który obejmuje ok. 100 tys. mieszkańców, może dysponować fachową obsadą personalną i funduszami na zakup komputerów i oprogramowania. 100 tys. mieszkańców wychodzi z dzielenia ok. 40 mln. Polaków na ok. 400 powiatów (300 powiatów ziemskich i ok. 100 miast). Taki obszar można już sensownie obsługiwać od strony informatycznej.

**WŁODZIMIERZ KUNACH:** Zgadzam się z Panem Grzechnikiem, że powiat jest jednostką najlepszą do prowadzenia katastru, bowiem powiat grodzki (miasto wydzielone z powiatów) doskonale sobie poradzi, natomiast powiat ziemski, który agreguje kilka gmin, również zgromadzi wystarczający potencjał, by temu podobać. Byłbym za tym, żeby samorząd finansował kataster, natomiast Główny Geodeta Kraju powinien narzucić standard, który musi być przestrzegany.



**ZENON MARZEC:** Omówienie organizacji obecnie działającego katastru ma nam pomóc wyciągnąć wnioski na przyszłość. Chciałbym więc wrócić do tego, że dotychczas tylko część informacji ewidencyjnej znajdowała się na poziomie gminy, a mianowicie rejestr gruntów i jakaś tam mapa (była albo i nie). Natomiast bardzo ważna część kartograficzna, czyli mapa zasadnicza, była gdzie indziej. Wyczynialiśmy najrozmaitsze ewolucje, żeby to jakoś połączyć. Trzeba było krążyć między ewidencją i ośrodkiem dokumentacji i tak naprawdę nie było wiadomo, czy zmiany zostały do ewidencji wprowadzone. Stawiam więc zasadniczy postulat, że to musi być w jednym miejscu. Popieram też wniosek, że kataster powinien być w po-



wiecie, a co za tym idzie i zasób tam powinien się znaleźć. Kto to będzie finansował? Założenie katastru musi być, moim zdaniem, finansowane z budżetu państwa, ze specjalnie na ten cel uruchomionych środków, natomiast prowadzenie powinno odbywać się na zasadzie samofinansowania. Zestaw informacji jest bardzo duży i cenny i każdy, kto będzie z niego korzystał, powinien za to zapłacić, poczynawszy od fiskusa. Dotychczas często zdarzało się, że nasi koledzy w gminie nie chcieli tych danych udostępniać, twierdząc, że są one tajne, chociaż w ustawie było napisane, że informacje są jawne i udziela się ich bezpłatnie. „Bezpłatnie” – trzeba jak najszybciej wykreślić i należałoby dążyć do samofinansowania katastru.

**STANISŁAW ZAREMBA:** Skąd bierze się bałagan w przepisach? Po pierwsze, ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne* doczekała się rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów dopiero w ubie-

głym roku. Ja wyrażam opinię, że gdyby zamienić słowo „ewidencja” na „kataster gruntów i budynków”, to rozporządzenie już właściwie daje przepis na założenie katastru i jego prowadzenie. Z czym rozporządzenie się borykało? Po pierwsze, z problemem, jak pogodzić formułę technicznego prowadzenia z formułą administrowania tymże zasobem informacyjnym. Z jednej strony organ administracji rządowej, prowadzący ewidencję, który ma proces decyzyjny ograniczony innymi przepisami, a z drugiej strony wojewódzkie ośrodki dokumentacji ustanowione po to, by prowadzić obsługę techniczną państwowego zasobu geodezyjno-kartograficznego, w skład którego wchodzi także kataster. Koordynację tych procesów powierza się wojewodzie.



Nic gorszego. Kataster na pewno musi być w jednym miejscu. Ja nie mówię o informacji katastralnej zawartej w mapie, bo to jest oczywiste, natomiast myślę o pozostałych informacjach. I kolejny przykład – ustawa z 17 maja 1990 r. *o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminne i organy administracji rządowej* wprowadziła bałagan absolutny, bo jeden z kompetencji skorzystał, a drugi nie. Dla katastru na pewno nie było to działanie pozytywne. Wreszcie ustawa z 24 listopada 1995 r. *o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach publicznych*, która stanowi odrębny problem. Znaczna część miast nie jest odpowiednio przygotowana do poprowadzenia katastru w sposób należyty, gwarantując jego unowocześnienie oraz poprawną obsługę użytkowników. Jest to związane z niskim priorytetem przydziału środków finansowych w ogromie potrzeb samorządowych. Jestem za następującym wariantem organizacji katastru: służba specjalna, zespolona, organ o właściwości szczególnej z góry do dołu. Ma to być ulokowane od GGK, poprzez geodetę wojewódzkiego, do geodety powiatowego. Zdaję sobie sprawę z tego, że posługuję się wariantem idealnym i będą trudności w jego realizacji. Jeśli chodzi o funkcje, to jestem zwolennikiem katastru dwuzadaniowego (funkcja prawna i fiskalna). Jak można sobie wyobrazić realizację tych funkcji, gdy będzie on ulokowany swobodnie w samorządach? Natomiast procedury wykorzystania podatku katastralnego powinny być w rękach gmin, bo to one będą gospodarzami i według swoich parametrów sterować będą wpływami i wydatkami.

**KAROL SZELIGA:** Różnica zdań w naszym środowisku wynika stąd, że prowadzenie katastru utożsamia się z wykorzystaniem danych katastralnych. Jest to spowodowane wciąż pokutującym myśleniem w kategoriach technologii katastru z XIX w., kiedy to dostęp do danych katastralnych mógł być realizowany jedynie poprzez fizyczny dostęp do opasłych tomów. Dzisiaj samorząd powinien bronić się przed prowadzeniem katastru,



bo to oznacza obowiązki, natomiast może z niego korzystać i rozbudowywać go o dowolne informacje. Strasznie byłby naiwny, gdyby chciał to „zagarnąć”.

Czy kataster to jest biznes, czy przede wszystkim powinność państwa wobec obywateli? Ja sądzę, że państwo obok obowiązku zapewnienia funkcjonowania takich instytucji, jak wymiar sprawiedliwości, edukacja czy usługi pocztowe, musi również zapewnić jakiś system informacyjny, funkcjonujący w ramach instytucji katastru, za pomocą którego będzie mogło realizować politykę...

**TADEUSZ KOŚCIUK:** ...rzetelność podatków...

**K. SZELIGA:** ...między innymi. Kataster to instytucja ustanowiona na poziomie ustaw. Musi on być na tyle wiarygodny, aby np. można było na jego podstawie wymierzyć obywatelowi podatek. Jego wiarygodność nie może być uzależniona od zasobności kasy burmistrza czy wójta. W imię czego chcemy obniżyć status instytucji katastru? W wielu wypowiedziach można doszukać się kontekstu, że kataster to zbiór informacji, na których można robić interes. Otóż nie, jest to instytucja państwowa, która musi spełniać pewne zadania dla państwa i obywateli. Zadaniem państwa jest zapewnienie środków na sprawne funkcjonowanie tej instytucji.

**W. KUNACH:** Jeśli samorząd zapłaci za dane katastralne, to będzie chciał sprzedać informacje źródłowe do aktualizacji.

**K. SZELIGA:** Danych katastralnych nie można traktować wyłącznie jako towaru, ale przede wszystkim jako element funkcjonowania instytucji pn. „kataster”. Bo np. jednym z zadań tej instytucji jest dostarczenie na rzecz instytucji ksiąg wieczystych danych dotyczących oznaczenia nieruchomości. A wynika to stąd, że kataster jest jedyną instytucją w państwie, która może zagwarantować „szczerłość” tych danych w przestrzeni całego kraju.

**J. KONIECZNY:** W poprzedniej rundzie dyskusyjnej mówiliśmy, że kataster w Polsce nie istnieje. Dlatego wynikający z dotychczas obowiązujących przepisów schemat organizacyjny, scharakteryzowany przez kolegę Grzechnika, dotyczy wyłącznie ewidencji gruntów. W Polsce powojennej (w 1947 r.) przyjęta została *Ustawa o katastrze gruntowym i budynkowym*, której założeniem było wprowadzenie jednolitego dla całego kraju katastru nieruchomości gwarantującego prawa własności nieruchomości ich właścicielom. W tym samym okresie umocnił się w Polsce system stalinowski, który bynajmniej nie gwarantował tych praw. Ze względów doktrynalnych nie mogły więc pojawić się przepisy wykonawcze do tej, znakomitej w swej treści, ustawy katastralnej, a na jej miejsce powstał substytut socjalistyczny w postaci dekretu o ewidencji gruntów, której celem było między innymi stworzenie rejestru podatników. Zasada ta z niewielkimi modyfikacjami obowiązuje do dziś. Dowodzi to, że schemat organizacyjny ewidencji gruntów działającej na podstawie dotychczasowych przepisów nie może być w żadnym razie utożsamiany z nowoczesnym katastem, o kształcie którego dyskutujemy.

**WOJCIECH PACHELSKI:** Czuję się trochę przytłoczony argumentami padającymi w dzisiejszej dyskusji, ale nie powinniśmy chyba wkraczać w kompetencje użytkowników katastru, definiując np., czy to rząd czy samorząd ma inkasować podatki. Druga

sprawa, to chciałbym, na pewno dość jednostronnie, spojrzeć na kataster jako na przedsięwzięcie inżynierskie, w które są zaangażowane cztery strony: inwestor, projektant, wykonawca i użytkownik. Moja jednostronność polega na roli projektanta katastru jako systemu informatycznego, bo tym się zajmowałem. Moim zdaniem podporządkowanie katastru organom rządowym implikowałoby jego złożoną, hierarchiczną strukturę – pionową i nieefektywną. Stanowiłoby to istotną przeszkodę w zapewnieniu „sprawności informacyjnej”. W rezultacie prowadziłyby to do zastąpienia rozwoju katastru jego stagnacją. Kataster nie może być systemem zamkniętym, np. powołanym na jedną epokę, lecz musi rozwijać się przyciągając inne systemy informacyjne. Alternatywna struktura katastru, wynikająca z podporządkowania go organom samorządowym, byłaby strukturą modułową – poziomą, która zapewniałaby poziomy przepływ danych i opierałaby się na wielu równoważnych i niezależnych komórkach, podporządkowanych oczywiście pewnym obligatoryjnym funkcjom narzuconym przez organy rządowe. Taki rozwój dostosowany byłby do aktualnych warunków i potrzeb danego regionu. Jak taki kataster miałby funkcjonować? Nieodzowna byłaby unifikacja struktur i treści baz danych poprzez pewne standardowe rozwiązania wzorcowe.

**J. KONIECZNY:** Nowe koncepcje katastralne nie mogą opierać się wyłącznie na najgenialniejszych nawet pomysłach kolegów geodetów, jeśli nie będą one uwzględniały potrzeb i oczekiwań przyszłych użytkowników informacji i danych katastralnych. Podzielał w pełni systemowe podejście do katastru jako dużego, żeby nie powiedzieć ogromnego, ogólnokrajowego projektu katastralnego, zaprezentowane przez Pana Profesora Pachelskiego. Reforma administracyjna państwa wytycza dwie bazowe funkcje katastru, wymieniane przez kolegów w tej dyskusji, z którymi i ja się zgadzam, a mianowicie funkcję fiskalną i prawną. Obie te dziedziny, jako najbardziej zainteresowane aktualnymi danymi, będą z konieczności musiały przyjąć na siebie ciężar i zadania inwestora przyszłego numerycznego katastru nieruchomości, określając zakres tego przedsięwzięcia w postaci ustawy o katastrze nieruchomości.

Następnie powstać muszą przepisy wykonawcze, które będą wytyczną dla inwestora i projektanta do tworzenia ogólnokrajowego systemu katastralnego w Polsce. Będą one uwzględniały wszystkie możliwe relacje pomiędzy danymi gromadzonymi w katastralnych bazach danych, zachodzące pomiędzy przedmiotem (nieruchomością), podmiotem (właścicielem) i wartością nieruchomości. Zgadzam się również z poglądem większości kolegów, że optymalną jednostką terytorialną katastru będzie projektowany powiat samorządowy. Powiaty bowiem i współpracujące z powiatami gminy będą głównymi odbiorcami informacji katastralnej. Tak więc zarządzanie lokalną rozproszoną bazą danych numerycznego katastru nieruchomości będzie się odbywało na szczeblu powiatu. Wykonawcy lub ci, którzy będą zakładali bazy danych numerycznego katastru nieruchomości, będą wylaniani w drodze przetargów publicznych głównie z grona wykonawstwa geodezyjnego, z założeniem jednak najszerszego wykorzystania istniejącego, aktualnego zasobu ewidencji gruntów i budynków

**T. KOŚCIUK:** Myślę, że zaczynaliśmy „ciągać taśmę” mniej więcej w tym samym czasie, a więc razem zacieraaliśmy katastry austriackie, pruskie i robiliśmy ewidencje gruntów. Nawiasem mó-

**Dotychczas tylko część informacji ewidencyjnej znajdowała się na poziomie gminy. Natomiast mapa zasadnicza była gdzie indziej. Stawiam więc zasadniczy postulat, że to musi być w jednym miejscu. A ponieważ kataster powinien być w powiecie, to i zasób tam powinien się znaleźć.**



więc, nie przypominam sobie, żeby kataster w Austrii czy w Prusach prowadzony był lokalnie. Natomiast później z ewidencji gruntów zaczęliśmy dochodzić do katastru, ale po drodze mieliśmy cały szereg różnych aktów formalnoprawnych, na które musieliśmy długo czekać. Chciałbym, żebyśmy czuli ten temat w aspekcie historycznym.

Wcale nie jest też powiedziane, że system podatkowy powstanie z naszej mozolnie wypracowanej informacji w wielozadaniowym katastrze. Jeden ruch ministra finansów może stworzyć sytuację wręcz podbramkową. Jeśli pójdzie to systemem oświadczeń podatkowych, to możemy stanąć przed koniecznością zrealizowania całości opracowania w ciągu dwóch lat. I to jest możliwe do wykonania. Jeśli nie zrobimy tego my, zbagażem naszych doświadczeń, to ktoś nas może wyprzedzić (a będzie to rynek europejski, nie tylko polski). Popatrzmy teraz przez pryzmat tych zadań na płaszczyźnie organizacyjnej. Myślę, że powinniśmy już w samorządach zacząć przewidywać pewne rzeczy. Czy to nie będzie gra samorządów rynkowych? To jest błąd naszego rozporządzenia, bo powinno już teraz być elastyczne: ile wójt wkłada, tyle powinien z katastru wyjąć. Nie wiem, czy ewidencja nie zostanie powierzona samorządom. Jak się rozmawia z samorządowcami, to w podtekście jest fundusz gospodarki zasobem geodezyjnym. Czy gdyby nie ten fundusz, to ewidencja gruntów byłaby tak „chodliwym towarem”?

**S. WUDARSKI:** Dla mnie istotna jest odpowiedź na pytanie, kto ewidencję gruntów będzie prowadził rzetelnie. Samorządowcy wgmnie szczególnie są zainteresowani tym, żeby informacje uaktualnić, i robią wielki wysiłek, żeby na ten cel dać dużo pieniędzy. Zależy im na dwóch rzeczach: podatkach (np. podatek od powierzchni gospodarczej jest 28 razy większy niż od powierzchni mieszkalnej, więc jest się o co bić) i aktualnej informacji o stanie posiadania dla prowadzenia gospodarki gruntami.

**W. KUNACH:** W sierpniu tego roku prezydent podpisał ustawę, która zamienia wieczyste użytkowanie na własność – idziemy w kierunku kurczenia się sektorów własności państwowej i komunalnej. Jeśli w ustawie kompetencyjnej, o której mówiliśmy, gospodarka przestrzenną jest domeną samorządu, to podziały nieruchomości są elementem realizacji planu zagospodarowania przestrzennego. A żeby samorząd mógł gospodarzyć przestrzenią, musi mieć informację z ewidencji *on-line*. Przyznanie katastru samorządom miejskim jest tylko obejściem niedoinwestowania. Obecnie panuje bałagan w przepisach. Ja na razie nie widzę tych struktur, bo one są wyrwane z kontekstu. Ale jeżeli mamy likwidować w państwie administrację specjalną, to nie możemy iść „w poprzek”.

**B. GRZECHNIK:** Dyskutujemy tak, jakby geodezja była dziedziną, która da się zorganizować odrębnie od innych i jakby to tylko od nas zależało. Mówimy o administracji specjalnej, podczas gdy rząd deklaruje właśnie chęć jej likwidowania. Organizacja całej administracji musi być ustalona od góry do dołu. Do pewnych szufladek tej organizacji włożyć należy dziedziny, które muszą ze sobą współdziałać: planowanie przestrzenne, geodezję, gospodarkę nieruchomościami, inwestowanie, decyzje związane z warunkami i pozwoleniami na budowę itd. To się wszystko łączy i żadne państwo bez tego nie będzie dobrze działać. My zaś powinniśmy uregulować tylko pewne problemy

tematyczne geodezji. Niestety próbujemy „pakować” elementy organizacyjne do naszych przepisów merytorycznych i dlatego zaczyna się bałagan. Ale bałagan w ustawach kompetencyjnych nie wynika ze specyfiki geodezji (bo jest on we wszystkich dziedzinach), tylko z tego, że nie przemyślano tej organizacji. Powinniśmy walczyć o to, żeby w tych głównych strukturach znaleźć się w odpowiednim miejscu. O strukturach specjalnych nie ma co marzyć.

**T. KOŚCIUK:** Ze strukturami służb specjalnych jest duży ambaras. Mianowicie taki, że wiele służb chciałoby tę administrację specjalną utrzymać. Takich służb chętnych na organizację specjalną jest w tej chwili ok. 20 (w tym geodezja ze swoimi propozycjami). Przy czym służby specjalne są pomyślane jako nadzorcze, „policyjne”, które w kontekście organizacyjnym – takim jak Państwo chcecie to widzieć – nie będą funkcjonowały. Nie będzie to służba, która prowadzi kataster. Pozostaje drugi wariant, co do którego jesteśmy w części zgodni przy tym stole, że prowadzenie katastru to będzie działalność rządowa,

realizowana jako zadania zlecone samorządom powiatowym. Gdybyśmy wytłumaczyli przyszłym starostom, że kataster zostanie im zlecony do prowadzenia jako działalność rządowa, nie wiem, czy nie byłoby za tym. Zawsze lepiej być dofinansowanym i mieć zobowiązania rządowe do powierzonych czynności techniczno-prawnych, niż być zdanym tylko na własne, bliżej nie skonkretyzowane, środki samorządu powiatowego, a „pokorne cielę dwie matki ssie”.

**S. WUDARSKI:** Powołam się na Janusza Korwina-Mikke, który powiedział, że jak do rządu pójdzie 100 zł, to wróci 70, a 30 gdzieś się zapodzieje.

**S. ZAREMBA:** Zacytuję jeszcze jedną pozycję literatury – prof. Regulski w „Systemie sterowania miastem” opisał skrupulatnie wszystkie procedury planowania przestrzenną i miejsce katastru, jako systemu monitorowania tego, w jaki sposób plan jest realizowany. W związku z tym uważam, że cały proces zarządzania przestrzenią można znakomicie zorganizować poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, gdy udostępni się gminie informację, ale tylko udostępni, bo tylko do tego ta informacja jest gminie potrzebna. O problemach ekonomicznych nie rozstrzygajmy, bo mamy za mało danych. Nie ludźmy się, że tylko gmina utrzyma kataster, bo moim zdaniem właśnie gmina go nie utrzyma, w każdym razie w kraju może wyglądać to różnie. Chciałbym też odnieść się do wypowiedzi prof. Pachelskiego, który powiedział, że wystarczy narzucić właściwe standardy i dopilnować ich egzekwowania, a poziome struktury... będą sobie hulały. I tu jest problem. Rozwiązanie prezentowane przeze mnie daje możliwość wprowadzenia policji przestrzennej. Natomiast pan poszedł w kierunku rozwiązania idealnego opartego na standardach. Niedawno byłem obserwatorem standaryzacji w Warszawie. Proszę zobaczyć, jak różnią się standardy powstałe na podstawie tych samych przepisów w gminach Targówek i Mokotów. Autorzy systemów sami nie zdając sobie z tego sprawy popełniają błędy, bo muszą się podporządkować obyczajom, które panują w danej gminie.

**S. WUDARSKI:** Życie nie lubi pustki. Tak długo nie było rozporządzenia o ewidencji, że gminy musiały sobie jakoś same radzić i stać cały wachlarz rozwiązań.



**W. PACHELSKI:** Jestem daleki od tego, aby wprowadzać jakieś administracyjne ręczne sterowanie, ale równie daleki od tego, żeby dopuścić do czegoś, co pan określił, jako „hulanie różnych struktur poziomych”. Standaryzacji nie należy rozumieć jako coś, do czego projektant, wykonawca czy użytkownik systemu byłby zmuszany administracyjnie. To byłoby nawet wbrew ustawie o normalizacji obowiązującej od 1993 r. W strukturach poziomych, w modułowym rozumieniu katastru opartego na samorządach, mieści się również

jego samzarządzanie, ale oczywiście podporządkowane pewnym wymogom zewnętrznym. Nie można też wprowadzić czegoś, co pan określił jako „policja przestrzenna”.

**Z. MARZEC:** Słucham tej dyskusji i nie zgadzam się z wieloma wypowiedziami, np. że kataster prowadzony przez administrację rządową jest wysoko postawiony, a jeśli przez samorząd, to przeciwnie. Jako wieloletni urzędnik dużo wysiłku poświęciłem, żeby stworzyć administrację geodezyjną od góry do dołu. Idealną. Powiadam wam, nigdy się to nie udało i podejrzewam, że się nie uda. Prawdopodobnie będziemy musieli się zgodzić, że w samorządowym powiecie będzie i kataster, i zasób. Moim zdaniem jest to przesądzone. W sprawie organizacji administracji nikt nas nie będzie słuchał. Poza tym, biorąc udział w różnych spotkaniach na temat przepisów i ich tworzenia mówiłem, żeby w przepisach technicznych nie rozstrzygać kwestii organizacji administracji – bez skutku. Dzięki temu rozporządzenie o ewidencji gruntów jest już dzisiaj w połowie nieaktualne.

**B. GRZECHNIK:** Chcę jeszcze wrócić do odbiorców danych z katastru i ich potrzeb. Wbrew obiegowym opiniom fiskus nie jest głównym odbiorcą katastru, będzie nim co najwyżej w 20-30%. Inni odbiorcy to: właściciele, wierzycieli użytkownicy i zarządcy – w sprawach regulacji własnościowych, planiści przestrzenni, projektanci, inwestorzy, jednostki prowadzące gospodarkę nieruchomościami, jednostki statystyczne, banki, jednostki ubezpieczeniowe i wiele innych, które się pojawiają na rynku. Dla większości z tych odbiorców oprócz katastru potrzebna jest informacja z mapy zasadniczej, co jeszcze raz potwierdza, że kataster musi być prowadzony łącznie z mapą zasadniczą, w jednym systemie informatycznym i przez jedną jednostkę. Nie wolno zadań geodezyjnych dzielić na kataster i pozostałe problemy, bo przyniesie to tylko szkody.

**Z. LESZCZEWICZ:** W ten sposób doszliśmy do rozwiązań technicznych, czyli narzędzi. Czy jest potrzeba standaryzacji i co standaryzować? Co można puścić na wolny rynek?

**J. KONIECZNY:** Obecny poziom rozwoju narzędzi informatycznych stosowany w Europie Zachodniej (katastralnej) jest w pełni opanowany, narzędzia takie działają tam od wielu lat. U nas, wobec braku norm i standardów krajowych w tym zakresie, jesteśmy ciągle jeszcze na poziomie radosnej twórczości programowej narzędzi zupełnie niekompatybilnych. Sytuacja ta i u nas jest jednak do szybkiego opanowania poprzez wprowadzanie obowiązkowych norm i standardów krajowych. Ten problem nie powinien następczą żadnych trudności.

**W. PACHELSKI:** Obawiam się, że cały szereg nieporozumień bierze się stąd, że różnie pojmujemy standaryzację. Profesor Henri Aalders z Uniwersytetu w Delft w Holandii, specjalista w dziedzinie standaryzacji informacji geograficznej, w 1996 r. na konferencji PTIP w Warszawie zdefiniował standaryzację jako *proces prowadzący do stworzenia i zastosowania zestawu reguł i porozumień między wieloma potencjalnymi użytkownikami w celu stworzenia przejrzystości i jednolitości wszędzie tam, gdzie zróżnicowanie jest niepożądane*. W jednej ze swych prac również pozwoliłem sobie zdefiniować standaryzację jako *całość działań zmierzających do opracowania, rozwinięcia, adaptacji, modyfikacji, upowszechnienia pewnych wzorcowych i optymalnych rozwiązań koncepcyjnych, teoretycznych i praktycznych*. Standaryzacja nie jest więc zbiorem przepisów, które bezwzględnie muszą być przestrzegane. Standaryzacja powinna ułatwiać porozumiewanie się ludzi, a nie działać w kierunku przestrzegania odgórnie zadekretowanych przepisów. Tutaj dochodzimy do rozróżnienia pomiędzy normą i normalizacją a standardem i standaryzacją. Norma to jest pewien standard, za którym stoi przepis prawny, zatem nie wszystko, co jest standardem, musi być normą. Według mnie na przykład instrukcje K-1 i SWING są w zamierzeniu standardami. Nawiasem mówiąc, wspomniana wcześniej ustawa o normalizacji z 1993 r. mówi, że stosowanie norm w Polsce jest w zasadzie dobrowolne (art. 19). Normy i standardy działają w ten sposób, że użytkownikom opłaca się stosować.

**S. ZAREMBA:** Komu powinno się opłacać ujednoczenie katastru?

**W. PACHELSKI:** Tym, którzy chcą się z innymi porozumiewać.

**S. ZAREMBA:** Dla samorządu zupełnie nieistotne jest porozumiewanie się np. z urzędami statystycznymi.

**W. PACHELSKI:** Jeśli urząd statystyczny zechce kupić jakieś informacje od gminy, to gmina z pewnością dostarczy dane w odpowiednim standardzie.

Rozumiejąc kataster jako przedsięwzięcie inżynierskie, wyróżnimy w nim fazę projektowania. Żeby ten projekt można było zrealizować, trzeba zastosować określone metody do jego sporządzenia, jak i środki do jego opisania. Musimy go jakoś wyrazić, żeby kto inny mógł nie tylko go zrozumieć, ale wnieść do niego ewentualne poprawki. Wydaje mi się, że podstawową metodą w projektowaniu katastru powinna być metoda encja-relacja, prowadząca do tzw. schematów pojęciowych. W katastrze standaryzacja powinna doprowadzić do powstania pewnego schematu pojęciowego, który byłby coraz bardziej uszczegóławiany – co jest bardzo ważne – w sposób absolutnie niezależny do środków narzędziowo-programowych. Standaryzacja może być stopniowa, to nie jest wizja czarno-biała.

**Z. LESZCZEWICZ:** Nie widzi zatem Pan Profesor konieczności standaryzacji dalej niż do pojęć?

**W. PACHELSKI:** Oczywiście, że nie dalej niż do schematów pojęciowych, odpowiednio sformułowanych. Absolutnie nie może być traktowane jako standard na przykład pewne szczególne oprogramowanie bądź platforma sprzętowa.

**T. KOŚCIUK:** Na temat standaryzacji podzielam zdanie pana profesora w 100%. Życie idzie naprzód i gdybyśmy nawet chcieli pewne rzeczy standaryzować, to nie damy rady. Ja myślę, że życie już nam kataster zestandaryzowało, czyli określiło to, co chcemy w nim widzieć. Jeżeli będziemy definiowali potrzeby za odbiorców, to



rozredmiemy kataster do nieprzyzwoitych rozmiarów i nie znajdziemy chętnych do współuczestniczenia w finansowaniu. Być może w tak ułożony kataster samorządy nie zechcą wchodzić.



**S. WUDARSKI:** Odpowiadają mi definicje norm i standardów, które wymienił Prof. Pachelski. Jeśli chodzi o kataster w szczególności, to według mnie dokładnie powinna być opisana obligatoryjna część zawartości bazy danych oraz podstawowe zasady. Niedosyt mój wynika z tego, że rozmawiamy o normach, a pominęliśmy tymczasem sprawę merytoryczną, a więc zbudowanie

samego projektu. W tym przypadku jest to rozporządzenie o ewidencji, które się ukazało i od którego zależy cały ciąg dalszy. Normy i standardy będą nawiązywały do projektu zawartego w instrukcji G-5, a przedstawia on wiele do życzenia. Wartość dokumentacji znajdującej się w ewidencji gruntów w skali kraju jest określana na kilkanaście bilionów starych złotych i postępowanie z taką wartością i taką masą informacji musi być niezwykle ostrożne. Przez te lata od ukazania się ustawy *Prawo geodezyjne* należało opracować kilka projektów rozwiązania tego samego zagadnienia w różny sposób. To nie zostało zrobione. Uparcie wałkowano ten sam pomysł, który mnie się nie podoba. Dzięki uprzejmości redakcji w marcowym numerze *GEODETY* zostaną opublikowane uwagi do rozporządzenia i propozycje zmian, które opracowaliśmy z Włodkiem Kunachem. Widzę, że na razie sprawy rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków skrzętnie omijamy, a mówimy o rzeczach dla mnie drugorzędnych.

**K. SZELIGA:** Standaryzację widzimy mniej więcej podobnie. Przede wszystkim jako narzędzie ułatwiające realizację przez poszczególne organy państwowe zadań, między innymi w zakresie geodezji. Jeśli chodzi o kataster, pierwszy etap ustalenia „standardów” jest zrealizowany w ustawie *Prawo geodezyjne* w postaci zadań, jakie ma kataster spełniać. Przepisy wykonawcze, techniczne itd. to już są środki zmierzające do realizacji tych zadań. Ponieważ informacja jest podstawowym elementem katastru, to musi być zapewnione sprawne jej przekazywanie z wykorzystaniem odpowiedniej techniki i ta technika musi być jakoś określona. Standardy muszą być tak przyjęte, by nie hamowały postępu.



**J. KONIECZNY:** W nawiązaniu do definicji standardu chciałbym wrócić do schematów ideowych. To jest bardzo dobry pomysł, który powinien wytyczać potrzeby odbiorców. Konkretny użytkownik ma dostać konkretne rzeczy. System musi więc być na tyle otwarty i uniwersalny, żeby zaspokajał potrzeby wielu potencjalnych użytkowników.

**W. PACHELSKI:** Standaryzację w systemach informacji przestrzennej należy rozumieć dwojako: po pierwsze, jako dążenie do stosowania pewnego jednolitego zespołu metod i środków, za pomocą których dowolny projekt systemu, np. katastru, budujemy i opisujemy, po drugie zaś – jako uznanie za standard pewnego szczególnego projektu takiego systemu, odpowiadającego potrzebom użytkowników.

**S. ZAREMBA:** Model pojęciowy to jest właściwie standard tworzenia systemu informacji przestrzennej. Problem standaryzacji katastru sprowadził pan do aspektu pewnych uogólnień i realizacji technicznej. Na pewno takim standardem jest też rozporządzenie. Można, a nawet należy, wprowadzać do niego zmiany i bardzo mi się podoba, że Ty, Stachu, stawiasz na część obligatoryjną i fakultatywną. I na pewno w części obligatoryjnej ten standard powinien obowiązywać wszystkich.

**B. GRZECHNIK:** Przyznam, że zaskoczony jestem stwierdzeniem Pana Profesora Pachelskiego, że stosowanie norm nie jest obligatoryjne. Normalizacja moim zdaniem powinna dotyczyć dwóch elementów: dokumentów podstawowych katastru i bezwzględnie dokumentów wynikowych. Instrukcja G-5 wydana w formie takiej, jak to się przewidyuje, nie zapewnia nam normatywnych uregulowań.

**K. SZELIGA:** Państwowa służba nie przyjmie dokumentu niezgodnego z instrukcją i wtedy instrukcja staje się normą. Określenie „instrukcja” jest mylące. Faktycznie są to „normy”, według których funkcjonuje państwowa służba geodezyjna i kartograficzna i według których są niejako legalizowane wszelkie prace geodezyjne, jeśli ich wyniki mają mieć moc oficjalnych dokumentów.

**B. GRZECHNIK:** Państwowa służba do tej pory nie wie, jakie dokumenty wynikowe należy tworzyć i dlatego każdy ośrodek stosuje inne kryteria. Głównym powodem tego stanu są zdezaktualizowane instrukcje (dla kilku ważnych dziedzin w ogóle ich brak – G-5, G-8).

**K. SZELIGA:** To bardzo źle się dzieje w geodezji. Jeśli każda jednostka stosuje inne kryteria – mamy do czynienia z patologią państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej.

**Z. LESZCZEWICZ:** Jaka powinna być ta instrukcja katastralna? Jakie miejsce w instrukcji powinny zająć przepisy przejściowe dotyczące transformacji ewidencji gruntów w kataster?

**T. KOŚCIUK:** Instrukcja powinna być otwarta, aby pewne zalecenia nie blokowały postępu technicznego. Instrukcje z lat 70., które wciąż obowiązują, tę technikę wykorzystują jednak trochę nie w tym kierunku. Będą one oczywiście zmodernizowane.

**J. KONIECZNY:** Instrukcja dotycząca zakładania, prowadzenia i aktualizacji numerycznego katastru nieruchomości powinna być uniwersalnym rozwinięciem technicznym przepisów wykonawczych do ustawy o numerycznym katastrze nieruchomości. Instrukcja ta musi wymagać zakładania relacyjnych baz danych katastralnych.



**B. GRZECHNIK:** Jaka powinna być G-5? – można na to odpowiedzieć krótko – taka, żeby według tej instrukcji przeciętny geodeta, to jest taki, który ma wykształcenie średnie inie jest specjalistą z zakresu katastru, był w stanie wykonać wszystkie zadania. Musi być ona zrozumiała, jasna i jednoznaczna. Natomiast ani w rozporządzeniu, ani w projekcie instrukcji, nie ma całej tematyki związanej z okresem przejściowym, o czym mówiliśmy podczas poprzedniego spotkania. Wyraźnie powinno być powiedziane, co z tą ewidencją gruntów należy na bieżąco robić, w jaki sposób ją poprawiać i uzupełniać, zanim w całości zostanie zmodernizowana.

**W. KUNACH:** Instrukcja o katastrze powinna określać, w jaki sposób zdobywać te informacje. Powinna również standaryzować raporty końcowe. Formaty danych muszą być dopracowane tak, żeby pozwalały na wzajemną komunikację pomiędzy bazami.

**K. SZELIGA:** Instrukcja o katastrze nie może być podręcznikiem. Ma ona dedefiniować tę resztę w stosunku do rozporządzenia dwóch ministrów, która jednoznacznie określi parametry weryfikowalne w trakcie oceny, by w ten sposób wyegzekwować wymogi ustawowe katastru. Taka jest rola instrukcji. Parametry te muszą być egzekwowalne do końca i powinny zapewnić realizację zadań katastru. Natomiast umiejętności to jest kwestia szkolenia, dydaktyki. Kataster jako system, jako instytucja, zarówno, co do sposobu prowadzenia, zawartości informatycznej, techniki itd. będzie wiecznie zmieniany i ulepszany. A naszym zadaniem, m.in. osób tu obecnych, jest stworzenie podstaw naukowych, technologicznych, prawnych i organizacyjnych dla takiego wiecznym modyfikowalnego katastru.

**Z. MARZEC:** Jestem zwolennikiem poglądu, że kataster już mamy. Czego potrzebujemy? – wartości. Być może w pierwszym etapie wpisujemy do naszego katastru tę wartość ustaloną w sposób uproszczony. Później będziemy ją zmieniać w oparciu o doskonalsze wyceny. Przepisy nie mogą być sztywne. Trzy czwarte instrukcji powinno dotyczyć okresu przejściowego, czyli jak powoli dochodzić do tego stanu końcowego, a tylko jedna czwarta tego, jak to ma na końcu wyglądać.

**Z. LESZCZEWICZ:** W jakim terminie uważacie Panowie realizację katastru za możliwą?

**K. SZELIGA:** Pora chyba pogodzić się z tym, że katastru jako czegoś idealnego, co my sobie dotąd wyobrażamy, nie będzie nigdy. Kataster zawsze będzie modyfikowany, tak jak jego dane muszą podlegać aktualizacji. W moim odczuciu to jest jego naturalna właściwość.

**Z. MARZEC:** Ja bym się przychylił do tej opinii. Na swój prywatny użytek dokonałem pewnych obliczeń: jeśli mielibyśmy od nowa założyć ewidencję gruntów, czyli kataster, według przepisów tego rozporządzenia i gdyby wszystkie środki, jakie idą teraz na geodezję w skali kraju, przeznaczyć na kataster, to potrzebowalibyśmy kilkudziesięciu lat. W związku z tym pomysł, że mając rozporządzenie założymy kataster w 5 czy 10 lat, w ogóle nie wchodzi w rachubę. Dlatego powinniśmy krok po kroku zaplanować ewolucję obecnej ewidencji gruntów w kierunku katastru. Rozporządzenie trzeba zmodyfikować i instrukcję tak zbudować, żeby to było jasne. A zakończenia tej pracy nie wiem czy w horyzoncie naszego życia można oczekiwać, tym bardziej że docelowy model katastru się zmienia, nawet nie za dwadzieścia, ale już za dziesięć lat.

**B. GRZECHNIK:** Jeśli chodzi o czas potrzebny do założenia katastru, to jest on zależny od tego, czy będą na ten cel pieniądze. Nawet gdyby były, to będzie dobrze, jeśli zmodernizujemy ewidencję w ciągu 10 lat. Natomiast jeśli pieniądze będą ograniczone, to czas ten zdecydowanie się wydłuży. Mówię oczywiście o terminach liczonych od chwili wydania dobrej instrukcji G-5, a nie od dzisiaj.

**W. KUNACH:** Jeżeli nadal będziemy tylko dyskutować na temat katastru, to mogą zostać zrealizowane inne koncepcje, niekoniecznie dla nas korzystne. Jeśli jednak kataster mają robić geodeci, to według mnie czas założenia katastru nie powinien przekroczyć 5 lat.

**J. KONIECZNY:** Kataster nieruchomości, jeśli ma przynieść pożądane efekty ekonomiczne i przyczynić się jako narzędzie do wzrostu przychodów samorządów lokalnych, powinien osiągnąć pełną zdolność operacyjną, na obszarze całego kraju, w ciągu kilku lat. Na terenach, na których występuje duża aktywność inwestycyjna i duży obrót ziemią, powinien on być tworzony od zaraz. Jego brak powoduje, że znaczne środki finansowe, które powinny trafić do kasy gminy, skutecznie omijają tę kasę. Przyjęcie koncepcji zakładania rozproszonych powiatowych baz danych numerycznego katastru nieruchomości wyzwoli dużą inicjatywę wykonawczą w skali całego kraju i zagwarantuje równoczesne zakładanie kilkudziesięciu, a może nawet kilkuset powiatowych baz danych równocześnie, co wpłynie w sposób zasadniczy na skrócenie okresu tworzenia nowoczesnego katastru w Polsce. Ważne jest, żeby inwestorzy i inicjatorzy tworzenia nowoczesnego katastru w Polsce zadbałi o pojawienie się ważnych i jednoznacznych przepisów prawnych w tym zakresie.

## Zdjęcia Anna Wardziak

**Bogdan Grzechnik:** współwłaściciel Agencji Geodezyjno-Prawnej GRUNT, przewodniczący Sekcji Geodezji Miejskiej SGP oraz członek Krajowej Rady Geodezyjnej Izby Gospodarczej; współautor projektu instrukcji technicznej G-8 (o mapach do celów prawnych).

**Dr Jan Konieczny:** wieloletni ekspert ONZ w zakresie fotogrametrii, geodezji i katastru; wykładowca; wicedyrektor PIU organizującej projekt PHARE (zdjęcia lotnicze dla Polski); doradca ministra finansów w zakresie katastru; obecnie konsultant w Europejskiej Grupie Konsultacyjnej Systemów Geoinformacyjnych ECOGIS.

**Tadeusz Kościuk:** dyrektor generalny w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii.

**Włodzisław Kunach:** zastępca dyrektora Wydziału Geodezji i Nieruchomości Urzędu Gminy Warszawa-Centrum.

**Zenon Marzec:** współwłaściciel Agencji Geodezyjno-Prawnej GRUNT w Warszawie, autor i współautor książek, instrukcji, przepisów i publikacji z zakresu geodezji.

**Prof. Wojciech Pachelski:** przewodniczący Sekcji Informatyki Geodezyjnej i Kartograficznej Komitetu Geodezji PAN, przewodniczący podkomisji Geodezyjne Systemy Informacji Przestrzennej w ramach Normalizacyjnej Komisji Problemowej nr 255 Geodezja dla Potrzeb Budownictwa; w latach 94-97 kierował projektem badawczym KBN *Wzorcowe środki formalne systemów informacji o terenie*.

**Prof. Karol Szeliga:** 15-letnia praktyka inżynierska w geodezji, głównie w zakładaniu ewidencji gruntów Warszawy; praca naukowa na Wydziale Geodezji i Kartografii PW oraz w Instytucie Geodezji i Kartografii, m.in. w zakresie problemów SIP, ze szczególnym uwzględnieniem modernizacji katastru.

**Stanisław Wudarski:** dyrektor Państwowego Przedsiębiorstwa Geodezyjno-Kartograficznego w Warszawie; szczególne zainteresowania: ewidencja gruntów, kataster, standardy, normy, organizacja geodezji na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

**Stanisław Zaremba:** prezes Zarządu Przedsiębiorstwa Geodezyjno-Kartograficznego EGIB Sp. z o.o. w Lublinie, członek międzyresortowego zespołu opracowania redakcji projektu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (z 17 grudnia 1996 r.).