

Próba określenia pożądanego zakresu ustawowych uregulowań katastru

Kataster w państwie prawa

Remigiusz Piotrowski

1. Wprowadzenie

W Polsce, w ramach instytucji prawnej ewidencji gruntów i budynków, prowadzony jest „rejestr gruntów”, wspomagany mapą stanowiącą najczęściej nakładkę tzw. mapy zasadniczej (podstawowa mapa kraju). Pod wieloma względami ewidencja ta nie jest wystarczająco dobrze dostosowana do obecnych społeczno-gospodarczych potrzeb państwa, wśród których dominuje konieczność uzyskania i stałego, sprawnego upowszechniania pełnej wiedzy o stosunkach własnościowych w zakresie mienia nieruchomości, tj. gruntów oraz budynków i ich części, stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności. Na przeszkodzie temu stoją między innymi strukturalne rozwiązania obecnej ewidencji gruntów i budynków, takie np. jak preferowanie pojęcia władania i ignorowanie pojęcia nieruchomości w układzie rejestru gruntów oraz postrzeganie budynków wyłącznie jako części składowych gruntu. Głównie z wymienionych tu powodów (a nie tylko chęci zmiany podstawy podatku od nieruchomości!) coraz bardziej konieczne staje się zastąpienie tej przestarzałej już instytucji współczesnym katastem europejskim, obejmującym ewidencją wszystkie rodzaje nieruchomości, dla których prawnie możliwe jest założenie oddzielnych ksiąg wieczystych. Jest przy tym tak, że w prawidłowo zorganizowanym państwie kataster funkcjonuje równoległe, ale w ścisłym powiązaniu z instytucją ksiąg wieczystych, w stosunku do której powinien być komplementarny (a nie zastępczy, tj. konkurencyjny!).

Warunek ten narzuca obu instytucjom nie tylko wspólną definicję nieruchomości i jednakowy sposób jej oznaczania, ale również identyczną właściwość miejscową jednostek prowadzących kataster i księgi.

Uzasadniając współistnienie w Polsce katastru (ewidencji gruntów i budynków?) i ksiąg wieczystych trzeba wskazać na podstawowe uwarunkowania funkcjonalne. Księgi wieczyste z założenia służą przede wszystkim ujawnianiu stanów prawnych nieruchomości, co wiąże się z rejestrowaniem nie tylko osób (podmiotów) legitymujących się tytułem własności, lecz również ograniczonych praw rzeczowych. W tym zakresie dane wieczystoksięgowe objęte są rękonią wiary publicznej. Prowadzenie ksiąg wieczystych uzasadnione jest praktyczną potrzebą stworzenia możliwości do zabezpieczenia na nieruchomości roszczeń finansowych (pieniężnych), w tym zwłaszcza pożyczek i kredytów długoterminowych (hipoteka!). Rękonią wiary publicznej ksiąg wieczystych nie są natomiast objęte dane związane z identyfikacją nieruchomości. W zakresie przestrzeni i granic poszczególnych nieruchomości miarodajny jest bowiem kataster. Wskazuje on fizyczny zasięg konkretnego prawa własności, a tam, gdzie stan prawny gruntów i budynków nie jest określony, ujawnia również stany faktyczne (posiadanie). Z założenia więc dokonuje rejestracji stosunków własnościowych w szerszym zakresie niż księgi wieczyste. Inaczej też informuje o osobach związanych z nieruchomością, gdyż obok

Od redakcji: Jak się dowiadujemy, Ministerstwo Finansów w trybie przyspieszonym forsuje własny projekt ustawy o katastrze nieruchomości. Zakłada on tworzenie katastru ograniczonego do funkcji fiskalnych, a na dodatek ściśle powiązanego z wymiarem podatków. Niejasne są jego związki z instytucją ksiąg wieczystych, gdyż minister finansów wprowadza własną definicję nieruchomości – jak twierdzą osoby dobrze poinformowane – niewiele mającą wspólnego z pojęciem nieruchomości w sensie nadanym mu przez kodeks cywilny. Oprócz tego z nieznanых powodów ustawa ta wkracza silnie w Prawo Geode-

zyjne i Kartograficzne. Likwiduje podobno krajowy system informacji o terenie i fundusz gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, a także instytucje geodezyjne – Głównego Geodetę Kraju i Państwową Radę Geodezyjną i Kartograficzną.

Są to sygnały wysoce niepokojące nasze środowisko zawodowe, gdyż przekształcenie geodety w pomocnika nadzorcy podatkowego fatalnie może wpłynąć na kondycję naszego zawodu. Bez pytania ogranicza się nam też pole działania, nadwęża podstawy egzystencji wykonawstwa (zasób!) i obniża prestiż zawodu. Sytuacja jest tym dziwniejsza, że w MGPIB poinformowano

nas, że długo opracowywane rozporządzenie o ewidencji gruntów i budynków ma już aprobatę obu odpowiedzialnych za nią ministrów i wchodzi właśnie w końcową fazę legislacji, a obecnie rozważa się potrzebę i ewentualny zasięg związanej z nim nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Na naszą prośbę Główny Geodeta Kraju – jak się słyszy, osobiście angażujący się w opracowanie wspomnianych przepisów wykonawczych – zgodził się dać wprowadzenie do **niekoniecznej środowiskowej** dyskusji na łamach naszego pisma. Serdecznie do niej wszystkich zapraszamy.

danych dotyczących właściciela (władającego) dostarcza też podobnych danych o aktualnych użytkownikach poszczególnych części nieruchomości. Obok opisu przebiegu granic nieruchomości i granic tworzących ją działek gruntu kataster udostępnia mniej lub bardziej rozbudowany zestaw atrybutów poszczególnych składników nieruchomości, co otwiera mu drogę do licznych użytkowników z kręgów administracyjnych i gospodarczych. Księgi wieczyste i kataster współdziałają ze sobą na następujących zasadach:

- 1) tam, gdzie księga wieczysta istnieje, zawarte w niej określenie podmiotu prawa własności (II dział KW) ma pierwszeństwo przed tego rodzaju danymi zawartymi w katastrze;
- 2) oznaczenia nieruchomości (opis, mapa) zawarte w katastrze mają pierwszeństwo przed tego rodzaju danymi wpisanymi do I działu KW oraz są podstawą do zakładania nowych ksiąg wieczystych.

W państwie prawa kataster – podobnie jak księgi wieczyste – powinien zajmować pozycję neutralną, w równym stopniu świadcząc wszystkim usługi informacyjne i jednocześnie chroniąc prawa (interesy?) właścicieli nieruchomości. Z tego względu katastru nie prowadzi się obecnie wyłącznie dla zaspokojenia potrzeb jakiejś jednej, określonej dziedziny aktywności państwowej, zwłaszcza tak specyficznej jak wymiar i egzekucja podatków. Nie jest też pożądaną, aby kataster prowadzony był przez podmiot, który na tle konfliktów majątkowych lub skarbowych (podatkowych) może być stroną w stosunku do właściciela nieruchomości, a taką pozycję coraz częściej zajmować będą organy samorządowe, wobec praktycznie nieuniknionych kolizji interesów grupowych z indywidualnym interesem obywatela (podatnika?). Wprowadzona ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej konstytucyjna zasada państwowej gwarancji i ochrony własności osobistej obywateli rzutuje na usytuowanie katastru w aparacie państwowym i obowiązek uwzględnienia w funkcjach katastru również i celów prawnych. Uwagi powyższe nie odnoszą się do zasobu informacyjnego katastru, który w zakresie opisu nieruchomości (wartość, atrybuty cenotwórcze?) i ich posiadaczy (zależnych?) tradycyjnie ukierunkowywany jest na oczekiwania systemu podatkowego.

W sensie materialnym (rzeczowym) kataster jest odpowiednio uporządkowanym wykazem nieruchomości, rozbitym na części (rejstry) odnoszące się do trzech rodzajów nieruchomości, a mianowicie: gruntowych, budynkowych i lokalowych. Przy tym zgodnie z polskim prawodawstwem każda nieruchomość musi pozostawać w określonym związku prawnym z gruntem (np. własność, użytkowanie wieczyste, współwłasność w częściach ułamkowych), co powoduje, że relacje między rejestrami katastralnymi zaczynają się zawsze na poziomie działki gruntowej.

Niezbędnym uzupełnieniem katastralnego opisu prawnych i użytkowych cech nieruchomości jest mapa, sporządzona w państwowym (lokalnym – homologowanym?), geodezyjnym układzie współrzędnych prostokątnych. Dostarcza ona danych o geometrii zarówno działek gruntowych składających się na nieruchomość, jak i o kształtach oraz powierzchni zabudowy posadowionych na tych działkach budynków. Mapa katastralna pozwala też na pokazanie różnych relacji przestrzennych między działkami i budynkami oraz na sytuacyjne określenie ich położenia. Dzięki niej można także wykazać takie właściwości działki gruntu, jak zasięgi poszczególnych użytków rolnych i klas gleby.

Kataster funkcjonuje na zasadach ogólnokrajowego systemu informacyjnego, a zatem tworząc go trzeba zawczasu rozstrzygnąć określone prawne i techniczne problemy związane z pozyskiwaniem,

przechowywaniem, aktualizacją i udostępnianiem danych o nieruchomościach. Współcześnie czynności te wykonuje się za pomocą narzędzi informatycznych, co w znaczącym stopniu rzutuje na sposób rozwiązywania zagadnień praktycznych i związane z tym przepisy – zwłaszcza te wprowadzające niezbędną unifikację w tym zakresie. Dla zminimalizowania możliwości rozprzęgnięcia się systemu w trakcie podejmowanych jednocześnie w wielu miejscach działań adaptacyjnych w zakresie pozyskiwania danych należy też prawnie usankcjonować zasady wykorzystania istniejących (cyfrowych, konwencjonalnych) zbiorów danych do zakładania komputerowych baz danych. Regulacje prawno-techniczne komplikuje dodatkowo konieczność utrzymania ciągłości funkcjonowania dotychczasowej ewidencji gruntów i budynków do czasu „płynnego” zastąpienia jej katastrzem – przypuszczalnie w różnym czasie dla poszczególnych gmin.

Kataster ma też swoje zagadnienia doktrynalne (filozofia katastru?). Kwestią podstawową jest tu bez wątpienia zakres rękojmi rzetelności informacji, jaką zamierza się udzielić jej odbiorcy (użytkownikowi katastru?). Równie ważny wydaje się być przyjęty sposób godzenia publicznego charakteru katastru z ochroną dóbr osobistych obywateli, wobec ułatwionego dostępu do informacji określających ich zamożność bądź mających znaczenie handlowe. Chodziłoby więc o to, czy wszystkim w pełnym zakresie należy udostępniać zgromadzone dane. Filozoficzny wymiar mają postanowienia o zakresie wiarygodności (autoryzacji?) informacji katastralnej udostępnianej za pomocą systemu informatycznego. Kwestią natury fundamentalnej jest rozstrzygnięcie, w jakim stopniu kataster jako instytucja ma współtworzyć odbicie rzeczywistości, jakim są rejestry i mapa katastralna. Możliwa jest tu postawa aktywna lub pasywna, tzn. polegająca na ograniczaniu się wyłącznie do informowania oraz do rejestrowania stanów (wydarzeń?) wynikających z dokumentów dostarczanych przez osoby mające określony interes prawny w związku z pojedynczą nieruchomością. Założenie postawy aktywnej zobowiązuje do wskazania źródła finansowania prac katastralnych. Z tą problematyką związana jest też kwestia przyjęcia bądź odrzucenia trybu instancyjnego postępowania administracyjnego w trakcie zakładania, a następnie aktualizowania operatów katastralnych. Z kolei zagadnieniem newralgicznym z punktu widzenia przejrzystości rozwiązań organizacyjnych ogólnego krajowego systemu informacji o terenie oraz możliwości pełnego (informatyka + dokumentacja) zintegrowania z nim katastru jest zdecydowanie, czy operat katastralny włącza się czy też wyłącza z całości zasobu geodezyjno-kartograficznej dokumentacji terenu. Stosownie do tego powinno się ustalić podmiot prowadzący obsługę komputerowych baz danych katastralnych. Nie należy bowiem ani na chwilę zapominać, że regulując prawnie sprawy katastru określa się jednocześnie podstawę z informatyzowanego krajowego systemu informacji o terenie – bądź przekreśla możliwość jego powstania.

Przekształcanie polskiej ewidencji gruntów i budynków w nowocześnie oprzyrządowany kataster może być rozpoczęte pogłębioną nowelizacją ustawy z dnia 17 maja 1989 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 163 z późn. zm.) względnie poprzez opracowanie odrębnej ustawy, jednak ściśle powiązanej z przywoływanym tu Prawem geodezyjnym i kartograficznym. Z prawodawczego punktu widzenia wybór pierwszej drogi wydaje się być słuszniejszy. W obu wariantach punkt wyjścia można by określić i zaakceptować w formie pewnego zestawu założeń koncepcyjnych. W tym kontekście proponuję przyjąć, że polski kataster:

- 1) będzie prawną i materialną kontynuacją istniejącej ewidencji gruntów i budynków;

2) będzie postrzegany jako jeden z elementów informacyjnej infrastruktury państwowej, rozwijanej zgodnie z ogólną strategią rozwojową całej gospodarki narodowej;

3) zakresem informacyjnym nie będzie uboższy, a jakością danych gorszy od innych katastrów europejskich, określanymi jako katastry wielozadaniowe (wielofunkcyjne);

4) będzie zorientowany na informatyczne techniki operowania zbiorami wszystkich rodzajów danych (opisowych, geometrycznych) występujących w ewidencji nieruchomości;

5) będzie regulowany przepisami na trzech poziomach szczególności, a mianowicie:

a) ustawy – w odniesieniu do: zasad nadrzędnych (ideowych), domeny, głównych rozstrzygnięć systemowych w zakresie bazy danych oraz dotyczących podmiotu i przedmiotu, a także w odniesieniu do rozwiązań organizacyjno-kompetencyjnych i finansowych katastru oraz obowiązków sprawozdawczych i statystycznych.

b) rozporządzenia – w odniesieniu do: szczegółowych rozstrzygnięć systemowych, ewidencyjnych podziałów terytorialnych, trybu ustalania przebiegu i ewidencjonowania granic, zasad dokumentowania wpisów do rejestrów, zasad archiwizowania danych, ogólnego modelu struktur danych (relacje międzyzbiorowe), procedur obsługi i ochrony zbiorów danych oraz zasad lokalizacji przestrzennej obiektów ewidencjonowanych, klasyfikacji rodzajowych, norm dokładnościowych i szczegółowej listy danych zawartych w katastrze, a także w odniesieniu do trybu modernizacji (włączenia?) zbiorów istniejących i ich obsługi.

c) wytycznych technicznych – w odniesieniu do: szczegółowych wymagań geodezyjnych w zakresie prac terenowych, informatycznych standardów w zakresie danych, narzędzi i środków łączności oraz szczegółowych opisów kryteriów kwalifikowania danych katastralnych do grup statystycznych i rodzajowych.

Po trzech latach (1993-1995) redakcyjnych przysmiarek do konkretnych przepisów, trudnych dyskusji, rozległych konsultacji i praktycznej weryfikacji na łódzkim poligonie doświadczalnym zawodowe środowisko geodezyjne dysponuje tekstem rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków. Jak się wydaje, jest to projekt już dość dobrze dopracowany, pozwalający na przekształcenie istniejącej ewidencji działek gruntowych w pełnowartościowy kataster nieruchomości – podstawę zinformowanego krajowego systemu informacji o terenie. Przy tym wszystko miało się odbyć zasadniczo w ramach dotychczasowych rozstrzygnięć ustawowych, przy maksymalnym wykorzystaniu delegacji prawnej, jaką do korygowania zakresu informacyjnego ewidencji gruntów i budynków daje Radzie Ministrów art. 20, ust. 4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Dalej formułuję tezy ustawowej regulacji katastru, abstrahując od obowiązujących i przygotowywanych aktów prawnych, tj. w moim rozumieniu tematu założenia określające modelowe ujęcie ustawowe zarysowanej powyżej problematyki katastralnej.

2. Możliwy zakres przepisów ogólnych. Tezy

2.1. Kataster jest urzędową, usystematyzowaną rejestracją zmieniających się przestrzeni i cech jednoznacznie zidentyfikowanych i jednolicie opisanych nieruchomości oraz danych dotyczących podmiotów związanych z tymi nieruchomościami poprzez określone prawa rzeczowe, w całym kraju funkcjonującą w sposób ciągły na zasadach systemu informacyjnego.

2.2. Kataster daje rękojmię wiarygodności informacji jedynie w przedmiocie zgodności zarejestrowanych danych z prawomocnymi dokumentami przedstawionymi jednostce prowadzącej operat katastralny przez organy administracyjne, sądy, notariaty lub osoby (prawne, fizyczne) mające w tym zakresie interes prawny i tylko pod tym

względem dane katastralne mogą być kwestionowane.

2.3. Kataster jest instytucją publiczną, umożliwiającą swobodny, ale odpłatny dostęp do informacji pochodzących z rejestrów oraz mapy określającej obszar (rozległość) i usytuowanie nieruchomości, a instytucjom i osobom zobowiązanym do współdziałania z katastem oraz uprawnionym wykonawcom prac prawno-geodezyjnych gwarantującą również dostęp do pozostałej zawartości operatu katastralnego.

2.4. Dane zawarte w katastrze są podstawą wszelkich czynności administracyjno-prawnych związanych z nieruchomościami oraz oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, przy tym wydawanie decyzji, postanowień i orzeczeń wymaga formalnego uwierzytelnienia danych przez jednostkę prowadzącą operat katastralny, tj. nie może opierać się na informacjach zaczerpniętych wprost z komputerowej bazy danych katastralnych (z jej podglądu?).

2.5. Operat katastralny, składający się z rejestrów, map, pomocniczych wykazów i skorowidzów, archiwaliów oraz zbioru dokumentów pomiarowych i uzasadniających wpisy do rejestrów, stanowi część ogólnego zasobu geodezyjno-kartograficznej dokumentacji terenu i jest prowadzony łącznie z tym zasobem.

3. Możliwy zakres przepisów organizacyjno-kompetencyjnych i finansowych. Tezy

3.1. Utrzymywanie porządku prawno-technicznego w katastrze, koordynację działań związanych z jego założeniem na obszarze całego kraju i ogólny nadzór nad prowadzeniem katastru wykonuje – określony w odrębnych przepisach – urząd centralny właściwy w sprawach krajowego systemu informacji o terenie.

3.2. Urzędy wojewódzkie przeprowadzają założenie katastru na obszarach poszczególnych województw oraz wykonują obowiązki II instancji w postępowaniu odwoławczym, przy czym wojewoda (przy zachowaniu wymagań wynikających z tez 2.5 i 3.4) powołuje (wyznacza?) jednostki organizacyjne prowadzące lokalne zbiory operatów katastralnych i zarazem podstawową mapę kraju oraz odpowiadające tym zadaniom moduły komputerowej bazy danych krajowego systemu informacji o terenie.

3.3. W I instancji decyzję odmowy uznania mocy dowodowej dokumentu uzasadniającego zmianę w rejestrze lub na mapie katastralnej podejmuje kierownik jednostki prowadzącej właściwy operat katastralny.

3.4. Jest niewzruszoną zasadą, że własność miejscowa jednostki prowadzącej lokalny zbiór operatów katastralnych i własność miejscowa sądu powszechnego prowadzącego księgi wieczyste pokrywają się.

3.5. Koszty założenia katastru z urzędu pokrywane są z budżetu państwa, natomiast koszty związane z prowadzeniem operatu katastralnego pokrywane są z gromadzonych na odrębnym koncie opłat za udostępnianie informacji oraz wykonywanie uwierzytelnionych wypisów i wyrysów.

3.6. Dopuszcza się możliwość zakładania katastru na zasadach komercyjnych, tj. przez podmioty gospodarcze korzystające w zamian z ustalonych w trybie negocjacyjnym okresowych (wieloletnich?) koncesji informacyjnych połączonych z gwarancjami kredytowymi i ulgami (zwolnieniami) podatkowymi.

3.7. Wszystkie instytucje publiczne zobowiązane są do nieodpłatnego udostępnienia posiadanych danych o ile, zgodnie z decyzją wojewody dane te są potrzebne do założenia operatu katastralnego, a nie są objęte tajemnicą państwową lub obowiązkiem zachowania poufności informacji wynikającym z ustaw szczególnych.

3.8. Na wniosek właściwego miejscowo wojewody prezes Rady Ministrów może zarządzić odnowienie operatów katastralnych na

wskazany obszarze, określając przy tym zakres i tryb jej przeprowadzenia oraz przydzielone na ten cel fundusze (budżet?).

3.9. Czynności związane z zakładaniem i prowadzeniem katastru wykonują geodeci legitymujący się uprawnieniami uzyskanymi w wyniku pozytywnego zakończenia postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzanego centralnie.

3.10. Czynności kontrolne, związane z wykonywaniem funkcji, o których jest mowa w tezie 3.1., wykonują „rewidenci katastralni” w drodze zarządzenia, powoływani na czas ograniczony przez kierownika urzędu centralnego właściwego w sprawach katastru.

4. Możliwy zakres przepisów dotyczących bazy danych katastru. Tezy

4.1. W katastrze wykazuje się właściciela lub władającego (posiadacza samoistnego?) oraz osoby zarządzające nieruchomością bądź jej częściami oraz stosownie do tego utrwalone na gruncie „granice prawne” bądź tylko „granice ewidencyjne” nieruchomości i składających się na nią działek.

4.2. Pola powierzchni składników nieruchomości wyznaczone metodami geodezyjnymi (tzw. powierzchnie geodezyjne), w granicach ustalonych tolerancji, mogą przejściowo być zastępowane polami powierzchni pochodzącymi z innych źródeł (tzw. powierzchnie ewidencyjne), w tym głównie z ksiąg wieczystych. Uściślenia powierzchni zarejestrowanych w księgach wieczystych do pełnej zgodności z danymi geodezyjnymi będzie się dokonywać stopniowo, w miarę ujawniania nowych stanów prawnych.

4.3. Wszystkie dane katastralne odnoszone są do jednoznacznie identyfikowalnej w obszarze kraju działki gruntu, a w rejestrach zestawiane są według kryterium własności (podmiotowego), tj. z uwzględnieniem podziału obszaru gminy na poszczególne nieruchomości.

4.4. Mapa katastralna pokazująca przebieg i oznakowanie granic działek i nieruchomości (budynkowych?) w sensie kartograficznym jest pochodną podstawowej mapy kraju, pokazującej użytkowe zagospodarowanie i techniczne wyposażenie poszczególnych działek oraz prowadzona jest z tą mapą łącznie.

4.5. Z wyjątkiem sytuacji szczególnych, określonych w przepisach wykonawczych, pojedynczy operat katastralny prowadzi się dla gminy (dzielnicy metropolitalnej), zaś zakłada się i odnawia zwartymi podobszarami (obrubami) obejmującymi całkowitą liczbę działek.

4.6. Zawartość operatu katastralnego autoryzuje kierownik jednostki, która prowadzi dany operat, przy czym zachowana jest możliwość ustalenia tożsamości osoby bezpośrednio dokonującej zmiany w danych katastralnych oraz odtworzenia okoliczności jej wprowadzenia.

4.7. Dane katastralne, zarówno opisowe, jak i geometryczne, archiwizuje się w sposób umożliwiający operatywne (bez sięgania do archiwum) odtworzenie historii stanów prawnych nieruchomości wstecz do trzeciego jej właściciela.

5. Możliwy zakres przepisów porządkowych. Tezy

5.1. Osoby posiadające grunty w różnych gminach zobowiązane są do założenia dla nich odrębnych ksiąg wieczystych.

5.2. Obowiązek zgłaszania udokumentowanych zmian w stanie prawnym, przestrzeni i zabudowie (układzie?) nieruchomości spoczywa na instytucjach wymienionych w tezie 2.2., natomiast obowiązek informowania o zmianach w danych katastralnych wynikających z przekształceń w sposobie użytkowania i modernizacji wyposażenia technicznego spoczywa na zarządzającym nieruchomością.

5.3. Niszczenie lub fałszowanie danych katastralnych jest przestępstwem i jako takie podpada pod kodeks karny.

5.4. Zakładanie i odnawianie operatu katastralnego wykonywane jest w oparciu o projekt przedkładany do zatwierdzenia wojewo-

dzie, po zaakceptowaniu projektu przez wyznaczonego rewidenta katastralnego; przy czym stałym elementem projektu założenia katastru jest określenie sposobu bezkolizyjnego wykorzystania zbiorów danych funkcjonującej ewidencji gruntów i budynków oraz plan współdziałania z sądem wieczystoksięgowym w zakresie ujawnienia i usunięcia rozbieżności z wpisami do ksiąg wieczystych.

5.5. Kierownicy jednostek prowadzących operat katastralny składają urzędowi wojewódzkim roczne sprawozdania z postępu zakładania (wg przekazanej im dokumentacji!) bądź odnawiania operatów katastralnych oraz stanu zaległości we wprowadzaniu zgłoszonych zmian. Odpowiednie sprawozdania zbiorcze wojewodowie przedstawiają kierownikowi urzędu centralnego właściwego w sprawach katastru, ten zaś – wraz z wnioskami – prezesowi Rady Ministrów.

5.6. Raz na dwa lata, w trybie opisanym w tezie 5.5., opracowywane są dla gruntów oraz odrębnie dla budynków zbiorcze zestawienia według grup rejestrowych.

5.7. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi szczegółowe zasady i warunki komercjalizacji zakładania katastru i ewidencjonowania nieruchomości specjalnego przeznaczenia (a także pozostałe przepisy wykonawcze, por. załóż. 5c).

6. Podsumowanie

Przejście od obecnej ewidencji działek gruntowych do pełnego, wielofunkcyjnego katastru wszystkich kategorii nieruchomości jest przedsięwzięciem wysoce złożonym i pracochłonnym. Przede wszystkim z uwagi na konieczność weryfikacji i restrukturyzacji istniejących rejestrów gruntów w trakcie ich bieżącej aktualizacji i udostępniania oraz konieczność geodezyjnego opracowania większości granic działek gruntowych. Przy czym wspomniana weryfikacja musi także objąć usunięcie rozbieżności z I i II działem ksiąg wieczystych. Pracochłonnym zadaniem jest rozbudowa zasobu informacyjnego ewidencji nieruchomości pod kątem obecnych wymagań gospodarki (m.in. o wartość nieruchomości), ale również i pod względem przedmiotowym (budynki, lokale?). Będzie się to wiązało z uruchomieniem systemów wspomagających, w tym przede wszystkim powszechnej taksacji nieruchomości. Dodatkowych problemów dostarcza nieunikniona informatyzacja systemu, we wszystkich jego aspektach, tj. pozyskiwania, utrzymywania w aktualności i udostępniania danych. Sprawne przeprowadzenie operacji komplikuje również nasilająca się w reformie aparatu państwowego tendencja mnożenia ośrodków decyzyjnych w zakresie funkcjonowania ogólnokrajowych systemów informacyjnych o infrastrukturalnym znaczeniu dla państwa. Zakładając koncentrację działań na wybranych obszarach oraz strategię sukcesywnego pokonywania kolejnych barier, kataster powinien być założony i uruchomiony na przestrzeni najbliższych 8-10 lat – inaczej będą poważne kłopoty z obrotem nieruchomościami i tym wszystkim, co w gospodarce narodowej wiąże się z nimi bezpośrednio lub pośrednio.

Z wymienionych wyżej powodów ustawowa regulacja polskiego katastru wybiegać musi poza typowy pakiet rozstrzygnięć głównych zagadnień merytorycznych. Przepisami wysokiej rangi muszą być również wprowadzone kluczowe postanowienia przeciwdziałające zagrożeniu anarchizowania się systemu, przede wszystkim w płaszczyźnie organizacyjnej i technicznej (zróżnicowana jakość danych!). Usankcjonować ustawowo trzeba też pewne instrumenty dyscyplinowania działań, w tym mechanizmy okresowego informowania rządu o stanie spraw. Niezbędne też wydaje się prawne otwarcie jakiejś drogi do samofinansowania się katastru. W przeszłości środków budżetowych na ten cel zawsze nie wystarczało i nic nie wskazuje na to, aby sytuacja ta miała obecnie ulec jakiejś radykalnej poprawie.

Warszawa, styczeń 1996