



Szacuje się, że co dziesiąty właściciel nieruchomości nie płaci podatku od nieruchomości (...); w Warszawie czas oczekiwania na wpis do księgi wieczystej może wynosić ponad rok (...); w związku z trudnościami w opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego przesuwane są ustawowe terminy ich sporządzenia (...); w stolicy 70% decyzji związanych z zezwoleniem na budowę jest oprotostowanych (...); w poważnych sytuacjach kryzysowych występują trudności w prowadzeniu akcji ratowniczych, spowodowane ograniczoną orientacją przestrzenną (...).

Te pozornie odległe od siebie, ale powszechnie występujące problemy łączą jeden fakt: decyzje podejmowane we wszystkich powyższych przypadkach opierają się na informacjach o nieruchomościach. Co więcej, problemy te mają również wspólną przyczynę – jest nią, w dużej mierze, brak odpowiedniego systemu informacyjnego o nieruchomościach. Istnieje zatem pilna i uzasadniona potrzeba jego zbudowania. System ten powszechnie utożsamiany jest z katastrzem.

● Zdefiniować pojęcia

Co to jest kataster? Słownik języka polskiego (PWN, Warszawa 1978) podaje następującą definicję: „kataster – urzędowy opis gruntów i budynków [...] służący za podstawę do sporządzania planów, zakładania ksiąg gruntowych oraz wymiaru podatków”. Do celów budowy systemu katastralnego zasadne wydaje się przyjęcie definicji rozszerzonej na podstawie zapisów Konstytucji RP (art. 21, 64, 94, 166-168): „Kataster jest to oparty na ma-

pie, urzędowy spis i opis gruntów, budynków i lokali, służący za podstawę wykonywania zadań wynikających z Konstytucji RP w zakresie:

- stanowienia i egzekwowania prawa miejscowego, celem zachowania ładu przestrzennego i porządku inwestycyjnego,
- ochrony prawnej praw majątkowych,
- określania podstawy i wymierzania podatków celem finansowania zadań publicznych”.

Taka definicja, aczkolwiek spójna i kompletna, opisuje kataster wyłącznie w aspekcie jego przeznaczenia. Trzeba jasno powiedzieć, iż obecnie nie istnieje ugruntowana definicja katastru, w której określone byłyby zasady jego budowy i funkcjonowania. Fakt ten rodzi poważne problemy i dlatego istnieje pilna potrzeba dyskusji

oraz podjęcia decyzji co do przyszłego kształtu systemu katastralnego w Polsce.

● Prawo jako źródło definicji

Za pomocą jakich instrumentów można zdefiniować funkcjonowanie katastru? Odpowiedź na to pytanie wydaje się oczywista – to, w jaki sposób będzie rozumiany kataster, zależy wyłącznie od obowiązujących w tej materii przepisów prawa. Obraz obecnego pojęcia katastru daje ze-

stawienie obowiązujących uwarunkowań prawnych:

1. Istniejąca ewidencja gruntów i budynków jest utożsamiana z katastrzem (ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, art. 2 pkt 8: „Ileokroć w ustawie jest mowa o: ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) [...]”).

2. Kataster (ewidencja gruntów i budynków) nie jest prowadzony jako odrębne

zadanie, a tylko jako element państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wśród zadań służby geodezyjnej i kartograficznej nie wymienia się prowadzenia katastru (ewidencji gruntów i budynków), a zamiast tego jest mowa wyłącznie o „administrowaniu państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym” (*Pgik*, art. 7 ust. 1 pkt 3). Kataster (egib) prowadzony

Z dekretu o katastrze gruntowym i budynkowym z 1947 r.:

■ **art. 1.1.: Wprowadza się jednolity kataster gruntowy i budynkowy na całym obszarze Państwa.**

■ **art. 2.: Kataster jest to oparty na mapie spis i opis gruntów i budynków, mogących być oddzielnym przedmiotem własności.**

■ **art. 9.1.: Rozporządzenie wydane przez ministra odbudowy [...] określa postępowanie przy organizacji, zakładaniu i prowadzeniu katastru gruntowego i budynkowego oraz przy uzgadnianiu katastru z wpisami i dokumentami w księgach wieczystych, a nadto wpisów i dokumentów z tym katastrzem.**

jest w ramach państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jako jeden z jego elementów (*Pgik*, art. 7d pkt 1: „Do zadań starosty należy w szczególności prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków [...]”).

3. Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny jest zasobem o charakterze technicznym. W związku z tym kataster (egib), traktowany jako część składowa

tego zasobu, ma przede wszystkim charakter techniczny. Operat katastralny (operat ewidencji gruntów i budynków) jest wymieniony na liście składników pzgik dopiero na dwunastym (!) miejscu, po takich materiałach jak: kopie szkiców przeglądowych, dokumenty fotogrametryczne czy też diapozytywy map topograficznych (rozporządzenia mgpib z 5 listopada 1990 roku w sprawie określenia materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, § 2, załącznik do rozporządzenia, pkt 2). Obowiązujące przepisy przewidują prowadzenie katastru (egib) w uproszczonym trybie, innym niż wynikający z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (rozporządzenie mgpib z 17 grudnia 1996 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków, § 30 ust. 4).

● Ewolucja przepisów

Przemiana definicji katastru następowała w okresie powojennym stopniowo na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Wiele zmian w przepisach prawa w rezultacie doprowadziło do obecnego stanu rzeczy. Zmiany te można prześledzić, analizując kolejno ukazujące się akty prawne, które miały bezpośredni wpływ na kształt ewidencji gruntów i budynków.

■ **1947 – dekret.** Wprowadzony zostaje jednolity kataster gruntowy i budynkowy. Nałożony zostaje wymóg utrzymania w zgodności katastru i ksiąg wieczystych.

■ **1955 – dekret.** W miejsce katastru wprowadzona zostaje ewidencja gruntów. Zniesiony zostaje wymóg utrzymania zgodności z księgami wieczystymi.

■ **1955 – instrukcja ministra.** Wprowadzony zostaje podział na ewidencję prowadzoną w miastach oraz na obszarach wiejskich (w tym także w miastach nie stanowiących powiatu). Tym samym kataster przestaje być systemem jednolitym. W następstwie wprowadzenia powyższych przepisów w ewidencji gruntów zmienione zostają oznaczenia działek. W księgach wieczystych oznaczenia działek pozostają bez zmian.

■ **1969 – zarządzenie.** Umożliwione zostaje prowadzenie aktualizacji ewidencji gruntów w trybie „z urzędu” w miejsce dotychczasowego trybu „na wniosek”. W następstwie tego aktualizacja „na wniosek” praktycznie przestaje mieć miejsce (nie są składane wnioski), a wpisy do ewidencji wprowadzane są niemal wyłącznie „z urzędu”.

■ **1975 – ustawa.** Kompetencje w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów przekazane zostają z powiatów do gmin.

W części kraju prowadzenie ewidencji nie zostaje przejęte przez gminy. W miejscach tych ewidencję prowadzą rejonowe oddziały wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych.

■ **1977 – rozporządzenie.** W miastach naczelnicy (prezydenci) przekazują upoważnienie do prowadzenia ewidencji gruntów geodetom miejskim.

■ **1979 – wytyczne techniczne.** W miastach mapa ewidencyjna zastąpiona jest przez mapę zasadniczą. W związku z tym do prowadzenia mapy stosowane są inne przepisy (instrukcja techniczna) niż do prowadzenia operatu ewidencji gruntów. Ponadto czynności techniczne związane z prowadzeniem ewidencji przejmują od geodetów miejskich przedsiębiorstwa geodezyjne. W części kraju,

w następstwie przejęcia prowadzenia ewidencji przez biura i przedsiębiorstwa geodezyjne, zrezygnowano z postępowania administracyjnego (wydawania decyzji o wpisie i zawiadamiania stron o zmianie w ewidencji).

■ **1989 – ustawa.** Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków – dotychczas istniejącej jako odrębne zadanie – staje się zadaniem z zakresu geodezji i kartografii. Kompetencje w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków przejmują od gmin urzędy rejonowe, ale nie wszędzie. W niektórych miejscach ewidencja pozostaje w gminach (na mocy porozumień kierownika urzędu rejonowego z gminami), w niektórych zaś – ewidencję prowadzi nadal wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych.

■ **1990 – rozporządzenie.** Operat ewidencji gruntów i budynków włączony zostaje do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (pzgik jest zasobem technicznym, zawierającym dokumentację i opracowania geodezyjne i kartograficzne, takie jak: mapy, materiały fotogrametryczne, teledetekcyjne, katalogi danych geodezyjnych itp.) jako jeden z jego elementów.

■ **1996 – rozporządzenie.** Z postępowania przy prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków wyłączone zostają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy kpa stosuje się tylko do sprostowań. Zakłada się, iż w ramach prowadzenia ewidencji gruntów należy przeprowa-

dzać cykliczną (nie rzadziej niż co 10 lat) i kompleksową weryfikację danych. Operat ewidencji gruntów zostaje podzielony na dwie części: pierwsza pozostaje w dyspozycji terenowego organu administracji państwowej szczebla podstawowego (kierownik urzędu rejonowego), druga zaś zostaje przeniesiona do ośrodków dokumentacji geodezyjno-kartograficznej (w strukturze urzędu wojewódzkiego).

■ **1999 – ustawa.** W wyniku reformy administracyjnej państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny (w tym egib) przejmuje powiat. Dopuszcza się możliwość prowadzenia pzgik przez gminy. Zadania prowadzenia ewidencji wykonuje geodeta powiatowy (lub gminny).

■ **2000 – ustawa.** Ewidencja gruntów utożsamiona jest z katastrem

nieruchomości. W zadaniach służby geodezyjnej i kartograficznej nie wymienia się prowadzenia ewidencji gruntów, a jedynie „administrowanie państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym”.

● Jaki kształt docelowy?

Jak widać z powyższej analizy, na przestrzeni ostatnich 50 lat pojęcie katastru zmieniło się diametralnie. Pół wieku temu był on określony przepisami rangi ustawy, funkcjonował niezależnie od zadań dziedziny geodezji i kartografii, był nadrzędny w stosunku do tych zadań. Obecnie role te zostały odwrócone. Prowadzenie katastru (ewidencji gruntów i budynków) jest zadaniem z zakresu geodezji i kartografii. Ponadto operat katastralny jest jednym ze składników państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Kataster ma charakter głównie techniczny, a zasady jego funkcjonowania są określane przepisami niskiej rangi.

Należy stwierdzić, iż budowa systemu katastralnego w Polsce jest możliwa tylko wówczas, kiedy jasno zostanie określona jego rola w strukturach administracji państwowej oraz zasady funkcjonowania. W świetle powyższych rozważań podjęcie decyzji w sprawie kształtu katastru w Polsce jest równoznaczne z odpowiedzią na pytanie, czy należy podążać dalej w kierunku wyznaczonym zmianami przepisów w ciągu ostatnich 50 lat, czy też powrócić do zasad wynikających z przepisów dekretu z roku 1947. ■