

Instytucjonalne i jakościowe warunki wiarygodności katastru

Od ręki i automatycznie

**ADAM KLIMEK, OLGIERD DZIĘCIELSKI,
MARIAN E. NIKEL, JANUSZ WENTA**

Wpis dotyczący przebiegu granic działek dokonywany jest w ewidencji gruntów w terminie do trzech dni od daty wpływu dokumentacji geodezyjnej, wpis praw – w ciągu doby od daty wpływu dokumentów z sądu, a na wyrys z mapy i wypis z rejestru czeka się nie dłużej niż trzy dni, przy czym w znacznej liczbie przypadków dokumenty wydawane są „od ręki”. W księgach wieczystych czas oczekiwania na wpis czy wypis nie przekracza dwóch tygodni. Czy to jest możliwe? Okazuje się, że w Wejherowie – tak.

● Po co nam sprawny kataster?

Polska w 2004 roku stanie się członkiem Unii Europejskiej. Aby być równorzędnym partnerem, musimy osiągnąć sprawność funkcjonowania państwa porównywalną z krajami zachodnioeuropejskimi. W tym celu potrzebne są:

■ **Reforma finansów publicznych.** Reforma ta powinna uwzględnić trwałe majątek państwa, jakim są grunty i związane z nim obiekty stworzone w procesach inwestycyjnych, które od zawsze były źródłem podatków. Ocenia się, że w Polsce przychody gmin z tego tytułu stanowią ok. 20% ich budżetu. Jednak wadliwie funkcjonujący system ewidencjonowania przedmiotów opodatkowania powoduje, iż znaczna część nieruchomości nie jest objęta podatkiem lub nie jest właściwie zaewidencjonowana, a grunty nie są prawidłowo kwalifikowane pod względem jakości i sposobu użytkowania. Ministerstwo Finansów szacuje, że samo

uszczelnienie systemu podatkowego zwiększyłoby przychody gmin z tego tytułu o ponad 20%. Do kompleksowego uporządkowania systemu podatkowego niezbędny jest należyte funkcjonujący i wiarygodny kataster.

■ **Środki inwestycyjne.** Ziemia i związane z nią obiekty trwale są doskonałym źródłem finansowania. Przykładem wprowadzenia do gospodarki znacznych środków inwestycyjnych i poprzez to pobudzenia i szybkiego rozwoju gospodarczego może być powszechna akcja kredytowa przeprowadzona w Austrii i Niemczech w okresie międzywojennym. Ten oparty na hipotece kredyt był następstwem uporządkowania praw własności i zaistnienia dwóch ważnych instytucji: jednolitej hipoteki oraz jednolitego katastru gruntowego. W Polsce hipoteka jako zabezpieczenie stosowana jest w niewielkiej skali, a kredyt hipoteczny jest w dalszym ciągu mało powszechny. Porównując zaangażowanie hipoteki w Niemczech, Austrii czy Francji (sięgające 80% nieruchomości) z sytuacją w Polsce (nie więcej niż 20%),

należy stwierdzić, iż istnieje możliwość wprowadzenia do obrotu gospodarczego znacznych środków finansowych. O znaczeniu hipoteki świadczyć może wartość brutto samych tylko budynków i budowli w Polsce szacowana przez GUS na 967,9 mld zł (stan na 2000 rok).

■ **Mechanizmy gwarantujące ochronę praw własności.** Najważniejszym dla państwa i jego obywateli przedmiotem własności jest ziemia i związane z nią inwestycje. W związku z tym do zaspokojenia podstawowych potrzeb i uzyskania zadowolenia społeczeństwa konieczne jest zapewnienie ładu i porządku na gruncie. Celowi temu służy założenie na terytorium całego państwa jednolitych ksiąg wieczystych, gwarantujących prawo własności. Z tak pojętą i urzędową instytucją ksiąg wieczystych ściśle łączy się kataster, który przez pomiary i sporządzenie map określa położenie i wielkość posiadanego gruntu, umożliwiając odnowienie przebiegu granic w razie ich zatarcia lub samowolnej zmiany. W Polsce gwarantowana konstytucyjnie ochrona praw własności jest w praktyce mało skuteczna. Stany prawne wielu gruntów są niejasne, często nieznanne są przebiegi granic własności. Zdarza się, że czas oczekiwania na wpis do księgi wieczystej przekracza rok.

■ **Przebudowa ustroju rolnego.** Polskie rolnictwo wymaga pilnego utworzenia silnych, zdrowych i zdolnych do wydajnej produkcji gospodarstw rolnych stanowiących prywatną własność. Uporządkowanie stanu prawnego gospodarstw możliwe jest tylko przy wykorzystaniu sprawnie funkcjonującego, wiarygodnego katastru. Bez tego nie ma mowy o należytym zabezpieczeniu praw własności tych gospodarstw ani o skutecznej finansowej pomocy, jaka ma być realizowana w ramach Unii Europejskiej. Od instytucji katastru uzależniona jest również gospodarka leśna. Umożliwi ona administracji leśnej realizację wielu zadań, w szczególności związanych z przepływami środków finansowych.

Wymienione wyżej potrzeby to tylko początek długiej listy. Niezbędne jest także sprawne planowanie przestrzenne, zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, poprawa skuteczności działania służb ratowniczych itd. Najkrócej mówiąc, Polska potrzebuje skutecznej i sprawnej administracji, a właściwie zorganizowany i prowadzony kataster może w tych procesach odegrać istotną, a niekiedy nawet decydującą rolę.

● Jak zapewnić wiarygodność katastru?

Ponieważ informacje wydawane z katastru rodzą poważne skutki prawne i finansowe, to powinien on być rejestrem urzędowym o najwyższej randze. Wymaga się, aby dostęp do informacji zawartej w katastrze był jak najszybszy.

Wprowadzenie technik komputerowych wywołało wręcz zapotrzebowanie na dostęp natychmiastowy, w pełni zautomatyzowany, co z kolei podnosi wymagania dotyczące jakości danych zawartych w katastrze. Przy tradycyjnym dostępie ogniwem pośrednim zawsze był urzędnik, który weryfikował wydawaną informację. W nowej sytuacji nie będzie już takiej możliwości.

Zatem system katastralny musi być tak skonstruowany, żeby gwarantował wiarygodność zawartej w nim informacji. Z punktu widzenia administracyjnego wiarygodność taką zapewnia zastosowanie określonej prawem procedury precyzującej tryb pozyskania informacji oraz sposób dokonania wpisu. W rezultacie wpis uzyskuje prawomocność, a więc staje się w praktyce niepodważalny, i dokument sporządzony na jego podstawie może być użyty w każdej procedurze administracyjnej oraz w innych czynnościach, np. cywilnoprawnych.

Skonstruowanie systemu gwarantującego uzyskanie i utrzymanie tak pojętej wiarygodności jest zadaniem złożonym. W Polsce kataster istniał przed wojną i jeszcze kilka lat po niej. W roku 1955 mocą dekretu kataster został zniesiony i zastąpiony ewidencją gruntów i budynków. W ciągu kilkudziesięciu następnych lat zachodziła stopniowa degradacja tego zasobu, związana z odejściem od stosowania procedur administracyjnych przy dokonywaniu wpisu (nawiasem mówiąc stosowano je jeszcze na początku lat 70.) oraz ze zniesieniem obowiązku zgodności ewidencji gruntów z księgami wieczystymi. Znaczny wpływ na ten

proces miały ciągłe zmiany organizacyjne, które od kilkudziesięciu lat są niezmiennym elementem naszej rzeczywistości.

Przywrócenie odpowiedniej rangi katastru wymaga stworzenia systemu spełniającego trzy podstawowe warunki:

1. Wpisy w katastrze winny być dokonywane według ściśle określonej procedury, spełniającej wymogi kodeksu postępowania administracyjnego, skutkującej niepodważalnością treści tych wpisów. Prawa rejestrowane w katastrze powinny być uprzednio ujawnione w księgach wieczystych.

2. Należy przeprowadzić czynności, w wyniku których wpisy zawarte w ewidencji gruntów zostaną w ramach procedury spełniającej wymogi kodeksu postępowania admini-

nistracyjnego zbadane (a w razie potrzeby odpowiednio udokumentowane lub skorygowane) oraz uzgodnione z księgami wieczystymi.

3. Z uwagi na złożoność prowadzenia katastru i wymóg najwyższej sprawności organizacyjnej zadanie to należy powierzyć Urzędowi Katastralnemu, mającemu charakter administracji specjalnej – jednolitej i zhierarchizowanej.

● Co to są „rozwiązania wejherowskie”?

Na obiekcie pilotowym w Wejherowie już w 1993 roku przyjęto założenia dotyczące prawomocności wpisów w katastrze oraz jego zgodności z księgami wieczystymi. Były one punktem wyjścia do sformułowania koncepcji funkcjonowania przyszłego systemu katastralnego, a także sposobu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster. Na podstawie koncepcji opracowano „rozwiązania wejherowskie”, które modyfikują funkcjonowanie obecnej ewidencji gruntów w sposób najbardziej zbliżający ją do zasad działania przyszłego systemu katastralnego. Rozwiązania te pozwalają m.in. na doprowadzenie do zgodności

Co to jest kataster?

Obecnie w Polsce pojęcie katastru jest powszechnie utożsamiane z pewnego rodzaju podatkiem od nieruchomości, zwanym podatkiem katastralnym. Pogląd taki, szeroko rozpowszechniany w mediach, jest jednak ze swej natury błędny. Kataster jest bowiem urzędowym spisem inwentaryzującym na danym terenie działki, budynki i inne obiekty ściśle związane z gruntem. Podstawową cechą katastru, dzięki której odróżnia się on od innych urzędowych rejestrów i ewidencji, jest fakt, iż przedmioty tego spisu przedstawione są na mapie. Tak więc kataster gruntów jest po prostu zobrazowanym na mapie spisem działek, kataster budynków – spisem budynków, a na przykład kataster wodny – spisem rzek, jezior i innych obiektów wodnych. ■

PENTAX

Tachimetry PENTAX Seria R-300



- samoogniskowanie
- pomiar bez lustra do 180 m
- pion laserowy
- libelka elektroniczna
- pamięć 7500 pkt.
- klawiatura alfanumeryczna

Już od 19 900 zł

Niwelatory PENTAX

- najlepsza optyka
- solidna metalowa konstrukcja
- najniższe ceny

Już od 890 zł



Inne przyrządy i akcesoria pomiarowe



Rodzina laserów MIKROFYŃ



- najwyższa jakość
- najwyższe dokładności
- 100 % wodoszczelność
- dostosowywane indywidualnie do twoich potrzeb

PYTHAGORAS



- Pełny program CAD, przeznaczony specjalnie dla geodetów
- wczytywanie i kalibracja rastra
 - modelowanie terenu
 - import i export formatu DXF i DWG
 - projektowanie dróg



GEOPRYZMAT
www.geopryzmat.com

info@geopryzmat.com
tel. (022) 720 28 44 fax. (022) 720 31 94
05-090 RASZYN ul. Wesola 6

Co tam, panie, w internecie?

T1 za 950 dolarów
www.antiquesurveying.com



Robert Parrish z Weaverville w Północnej Karolinie zajmuje się naprawami i restauracją starych teodolitów, niwelatorów, kolimatorów, teleskopów i akcesoriów mierniczych oraz handlem nimi. W szerokiej ofercie można znaleźć m.in. zeissowski Th2 za 2000 dolarów oraz T1 Wilda za 950 dolarów. Najdroższe są: 8-sekundowy teodolit Kauffel & Esser z 1932 r. (8 tys. dolarów) i kompas z 1863 r. (10 tys. dolarów).

Mosiężne podróby
www.stanleylondon.com



Jeśli ktoś chce kupić „stary-nowy” instrument, powinien zajrzeć na stronę internetową amerykańskiej firmy Stanley London, która produkuje kopie lunet, zegarów, teleskopów i innych optycznych instrumentów. Za jedyne 749 dolarów można tu nabyć lśniący mosiężny teodolit wraz z drewnianym statywem i skrzynką, chociaż nie umywa się do wyrobów słynnej przed stu laty londyńskiej firmy Wiliama Stanleya.

ksiąg wieczystych z ewidencją gruntów i budynków. Bazują one na pięciu zasadniczych elementach infrastrukturalnych.

■ W zakresie organizacji są to:

1. Porozumienia pomiędzy starostą prowadzącym ewidencję gruntów a prezesem sądu rejonowego prowadzącego księgi wieczyste;
2. Struktury organizacyjne do prowadzenia ewidencji gruntów.

■ W zakresie infrastruktury technicznej jest to:

3. Odpowiednia powierzchnia lokalowa dla administracji geodezyjno-kartograficznej;
4. Odpowiednie wyposażenie biurowe tej administracji;
5. Odpowiednie oprogramowanie.

Wdrożenie nowego obiegu informacji, opartego na powyższych elementach, pozwoliło na uruchomienie procesu realizowanego przez służby administracji geodezyjno-kartograficznej, w którym wpisy w ewidencji gruntów są weryfikowane oraz uzgadniane z księgami wieczystymi. Proces ten jest realizowany wyłącznie przez urzędników – w trakcie obsługi bieżących spraw – co potwierdza słusność założenia, iż wszelkim czynnościom można nadać charakter administracyjny. Tempo dokonywania uzgodnień wynosi w Wejherowie ok. 10% wszystkich wpisów rocznie. Można zatem przyjąć, iż gdyby tego typu rozwiązania wprowadzone zostały w całej Polsce, wpisy w ewidencji zostałyby zweryfikowane i uzgodnione z księgami wieczystymi w ciągu 10-15 lat.

Przyjęte rozwiązania, mimo wielu mankamentów wynikających z braku odpowiednich uregulowań prawnych, pozwoliły znacząco usprawnić obsługę interesantów ewidencji gruntów i ksiąg wieczystych. Wpis dotyczący przebiegu granic działek dokonywany jest w ewidencji gruntów w terminie do trzech dni od daty wpływu dokumentacji geodezyjnej, wpis praw – w ciągu doby od daty wpływu dokumentów z sądu, a na wyrys z mapy i wypis z rejestru czeka się nie dłużej niż trzy dni, przy czym w znacznej liczbie przypadków dokumenty wydawane są „od ręki”. W księgach wieczystych czas oczekiwania na wpis czy wypis nie przekracza dwóch tygodni. Wyniki uzyskane w obydwu instytucjach są unikalne w skali kraju.

Co dalej z wynikami pilotażu?

Natychmiastowy, zautomatyzowany dostęp do danych katastralnych wymaga, aby mogły być one bez żadnej kontroli

i weryfikacji użyte we wszelkich czynnościach, w szczególności administracyjnych. Doświadczenia zebrane w Wejherowie wykazują, że czynniki techniczne (takie jak komputeryzacja) mogą mieć jedynie charakter wspomagający. Kluczowe zagadnienia, warunkujące uzyskanie katastru o wysokiej wiarygodności, są natury instytucjonalnej, organizacyjnej i proceduralnej, a więc natury prawnej.

W Polsce kończy się projekt Phare 2000 „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”, którego doświadczenia, zebrane m.in. na obiekcie pilotowym w Wejherowie, wykorzystane zostaną w pracach nad budową infrastruktury informatycznej w Polsce. Aby usprawnić funkcjonowanie państwa, należy w trybie pilnym przejść do kolejnego etapu działania – głębokiej reformy prawa regulującego funkcjonowanie katastru uwzględniającej wymienione powyżej warunki. Regulacjom tym należy podporządkować wszelkie rozwiązania techniczne, w szczególności informatyczne. Uważamy, że wyniki naszych prac koncepcyjno-projektowych oraz doświadczenia z wprowadzenia rozwiązań wejherowskich w kilkunastu powiatach województwa pomorskiego, powinny być w tych działaniach wykorzystane. Oczekujemy zatem, iż nasze dotychczasowe kontakty w tym zakresie ze służbami głównego geodety kraju oraz ministra sprawiedliwości i ministra finansów przerodzą się w intensywną współpracę.

Olgierd Dzięcielski – specjalista w zakresie organizacji oraz zarządzania informacją, doradca pełnomocnika starosty wejherowskiego;

Adam Klimek – specjalista w zakresie organizacji oraz zarządzania informacją, doradca pełnomocnika starosty wejherowskiego;

Marian Nikel – pełnomocnik starosty wejherowskiego ds. organizacji Systemu Informatycznego o Nie ruchomościach;

Janusz Wenta – geodeta powiatowy w Wejherowie.

Artykuł powstał na podstawie referatu przedstawionego przez Adama Klimka na II Kongresie Katastralnym (Kraków, 18-21 września 2003). Prezentowane tezy są wynikiem 10-letnich prac zespołu Wojewódzkiego Obiektu Pilotowego w Wejherowie oraz w 14 innych powiatach w Pomorskiem.

Zespół konsultuje wyniki prac z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, Ministerstwem Infrastruktury, Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego, sędziami Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz środowiskiem naukowym.