

Nazywanie obecnej ewidencji gruntów katastem przypomina próbę budowania autostrad poprzez ustawowe zadekretowanie, iż każdą wiejską brukowaną drogę nazywa się „autostradą”. W taki sposób można by stosunkowo szybko „zbudować” w Polsce olbrzymią sieć tysięcy kilometrów autostrad. Jednak większość społeczeństwa doskonale wie, czym jest autostrada, i nie dałaby się nabrać. Niestety, bardzo niewielu ludzi zadaje sobie trud odpowiedzi na pytanie, czym jest i jaką rolę w państwie powinien odgrywać kataster.

Po roku 1989 rozpoczął się w Polsce proces przywracania należnej rangi prawu własności, co zaowocowało wprowadzeniem w 1997 r. zagwarantowanej konstytucyjnie ochrony praw własności jako fundamentalnej cechy ustrojowej państwa. Zmiany te wpłynęły na wzrost znaczenia informacji o nieruchomościach, z którymi związanych jest wiele zagadnień istotnych dla funkcjonowania państwa (ochrona praw własności, organizacja ładu przestrzennego, sprawność procedur inwestycyjnych, funkcjonowanie hipoteki, bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami czy też lokalne finanse publiczne). Bez tych informacji nie byłoby możliwe realizowanie takich zadań jak budowa kompleksowego systemu bezpieczeństwa cywilnego i systemu dopłat dla rolnictwa; prowadzenie programów rozwoju regionalnego, polityki rolnej i leśnej, gospodarki wodnej, gospodarki nieruchomościami czy ochrona środowiska.

Znaczenie ochrony praw własności oraz informacji o nieruchomościach dla zarządzania państwem oraz tworzenia warunków dla rozwoju gospodarczego jest powszechnie uznane. Tym samym niezbędny jest system gwarantujący sprawny dostęp do wiarygodnej informacji opisującej grunty i budynki, a także prawa do nich oraz granice tych praw. Funkcjonowanie takiego systemu w Polsce powinno opierać się na dwóch instytucjach: katastru i ksiąg wieczystych. Od początku lat 90. trwa dyskusja nad jego kształtem. W ramach tej dyskusji narodziło wiele mitów, które wpływają na prowadzone nad systemem prace.

● Mit pierwszy:

Wystarcza kataster o charakterze technicznym

Do 1955 roku funkcjonował w Polsce kataster gruntów i budynków. Był to urzędowy spis charakteryzujący się dwiema fundamentalnymi cechami: prawomocnością wpisów oraz zgodnością z księgami wieczystymi. Od 1955 roku, a więc od wydania dekretu o ewidencji gruntów, zachodziła stopniowa i systematyczna degradacja katastru do zbioru informacji o charakterze technicznym. Dekret ten zniósł wymóg utrzymania

Z materiałów konferencji

Jak mity kr

MARIAN E. NIKEL, ADAM

ewidencji gruntów w zgodności z księgami wieczystymi. Z kolei w latach 70. rozpoczął się proces odchodzenia od stosowania procedur administracyjnych przy prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków, a więc też utraty prawomocności wpisów. Obecnie techniczny charakter katastru nie ulega wątpliwości, jest nawet zadekretowany w prawie – rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków nie przewiduje do jej prowadzenia zastosowania procedur postępowania administracyjnego.

Sytuacja taka skutkuje całkowitym brakiem dążenia do nadania katastrowi charakteru formalnego rejestru państwowego i skierowaniem wszystkich sił na przedsięwzięcia czysto techniczne (rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków przewiduje wykonywanie wielu takich zadań, jak np. modernizacja czy też zakładanie baz danych; w skali kraju tylko samorządy powiatowe przeznaczają na to corocznie ponad 20 mln zł). Żadna oficjalnie lansowana koncepcja rozwoju katastru w Polsce nie przewiduje uprawomocnienia wszystkich wpisów w katastrze. Nasz kraj ubiega się o środki z funduszy pomocowych (PHARE) na realizację projektów o charakterze czysto technicznym. Zakładają one wprowadzenie technik komputerowych oraz zwiększenie jeszcze ilości czynności technicznych (np. przeprowadzenie w księgach wieczystych tzw. migracji). Obok ewidencji gruntów ma zostać zbudowana olbrzymia dodatkowa infrastruktura, tzw. Integrująca Platforma Elektroniczna, gdzie również będą wykonywane czynności czysto techniczne (automatyczne porównywanie zawartości baz danych).

Tymczasem utrzymywanie tego typu baz danych w ogóle nie leży w interesie państwa. Informacje zaczerpnięte bezpośrednio z rejestrów i map mogą być używane w postępowaniach administracyjnych i sądowonicych tylko wówczas, jeśli wpisy są uprawomocnione. W obecnym stanie rzeczy państwo przeznaczając nadal przeznaczając będzie olbrzymie środki na utrzymywanie technicznych baz danych, które praktycznie nie są i nie będą wykorzystane w istotnych czynnościach administracji państwowej.

● Mit drugi:

Informatyzacja jest dobra na wszystko

Powszechnie uważa się, że informatyka pomaga rozwiązać wszelkie problemy związane z przetwarzaniem informacji. Pogląd ten dotyczy każdej praktycznie dziedziny administracji publicznej i dlatego informatyzowane jest wszystko, co możliwe: ZUS, szpitale, administracja podatkowa, służby celne, ewidencje pojazdów, kierowców itd. Co pewien czas okazuje się, że informatyzacja jakiegoś sektora nie przynosi spodziewanych rezultatów, ale niepowodzenia zrzucą się zazwyczaj na karb „drobnych trudności technicznych”, co wiąże się z ko-

katastralnej w Kaliszu

ewiją fakty



KLIMEK, OLGIERD DZIĘCIELSKI

niecznością wyasygnowania dodatkowych – najczęściej znacznych – środków i kontynuowania raz obranego kierunku działań. Wiara w informatykę jest zakorzeniona tak mocno, że czasami próbuje się dostosować przepisy prawa do uprzednio napisanego przez firmy komputerowe oprogramowania (tak jak to ma miejsce w przypadku ZUS-u).

Takie właśnie „informatyczne” podejście nieobce jest również przy próbach budowania systemu katastralnego. W przeprowadzonej przez GUGiK diagnozie stanu ewidencji gruntów i budynków za jedną z głównych przyczyn jej niewłaściwego funkcjonowania uznano wielość standardów stosowanego oprogramowania. Zgodnie z tą oceną głównym kierunkiem rozwoju systemu jest dalsza i konsekwentna informatyzacja. Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków za jedną z podstawowych czynności uważa tworzenie baz danych oraz ich prowadzenie w systemie informatycznym, a także „utrzymywanie systemów informatycznych w stałej gotowości operacyjnej”. Informatyzacja ma rozwiązać wszelkie istniejące problemy zarówno w zakresie ewidencji gruntów, ksiąg wieczystych, jak i systemu podatkowego. Proponuje się utworzenie centralnej bazy zawierającej dane z ewidencji gruntów i budynków, tzw. Integrującej Platformy Elektronicznej, komputeryzację ksiąg wieczystych, a także wymianę informacji pomiędzy odpowiednimi systemami komputerowymi. Uważa się także, że tego typu wymiana informacji doprowadzi do uzgodnienia treści ksiąg z treścią zawartą w ewidencji gruntów.

Trzeba stwierdzić, że wiara w uzdrawiającą moc informatyki nie ma oparcia w rzeczywistości. Już wiele dziesięcioleci temu, na początku burzliwego rozwoju informatyki, ukute zostało słynne stwierdzenie GIGO (*garbage in – garbage out*), co w luźnym tłumaczeniu na język polski oznacza, iż komputeryzacja bałaganu nie może wprowadzić uporządkowania informacji, a jedynie ten bałagan dodatkowo powiększa. Dlatego jakiegokolwiek próby komputeryzacji ewidencji gruntów bez odpowiedniego uporządkowania obiegu informacji nie mogą dać pozytywnego rezultatu. Przed informatyzacją należy wprowadzić do procesów aktualizacji ewidencji gruntów odpowiednie procedury, zgodne z kodeksem postępowania administracyjnego. Trzeba zdefiniować dokumenty będące podstawą dokonywania wpisów, określić ściśle ich obieg, a także zdefiniować zdarzenia, które obligują do wykonania odpowiednich czynności. Wymianę informacji pomiędzy instytucjami (np. pomiędzy ewidencją a księgami wieczystymi) należy również oprzeć na dokumentach, co podyktowane jest wymogami należytego dokumentowania wpisów w tych instytucjach. Wszystkie wymienione tu elementy systemu obiegu informacji nie są uregulowane obecnymi przepisami prawa i to należałoby zmienić w pierwszym rzędzie. Dopiero tak uporządkowany obieg informacji można komputeryzować. Okazuje się przy tym, że do sprawnego jego skomputeryzowania potrzebne będą o wiele mniejsze środki i mniej wyrafinowane technologie niż we wszystkich proponowanych obecnie projektach.

● Mit trzeci:

Największy problem – dostęp do informacji

Dominuje u nas przekonanie, że w ewidencji gruntów i budynków zawartych jest bardzo wiele użytecznych informacji, a podstawowym problemem jest trudny dostęp do nich. Przeszkodą w wykorzystaniu tych informacji miałyby być niejednolite systemy informatyczne używane w Polsce, a także brak możliwości elektronicznego udostępniania danych. Skutkiem tak rozpowszechnionego przekonania są działania rządowe mające na celu poprawę dostępu do tej informacji. Urucho-

R E K L A M A



Zaproszenie

GEOMAR SA dostawca na polski rynek systemów IT ABB Energy Information Systems dla branży elektroenergetycznej oraz ZEP-INFO Sp. z o.o. integrator systemów informatycznych wraz z ZAKŁADEM ENERGETYCZNYM TORUŃ SA, ENERGETYKĄ SZCZECIŃSKĄ SA i ZAKŁADEM ENERGETYCZNYM PŁOCK SA mają przyjemność zaprosić Państwa na konferencję:

„Paszportyzacja sieci elektroenergetycznych jako sposób na optymalizację zarządzania zasobami oraz stworzenie nowych miejsc pracy”
14-15 listopada, Dębowa Góra k. Płocka

Patronat medialny:



Honorowy patronat:
Minister Gospodarki Jacek Piechota

Karta zgłoszenia do pobrania na stronach:
www.zepinfo.plock.com, www.geomar.pl

Organizatorzy:



miony niedawno projekt PHARE „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego” za jeden ze swoich celów uznaje budowę centralnej bazy danych zawierającej informacje z ewidencji gruntów i budynków w całej Polsce oraz budowę systemu elektronicznego udostępniania tych danych. Na cele te zamierza się przeznaczyć olbrzymie środki, a wstępne szacunki GUGiK mówią, iż zbudowanie takiego systemu pochłonie, lekko licząc, około 1,6 mld złotych.

Potrzeba zapewnienia właściwego dostępu do informacji katastralnych jest nie do zanegowania. Należy jednak stwierdzić, że największym problemem ewidencji gruntów absolutnie nie jest **dostępność**, ale **wiarygodność** tych informacji. Wpisy w ewidencji gruntów nie są uprawomocnienie, a więc nie są też wiarygodne. Informacje udostępnione z „centralnej ewidencji gruntów i budynków” nie będą mogły być zatem wykorzystane w żadnym postępowaniu administracyjnym czy też sądowym. Nie będą również mogły być wykorzystywane w żadnych istotnych czynnościach cywilno-prawnych, takich jak np. zaciągnięcie kredytu hipotecznego. A zatem szerokie udostępnienie niewiarygodnej informacji nie jest w praktyce potrzebne, a może być wręcz niepożądane.

Środki przeznaczone obecnie na „udostępnienie” informacji powinny być skierowane przede wszystkim na poprawienie jej wiarygodności. Dopiero po uprawomocnieniu wpisów w ewidencji gruntów należy zadbać o jej właściwe udostępnienie. Należy również zaznaczyć, że istnieją alternatywne i znacznie tańsze sposoby zapewnienia dostępu do informacji katastralnych wszystkim zainteresowanym podmiotom. Wynikające z naszych doświadczeń szacunki wskazują, że odpowiedni system gwarantujący elektroniczny dostęp do informacji katastralnej na terenie całego kraju można zbudować już za kwotę nie przekraczającą 50 mln zł (notabene najdroższy system informatyczny w historii USA zbudowany dla administracji państwowej kosztował 100 mln dolarów!)

● Mit czwarty:

Im więcej informacji, tym lepiej

Powszechne jest też mniemanie, iż kataster powinien zawierać maksymalnie szeroki wachlarz informacji o nieruchomościach. Pogląd ten znajduje bezpośrednie odbicie w uchwalanych przepisach prawa, a ściślej – w rozporządzeniach wykonawczych określających zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. Obecnie – oprócz podstawowych informacji o działkach i budynkach, takich jak położenie czy powierzchnia – przepisy przewidują umieszczanie m.in.: danych o klasach i użytkach, o budynkach i lokalach, o rejonach statystycznych i obwodach spisowych, o wartości działek, budynków i lokali, o gruntach przekazanych w dzierżawę lub zarząd czy oznaczeń gospodarstw rolnych. W projekcie zmian do ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* z czerwca br. jest propozycja umieszczenia w ewidencji oznaczenia obszarów o różnym przeznaczeniu w planie zagospodarowania przestrzennego.

Obecnie – ze względu na trudności w pozyskaniu – większość z tego rodzaju informacji nie jest zbierana w ogóle bądź jest zbierana w sposób przypadkowy (niesystemowy). Przepisy prawa z jednej strony wymagają umieszczenia w ewidencji odpowiednich informacji, z drugiej zaś – nie precyzują, w jaki sposób miałyby być one pozyskiwane. Prowadzi to do fundamentalnego podważenia autorytetu państwa – do obywateli dociera jasny sygnał, że to, co jest przez prawo wymagane, w praktyce nie musi być realizowane.

Tymczasem kataster wcale nie musi, a nawet nie powinien, zawierać szerokiego wachlarza informacji. Okazuje się bowiem, że większości informacji przewidzianych obecnymi przepisami prawa nie można w praktyce w ogóle pozyskać bądź pozyskanie ich byłoby niezwykle kosztowne. A zatem w katastrze należy umieszczać tylko te informacje, których koszt pozyskania jest ekonomicznie uzasadniony. Podstawową bowiem cechą katastru powinna być **jakość**, a nie **ilość** informacji w nim zawartych. Wszystkie informacje przewidziane do umieszczenia w katastrze powinny być zbierane w sposób systematyczny, przy zastosowaniu jednolitych, ściśle określonych i z żelazną konsekwencją stosowanych procedur. Dopiero tak zbudowany kataster, zawierający informacje mające status wysokiej wiarygodności, może stanowić podstawę do budowy innych systemów zawierających dodatkowe potrzebne informacje.

● Mit piąty:

Kataster może funkcjonować w samorządach

W ostatnich latach zawrotną karierę zrobiły słowa „decentralizacja” i „samorządność”. Uważa się, że dużą część zadań państwa można, a nawet trzeba, przekazać administracji samorządowej, która wykona je lepiej i „w bliższym kontakcie z obywatelem”. Na fali tych poglądów na początku lat 90. prowadzenie ewidencji gruntów i budynków w wielu województwach przekazano gminom, a w 1999 roku (z mocy ustawy) administracja rządowa zadanie to scedowała na samorządy powiatowe. Rezultat jest taki, że obecna ewidencja gruntów prowadzona jest w zróżnicowany sposób. W poszczególnych powiatach w odmienny sposób zorganizowana jest administracja geodezyjno-kartograficzna, odmiennie są też standardy wyposażenia i sposób prowadzenia ewidencji. Ponadto nie podejmuje się żadnych działań zmierzających do utworzenia jednolitej administracji państwowej zajmującej się sprawami katastru.

Ogólnie rzecz biorąc, decentralizacja zadań państwowych oraz przekazanie ich samorządom są słuszne. Zgodnie z zasadą pomocniczości państwa zadania powinny być wykonywane na jak najniższym szczeblu administracji i przekazywane wyżej tylko w przypadku, jeżeli „na dole” nie jest możliwa efektywna i skuteczna ich realizacja. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku katastru. O rejestrze tym należy myśleć jako o jednolitym systemie państwowym o bardzo wysokiej randze, spełniającym rygorystyczne wymogi formalne i techniczne, które zapewnić może tylko jednolita administracja państwowa. Samorządy z samej swojej istoty są niezależne i jeśli idzie o prowadzone przez nie zadania, to administracja państwowa nie ma i nigdy nie będzie miała możliwości sprawowania odpowiedniego nadzoru oraz podejmowania działań w przypadku naruszenia ogólnie obowiązujących zasad. W praktyce nigdy bowiem nie zaistnieje taka sytuacja, aby za naruszenie przepisów administracja rządowa w jakikolwiek sposób ukarała starostę bądź zatrudnianych przez niego pracowników. Ponadto administracja prowadząca kataster musi przejąć pełną odpowiedzialność materialną za informacje wydawane z katastru (rękojmia). Jest oczywiste, iż w przypadku przedmiotów o tak dużej wartości, jakimi są nieruchomości, odpowiedzialność taka nie mogłaby być przejęta przez samorządy. Objęcie rękojmią wpisów w katastrze, co bezpośrednio wiąże się z ochroną prawną przebiegu granic, jest możliwe tylko przy prowadzeniu katastru przez jednolitą administrację państwową.

● Mit szósty: Kataster w Polsce istnieje

Ostatnio zaczyna w naszym kraju dominować pogląd, że kataster już istnieje. W roku 2000 wprowadzona została nieśmiała poprawka w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym*, gdzie obok „ewidencji gruntów i budynków” pojawił się (w nawiasie) „kataster nieruchomości”. Obecnie idzie się już dalej – ostatni projekt zmian w *Pgik* proponuje całkowitą wymianę nazwy: zamiast o ewidencji mówi się o katastrze. Środowisko geodezyjne, a także całe społeczeństwo, jest przekonywane, że kataster w rzeczywistości istniał przez cały czas i istnieje nadal. Co więcej, nawet wysocy urzędnicy państwowi zdają się podzielać ten pogląd.

Skutki takiego podejścia są oczywiste. Skoro kataster istnieje, to w zasadzie nie ma potrzeby jego budowania, a tym bardziej pracowania nad koncepcją. Żaden z obecnie prowadzonych projektów rządowych nie zajmuje się problematyką zbudowania katastru. W zamian proponuje się jedynie działania o charakterze technicznym, w niczym nie naruszające istniejących zasad funkcjonowania ewidencji gruntów.

Niestety, poczucie, iż kataster w Polsce istnieje, jest złudne. Ze swej definicji jest on **urzędowym** spisem i opisem gruntów i budynków przeznaczonym do wykorzystania w czynnościach administracyjno-prawnych, a przede wszystkim służącym za podstawę wykonywania zadań wynikających z Konstytucji RP w zakresie:

- stanowienia i egzekwowania prawa miejscowego celem zachowania ładu przestrzennego i porządku inwestycyjnego (art. 94),
- ochrony prawnej praw majątkowych (art. art. 21, 64),
- określania podstawy i wymierzania podatków celem finansowania zadań publicznych (art. 166-168).

Obecna ewidencja gruntów – będąca w istocie zbiorem danych o charakterze technicznym – funkcji tych oczywiście nie spełnia i spełniać nie może. Nazywanie jej katastrem przypomina próbę budowania autostrad poprzez ustawowe zadekretowanie, iż każdą większą brukowaną drogę nazywa się „autostradą”. W taki sposób można by stosunkowo szybko (w ciągu kilku miesięcy, bo tyle trwa proces legislacyjny) „zbudować” w Polsce olbrzymią sieć tysięcy kilometrów autostrad. Jednak większość społeczeństwa doskonale wie, czym jest autostrada i nie dałaby się nabrać. Niestety, bardzo niewielu ludzi zadaje sobie trud odpowiedzi na pytanie, czym jest i jaką rolę w państwie powinien odgrywać kataster. Większości społeczeństwa kojarzy się on jedynie z podatkiem od wartości nieruchomości. W takich warunkach nietrudno jest pojąć próbę „zbudowania” katastru poprzez prostą zmianę nazwy. Tymczasem aby go zbudować, należy wykonać

dwa poważne zadania: po pierwsze – radykalnie zmienić wszystkie przepisy prawa regulujące funkcjonowanie ewidencji gruntów i budynków, po drugie zaś – uprawomocnić wszystkie wpisy znajdujące się w obecnej ewidencji. Pierwsze zadanie może być wykonane stosunkowo szybko (w ciągu 2-3 lat), drugie – jest zdecydowanie bardziej czasochłonne i według wstępnych szacunków zajmie 10-15 lat. Jednak, jak wynika z naszych doświadczeń, oba zadania są wykonalne, a do ich przeprowadzenia potrzebne są relatywnie niewielkie środki, nie przekraczające 500 mln zł.

Autorzy są specjalistami w zakresie organizacji obiegu informacji oraz obsługi rejestrów publicznych. Od 1993 r. prowadzą prace nad systemem katastralnym na wojewódzkim obiekcie pilotowym w Wejherowie.

R E K L A M A



Potrzebujesz ostrej kopii?

Czemu nie... prosta w obsłudze, cicha, ekonomiczna, ekologiczna, ergonomiczna z zerowym czasem nagrzewania, Można kopiować natychmiast więc ... do boju!

Kopiarka z serii **Océ** 7050



www.oce.com.pl; info@oce.com.pl

Océ-Poland Ltd. Sp. z o.o. Warszawa, ul. Łopuszańska 53, tel./fax (0-22) 868 30 75, 868 30 79; Gdynia tel./fax (0-58) 661 28 17; Katowice tel./fax (0-32) 259 25 16; Kraków tel./fax (0-12) 427 24 73; Poznań tel./fax (0-61) 831 12 81; Szczecin tel./fax (0-91) 81 43 353; Wrocław tel./fax (0-71) 781 77 70



Printing for Professionals