

Marzenia, czyli o tym, jak ewidencja gruntów i budynków stanie się jednym z rejestrów bazowych, cz. II

# Od ewidencji do e-katastru

RYSZARD STANISZEWSKI

**Wkraczamy właśnie w nową epokę, która doprowadzić ma do wyłonięcia się „społeczeństwa informacyjnego”. Czy ewidencja gruntów i budynków będzie w nim przydatna? Czy po wejściu do Unii Europejskiej rejestr ten nadal będzie potrzebny? Jak jesteśmy przygotowani do wykorzystywania go w nowej rzeczywistości społeczno-politycznej?**

## ● Cele i kierunki

W listopadzie 2000 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”. Większość ustaleń tego dokumentu dotyczy każdego z nas jako obywatela Polski, a cel nr 7 wskazuje kierunek, w którym powinna zdążać ewidencja gruntów i budynków:

■ postulowane jest „stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego za pomocą narzędzi

teleinformatycznych” oraz „usprawnienie działania administracji poprzez szersze zastosowanie teleinformatyki”.

■ „Systemy resortowe powinny zapewnić techniczną możliwość wymiany danych pomiędzy nimi w ustalonym formacie. Dzięki temu możliwe będzie konstruowanie nowych systemów dla admini-

nistracji na podstawie zestawu tzw. rejestrów bazowych (TERYT, PESEL, REGON i geodezyjny). Należy przede wszystkim zapewnić kompatybilność powstających systemów o charakterze gospodarczym”.

■ „Konieczne jest szybkie podjęcie lub przyspieszenie prac nad innymi ogólnopolskimi systemami

sektorowymi, takimi jak system ewidencji i gospodarowania majątkiem państwa, system katastralny, system informacji o terenie i planowania przestrzennego (...). Niezbędne jest określenie zasad współpracy tych systemów

oraz ich utrzymania i wzajemnych rozliczeń przy zachowaniu zasad rozsądnego gospodarowania dostępną już infrastrukturą. Konieczne jest sprecyzowanie zasad finansowania i współużytkowania ogólnonarodowych elementów infrastruktury informatycznej tworzonej dotychczas odrębnie w różnych sektorach (telekomu-

nikacja, administracja, policja, nauka, kolej, energetyka, bankowość). Należy wypracować odpowiednie formy własności elementów infrastruktury używanej do świadczenia usług o charakterze publicznym”.

Cieszy docenienie rejestru geodezyjnego jako jednego z rejestrów bazowych. Dobrze, że za pilne uznano przyspieszenie prac nad systemem katastralnym i SIT-em.

## ● e-Polska

Dokument „e-Polska – plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-06” powstał w 2001 roku w Ministerstwie Gospodarki i był zainspirowany inicjatywą europejską „e-Europe 2002 – an Information Society for All”. Znajdujemy w nim znacznie mniej na temat interesujących nas rejestrów, pomimo że odwołuje się on do opracowania „Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce”.

Pierwsze nawiązanie dotyczy GIS: „Wdrożenie interaktywnego systemu kontaktów elektronicznych wymaga nowego, całościowego spojrzenia na zadania administracji państwowej, tworzenia zintegrowanych zasobów informacyjnych, a tym samym wprowadzenia poważnych zmian w wewnętrznych pracach administracji i stworzenia odpowiedniej infrastruktury technicznej. Istnieje potrzeba zintegrowania systemów administracji z systemami informacji geograficznej GIS, a także wypracowania polityki bezpieczeństwa dla zasobów i samych systemów. Mając na uwadze przyszłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej, przy planowaniu konkretnych rozwiązań po-

winną się brać pod uwagę również rozwiązania przyjęte oraz planowane w krajach członkowskich”.

Jest też nawiązanie do spraw wieczysto-księgowych: „Nowa Księga Wieczysta – rejestr urzędowy, który stanowi część zadania »Utworzenie Zintegrowanego Systemu Katastralnego« realizowanego wspólnie z Ministerstwem Finansów i Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii, finansowanego ze środków PHARE 2000. Projekt zakłada:

- wykonanie oprogramowania elektronicznej księgi wieczystej, oprogramowania

wspomagającego pracę wydziałów wieczysto-księgowych, a także opracowanie i przetestowanie elektronicznych połączeń pomiędzy sądami wieczysto-księgowymi i właściwymi wydziałami geodezji,

- zaprojektowanie przepisów umożliwiających prowadzenie ksiąg wieczystych wyłącznie w postaci elektronicznej, z możliwością konwersji obecnego zasobu do nowej postaci,

- przeprowadzenie pilotażu oprogramowania w 6 ośrodkach w kraju przygotowanie 25 wydziałów ksiąg wieczystych do wdrożenia tego oprogramowania”.

Czytając ten dokument, odnosi się wrażenie, że doszło do jakiegoś nieporozumienia wokół słowa „kataster”. Według Wielkiej Internetowej Encyklopedii Multimedialnej Onet.pl jest to „urzędowy spis gruntów i budynków służący oznaczeniu nieruchomości przy zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych, wodnych, górniczych i in. oraz przy wymiarze podatków. Z reguły towarzyszy mu wielkoskalowa mapa katastralna zawierająca wszystkie granice własności i sposoby użytkowania gruntu, zaopatrzona w odnośniki do katastru”.

Natomiast u nas pod pozorem budowania Zintegrowanego Systemu Katastralnego dąży się do uwypuklenia rejestru prawnego i fiskalnego i – co ciekawe – środki Unii Europejskiej przeznaczone na rozwój katastru zamierza się wykorzystać w celu założenia Nowej Księgi Wieczystej. Z wielkim zdziwieniem więc stwierdziłem, że w wytyczonych celach do roku 2006 nie ma nawet wzmianki o dążeniu do stworzenia katastru nieruchomości

stanowiącego część Zintegrowanego Systemu Katastralnego. Czy to zadanie będzie realizowane dopiero po roku 2006?

## ● Piękne plany

W roku 2000 Rada Ministrów przyjęła „Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej”. Na uwagę zasługują dwa priorytety: 7.7 (Przygotowanie do wprowadzenia w życie wspólnej polityki rolnej) oraz 30.9 (Utworzenie zintegrowanego systemu katastralnego). W pierwszym z nich przewidziano zorganizowanie zintegrowanego

systemu zarządzania i kontroli (IACS) i jednym z jego efektów jest ustawa z 25 lipca 2001 r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz o zmianie niektórych ustaw. Akt ten zmienił również zapisy *Prawa geodezyjnego i kartogra-*

*ficznego*: „Art. 24 pkt 4. Starosta zapewnia nieodpłatnie gminom oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w celu założenia i prowadzenia krajowego systemu ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich bezpośredni dostęp do bazy danych ewidencji gruntów i budynków bez prawa ich udostępniania osobom trzecim”.

Trudno komentować zapis, który na prowadzącego kataster nieruchomości nakłada kolejny obowiązek bez zapewnienia środków finansowych i z perspektywą zrzucenia odpowiedzialności za ewentualne problemy, które muszą wystąpić z uwagi na to, co opisałem

w części pierwszej [GEODETA 8/2002 – red.], a także z uwagi na brak jednolitości w oprogramowaniu do obsługi baz ewidencji gruntów i budynków.

W priorytecie 30.9 omawianego dokumentu znajdują się następujące zapisy: „Komisja Europejska w »Partnerstwie dla Członkostwa '99« wskazała na konieczność konsolidacji rynku nieruchomości oraz zakończenie opracowywania ka-

tastru, uznając ten priorytet za jedną z podstawowych kwestii dostosowawczych, konieczną do spełnienia kryterium gospodarczego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Doceniając znaczenie oraz zakres reformy związanej z utworzeniem Systemu Katastralnego, prezes Rady Ministrów w marcu 1999 r. powołał specjalny Zespół ds. Opracowania i Koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Do zadań Zespołu należy opracowanie »Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego«, który w swoim założeniu ma doprowadzić do integracji trzech podstawowych komponentów tego systemu, tzn.:

- ewidencji gruntów i budynków (kataster nieruchomości),

- ewidencji podmiotów i przedmiotów opodatkowania (rejestr fiskalny)

- ksiąg wieczystych (rejestr prawny).

System Katastralny będzie również współdziałał z innymi rejestrami i ewidencjami publicznymi, jak np. ze statystyką publiczną”.

Jako jedno z zadań wymieniono w „Narodowym programie...” przekształcenie ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości:

„1. Stan docelowy

Modernizacja dotychczasowej ewidencji gruntów głównie poprzez jej obowiązkową informatyzację oraz zakładanie ewidencji budynków i lokali stanowią-

cych odrębny przedmiot własności. Celem tych działań jest stworzenie bazy danych o nieruchomościach będącej źródłem rzetelnej i aktualnej informacji o wartości i o właścicielach gruntów, budynków i lokali.

**Prezes Rady Ministrów w marcu 1999r. powołał specjalny Zespół ds. Opracowania i Koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego (...). Do zadań Zespołu należy opracowanie „Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego”.**

„Narodowy program przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej”

2. Cele pośrednie:

- opracowanie i uchwalenie ustawy o Systemie Katastralnym, w której określone zostaną m.in. zasady współdziałania trzech komponentów Systemu Katastralnego oraz ich powiązania z innymi rejestrami i ewidencjami publicznymi,

- nowelizacja ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* w zakresie zakładania i prowadzenia katastru nieruchomości,

■ dostosowanie rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków do zasad zakładania i prowadzenia katastru nieruchomości.

Institucja wiodąca: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji  
 Instytucja współpracująca: Główny Urząd Geodezji i Kartografii”.

## ● Zatoczyliśmy koło

W bieżącym roku powstał dokument „Raport z realizacji w 2001 roku »Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej«” przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej 22 lutego 2002 r. Z zaciekawieniem odszukałem sprawozdanie z realizacji priorytetu 30.9: „W związku z reformą administracji centralnej prace nad stworzeniem założeń do Zintegrowanego Systemu Katastralnego uległy opóźnieniu. Od 23 października 2001 r. instytucją wiodącą w realizacji zadania »Przekształcenie ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości« zostało Ministerstwo Infrastruktury. Został rozwiązany Zespół ds. Opracowania i Koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego. Jego kompetencje przejmie prawdopodobnie pełnomocnik rządu, którego zadaniem będzie stworzenie Systemu Katastralnego. Wspomniany wcześniej Zespół przygotował projekt »Programu Zintegrowanego Systemu Katastralnego«, który nie

uzyskał jednak akceptacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Pomimo zmian instytucjonalnych kontynuowane są prace w resortach nad koncepcją poszczególnych komponentów Systemu Katastralnego, m.in. w oparciu o wiedzę na temat uregulowań kwestii identyfikacji i opodatkowania nieruchomości

w innych państwach członkowskich UE. Jednak ze względu na fakt, iż realizowane są poszczególne projekty PHARE zawierające finansowanie katastru, jak również ze względu na podkreślenie istoty tej kwestii przez Komisję Europejską w kryteriach ekonomicznych »Partnerstwa dla Członkostwa 2002-2003«, ko-

nieczne jest stworzenie w 2002 r. założeń do budowy zintegrowanego systemu katastralnego”.

Wygląda więc na to, że po ponad trzech latach prac specjalnej komisji zatoczyliśmy koło i znaleźliśmy się dokładnie w punkcie wyjścia. Trudno w tej chwili wyrokować, jakie będą losy polskiego katastru, a zarazem warto byłoby poznać przyczyny niepowodzenia prac tej komisji. Wydaje się jednak, że trzy lata opóźnienia odbijają się w sposób widoczny na kondycji polskiej geodezji i zapewne przyczynią się do niewykorzystania ewentualnych środków przeznaczonych przez Unię na ten cel.

## ● Wniosek 1 - potrzebna jednolitość

Ewidencja gruntów i budynków nie jest jednolitym w skali kraju zbiorem informacji. Przyczyną tego stanu są różne. Oto niektóre z nich:

1. Po krótkim okresie w latach 60., kiedy to obowiązywały instrukcje zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów, zamieszczenie wprawdzie zarządzenie z roku 1969. Na tych terenach, gdzie modernizowano ewidencję według tego przepisu (a okolice Łodzi niestety zostały tym dotknięte), występuje często r o z b i e ż n o ś ć w określaniu przebiegu granic działek między pierwszym ewidencyjnym ustaleniem

a kolejnymi modernizacjami.

2. Po wprowadzeniu ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* przez siedem lat nie ukazywało się rozporządzenie o ewidencji gruntów i budynków, a jednocześnie trwały prace modernizacyjne.

3. Po wydaniu rozporządzenia w roku 1996 nie ukazała się instrukcja G-5 pre-

cyzująca obiekty ewidencji gruntów i budynków, a jednocześnie rozpoczęła się akcja zakładania ewidencji budynków.

4. W roku 2001 ukazało się kolejne rozporządzenie o ewidencji gruntów i budyn-

ków zmieniające w znacznym stopniu zapisy rozporządzenia z roku 1996.

5. Pomimo obietnic, nie doczekaliśmy się instrukcji G-5 w roku 2001 (i to nawet w wersji do powszechnej dyskusji).

Fakt, że zbiory są niejednolite, ale jednocześnie obejmują wszystkie

działki na terenie Rzeczypospolitej. Tak szczegółowego zbioru informacji zazdrości nam większość krajów w Europie. Charakteryzuje się on tym, że każdy operat przyjęty do zasobu, każdy akt notarialny wprowadzony do rejestru przybliży nas do jednolitości przechowywanych danych, co oznacza, że kataster sam się doskonali (o ile są stworzone rozsądne standardy jego prowadzenia). Warto więc spieszyć się z opracowaniem ostatecznych założeń, ustaw, rozporządzeń i standardów dla tego systemu, aby uniknąć niejedności ewidencji.

## ● Wniosek 2 - potrzebny rozwój

W oficjalnych dokumentach propagujących społeczeństwo informacyjne docenia się wagę geodezyjnego rejestru (nazywaną go rejestrem bazowym). Dostrzega się również pilną potrzebę rozwoju systemu katastralnego oraz systemu informacji o terenie. Dla większości użytkowników numerycznej bazy ewidencji gruntów i budynków jej niejednorodność nie będzie miała znaczenia. Jednak w atrybutach tych danych powinno być zapisane, według jakich zasad zostały zebrane. Wielu użytkownikom KSIT mapa ewidencyjna będzie służyła do publikowania analiz dokonywanych na bazach fakultatywnych. Ważniejsza więc będzie aktualność mapy numerycznej niż jej jednolitość. Jeżeli jednak użytkownikami bazy KSIT będą wydziały ksiąg wieczystych, to może dojść do poważnych problemów z uwagi na:

■ zmiany numerów działek podczas odnawiania ewidencji gruntów (w powie-

**W związku z reformą administracji centralnej prace nad stworzeniem założeń do Zintegrowanego Systemu Katastralnego uległy opóźnieniu (...). Został rozwiązany Zespół ds. Opracowania i Koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego. (...) Zespół przygotował projekt „Programu Zintegrowanego Systemu Katastralnego”, który nie uzyskał jednak akceptacji Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.**

*Raport z realizacji w 2001 roku „Narodowego programu przygotowania do członkostwa w UE”*

