

Problemy współdziałania ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych

PO PIERWSZE, INTEGRACJA

Drużyna piłkarska złożona z wybitnych indywidualistów może być słaba, jeśli zawodnicy zapomną o grze zespołowej. Podobnie jest z funkcjonowaniem ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych. Błędem byłoby dbać o ich rozwój z osobna, podchodząc do niezbędnego przecież współdziałania po macoszemu.

MARCIN BAJORSKI

Gdy zaczynałem pisać ten artykuł, kolega zdradził mi, że ma trudności z zaciągnięciem kredytu. Pech chciał, że w księdze wieczystej figuruje inny numer działki, niż to wynika z rejestru gruntów, bo – jak się okazało – nie została ujawniona zmiana sprzed roku. Sytuacja ma miejsce w dużym ośrodku, bardzo daleko posuniętym w informatyzacji zasobów EGiB i KW. W urzędzie mają świetny program do prowadzenia ewidencji i w pełni skomputeryzowaną bazę danych. W księgach podobnie, bo w tym mieście funkcjonuje już Nowa Księga Wieczysta. Wypis z rejestru kolega dostał od ręki. Odpis z księgi też można było odebrać zaskakująco szybko. Po prostu żyć, nie umierać, tylko ten bank, który nie chce wydać decyzji kredytowej...

Skoro jest tak dobrze, dlaczego jest tak źle? Problem w tym, że nawet najlepsze rozwiązania informatyczne stosowane w EGiB i KW z osobna nie dają gwarancji prawidłowej koegzystencji tych rejestrów. Wbrew pozorom – nie jest to tylko kwestia integracji programów komputerowych.

• ZALEŻNOŚCI MIĘDZY EGiB ORAZ KW

Między rejestrami istnieje ścisła zależność polegająca na wspólnym odnotowywaniu i udostępnianiu przedmiotowych i podmiotowych danych o nieruchomościach. Ma to kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku nieruchomości, którego uczestnicy, chcąc otrzymać kompletną informację o stanie prawnym, granicach oraz innych cechach technicznych gruntów, budynków czy lokali, muszą

dotrzeć do zapisów zarówno ewidencyjnych, jak i wieczystoksięgowych. Treści zawarte w dwóch rejestrach są w pewnym sensie komplementarne.

Ewidencja skupia się na odnotowywaniu stanów faktycznych i fizycznych cech przedmiotu, jakim jest nieruchomość. W księgach, w przypadku których działa zasada domniemania zgodności z rzeczywistym stanem prawnym oraz rękojmi wiary publicznej, nacisk położony jest na stany prawne i opis podmiotowy. Można rozważać, czy taki model systemu katastralnego nie jest zbyt skomplikowany, czy swoiste rozdwojenie jaźni, polegające na zdublowaniu funkcji gromadzenia takiego samego (z założenia) opisu nieruchomości, jest na pewno niezbędne? Nie chcę rozstrzygać, czy połączenie obydwu urzędów byłoby właściwe. Dotychczasowy model ma długą tradycję i jest stosowany w wielu krajach. Należy jednak mieć świadomość, że wspólne egzystowanie dwóch rejestrów prowadzonych według odmiennych reguł i pozostających pod opieką oddzielnych instytucji, jest z definicji problematyczne. Synchronizacja zawsze będzie obciążona brakami i niedogodnościami, o czym boleśnie przekonał się mój kolega.

Sytuacja jest o tyle poważna, że problemy utrudniają funkcjonowanie całego aparatu administracyjnego. Cierpi też gospodarka z uwagi na efekt zamrażania kapitału tkwiącego w nieruchomościach, co chyba jest oczywiste nie tylko dla zaznajomionych z tezami De Soto¹.

Nie można ulegać złudzeniom, że niekorzystne zjawiska da się wyeliminować całkowicie. W wielu przypadkach można jedynie rozważać, jak je zminimalizować. Tak czy inaczej, przed próbą naprawy i „tuningu” warto zastanowić się, co jest nie tak.

• DUBLOWANIE GROMADZENIA OPISU NIERUCHOMOŚCI

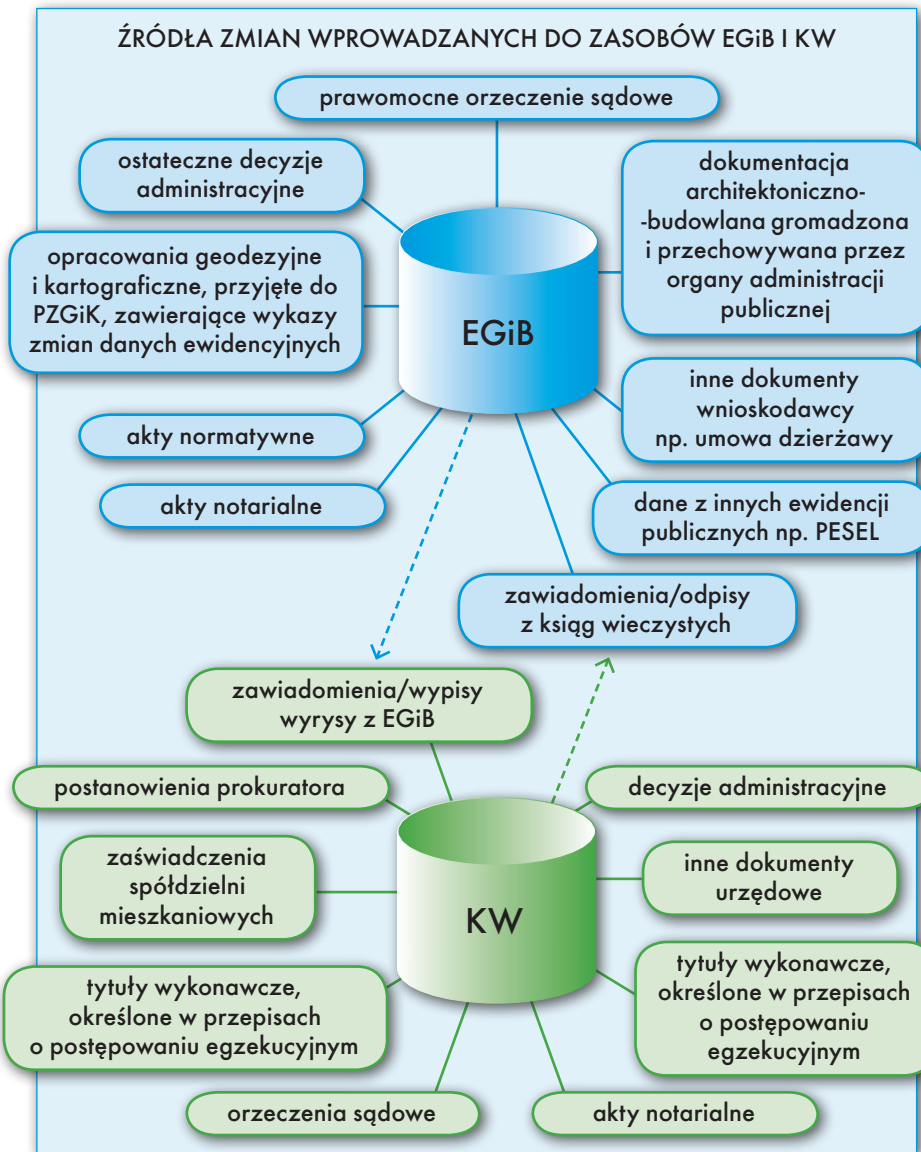
Instytucja księgi wieczystej zwrócona jest ku odnotowywaniu stanów prawnych, z kolei w danych ewidencyjnych nacisk położony jest na stany faktyczne. KW jest ważnym instrumentem wspierającym rynek kredytów (zabezpieczenia hipoteczne), EGiB to podstawa do realizowania funkcji fiskalnych (podatki od nieruchomości), planowania przestrzennego i gospodarki gruntami oraz statystyki publicznej. Nieraz słyszy się opinie, że księgi koncentrują się na danych podmiotowych, a ewidencja – przedmiotowych. To prawda, która nie zmienia jednak faktu, iż we wspomnianych rejestrach w znacznym zakresie odnotowuje się jedne i drugie. W istocie zadanie rejestrowania informacji o nieruchomościach ulega zdublowaniu, co z pewnością generuje spore koszty. Poza tym ten stan rzeczy sprzyja powstawaniu niespójności. „Wnien” jest ustrój, który zakłada wyraźny podział na ewidencję i księgi.

• NIESPÓJNOŚCI

Synchronizację zapisów w obu rejestrach teoretycznie zapewniają obowiązujące procedury postępowania. Jednak jeśli personel urzędu i sądu nie będzie dysponował oprzyrządowaniem wspierającym kontrolę spójności danych, rozbieżności będą występowały zawsze. Powiązanie zasobów EGiB z KW oparte na „łączu biologicznym”, jakim jest człowiek, będzie szwankować bez względu na poziom kompetencji, dobrych chęci i poczucia odpowiedzialności osób biorących w tym udział.

Nasuwa się pytanie o skalę tego zjawiska. Niestety, jest ona znaczna, co już kiedyś starałem się udokumentować na łamach

ŹRÓDŁA ZMIAN WPROWADZANYCH DO ZASOBÓW EGiB I KW



będą rozbieżne... zawsze. Zanim zmiany w każdym z systemów zostaną odnotowane, musi upłynąć czas potrzebny chociażby na przesłanie dokumentów (np. aktu notarialnego, którego wypis notariusz zobligowany jest przekazać do urzędu i sądu). Pamiętajmy, że drogi te są w zasadzie niezależne, więc łatwo o brak synchronizacji i kontroli. Poza tym niezbędne jest dopełnienie wymogów odpowiedniego trybu administracyjnego, który – szczególnie w przypadku postępowań wieczystoksięgowych – sprzyja przewlekłości.

Są jeszcze dwie inne istotne przyczyny niespójności: braki w danych o charakterze merytorycznym, tj. gdy księgi wieczyste ujawniają inny stan nieruchomości niż ewidencja, oraz braki techniczne, tj. gdy na poziomie informacyjnym niezgodności nie występują, ale zapisy się różnią (odmienne nazewnictwo, literalne różnice w pisowni, zapisy niepełne). Najgroźniejsze są braki merytoryczne, bo podważają wiarygodność rejestrów publicznych. Geneza tego zjawiska mogłaby zapełnić karty niejednej publikacji naukowej. Nierzadko przyczyny leżą całkowicie poza urzędem i sądem – ot, chociażby w przypadku pomyłek czy zaniedbań notariusza albo stron.

ROZPROSZENIE JEDNOSTEK EGiB I KW I RÓŻNICE W ZASIĘGACH

W Polsce funkcjonuje kilkaset wydziałów wieczystoksięgowych i drugie tyle jednostek prowadzących zasoby EGiB. Nawet uwzględniając postępującą centralizację zasobu KW, mamy do czynienia nie z dwoma rejestrami, ale z setkami składających się na nie części, w znacznym stopniu niezależnych. Nie negując idei funkcjonowania rozproszonych jednostek KW i EGiB, trzeba przyznać, że samo w sobie stwarza to problem współdziałania.

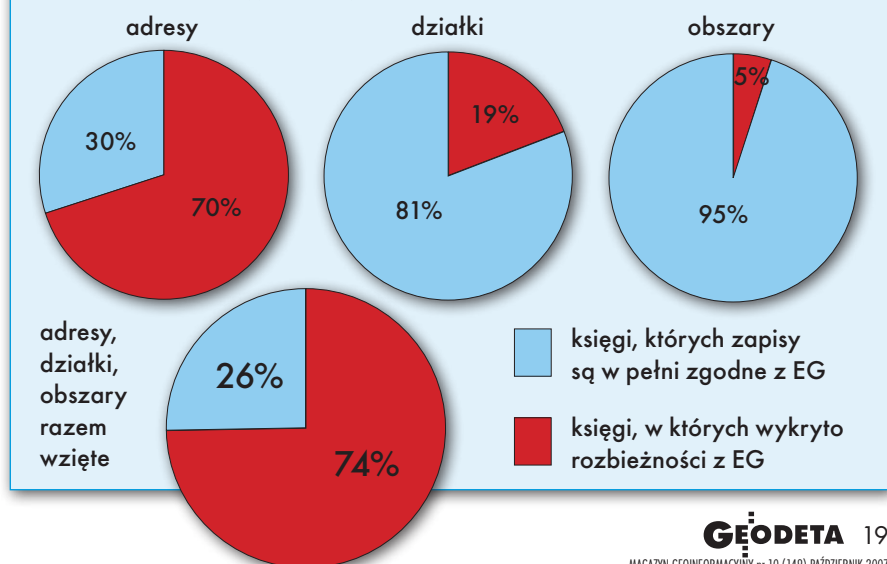
Z tym wiąże się niekorzystne zjawisko niepokrywania zasięgów terytorialnych sądów i urzędów. Nieraz obszar powiatu/

GEODETY, prezentując wyniki szczegółowego badania rozbieżności prowadzonego na obszarze miasta Bytomia (Bajorski, 2001). Dowiodły one, że np. w 20% ksiąg występują różnice w wykazach działek (nie wiem, czy mój kolega poczuje się lepiej, wiedząc, że jego sytuacja nie jest odosobniona). W przypadku danych o położeniu mogą one sięgać poziomu 75%.

Skąd biorą się niespójności w zapisach, skoro źródła informacji są te same? Jak to możliwe, skoro na podstawie jednego aktu notarialnego, konstytuującego stan prawny, następują odpowiednie modyfikacje w zapisach EGiB i KW? Te same decyzje administracyjne, orzeczenia sądowe czy inne dokumenty stanowią przecież podstawy wpisów. Tym bardziej zastanawia, że wielokrotnie zmiany w jednym z rejestrów następują na podstawie zmian w drugim po korespondencyjnej wymianie stosownych dokumentów. Wydawałoby się, że rozbieżności w zapisach nie powinny występować, ewentualnie mogłyby stanowić zjawisko marginalne. Niestety, rzeczywistość pokazuje, że jest inaczej.

Jedną z przyczyn ich powstawania jest przesunięcie w czasie momentu aktualizacji danych. Jest to zjawisko permanentne i nieuchronne ergo bazy EGiB i KW

FRAGMENT WYNIKÓW BADANIA ROZBIEŻNOŚCI POMIĘDZY OZNACZENIEM NIERUCHOMOŚCI UJAWNIONYM W KW A WYNIKAJĄCYM Z EGiB PROWADZONEGO NA OBSZARZE MIASTA BYTOMIA



Źródło: BAJORSKI, 2001

miasta (EGiB) objęty jest jurysdykcją wielu sądów rejonowych (KW) i vice versa. Nie wiem, czym kierował się ustawodawca, projektując podziały administracyjny i sądowy, bo z pewnością nie zdrowym rozsądkiem. Problem jest – wbrew pozorom – niebagatelny i nie sprowadza się tylko do konieczności współpracy wielu różnych wydziałów wieczystoksięgowych i ewidencyjnych. Mamy tu do czynienia z brakiem przejrzystego powiązania samych danych, a w praktyce nawet z utratą ich jednoznaczności.

By to udowodnić, należy przypomnieć, że w zasobie KW głównym elementem danych jest księga wieczysta identyfikowana przez – upraszczając – numer i oznaczenie wydziału. W EGiB punktem odniesienia są działki, budynki i lokale. Ich numeracja jest niepowtarzalna w obrębie, a dane o oznaczeniu jego i jednostki ewidencyjnej (obszar gminy lub jej części) gwarantują unikalność w skali całego kraju. Jednoznaczne powiązanie jest realizowane przez wykazywanie oznaczeń działek, budynków i lokali w treści księgi oraz przez przypisanie odpowiednich oznaczeń KW w opisie działek, budynków i lokali.

W praktyce zapisy oznaczeń ksiąg wieczystych w EGiB oraz nieruchomości w dziale I-O w KW są często niekompletne, a nawet błędne, co powoduje wspomnianą utratę jednoznaczności. Oto przykład: wśród danych działki figuruje numer księgi bez wskazania wydziału KW. Jak upewnić się, z którego pochodzi księga, jeśli obszar właściwy dla jednostki EGiB objęty jest jurysdykcją wielu sądów? Dylemat rozwiązałaby analiza danych adresowych (o położeniu), a może również geometrycznych (o umiejscowieniu w przestrzeni). Dla personelu urzędu to drobiazg, ale z perspektywy rozwiązań informatycznych sprawa nie jest prozaiczna.

• TRUDNOŚCI Z DOTarciEM DO INFORMACJI ZINTEGROWANYCH

Wydaje się, że potencjał rejestrów KW i EGiB – skarbnicy uwierzytelnionych przez państwo danych o nieruchomościach – nie jest w pełni wykorzystywany. Często powstaje zapotrzebowanie na informację pochodzącą jednocześnie z obydwu zasobów, czyli zintegrowaną. Niestety, dotarcie do kompletnych danych obecnie wymaga (co najmniej!) wizyty w jednym sądzie i jednym urzędzie. Na odpis z księgi czeka się nieraz ponad tydzień (jeszcze kilka lat temu bywało znacznie dłużej). Na domiar złego okazuje się, że rejestry nie są do końca spójne. Istnienie trudności z dotarciem do informacji zintegrowanych jest faktem.

A gdyby tak udostępniać treści pochodzące z wydziałów wieczystoksięgowych i ewidencyjnych w internecie i środowisku przeglądarki WWW? Przydatne w tym celu technologie WebGIS są dobrze znane. Do rozwiązania pozostaje wiele kwestii natury formalnoprawnej, ot, chociażby jaki zakres danych rozpo-

wszechniać za darmo, a jaki przy zastosowaniu opłat? Potrzebne jest dostosowanie nieprzystających do dzisiejszych realiów przepisów prawnych. Niezbędny jest zapal i chęć, które nieraz dostrzegam w działaniach osób i instytucji zainteresowanych rozwojem systemu katastralnego w naszym kraju. Niestety, są i tacy, którzy z różnym zapałem robią wiele, żeby oddalić wizję udostępniania zintegrowanych danych EGiB oraz KW, działając podobno w imię ochrony interesu naszej branży. Uczestnikom obrotu na rynku nieruchomościami trudno to zapewne pojąć. Mnie, geodecie – również.

• NIEDOSTATECZNY STOPIEŃ KOMPUTERYZACJI

Warunkiem *sine qua non* efektywnego zarządzania danymi jest przechowywanie ich w komputerze. Oczywiście ważna jest postać zapisu. Zupełnie inny potencjał informacyjny niosą: zeskanowany arkusz mapy ewidencyjnej i te same dane wyrażone w postaci wektorowej, treść księgi wieczystej zapisanej w edytorze Feniks i w oprzyrządowaniu Nowej Księgi Wieczystej. Abstrahując od podobnych niuansów, numeryczna postać zapisu jest niezbędna, a omawiane rejestry nie są w pełni skomputeryzowane.

Opisowa część danych ewidencyjnych funkcjonuje w pełni w postaci zapisów elektronicznych, ale wiele informacji geometrycznych, tj. najprościej mówiąc – map, ma dalej formę papierową. Poza tym bazy EGiB nie są kompletne w zakresie budynków i lokali. To i tak lepiej niż w odniesieniu do zasobu KW. W przededniu wdrażania systemu Nowej Księgi Wieczystej (koniec 2003 roku) zaledwie około 10% ksiąg odnotowano w komputerze.

Na szczęście krocząca informatyzacja wszelkich dziedzin życia nie omija EGiB i KW, w wyniku czego sytuacja poprawia się z roku na rok. Problem niedostatecznego skomputeryzowania, który komplikuje współdziałanie tych rejestrów oraz utrudnia dostęp do informacji na rynku nieruchomości, z czasem zaniknie.

• RÓŻNE PROGRAMY ORAZ PROBLEM STANDARDÓW

Zróżnicowanie odnosi się do ewidencji. Na rynku funkcjonuje kilkadziesiąt dedykowanych programów informatycznych. Są wśród nich narzędzia proste i zaawansowane, archaiczne i nowoczesne, tanie

i drogie. Każde ma wady i zalety, które jednostka odpowiedzialna za prowadzenie ewidencyjnej bazy powiatowej może autonomicznie wyważyć. Zróżnicowanie samo w sobie jest czynnikiem pozytywnym, gdyż dzięki niemu służba geodezyjna dysponuje możliwością wyboru, a producenci czują się zmobilizowani do stałego podnoszenia walorów proponowanych rozwiązań.

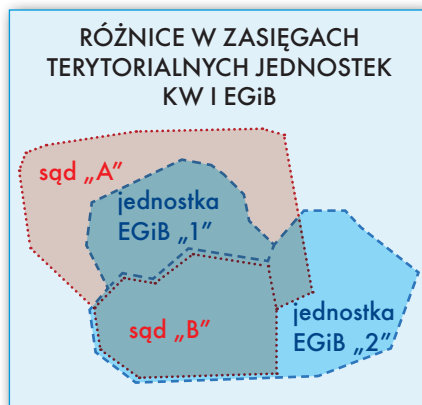
Niestety, przy złożoności materii nie trudno o pochopte oceny związane z wyborem narzędzia, które mogą mścić się w przyszłości. Mówiąc wprost, problemem staje się używanie programów, które nie spełniają określonych kryteriów jakościowych. Dotyczy to nie tylko wspierania użytkowników w realizacji bieżących czynności zarządzania zasobem, ale i utrzymywania jego spójności (np. relacji topologicznych, powiązania danych geometrycznych i opisowych czy stosowanego nazewnictwa).

W odniesieniu do ksiąg wieczystych trudno mówić o zróżnicowaniu rozwiązań programowych, gdyż z użycia wychodzi stosowany w kilkadziesiąciu sądach prosty edytor treści księgi pn. Feniks – wypiera go stworzone na zamówienie Ministerstwa Sprawiedliwości oprogramowanie Nowej Księgi Wieczystej mające objąć zasięgiem cały kraj. Ocenę jakościową tego systemu pozostawiam jego użytkownikom.

Wiele trudności przysparza wyzwanie stosowania standardów technicznych. Istnieją różne standardy właściwe dla danych poziomów abstrakcji. Są takie, które określają sposób zapisu, np. istotny z uwagi na wymianę danych, inne definiują reguły komunikacji/interakcji między systemami. Nie wchodząc w szczegóły tego szerokiego tematu, za dowód problematyczności można podać przykład stosowania Standardu Wymiany Danych Ewidencyjnych (SWDE). Usankcjonowany prawnie w 2001 roku, definiuje format zapisu danych EGiB – każda jednostka musi umieć wyeksportować treść swojej bazy w takiej postaci. Nawet dzisiaj mam okazję przyglądać się wielu plikom SWDE różnego pochodzenia, w przypadku których zgodność ze standardem jest, mówiąc eufemistycznie, niepełna. Powiaty/gminy do dziś mają z tym problemy – często nie z własnej winy.

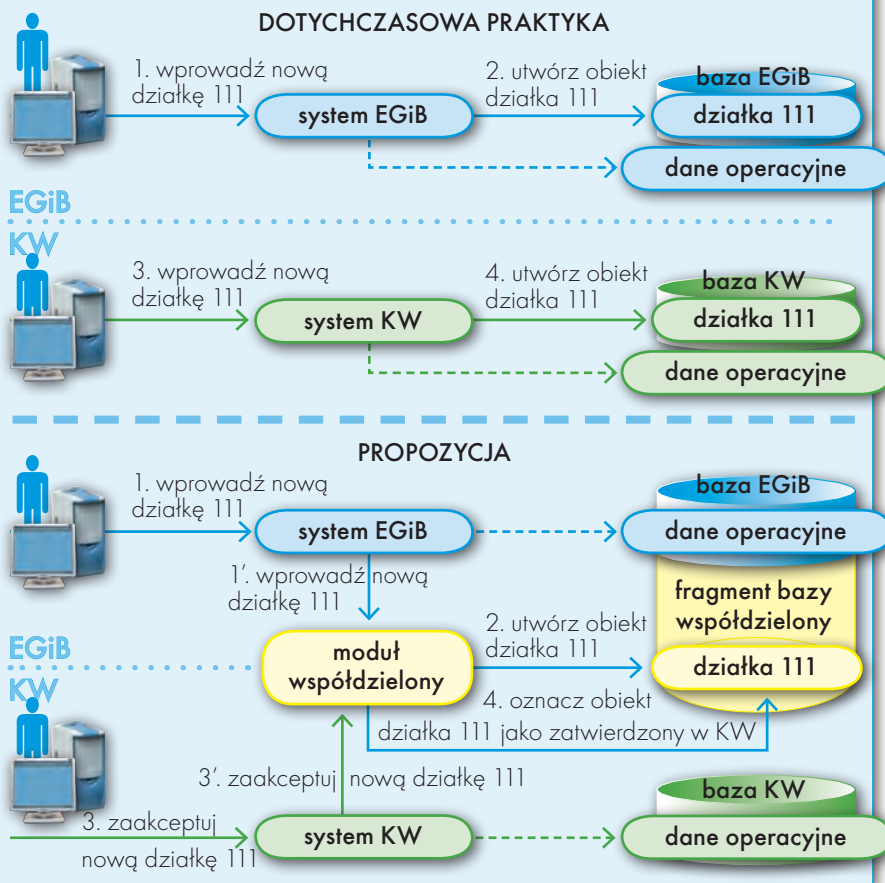
• IZOLACJA ROZPROSZONYCH SYSTEMÓW EGiB I KW

Dwa zasadnicze rejestry tworzone są przez setki podmiotów – wydziałów wieczystoksięgowych i jednostek EGiB. Model rozproszony (jestem jego zwolennikiem) ma wiele zalet, ale rodzi niewątpliwe trudności natury technicznej, jeśli założyc, że poszczególne ogniwa powinny stanowić całość. Problem dotyczy w mniejszym stopniu ksiąg, gdyż zasób jest centralizowany, a zatem docelowo nie będzie dylematu powiązania niezależnych lokalnych baz.



JEDEN Z POMYSŁÓW NA MODERNIZACJĘ O CHARAKTERZE TECHNICZNYM, KTÓRA POZWOLIŁABY WPROWADZAĆ DANE WSPÓLNE DLA EGiB ORAZ KW JEDNOKROTNIJE: REJESTROWANIE DZIAŁKI

DOTYCHCZASOWA PRAKTYKA



Służby nadzoru, inwestorzy działający na skalę kraju, rzeczoznawcy majątkowi analizujący rynki ponadlokalne itp. byłoby pewnie bardzo usatysfakcjonowani, uzyskując w jednym miejscu wgląd do ciągłego jednorodnego zasobu EGiB-KW. Niezależnie od kwestii organizacyjnych i prawnych, jest to olbrzymi problem techniczny. Jak zrealizować połączenie lokalnych baz danych, skoro te stanowią odizolowane „wyspy informacji”? Dzisiaj większość narzędzi nie jest przystosowana do efektywnego współfunkcjonowania w środowisku rozproszonym. Dotychczasowe próby integracji zasobów lokalnych sprowadzają się do ich kopiowania w jednym/kilku miejscach (np. pomysł IPE). Nawet ten technicznie najłatwiejszy wariant połączenia jest czasem trudny w realizacji, mimo iż (niektórzy twierdzą „dlatego że”) istnieje ogólnopolski standard wymiany SWDE.

Bardziej skomplikowany wariant to łączenie zbiorów danych on-line. Polega on na zdalnej interakcji między systemami, z których jeden w danym momencie odpytuje/kieruje żądania (rola klienta), a drugi nasłuchuje i odpowiada/zwraca wyniki, w tym dane (rola serwera). W takiej infrastrukturze może funkcjonować wiele systemów. Istnieją standardy usług sieciowych, które określają sposób komunikacji między systemami (np. OGC WMS w zakresie udostępniania obrazów map). Ich stosowanie nie jest jednak proste, tym bardziej z uwagi na złożony model danych. Jeśli miałyby dojść do tego rodzaju współdziałania, twórcy i użytkownicy systemów lokalnych musieliby otrzymać jasny sygnał ze strony służb odpowiedzialnych za organizację rejestrów EGiB i KW, jak planują wpisać podobne rozwiązania w układ, który dzisiaj obejmuje elementy typu: IPE, GEOPORTAL, NKW, LPIS itp.

● REALIZACJA WYMIANY DANYCH METODAMI TRADYCYJNYMI

Procedury formalnej wymiany informacji między rejestrami są „papiero-” i „pieczątko-centryczne”. Jeżeli zawiadaniającym o zmianach jest urząd lub sąd, sporządzone zostaje pismo z wyciągiem danych, które przekazuje się drogą pocztową. Za wymianę informacyjną można również uznać scenariusz, w którym strona składa wniosek do wydziału EGiB lub KW o rejestrację nowych zapisów i dołącza odpowiednio odpisy z ksiąg bądź wypisy/wyrysy z ewidencji, tudzież pośrednikiem w wymianie materiałów jest notariusz. Wyobraźmy sobie, jak najpierw z systemu w urzędzie robi się wydruk, który fizycznie dociera do sądu (nieraz wędrując przez wiele punktów pośrednich), po czym wykazane na nim dane przepisuje się do kolejnego systemu. Bez wątplenia jest to nie tylko nieefektywne, ale przede wszystkim kosztowne.

Miejmy nadzieję, że usankcjonowana prawnie instytucja podpisu elektronicznego, choć nie w pełni uregulowa-

na, pozwoli szybko zastąpić tradycyjne dokumenty i metody ich wymiany formą komputerową. Ile problemów i kosztów uubyłoby aparatowi administracyjnemu, mojemu koledze i „Kowalskiemu”, gdyby zamiast wożenia ton papieru przesyłać bajty przez internet? Zresztą przy takich możliwościach dotychczasowe podejście ukierunkowane na „przekazywanie dokumentów” mogłoby ewoluować ku „przekazywaniu komunikatów/danych”.

● NIE JEST TAK ŹŁE(?)

Temat współdziałania rejestrów ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych bywa bagatelizowany. Przeszkadza niezależność służb odpowiedzialnych za ich rozwój, która niesie pokusę zapatrywania się wyłącznie na interesy danej branży, bez refleksji nad szerszym kontekstem. Jak wytłumaczyć chociażby to, że modele danych stosowane w EGiB i KW nie są w pełni przystające? Temat rozbieżności pojęciowych, które w moim przekonaniu potęgują problemy współdziałania, został obszernie opisany na łamach GEODETY (Bajorski, 2003).

Państwo potrzebuje komplementarnego zbioru informacji o nieruchomościach, który w zasadniczej mierze stanowią: ewidencja i księgi. Daleko idąca rozdzielność instytucjonalna w tym przypadku powinna budzić czujność i mobilizować do zapewnienia efektywnego współdziałania rejestrów. Jak widać, jest jeszcze wiele do zrobienia. Podręcznikowa wiedza radziłaby skupić się przede

wszystkim na aspektach organizacyjnych. Przykładem może być Tajlandia, w której przy umiarkowanym poziomie technologicznym systemu katastralnego rejestracja zmiany stanu prawnego trwa ok. 2,5 godziny. Dzieje się tak za sprawą praktycznych i elastycznych procedur oraz tego, że wszystkie funkcje związane z rejestracją praw do nieruchomości (dotyczy również działalności właścicielki dla notariuszy) piastuje jedna zdecentralizowana administracja (Brits, Grant, Burns, 2002). Czyżbyśmy byli daleko za Tajlandią? Chyba nie jest tak źle, ale ocenę wagi opisanych problemów pozostawiam czytelnikom.

DR INŻ. MARCIN BAJORSKI
jest analitykiem w Instytucie Systemów
Przestrzennych i Katastralnych

●Hernando De Soto – wybitny ekonomista. Zajmował się problematyką potencjału nieruchomości i związanego z tym niedowładem kapitalizmu w niektórych krajach. Jego książka pt. „Tajemnica kapitału” (2002 r.) zyskała popularność na całym świecie.

Literatura:

- Bajorski Marcin, Czas na rozwiązania systemowe, Rozbieżności pomiędzy księgami wieczystymi a ewidencją gruntów i budynków, GEODETA 5/2001;
- Bajorski Marcin, Postrzeganie nieruchomości, czyli jak Polak myślał o posiadłości, mówił o działce, a miał nieruchomość, GEODETA 9/2003;
- Brits Anne Marie, Grant Chris, Burns Tony, Comparative study of Land Administration Systems with special reference to Thailand, Indonesia and Karnataka (India), Proceedings of the Regional Workshop on Land Issues for a World Bank Policy Research Report – Phnom Penh, Cambodia, 2002.