Odbudowa instytucji niezbędnych dla rozwoju rynku nieruchomości i inwestycji w Polsce

Nie tędy droga

ADAM KLIMEK, OLGIERD DZIĘCIELSKI, MARIAN E. NIKEL

Od wielu lat w Polsce dąży się do stworzenia systemu informacji o nieruchomościach. Zastąpienie ewidencji gruntów i budynków katastrem wciąż jednak napotyka przeszkody. Stanowi to poważny problem, ponieważ kataster i system ksiąg wieczystych są niezbędne do rozwoju rynku nieruchomości i inwestycji.

Instytucja katastru ma fundamentalne znaczenie dla organizacji i funkcjonowania państwa. Sprawnie działający, ściśle współpracujący z księgami wieczystymi kataster, czyli oparty na mapie urzędowy spis i opis gruntów i budynków, umożliwia:

- wprowadzenie do obrotu gospodarczego kapitału inwestycyjnego (usprawnienie funkcjonowania hipoteki);
- poprawę finansów publicznych gmin i powiatów (usprawnienie systemu podatków od nieruchomości);
- efektywne skierowanie środków Unii Europejskiej do sektora rolniczego (usprawnienie systemu dopłat dla rolników);
- usprawnienie procesów inwestycyjnych (właściwa organizacja przestrzeni, wzrost bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami oraz utrzymanie ładu inwestycyjnego);
- skuteczną ochronę praw własności (prawna ochrona przebiegu granic);
- usprawnienie funkcjonowania państwa (zapewnienie administracji szybkiego dostępu do wiarygodnej informacji o gruntach i budynkach).

Rozwój rynku nieruchomości i inwestycji jest bezpośrednio uzależniony od sprawności zarówno systemu katastralnego, jak i ksiąg wieczystych. Kataster został w naszym kraju zniesiony dekretem z 1955 r. W jego miejsce wprowadzono ewidencję gruntów i budynków (egib), która stała się instrumentem polityki państwa komunistycznego. Kataster, jako instytucja gwaranta stanu posiadania na gruncie, przestał istnieć. I – co ważniejsze – nie ma go do dzisiaj.

Fundamentalnymi cechami katastru, dzięki którym mógł on odgrywać istotną rolę w funkcjonowaniu państwa, był urzędowy charakter prowadzonych rejestrów oraz wysoka wiarygodność wpisów. Ewidencja gruntów i budynków, niestety, ich nie posiada. Prowadzone rejestry i mapy nie mają charakteru urzędowego, a czynności wpisu są jedynie techniczne, co prowadzi do niskiej wiarygodności rejestrów.

Drugim podstawowym elementem systemu informacji o nieruchomościach są księgi wieczyste (kw). Choć wolne od mankamentów egib, też nie są one pozbawione wad, takich jak: brak powszechności ksiąg wieczystych na obszarze kraju czy dezorganizacja zapisów w dziale I ksiąg wieczystych dotyczących opisu przedmiotu własności. Podstawowe przyczyny tego stanu rzeczy są następujące:

- Mocą dekretu z 1955 r. o wprowadzeniu ewidencji gruntów zniesiono obowiązek utrzymania w zgodności ewidencji gruntów i ksiąg wieczystych, na skutek czego wpisy w obu systemach są w bardzo dużym stopniu niezgodne.
- W latach 70. zaniechano stosowania procedur administracyjnych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. W następstwie tego wpisy w egib nie mają charakteru urzędowego, a jedynie techniczny; treść map jest często niezgodna z treścią rejestrów ewidencyjnych; część wpisów jest udokumentowana słabo bądź wcale; zaś niektóre są niezgodne z dokumentami.
- Władze PRL przez wiele lat dążyły do marginalizacji ksiąg wieczystych, jako gwaranta prawa własności.

Uzyskanie funkcjonalności systemu, wymaga przywrócenia wysokiej sprawności działania systemu informacji o nieruchomościach, czyli instytucji katastru i ksiąg wieczystych. Jedyną drogą do osiągnięcia tego celu jest:

- likwidacja przyczyn nieprawidłowego obecnie działania obu systemów informacji,
- odwrócenie wszystkich negatywnych skutków prowadzenia ewidencji gruntów

Przypuszczalne dotychczasowe założenia

1. Kataster istnieje – jest to obecna ewidencja gruntów i budynków. Wysoka sprawność oraz funkcjonalność zostanie osiągnięta dzięki zastosowaniu technik komputerowych i poszerzeniu zakresu informacji.

2. Usuwanie niezgodności ewidencji gruntów i budynków (katastru) i ksiąg wieczystych będzie realizowane poprzez komputerowe porównywanie zawartości tych zasobów i generowanie rejestrów rozbieżności.

3. Niezgodności w zasobie nie zostaną nigdy usunięte do końca. Przepisy prawa przewidują cykliczne prowadzenie weryfikacji danych ewidencji gruntów i budynków.

4. Obecnie stosowane procedury są wystarczające do prowadzenia katastru i nie będą zmieniane.

5. Informatyzacja kw przeprowadzana będzie w sposób niezależny od budowania katastru i nie będą przy niej wykorzystywane elektroniczne dane z ewidencji gruntów i budynków.

6. Informatyzacja kw będzie prowadzona poza sądem rejonowym, przez specjalnie do tego celu powołane struktury (ośrodki migracyjne).

7. Informatyzacja kw będzie realizowana w różnym czasie w poszczególnych sądach, a więc w niektórych rozpocznie się za około 10 lat.

8. Informatyzacja kw (przeniesienie treści księgi do komputera) jest czynnością o charakterze technicznym.

9. W trakcie informatyzacji kw nie przewiduje się ich uzgodnienia z egib.

10. Księgi wieczyste będą prowadzone na komputerze centralnym znajdującym się w Warszawie. Sądy rejonowe zostaną pozbawione kompetencji w dysponowaniu zasobem kw. Kompetencje te przejmie CORS. ■

Proponowane założenia

1. Kataster nie istnieje i należy go dopiero zbudować. Budowa powinna zostać oparta na odpowiednich instytucjach oraz przepisach prawa regulujących urzędowy tryb jego prowadzenia. Zastosowane techniki komputerowe będą miały charakter jedynie wspomagający.

2. Zostanie powołana wyodrębniona administracja katastralna, której podstawowym zadaniem będzie utworzenie i prowadzenie katastru (w powiatowych urzędach katastralnych).

3. Przeprowadzone zostanie „uregulowanie zaszłości", czyli weryfikacja obecnych wpisów w ewidencji gruntów i budynków oraz uzgodnienie ich z księgami wieczystymi. Po wprowadzeniu odpowiednich procedur postępowania, zostanie to zrealizowane całkowicie siłami urzędów prowadzących kataster, w trakcie obsługi bieżących spraw. Weryfikacja nastąpi na podstawie dokumentów (akt), a nie tylko treści rejestrów. Zostaną nią objęte wszystkie wpisy – będzie to proces budowy katastru. Rozpocznie się on równocześnie we wszystkich powiatach w Polsce, a jego zakończenie prawdopodobnie nastąpi za 8-10 lat.

4. Proces usuwania niezgodności zostanie przeprowadzony tylko raz. Po zbudowaniu katastru będzie on prowadzony w sposób uniemożliwiający powstawanie jakichkolwiek rozbieżności.

5. Bieżące wpisy w katastrze będą dokonywane w ramach ściśle określonych procedur, w trybie gwarantującym ich urzędowy charakter oraz zgodność z księgami wieczystymi.

6. Informatyzacja kw (przeniesienie treści księgi do komputera) odbędzie się w sądzie rejonowym, w trakcie obsługi bieżących spraw.

7. Informatyzacja kw rozpocznie się jednocześnie we wszystkich sądach rejonowych w Polsce z przewidywanym terminem zakończenia za 8-10 lat.

8. Informatyzacja księgi będzie czynnością o charakterze wpisu w kw (postanowienie).

9. Do celów informatyzacji kw wykorzystane zostaną elektroniczne dane z egib.

10. Uzgodnienie treści ksiąg i katastru nastąpi w jednoczesnym procesie informatyzacji ksiąg i zakładania katastru.

11. Księgi wieczyste będą prowadzone na komputerach znajdujących się w dyspozycji sądu rejonowego.

12. Prowadzenie katastru oraz kw na poziomie powiatu nie będzie przeszkadzać w tworzeniu elektronicznych zbiorów informacji również na innych szczeblach administracji. Będzie możliwość prowadzenia centralnych, wojewódzkich, a także dowolnych innych zbiorów zawierających informacje gromadzone w katastrze i księgach wieczystych. ■

i budynków oraz ksiąg wieczystych według regulacji prawnych obowiązujących od 1955 roku, a więc uporządkowanie 50-letnich zaszłości.
Niezbędna jest realizacja obu tych zadań, gdyż poprzestanie tylko na jednym znich nie spowoduje jakościowej zmiany funkcjonowania systemów.

W Polsce od wielu lat prowadzi się prace mające na celu zbudowanie sprawnego systemu informacji o nieruchomościach. Działania te jak dotychczas nie przyniosły spodziewanych rezultatów i nic nie zapowiada, że sytuacja ulegnie poprawie w najbliższej przyszłości. Główną tego przyczyną jest niewłaściwa ocena istniejącego stanu dokonana przez instytucje rządowe oraz powszechne przekonanie, a raczej wiara w to, że informatyka pomoże rozwiązać problemy.
Poprawie systemu informacji o nieruchomościach służyć miała realizacja projektu PHARE 2000 „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego". Niestety, w jej wyniku nie zostały usunięte żadne z wymienionych wad ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych, a funkcjonowanie systemów nie uległo poprawie. Stwierdzono natomiast przypadki ograniczenia wydolności, a nawet znacznego pogorszenia ich działania.

Jak dotychczas nie ujawniono założeń, które legły u podstaw budowy Zintegrowanego Systemu Katastralnego. Jednak obserwując realizowane zadania, można przypuszczać, że w pracach nad usprawnianiem systemu przyjęto zasady przedstawione w ramce na sąsiedniej stronie.

Założenia te są naszym zdaniem błędne. Z treści planu rzeczowo-finansowego budowy Zintegrowanego Systemu Katastralnego, Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, a także z wypowiedzi kompetentnych przedstawicieli rządu wynika, że budowa ZSK jest przedsięwzięciem o charakterze wyłącznie informatycznym. Analizując założenia budowy oraz wyniki prac projektu PHARE 2000, stwierdzić należy, że prowadzone działania nie zlikwidują przyczyn nieprawidłowego funkcjonowania obu systemów ani nie usuną wad powstałych po 1955 roku. Dlatego należy niezwłocznie dokonać korekty strategii usprawnienia systemu informacji o nieruchomościach.
Niezmiennie od 1997 roku postulujemy przyjęcie odmiennych założeń – przedstawionych w ramce obok. Chcielibyśmy podkreślić, że jesteśmy głęboko przekonani o bezwzględnej konieczności ich realizacji. Jak wynika z naszych wieloletnich badań i analiz, kontynuacja budowy Zintegrowanego Systemu Katastralnego w kształcie proponowanym w projekcie PHARE opóźni o 10-20 lat stworzenie sprawnej instytucji, mającej kluczowy wpływ na rozwój rynku nieruchomości iinwestycji w Polsce. ■

R E K L A M A

