

INSTYTUCJA KATASTRU

PROPOZYCJA REFORMY USTROJOWEJ

Przywołując zapisy końcowego dokumentu XI Kongresu Ekonomistów Polskich „Deklaracja Poznańska”:

- rekomendacja 1. Budowa zaufania do instytucji [...]. Trwały rozwój wymaga odbudowy zaufania między obywatelami, biznesem a państwem.
- rekomendacja 9. Wspieranie przedsiębiorczości i innowacji [...]. Należy eliminować bariery dla działalności gospodarczej i wzmacniać ochronę własności prywatnej.

przypominamy treść wypowiedzi na sesji referatowej XI Kongresu Ekonomistów Polskich.²

Celem wypowiedzi jest wykazanie potrzeby utworzenia **instytucji katastru**.

Wprowadzenie

Pojęcie kataster kojarzy się społeczeństwu z podatkiem. W Słowniku Języka Polskiego PWN jest zapis: Kataster to «podatek od wartości nieruchomości». Ta definicja i wiele bezsensownych wypowiedzi na temat podatku wykluczyły na długie lata dyskusję o katastrze nie mówiąc o pracach nad katastrem. Dyskusja przeprowadzona w polsatnew.pl, w trakcie której „ekspert” nie potrafił nawet nazwać przedmiotu dyskusji używając wielokrotnie pojęcia „katastrat” pokazuje, jak nisko upada poziom debat o katastrze.

Kataster nie jest podatkiem - pisaliśmy o tym w Rzeczpospolitej 5 czerwca 2024 - tak jak podatkiem nie jest NIP, REGON czy PESEL.

¹ Bogdan Nogalski - profesor nauk ekonomicznych, doktor honoris causa trzech uczelni, autor wielu prac i ekspertyz, honorowy przewodniczący Komitetu Nauk Organizacji i Zarządzania PAN, jest wybitnym specjalistą w zakresie organizacji i zarządzania.

Adam Klimek - doktor nauk ekonomicznych w zakresie zarządzania. Autor rozwiązań organizacyjno-technicznych pilotażowego Systemu Informacyjnego o Nieruchomościach w woj. Gdańskim, aktywny uczestnik Seminariów Starbienińskich, uczestnik projektu rządowego Phare 2000 „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”, pracował w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, współorganizował Porozumienie Powiatów, którego celem było podnoszenie sprawności funkcjonowania AG-K. Autor koncepcji instytucji katastru – organizacji zapewniającej ład prawny gruntów.

² Referat oparty na artykule opublikowanym w kwartalniku Rzeczoznawca Majątkowy: część pierwsza w nr 126 (2_2025), s. 26-34
część druga w nr 128 (4_2025)
[dostęp na stronie <https://pfsrm.pl/aktualnosci/item/834-kwartalniki-2025>]

Dlaczego temat określony w tytule jest ważny! Rozdział I (ustrojowy) Konstytucji w art. 21 mówi: **Rzeczpospolita Polska chroni własność**. Nobliści 2024 wykazali, że **ochrona własności oraz ład i porządek prawny prowadzą do dobrobytu**. Dla ekonomistów szczególnie istotnym jest to, że **mówimy o ziemi**, która jest (obok pracy i kapitału) podstawowym czynnikiem produkcji.

Definicje

W dokumentach Stałego Komitetu DS. Katastru Unii Europejskiej jest następująca definicja: Kataster to metodycznie uporządkowany publiczny spis danych dotyczących wszystkich **LEGALNYCH** obiektów gruntowych w danym kraju lub okręgu, oparty na badaniu ich granic.

Proponujemy definicję w następującym brzmieniu: Kataster to metodycznie uporządkowany publiczny spis danych dotyczących wszystkich **LEGALNYCH** obiektów gruntowych w kraju, oparty na badaniu ich granic.

Ład prawny gruntów zdefiniowaliśmy następująco: Jest to uporządkowany przebieg chronionych przez państwo granic własności gruntów i zgodny z prawem sposób użytkowania gruntów. Jednocześnie zostały określone warunki, które powinny być spełnione, aby można mówić o takim ładzie: znany jest tytuł prawny do gruntu i zasięg tego prawa na gruncie, tzn. granice prawa, Państwo chroni granice i w określonych przypadkach je potwierdza bądź odtwarza, zagospodarowanie i zabudowa są legalne, istnieje w społeczeństwie świadomość prawna co do obowiązków właścicieli i obowiązków państwa.

Diagnoza

Obecnie w Polsce mamy substytut katastru w postaci ewidencji gruntów i budynków, której funkcjonowanie reguluje ustawa Prawo geodezyjne i Kartograficzne z 1989 r. (ostatnia uchwalona ustawa przez Sejm PRL). Mamy zatem system z poprzedniego ustroju, w którym były inne wymagania co do ochrony praw własności i inne wymagania w stosunku do systemów takich jak ewidencja gruntów czy księgi wieczyste.

Ustawowa definicja brzmi następująco: Ewidencja Gruntów i Budynków (kataster nieruchomości) – to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób **jednolity** dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, [...].

Zasadnicza różnica między definicjami sprowadza się do tego, że ewidencja jest systemem informacyjnym o obiektach, natomiast kataster jest publicznym spisem obiektów **legalnych**.

Ewidencję prowadzą Starostowie - organy Administracji Geodezyjnej i Kartograficznej (AGK) wchodzące w skład Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (SGK). Są oni jedynie kontrolowani przez przedstawiciela Wojewody (organ SGK), którego z kolei nadzoruje i kontroluje Główny Geodeta Kraju (naczelny organ SGK). Czy możliwe jest, aby ewidencji funkcjonowała w **jednolity** sposób na terenie kraju, zgodnie z wymogiem prawnym?

W tak zorganizowanej administracji nie jest to możliwe. W województwie pomorskim w ramach Porozumienia Powiatów organizowano przez wiele lat warsztaty z udziałem geodetów powiatowych i pracowników obsługi ewidencji. Warsztaty miały pomóc w ujednoliceniu interpretacji przepisów i usprawnieniach organizacyjnych. Trochę pomagały, jednak potwierdziły **niemożliwość** utrzymania **jednolitości** prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

Podstawową wadą ewidencji jest jej techniczny charakter. Materialno-techniczny tryb aktualizacji nie daje podstaw do uznania informacji w rejestrach i mapach za dostatecznie wiarygodne i dostatecznie „mocne” formalnie.

W prowadzonych rejestrach i mapach występuje duża liczba błędów, są wpisy niewłaściwie udokumentowane, zdarzają się wpisy nieudokumentowane. Co gorsze, brak wiedzy, który wpis jest dobry a który wadliwy. Dozwolone jest stosowanie złych praktyk. Znaczna ilość wpisów dokumentowana jedynie przez geodetę – zdarza się, że jedynie na podstawie oględzin. Fatalnym sposobem na naprawę ewidencji są modernizacje. Mają formę „akcji” wykonywanej na ograniczonym obszarze, w ściśle określonym umową czasie i wynagrodzeniu, przez firmę wyłonioną w następstwie przetargu. Znamy zasadę żelaznego trójkąta i skutki jakie z nich wynikają.

W następstwie przed wydaniem dokumentów potrzebna jest weryfikacja wpisu - skutkuje to wydłużeniem czasu oczekiwania na dokument, pogłębia niewydolność administracji.

Olbrzymim problemem jest niezgodność ewidencji z księgami wieczystymi. W 1995 zbadano zgodność ewidencji i ksiąg wieczystych w Pabianicach, gdzie stwierdzono zgodność na poziomie 13%. Ocenę zgodności na obiekcie pilotażowym województwa gdańskiego, w obecnym powiecie wejherowskim, dokonano na podstawie ilości sprostowań wykonanych przez urzędników w obu systemach w okresie 9 lat. Stwierdzono, że 75% wpisów podległo sprostowaniu.³

³ W raporcie końcowym projektu Zintegrowany System Katastralny – faza III stwierdzono: „Zgodnie z obecnymi wynikami weryfikacji danych ok. 90% danych z ksiąg wieczystych (sekcja I-O) nie jest zgodnych z odpowiadającymi im danymi z ewidencji gruntów i budynków lub ich porównanie (weryfikacja) jest niemożliwe”. [European Commission, Final Twinning Report, 30.09.2006. Twinning Contract number: PL-2003-IB-JH-01, Project Title: Integrated Cadastral System – Phase III, s.51]

Na obiekcie tym, po 9 latach pracy urzędników w odpowiednio zorganizowanym środowisku pracy, osiągnięto ponad 90%-wy poziom zgodności kluczowych danych. Osiągnięto znakomite wskaźniki - czas wpisu i czas oczekiwania na wypisy w ewidencji i w księgach uległy zdecydowanemu skróceniu.

Wyniki prac na obiekcie pilotażowym były przedmiotem obrad i oceny na cyklu seminariów zainicjowanych przez Wojewodę Gdańskiego, przeprowadzonych w latach 1997-2005. Udział w seminariach brały zespoły reprezentujące centralne organy, sądy a także naukowcy z obecnego Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego i Uniwersytetu Białostockiego. W 2005 r. przyjęto Deklarację Starbienińską, postulującą powołanie administracji katastralnej, nadanie rejestrom charakteru prawnego i zagwarantowanie współpracy z księgami wieczystymi. Na deklaracji się skończyło.

Wyniki pilotażu i deklaracja stały się dla nas podstawą podjęcia prac, o których piszemy w artykule.

Wyzwania

W Polsce jest ponad 38 mln działek. NIK w raporcie z 2021 r. stwierdza, że 23% działek w miastach i 50% działek poza miastami wymaga ustalenia granic a prace modernizacyjne wyniosą ponad 5 mld zł. To nie jest dobra droga.

W oparciu o wnioski z pilotażu proponujemy inną drogę do katastru. Koncentrując się na fundamentalnych obiektach katastralnych należy w trybie czynności urzędowych przeprowadzić weryfikację wpisów, wpisać ostrzeżenia o wadach wpisów, uzgodnić wpisy z księgami wieczystymi, robiąc do siłami pracowników urzędów, równolegle w całej Polsce.

W trakcie trwania procesu weryfikacji ostrzeżenia należy w odpowiednim trybie usuwać poprzez działania właścicieli (lub państwa – jeśli wada wynika z jego winy), a w przypadku braku możliwości pozostawiać (ostrzeżony nabywca działu świadomie).

AGK gromadzi olbrzymie zbiory informacji. Ewidencja jest nie największą częścią tych zbiorów a jej prowadzenie dawniej było (i zapewne, gdzie nie gdzie dalej jest) nie najważniejsze. Od lat 70-tych priorytetem była tzw. mapa zasadnicza (zbiór o charakterze technicznym).

AGK jest obciążona wieloma zadaniami, jest niewydolna. Współpraca z odpowiednimi instytucjami w zasadzie nie funkcjonuje. Taka sytuacja wymaga uporządkowania, dotyczy to zarówno prowadzenia rejestrów w zakresie wynikającym z kompetencji, jak i współpracy międzyinstytucjonalnej polegającej głównie na przekazywaniu informacji

Ujmując tą kwestię szerzej mówimy o potrzebie wprowadzenia ładu instytucjonalnego w obszarze dotyczącym rejestracji danych o obiektach katastralnych: Urząd prowadzi powszechnie dostępny

kataster zawierający spis legalnych obiektów oznaczonych unikalnymi identyfikatorami zawierający informacje w zakresie zgodnym z kompetencjami. Inne instytucje i podmioty prowadzą własne rejestry z danymi o obiektach katastralnych w zakresie zgodnym z ich kompetencjami i udostępniają je upoważnionym podmiotom (informują także o czynnościach wpisu w swoich rejestrach instytucje i podmioty zainteresowane taką informacją). Zarówno rejestry, dostęp do nich oraz przepływy informacji są z informatyzowane.

Dlaczego kataster jest niezbędny

Skuteczna ochrona praw własności oraz utrzymanie ładu prawnego gruntów wymaga posiadania instrumentu jakim jest Kataster – wiarygodnego referencyjnego rejestru dostępnego w każdej chwili, w dowolnej lokalizacji. Taki rejestr wspiera ochronę praw własności i umożliwia utrzymanie ładu prawnego gruntów. Gospodarka rolna, leśna, komunikacja, gospodarka przestrzenna to jedne z wielu obszarów administracji, które podniosą swoją sprawność (w 2013 r. pojęcie grunt, nieruchomości występowało w 368 ustawach).

Kataster jako rejestr referencyjny jest ważnym instrumentem utrzymania porządku w gospodarce ziemią, podstawowym czynnikiem produkcji. To przekłada się na przebieg procesów inwestycyjnych - szybszy proces, szybciej tworzony produkt – szybszy **wzrost gospodarczy**. Inwestor zmniejsza koszty i ma szybszy **zwrot z inwestycji**.

Kataster to podstawa systemów informacji przestrzennej.

Kierunek działań

Pierwsze kroki to: przyjęcie definicji katastru, wprowadzenie do systemu prawnego pojęcia ład prawny gruntów oraz zaprowadzenie ładu instytucjonalnego i utworzenie zhierarchizowanej administracji katastralnej.

Gdybyśmy w 2005 r. poszli w kierunku przedstawionym w Deklaracji Starbienińskiej to dziś, po 20 latach, mielibyśmy kataster ze zweryfikowanymi wpisami, zgodny z księgami, z wpisanymi ostrzeżeniami o wadach prawnych zarejestrowanych obiektów, zrobiony siłami administracji, służący jako referencyjny rejestr publiczny. 20 lat minęło i dalej jesteśmy w PRL-owskim systemie ewidencjonowania gruntów.

Czy stać nas na kolejne lata takiego funkcjonowania? Kataster i prowadząca go dwu-, trójszczeblowa administracja są powszechne w Europie. Czechy i Słowacja wprowadziły takie rozwiązania na początku lat 2000. Jesteśmy spóźnieni o 20 lat, ale teraz możemy to zrobić lepiej od nich.