

Ryszard Hycner

Ewidencja gruntów i budynków w Polsce jako kataster

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 23, 19-43

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Hycner

EWIDENCJA GRUNTÓW I BUDYNKÓW W POLSCE JAKO KATASTER

1. Wprowadzenie

Ewidencja gruntów i budynków to określenie, które funkcjonuje w Polsce w odniesieniu do rejestru stanu faktycznego dotyczącego: gruntów, budynków i lokali. Rejestr ten zawiera wszelkie stosowne dane dotyczące wspomnianych obiektów, przede wszystkim w zakresie ich cech fizycznych.

W tym miejscu można wyrazić jednak wątpliwość, czy nazwa przyjęta dla tego rejestru jest właściwa, skoro ujawniane są w nim dane dotyczące wymienionych powyżej trzech obiektów. Wydaje się, że prawidłowa, nazwa dla rejestru powinna brzmieć: „ewidencja gruntów, budynków i lokali”. Gdyby jednak zaistniała z nieznanymi bliżej przyczyn potrzeba „okrojenia” takiej nazwy, to z całą pewnością lepszą nazwą byłaby nazwa: „ewidencja gruntów”. Uzasadnienie dla takiej nazwy wynika bowiem wprost z pochodzącej jeszcze z czasów rzymskich zasady, która brzmi: „*superficies solo cedit*”. Oznacza to, że: powierzchnia, a z nią budynek i lokal dzieli los gruntu. Grunt jest zatem obiektem wiodącym, a budynek i część tego budynku czyli lokal jest obiektem stowarzyszonym. Rejestrując grunt, rejestrujemy także jego części składowe, to znaczy budynki i lokale.

Widocznym jest, że ustawodawca wykazał tu pewną niekonsekwencję. Z pewnością, zdecydowanie najlepszą nazwą na omawiany rejestr byłaby nazwa: „kataster nieruchomości”. Dla wprowadzenia takiej nazwy koniecznym byłoby jednak spełnienie określonych warunków. Będzie o nich mowa w końcowych częściach artykułu. W tym miejscu należy jednak stwierdzić, że podstawowym warunkiem, dla którego obecna ewidencja gruntów i budynków mogłaby być nazwana katastem nieruchomości jest po pierwsze to, aby rejestrować w niej nieruchomości po drugie zaś, aby każda nieruchomość miała określoną wartość. Obecnie, te warunki nie są spełnione.

Ewidencja gruntów i budynków może być obecnie nazywana katastrem lub systemem katastralnym, co wynika z [3]. Kataster bowiem to taki system, w którym rejestrowana jest informacja katastralna, czyli informacja o terenie dotycząca gruntów, budynków i lokali, zarówno w zakresie ich położenia w przestrzeni, jak też w zakresie ich cech fizycznych i prawnych. Choć warunki te, obecna ewidencja gruntów i budynków nie spełnia w całości, to jednak można ją uznać za system katastralny lub kataster. Obydwa terminy są równoważne i będziemy je stosowali w dalszej części artykułu wymiennie.

Obecną ewidencję gruntów i budynków, choć nie spełnia ona wszystkich warunków przypisywanych dla katastru nieruchomości, można również uznać za taki kataster, przy czym jedynie z powodów formalnych. Taką możliwość stwarza bowiem [19], gdzie stwierdzono, że „ewidencja gruntów i budynków pełni funkcję katastru nieruchomości - do czasu założenia takiego katastru”.

Podsumowując wstępne rozważania na ten temat można wyrazić opinię, że obecna ewidencja gruntów i budynków jest systemem katastralnym, który w przyszłości będzie zmierzał w kierunku katastru nieruchomości, wykorzystując zasoby danych i technologie stosowane w tej ewidencji.

2. Podstawy prawne ewidencji gruntów i budynków

W zakresie podstaw prawnych ewidencji gruntów i budynków obowiązuje przede wszystkim ustawa z 1989 roku - prawo geodezyjne i kartograficzne [19]. Obowiązującym przepisem wykonawczym do ustawy, dotyczącym ewidencji gruntów i budynków jest rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2001 roku - w sprawie ewidencji gruntów i budynków [16].

Należy dodać, że w zakresie ewidencji gruntów i budynków obowiązuje również przepis o charakterze technologicznym, pod nazwą: Instrukcja techniczna G-5 - Ewidencja gruntów i budynków [15], jako zbiór przepisów o charakterze technicznym, pozostających w zgodności z przepisem [16], podający wykonawcy prac z zakresu ewidencji gruntów i budynków zasady wskazówki, i standardy dotyczące tych prac.

Najbliższym i najważniejszym celem jaki jest stawiany przed obecną ewidencją gruntów i budynków jest przekształcenie jej w pełnowartościowy kataster nieruchomości. Problem stworzenia katastru nieruchomości to bardzo aktualny i złożony problem, którego

rozwiązanie nie jest możliwe w krótkim okresie czasu. Tworzenie katastru nieruchomości będzie zatem dokonywane stopniowo, na bazie istniejącej ewidencji gruntów i budynków, w ciągu najbliższych kilku, bądź kilkunastu lat. Tak długi przedział czasu przewidywany jest na rozwiązywanie tego problemu z uwagi, między innymi, na popełnione wcześniej nieprawidłowości w procesach rejestracji informacji katastralnej w Polsce - zarówno w aspekcie technologicznym jak też formalnym.

Pomimo, że w zakresie ewidencji gruntów i budynków istnieją aktualne przepisy, to jednak należy wziąć także pod uwagę fakt, że zbiory ewidencyjne były tworzone przez wiele lat, w myśl ówczesnie obowiązujących przepisów. Przepisy te należy również częściowo wykorzystywać w okresie przejściowym, czyli do czasu zakończenia procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Wynika to bezpośrednio z [16], w którym stwierdza się, że: „do czasu wykonania modernizacji ewidencji, zachowują swoją ważność...dane ewidencyjne uwidocznione w ewidencji prowadzonej przed wejściem w życie rozporządzenia”. Tak więc, do istniejących obecnie operatów ewidencji gruntów i budynków należy stosować niekiedy poprzednie przepisy, według których zostały sporządzone te operaty.

3. Podstawowe definicje i określenia związane z ewidencją gruntów i budynków

W problematyce ewidencji gruntów i budynków można wyróżnić wiele definicji, pojęć i określeń, zarówno o charakterze prawnym, jak też technologicznym i organizacyjnym. Pojęcia te będą niekiedy używane w opracowaniu, przy czym wiele z nich ma długie nazwy. W celu uniknięcia powtarzania długich nazw, w niniejszym opracowaniu, będą dla nich stosowane skróty.

Tak więc zostaną tu podane definicje ewidencji gruntów i budynków, a także definicje i skróty określeń o charakterze prawnym, technologicznym i organizacyjnym.

3.1 Definicje ewidencji gruntów i budynków

Jak już zaznaczono wyżej, ewidencja gruntów i budynków jest katastrzem. Ewidencja gruntów i budynków jest także, choć z pewnym zastrzeżeniem, katastrzem nieruchomości.

Te trzy terminy jako prawie równorzędne stosowane są w chwili obecnej. Warto także zauważyć, że coraz częściej stosuje się termin „kataster” i nie jest to spowodowane jedynie względami historycznymi. Najpowszechniejszą jednak, spośród podanych powyżej, jest ciągle nazwa: „ewidencja gruntów i budynków” bądź krócej „ewidencja gruntów”. Takie terminy będą przeważnie stosowane w niniejszym opracowaniu. Jeżeli zaś pojawi się nazwa „kataster”, należy ją utożsamiać z ewidencją gruntów i budynków.

Dla ewidencji gruntów i budynków można podać, w oparciu o różne źródła i poglądy, różne definicje. Choć są one, w gruncie rzeczy zbliżone do siebie pod względem treści, to jednak różnią się one pomiędzy sobą.

Tak więc w myśl [19], „ewidencja gruntów i budynków to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami”.

Z kolei, w [25] podano, że: „ewidencja gruntów obejmuje wszystkie grunty, ich położenie, granice i obszar oraz rodzaj użytków i ich klasę”. Z trudnością można uznać to stwierdzenie jako definicję ewidencji gruntów, z uwagi na fakt, że nie wyczerpuje ono w całości ani zakresu ani problematyki ewidencji.

Wreszcie w [16] spotykamy jedynie stwierdzenie, że „ewidencja ma na celu gromadzenie i dostarczanie danych na potrzeby zagospodarowania przestrzennego, wymiaru podatków, innych obciążeń publicznoprawnych, oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej i gospodarki gruntami oraz zapewnienie ochrony interesów majątkowych stron obrotu nieruchomościami.” Również i w tym przypadku brak jest wyraźnej definicji ewidencji gruntów i budynków, a jedynie podane są cele, jakim ma służyć.

Można zatem i należy pokusić się na sformułowanie pełnej definicji ewidencji gruntów i budynków, obejmującej w możliwie najkrótszej myśli to, co najważniejsze. Można uznać, że ta definicja będzie definicją wynikłą z poglądu naukowego i dydaktycznego. Definicja według tego poglądu, za [3] podana jest poniżej.

Ewidencja gruntów i budynków jest to urzędowe zinwentaryzowanie informacji przestrzennej i opisowej o gruntach, budynkach i lokalach w Polsce, służącej różnym celom, przy czym

informacja przestrzenna przedstawiana jest głównie na mapach w różnej formie i postaci, zaś informacja opisowa przedstawiana jest w postaci stosownych dokumentów. Z informacji przestrzennej wynika fakt położenia obiektu ewidencji, zaś z informacji opisowej wynika charakterystyka obiektu ewidencji, w zakresie fizycznym i prawnym.

W powyższej definicji warto zwrócić uwagę na słowa: „urzędowe zinwentaryzowanie”. Wynika z nich, że ewidencja gruntów i budynków ma charakter rejestru urzędowego, co między innymi oznacza, że wpis do ewidencji ma szczególne i istotne znaczenie. Z cytowanego sformułowania wynika również, że instytucja ewidencji gruntów i budynków jest urzędem, prowadzonym z upoważnienia stosownego organu administracji publicznej, a działania tam podejmowane mają, obok działań technologicznych i organizacyjnych, przede wszystkim charakter urzędowy i podejmowane są w oparciu o stosowny przepis prawny. Jest nim ustawa - kodeks postępowania administracyjnego [21].

Należy też zwrócić uwagę na fakt, że problem przedstawiania informacji przestrzennej, związany ze wskazaniem położenia na mapach obiektów ewidencji, dotyczy przede wszystkim gruntów i budynków. W przypadku zaś lokali ich położenie jest ukazywane pośrednio, poprzez wskazanie położenia budynku, w którym znajduje się lokal.

Dla określenia ewidencji gruntów i budynków w dalszych częściach opracowania będziemy również używali symbolu EGiB.

3.2 Definicje i skróty określeń o charakterze prawnym, technologicznym i organizacyjnym

W tym miejscu zostaną podane niektóre podstawowe definicje i skróty określeń o charakterze prawnym, technologicznym i organizacyjnym stosowane w niniejszym opracowaniu.

- pr g i k - Ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne,
- kc - Ustawa - kodeks cywilny,
- kpa - Ustawa - kodeks postępowania administracyjnego,
- of - osoba fizyczna,
- op - osoba prawna,
- bop - jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej,
- uw - użytkowanie wieczyste,
- Kw – Księgi wieczyste.

4. Cel, zakres i zadania ewidencji gruntów i budynków

Obecna ewidencja gruntów i budynków, bądź kataster w okresie międzywojennym i kataster funkcjonujący bezpośrednio po II wojnie światowej, zawsze wykonywały i wykonują nadal określone zadania, służące celom lokalnym, regionalnym i ogólnopanstwowym. Należy jednak nadmienić, że w zależności od okresu, w którym funkcjonowały wspomniane wyżej systemy katastralne, różne były także priorytety w określaniu ich celów w Polsce. Było to spowodowane, między innymi, sytuacją społeczną i polityczną w kraju. Tak było od roku 1955 do końca lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy to w majestacie prawa usunięto nazwę „kataster” upatrując w nim symbol, który nie spełniał wymogów ówczesnej doktryny politycznej.

Każdy kataster to w zasadzie system informacji przestrzennej. Takie stwierdzenie jest uzasadnione tym, że podstawową cechą każdego systemu informacji przestrzennej jest to, że do obiektów systemu przypisywane są dwie grupy atrybutów. Pierwsza z nich to atrybuty przestrzenne, druga zaś to atrybuty opisowe. Nietrudno zauważyć, że kataster spełnia ten warunek. Rzeczywiście, w każdym katastrze określone jest położenie obiektów, oraz ich cechy. Dobrą ilustracją tego poglądu może być obecna ewidencja gruntów i budynków, w której określone jest położenie obiektów ewidencji, czyli działek, budynków i lokali oraz ich cech.

Wśród wielu celów jakie wypełnia ewidencja gruntów i budynków jeden z nich ma znaczenie podstawowe. Jest to oznaczanie obiektów ewidencyjnych, to znaczy działek, budynków i lokali. Oznaczanie obiektu w przestrzeni, czyli określanie jego położenia, jest dlatego bardzo ważne, ponieważ na jego podstawie odbywa się przypisywanie do niego cech prawnych, dokonywane w Kw. Ewidencja gruntów i budynków odpowiada przede wszystkim na pytanie: gdzie jest obiekt, a następnie na pytanie: jakie cechy są przypisane do tego obiektu.

Kataster od zarania dziejów zawsze służył przede wszystkim instytucji pobierania podatków. Świadczą zresztą o tym same nazwy katastrów. Można tu wskazać jako przykład były austriacki kataster podatku gruntowego [2], [13]. Nie inaczej jest w ewidencji gruntów i budynków, która również spełnia rolę systemu z bazą danych dla identyfikowania podatnika oraz określania dla niego wymiaru podatku, którym obecnie jest: podatek od nieruchomości, podatek gruntowy i podatek leśny. Należy nadmienić, że w niedalekiej przyszłości te trzy

rodzaje podatku zostaną zastąpione jednym podatkiem - podatkiem od nieruchomości, który nie będzie naliczany głównie na podstawie powierzchni nieruchomości jak to ma miejsce obecnie, ale na podstawie wartości nieruchomości, uzyskanej w procesie powszechnej taksacji. Ta wartość nazywana będzie wartością katastralną, a sam podatek nazywany będzie podatkiem katastralnym.

Ewidencja gruntów i budynków, jak każdy kataster wypełnia jeszcze inne funkcje. Należy zatem wspomnieć o tym, że procesy związane z planowaniem przestrzennym nie mogą obejść się bez danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków. Planowanie przestrzenne, a zwłaszcza miejscowe planowanie przestrzenne określa przyszłe stany terenu, poprzez podanie przeznaczenia terenu, przy czym zasięg tego przeznaczenia wyznaczany jest na mapach w postaci linii rozgraniczających tereny jednakowego użytkowania. Te linie powinny być tak wkomponowane w istniejącą strukturę przestrzenną obiektów ewidencji gruntów i budynków aby pokrywały się z granicami działek tak, aby nie „zburzyć” tej struktury. Poza tym, dane z ewidencji gruntów i budynków są konieczne w każdym cyklu inwestycyjnym [7].

Ewidencja gruntów i budynków stanowi także podstawę dla wielu czynności związanych z gospodarką nieruchomościami. Mamy na uwadze tu przede wszystkim podział nieruchomości, scalenie i podział nieruchomości oraz wywłaszczanie nieruchomości. Bez danych uzyskanych z ewidencji gruntów i budynków żaden z tych, wymienionych powyżej i innych procesów dotyczących gospodarki nieruchomościami nie mógłby być przeprowadzony.

Wreszcie dane ewidencji gruntów i budynków są wykorzystywane dla celów statystycznych. Corocznie sporządzane są bowiem, na podstawie danych ewidencji gruntów i budynków, tak zwane zestawienia zbiorcze, o różnych poziomach szczegółowości (od gminy począwszy, a skończywszy na zestawieniach dla całego kraju) i o różnym charakterze, służące planowaniu gospodarczemu.

Widocznym jest, że ewidencja gruntów i budynków, współczesny kataster w Polsce, służy bardzo wielu celom, stanowiąc podstawę do wykonywania różnorodnych zadań. Trudno jest podać hierarchię ważności tych zadań, ponieważ wszystkie z nich są jednakowo istotne. Tym niemniej jednak można zauważyć, że w każdym państwie prawnym, z punktu widzenia zarówno potrzeb samego państwa jak też i jego obywateli, wszelkie działania powinny mieć stosowne oparcie prawne.

Dlatego też wydaje się, że najważniejszym celem ewidencji gruntów i budynków są cele prawne, dotyczące zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych. Te zadania są realizowane na podstawie danych uzyskiwanych z ewidencji gruntów i budynków.

Podsumowując przeprowadzone rozważania można stwierdzić, że podstawowym celem ewidencji gruntów i budynków jest dostarczanie informacji o gruntach, budynkach i lokalach umożliwiających wykonanie zadań służących dla:

- celów prawnych - dla potrzeb wynikających z prowadzenia Kw oraz dla potrzeb wykonywania innych czynności prawnych,
- planowania przestrzennego - dla potrzeb sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- gospodarki nieruchomościami - dla potrzeb wykonania procesów geodezyjno-prawnych takich jak: podział nieruchomości, wywłaszczenie nieruchomości i inne,
- obrotu nieruchomościami - dla potrzeb rynku nieruchomości, zwłaszcza jako źródło informacji o terenie dotyczące określania wartości nieruchomości,
- wymiaru podatków - dla potrzeb określania podstawy wymiaru obecnego podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego, a w przyszłości dla potrzeb określania podstawy wymiaru podatku od nieruchomości, zwanego również podatkiem katastralnym,
- obliczenia wysokości dopłat do produkcji rolnej - dla potrzeb Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), obsługującego instytucje rządowe krajów członkowskich Unii Europejskiej,
- celów statystycznych - dla potrzeb sporządzania zestawień zbiorczych, służących statystyce publicznej.

Widocznym jest, że ewidencja gruntów i budynków wypełnia wiele zadań, służących różnym celom. Na tej podstawie oraz przyjmując, co było uzasadnione wcześniej, że ewidencja gruntów i budynków jest katastrem można wyrazić stwierdzenie, że ewidencja gruntów i budynków jest także katastrem wielozadaniowym. Oznacza to, że jest ona nie tylko takim systemem katastralnym, który wykonuje zadania związane z określaniem wymiaru podstawy podatku, do czego kataster był w początkach swego istnienia projektowany i zakładany, ale również

takim, który wykonuje inne, ważne zadania służące państwu i jego obywatelom.

5. Zasady formalne ewidencji gruntów i budynków

Pod pojęciem „zasady formalne” ewidencji gruntów i budynków będą rozumiane określone reguły wynikające zarówno z podstaw prawnych ewidencji jak też reguły, które wywodzą się wprost z pragmatyki zawodowej dotyczącej ewidencji. Generalnie, jest to jedna zasada ogólna oraz cztery zasady szczegółowe. Są one wymienione i omówione pokrótce poniżej, na bazie informacji zawartych w [6] i w [8].

Podstawową, ogólną i fundamentalną zasadą ewidencji gruntów i budynków jest zasada wiarygodności. Polega ona na tym, że czynność wpisu do ewidencji, czyli rejestracji podmiotów oraz obiektów, jest dokonywana jedynie na podstawie stosownych dokumentów. Są nimi: akty notarialne, prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczne decyzje administracyjne, wypisy z Kw i inne dokumenty. Wpis dokonany na podstawie wspomnianych dokumentów powoduje, że dane EGiB mają charakter urzędowy, czyli że stanowią „dowód tego, co zostało urzędowo potwierdzone”.

Pozostałe zasady są zasadami szczegółowymi. Są one przedstawione poniżej.

- zasada powszechności, która polega na tym, że EGiB obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem morza terytorialnego oraz, że powinna rejestrować wszystkie obiekty ewidencji,
- zasada jednolitości, która polega na tym, że EGiB jest prowadzona według jednej, spójnej i jednolitej technologii, powodującej przede wszystkim, że operaty ewidencyjne sporządzane są według jednej, przewidzianej przepisami formy, a ich treść jest identyczna niezależnie od miejsca i regionu kraju, w którym one powstały,
- zasada zupełności, która polega na tym, że powinny być ujawniane wszystkie stosowne dane dotyczące obiektów EGiB oraz na tym, że dane ewidencyjne powinny być utrzymywane w stałej aktualności,
- zasada ograniczonej jawności, która polega na tym, że wgląd w dane ewidencyjne mają tylko osoby uprawnione, a także na tym, że stosowne dokumenty ewidencyjne wydawane są jedynie osobom, mającym interes prawny.

Można w tym miejscu także wspomnieć o tym, że za wszelkie czynności związane z udostępnianiem danych EGiB, z zachowaniem zasady ograniczonej jawności, pobierane są stosowne opłaty. Choć nie jest to zasada formalna *sensu stricto*, to jednak warto i należy pamiętać o tym, że dane zasobu EGiB mają swoją wymiarną wartość, przekładaną na cenę usługi polegającej na ich udostępnianiu [17].

6. Rodzaj i charakter danych ewidencji gruntów i budynków

Jak już wspomniano, w EGiB jako systemie informacji przestrzennej, występują zasadniczo dwa rodzaje danych: przestrzenne i opisowe. Dane przestrzenne określają położenie obiektów EGiB, zaś dane opisowe charakteryzują te obiekty pod względem różnorodnych cech.

Wśród danych opisowych można wyróżnić dwie grupy danych. Pierwszą z nich są dane opisujące stan faktyczny obiektu.

Z kolei drugą grupą danych opisowych ujawnianych w EGiB są dane prawne. W odróżnieniu od pierwszej grupy danych, opisujących stan faktyczny, opisują one stan prawny obiektów ewidencji. Należą do nich na przykład takie dane jak: właściciel, użytkownik wieczysty, itp. Są to wprawdzie bardzo ważne dane, ale należy jednak wyraźnie stwierdzić, że z tych danych nie wynika domniemanie ich zgodności z rzeczywistym stanem prawnym obiektu. Z tych danych nie wynikają również żadne skutki materialno-prawne.

Tak więc dane opisowe o charakterze prawnym, dotyczące podmiotu ujawnionego w EGiB mają znaczenie wyłącznie informacyjne, a ich wpis do ewidencji nie rodzi żadnych skutków prawnych. Tym niemniej jednak wpis danych prawnych do EGiB ma również inne, dodatkowe i istotne znaczenie. Z uwagi bowiem na fakt, że EGiB ma charakter urzędowy, wszystkie dane prawne w niej ujawnione mają również charakter urzędowy. Stanowią one zatem tak zwany dowód kwalifikowany, czyli „dowód tego, co zostało urzędowo potwierdzone”. Taki dowód może służyć, jako pierwszy, przed innymi dowodami, na przykład w sprawach o własność lub inne prawo rzeczowe. Warto jednak zauważyć, że można go również stosunkowo łatwo obalić, na przykład poprzez odmienny wpis prawa, ale ujawnionego w Kw.

Należy też nadmienić, że dane opisowe ujawniane są w EGiB w różnego rodzaju dokumentach takich jak: rejestry, kartoteki, zestawienia, wykazy, itp. Najważniejszymi dokumentami opisowymi

EGiB są bez wątpienia rejestry gruntów, rejestry budynków i rejestry lokali, w których na podstawie oznaczenia przestrzennego obiektów dokonywany jest ich opis.

7. Kataster nieruchomości jako przykład współczesnych tendencji w dziedzinie katastru

Termin „kataster nieruchomości” pojawił się stosunkowo niedawno w dziedzinie geodezji i kartografii oraz w dziedzinach pokrewnych, zastępując systematycznie choć często mało zasadnie termin „kataster” i termin „ewidencja”. Powody dla których wystąpiły takie tendencje zostaną przedstawione w niniejszym rozdziale.

Słowo „kataster” pochodzi z języka łacińskiego (*catastrum*) i oznacza spis, ewidencję, rejestr. Termin „kataster nieruchomości” oznacza zatem w najprostszym tłumaczeniu „rejestr nieruchomości”, przy czym są to nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe, zgodnie z definicjami przyjętymi dla tych pojęć, przedstawionymi w [18]. Ogólna definicja katastru nieruchomości przedstawiona powyżej może, jak się wydaje, być interpretowana w szerszym znaczeniu, także dla warunków innych krajów.

Celem katastru nieruchomości jest, między innymi:

- rejestracja i oznaczenie nieruchomości gruntowych, budynkowych i lokalowych, to znaczy określenie przede wszystkim położenia nieruchomości (na przykład wskazanie numeru działki, która stanowi nieruchomość gruntową, w obrębie ewidencyjnym),
- rejestracja atrybutów opisowych o charakterze fizycznym do nieruchomości (na przykład rodzaju użytku znajdującego się w granicach działki),
- rejestracja wartości nieruchomości,
- rejestracja atrybutów prawnych przypisanych do nieruchomości (na przykład podanie osoby właściciela nieruchomości budynkowej).

Należy nadmienić, że wyróżnienie takiego celu katastru nieruchomości, jakim jest wartość nieruchomości, wynika z przyjęcia dla katastru nieruchomości szczególnego założenia. Wynika ono z rozszerzonej definicji katastru nieruchomości, która za [3] brzmi: **„katastem nieruchomości nazywamy taki rejestr nieruchomości, służący różnym celom, który zawiera spis wszystkich rodzajów nieruchomości znajdujących się na obszarze zdefiniowanej jednostki katastralnej, zawierający informacje o położeniu nieruchomości,**

informacje prawne dotyczące nieruchomości a także wartość nieruchomości". Warto dodać, że pod pojęciem „wartości nieruchomości” rozumiemy tak zwaną „wartość katastralną nieruchomości” uzyskiwaną w procesie powszechnej wyceny nieruchomości [23]. Wartość ta jest wykorzystywana do ustalenia podstawy wymiaru podatku od nieruchomości.

W Polsce, o czym już wspomiano, nie ma jeszcze założonego katastru nieruchomości. Do czasu jego założenia taką funkcję pełni system EGiB, zawierający informacje o gruntach, budynkach i lokalach w zakresie stanu faktycznego, zgodnie z pr g i k [19]. To stwierdzenie nie jest obecnie całkowicie prawdziwym głównie z uwagi na fakt, że w EGiB nie są rejestrowane nieruchomości, a ponadto, że nie wszystkie ujawnione w niej nieruchomości mają wyznaczoną i zarejestrowaną wartość.

Termin „kataster nieruchomości” używany jest powszechnie również w innych krajach, choć również i tam jego stosowanie nie jest do końca uprawnionym. Taki termin jednak został przyjęty, a ten fakt należy uznać za swoisty wyróżnik rozwoju współczesnego katastru. Generalnie można stwierdzić, że jest to bardzo złożony i trudny problem, który nigdzie nie został jeszcze do końca rozwiązany.

W niniejszym rozdziale zostaną zatem przedstawione najważniejsze problemy i tendencje dotyczące katastru nieruchomości w wybranych krajach europejskich, najbardziej reprezentatywnych w tej dziedzinie, prognozy rozwoju katastru wyrażone w raporcie „Kataster 2014”, a wreszcie koncepcja katastru nieruchomości w Polsce.

7.1 Wizja przyszłego systemu katastralnego (Kataster 2014)

Według [9] „Kataster 2014 to usystematyzowana publiczna inwentaryzacja danych, dotycząca prawnych obiektów terenowych (nieruchomości), określonych za pomocą granic. Granice, identyfikator i dane opisowe obiektu przedstawiają jego charakter, wielkość, wartość, prawa i ograniczenia związane z obiektem. Kataster 2014 odpowiada na pytania: gdzie i ile? oraz kto i jak?”.

Podstawowe założenia Katastru 2014 są następujące:

- Kataster 2014 przewiduje pełny opis prawny obiektów katastru,
- zniknie podział pomiędzy częścią opisową i kartograficzną katastru, a także pomiędzy samym katastrem i księgami wieczystymi,

- mapy katastralne w postaci tradycyjnej zostaną zastąpione przez mapy numeryczne - jako produkt bezskalowy, przy czym ta czynność jest nazwana przez Autorów raportu „modelowaniem katastralnym”.
- zniknie obecny kataster typu „papier i ołówek”.
- Kataster 2014 przewiduje, że instytucja katastru będzie w znacznym stopniu sprywatyzowana, a sektor publiczny i prywatny będą ściśle ze sobą współpracować,
- granice obiektów gruntowych będą definiowane nie poprzez opis słowny, ale poprzez opis matematyczny, czyli poprzez współrzędne, podawane w jednolitym układzie odniesienia,
- musi obowiązywać zasada obowiązkowej rejestracji tytułów własności, czyli zasada ujawniania i rejestracji praw własności i innych praw rzeczowych,
- w katastrze będą obowiązywać cztery podstawowe zasady, którymi są:
 - ~ zasada wpisu,
 - ~ zasada zgodności danych katastru z dokumentami stanowiącymi podstawę wpisu,
 - ~ zasada jawności danych katastralnych,
 - ~ zasada rękojmi wiary publicznej danych katastru;
- w katastrze będzie stosowany jednolity układ odniesienia dla ustalenia położenia obiektów katastru.

Kataster 2014 jest z założenia systemem, który powinien spełnić oczekiwania jego użytkowników. W następnym punkcie podane są argumenty, jakimi kierowali się Autorzy założeń tego projektu, aby uzasadnić jego przyszłe wdrożenie.

7.2 Uzasadnienie dla wprowadzenia Katastru 2014

Kataster 2014 jest z założenia systemem, który powinien spełnić oczekiwania jego użytkowników. Tym niemniej jednak warto podać również jakimi argumentami kierowali się Autorzy założeń katastru, aby uzasadnić jego wdrożenie. Tymi argumentami są przede wszystkim:

- potrzeba ustawicznego wsparcia rozwoju gospodarczego kraju, związana między innymi z takimi zagadnieniami jak:
 - ~ zagwarantowaniem prawa własności podmiotów,
 - ~ zapewnienie bezpieczeństwa udzielanych kredytów,
 - ~ wsparcie procesów sprawiedliwego naliczania podatków,
 - ~ tworzenie danych statystycznych,

- ~ zapewnienie wiarygodności, przejrzystości i bezpieczeństwa rynku nieruchomości,
- ~ zmniejszanie ryzyka ponoszenia strat finansowych, poprzez pełne udostępnianie informacji o stanie prawnym nieruchomości, w systemie katastralnym,
- ~ zapobieganie korupcji, spowodowanej dowolnością interpretacji praw,
- ~ usprawnienie procesów gospodarki nieruchomościami;
- potrzeba zapewnienia elastyczności i efektywności systemu katastralnego, przejawiająca się tym, że system katastralny powinien:
 - ~ być prosty i efektywny,
 - ~ obejmować wszystkie obiekty katastru,
 - ~ stanowić część krajowej struktury danych przestrzennych.

7.3 Rola geodetów w programie Kataster 2014

Geodeta w każdym systemie katastralnym odgrywa bardzo ważną rolę. Wynika to z faktu, że geodeta jest wykonawcą tych prac, których wyniki zasilają bazę danych katastru. Bez przesady można stwierdzić, że geodeta jest twórcą katastru. Te fakty są w zasadzie powszechnie znane, choć nie wszyscy użytkownicy katastru są tego w pełni świadomi.

Autorzy projektu „Kataster 2014” stwierdzają także, że rola geodety w katastrze powinna w przyszłości znacząco wzrosnąć. Będzie to polegało przede wszystkim na tym, że geodeta powinien wykonywać także prace związane z podstawowymi problemami prawnymi, zastępując w takich sprawach sąd. Warunkiem koniecznym dla takiego rozwiązania będzie posiadanie przez geodetę stosownej licencji. Przyjęcie takiego rozwiązania znacznie umocni rolę geodety w społeczeństwie. Będzie to jednak wymagało żmudnego i cierpliwego wyjaśniania politykom wszystkich problemów związanych z koniecznością wprowadzania nowoczesnego katastru, a przede wszystkim uświadomienia im korzyści, jakie może przynieść takie postępowanie.

7.4 Podsumowanie i wnioski dotyczące projektu „Kataster 2014”

Adresatem opracowania projektu „Kataster 2014” są przede wszystkim kraje, w których nie ma w ogóle katastru, bądź też kraje, w których kataster istnieje, ale na niskim poziomie rozwoju technologicznego. Proponowane rozwiązania podawane w projekcie

oparte są bowiem na doświadczeniach anglosaskich i są mało przystające do współczesnych potrzeb innych krajów. Przyczyną dla takiego stanu rzeczy był fakt, że w zespole opracowującym projekt „Katastru 2014” znaleźli się także reprezentanci Australii, w której stosowany jest w rozwiązaniach katastralnych system Torrensa [14], uznawany tam powszechnie jako poprawny, ale w istocie przestarzały i nie odpowiadający potrzebom innych krajów, zwłaszcza tych, których obszar jest niewielki. Propozycja Autorów projektu dotycząca rejestracji działki gruntu na podstawie współrzędnych jej punktów granicznych, zamiast określania jej położenia przy zastosowaniu opisu słownego, nie wymaga żadnego komentarza. Można jednak w tym miejscu domniemywać, że takie przypadki określania położenia działki przy pomocy opisu słownego, ciągle niestety mają miejsce w różnych krajach.

Na tle opisanych propozycji jest oczywistym i wyraźnym, że Polska posiada obecnie system katastralny, czyli EGiB, rejestrujący działki, budynki i lokale, na dobrym poziomie rozwoju [1], [11], w którym niewiele już trzeba zmienić, aby uczynić z niego w pełni nowoczesny system. Polska posiada także system ksiąg wieczystych, choć nie tak dobry jak system EGiB [11], który prawie w pełni zabezpiecza potrzeby nowoczesnego rejestru prawnego.

Tak więc reasumując, należy uznać propozycję projektu „Katastru 2014” jako wartościową, ale głównie w aspekcie ukazania problemu przyszłej unifikacji rozwiązań w zakresie katastru i rejestrów prawnych, także poprzez ich integrację. Dla twórców przyszłego katastru nieruchomości w Polsce, a także jego użytkowników wspomniany projekt może być uznany zatem jako wartościowy przyczynek w dyskusji nad przyszłym kształtem katastru w świecie.

7.5 Podstawowe założenia funkcjonowania katastru nieruchomości w Polsce

Na wstępie należy podkreślić, że przedstawione tu rozważania, są w przeważającej części poglądami autora opracowania i niekoniecznie muszą być w pełni zgodne z poglądami wyrażanymi przez innych Autorów. Tym niemniej jednak, z uwagi na fakt, że w chwili obecnej w Polsce nie ma założonego katastru nieruchomości i wciąż trwa dyskusja na ten temat, zaprezentowana idea ogólna takiego katastru może być również wykorzystana w pracach nad jego utworzeniem.

Aby zdefiniować podstawowe założenia dotyczące stworzenia katastru nieruchomości, należałoby na wstępie dokonać gruntownej dyskusji dotyczącej pojęcia nieruchomości. Jest to istotny problem w aspekcie koncepcji takiego katastru. Z uwagi jednak na ramy artykułu, odsyłamy zainteresowanych do opracowań [5] i [3]. Tu skupimy się jedynie na najważniejszych aspektach problemu.

7.5.1 Definicja i rodzaje nieruchomości

Definicja nieruchomości pochodzi z przepisów kc [18]. Definicja ta brzmi następująco. „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej (grunty), stanowiące odrębny przedmiot własności jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”.

Jeżeli mamy na uwadze pierwszą część definicji, to nie ma tu żadnych wątpliwości. Część gruntu, wydzielona granicami, stanowiąca przedmiot odrębnej własności stanowi nieruchomość gruntową. W drugim przypadku mamy do czynienia z prawem użytkowania wieczystego gruntu, na którym znajduje się budynek, stanowiący własność użytkownika wieczystego. W trzecim przypadku mamy na uwadze odrębną własność lokalu stanowiącego nieruchomość. W tych przypadkach przepisami szczególnymi, które mają tu zastosowanie są: [23] i [22].

Można wymienić wiele rodzajów nieruchomości, definiowanych według różnych kryteriów. Bardziej zainteresowanych tym problemem odsyłamy do [5], gdzie został on przedstawiony wyczerpująco. Natomiast w tym miejscu, dla celów niniejszego opracowania, ograniczymy się do przedstawienia dwóch rodzajów nieruchomości gruntowych, które mają znaczenie dla dalszych rozważań związanych z katastrzem nieruchomości. Są nimi: nieruchomość gruntowa w znaczeniu prawno-rzeczowym i nieruchomość gruntowa w znaczeniu wieczysto-księgowym [20].

Nieruchomość gruntowa w znaczeniu prawno-rzeczowym powstaje z chwilą przypisania do wydzielonej części gruntu prawa własności. Jest to wyodrębnienie fizyczne, a oznaczenie tej wyodrębnionej części gruntu, czyli działki ewidencyjnej odbywa się poprzez podanie dla niej w obrębie ewidencyjnym.

- numeru,

- granic,
- powierzchni.

Nieruchomość gruntowa w znaczeniu wieczysto-księgowym powstaje z chwilą założenia dla nieruchomości księgi wieczystej. Jest to tak zwane wyodrębnienie prawne. Taka nieruchomość to jedna lub wiele działek gruntu, stanowiących własność jednej osoby objętych wspólną Kw, przy czym nie muszą one do siebie przylegać z uwagi na fakt, że nie musi być w takim przypadku dochowany warunek ciągłości powierzchni nieruchomości, ponieważ w jej skład może wchodzić wiele działek ewidencyjnych, nawet nie graniczących ze sobą.

7.5.2 Granice nieruchomości gruntowej

Każda nieruchomość, a w szczególności nieruchomość gruntowa musi być oznaczoną. Oznaczenie nieruchomości gruntowej to, wymieniane już wcześniej dane dotyczące: numeru działki, granic działki, oraz powierzchni działki. Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym atrybutem oznaczenia nieruchomości gruntowej są jej granice.

Granice nieruchomości gruntowej, zwanej w dalszej części punktu także krócej nieruchomością, choć nie są prawem to odgrywają niesłychanie ważną rolę w określeniu zasięgu tego prawa. Im dokładniej wyznaczone granice nieruchomości, tym lepiej oznaczony zasięg prawa, tym lepsze wykonywanie tego prawa, a także lepsza możliwość zapewnienia określonego ładu, zapobiegającemu powstawaniu konfliktów. Do granic musi być zatem przykładana stosowna uwaga. Obecnie w EGiB stosowane są granice prawne nieruchomości oraz granice według stanu faktycznego. W przyszłości powinny być stosowane wyłącznie granice prawne nieruchomości [3].

7.5.3 Wybrane problemy integracji różnych źródeł informacji o nieruchomościach

W przedstawionej wizji systemów katastralnych na najbliższą przyszłość przewija się również pośrednio problem integracji różnych źródeł informacji o terenie dla potrzeb tworzenia nowoczesnego systemu katastralnego. W tym punkcie zostaną przedstawione zostaną najważniejsze problemy integracji, jakie obecnie mają miejsce w Polsce.

Z [10] wynika, że integracja różnych źródeł informacji o terenie w zakresie nieruchomości doprowadzi w przyszłości do powstania

w Polsce tak zwanego „Zintegrowanego Systemu Katastralnego”. Obecnie bowiem funkcjonują w Polsce trzy odrębne rejestry zawierające stosowne dane. Są nimi: EGiB, Kw oraz ewidencja podatkowa nieruchomości. Rejestry te nie stanowią jednolitego systemu, gdyż są zróżnicowane pod względem formy i treści, a przy tym nie spełniają wymogu kompleksowości i jednolitości ich prowadzenia. Ponadto, powiązania między tymi rejestrami są luźne, a dane w nich zawarte są niekompletne.

Podstawowym założeniem projektu jest zbudowanie systemu katastralnego, który charakteryzowałby się integralnością powiązań pomiędzy wspomnianymi systemami. W tym celu, zostanie przygotowana integrująca platforma elektroniczna (IPE) dla połączenia wymienionych systemów. Ze względu na nową jakość ich wzajemnych powiązań systemy stanowiąc będą zintegrowany system katastralny.

Według [12] Integrująca Platforma Elektroniczna, obejmować będzie:

- system wspomagający powszechną taksację nieruchomości,
- kataster nieruchomości realizowany w ramach programu MATRA II,
- Krajową i Topograficzną Bazą Danych Ogólnogeograficznych,
- planowanie przestrzenne,
- system CORINE dotyczący gospodarki przestrzennej oraz geodezji i kartografii.

Należy dodać, że rozpoczęto już etap realizacji dotyczący opracowania oprogramowania Integrującej Platformy Elektronicznej w zakresie obsługi Systemu Wspomagającego Powszechną Taksację Nieruchomości. W ramach projektu MATRA II zostały opracowane i przyjęte wymagania funkcjonalne systemu, a także wyłoniony został wykonawca oprogramowania komputerowego. Opracowano również warunki techniczne rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do funkcjonowania systemu. Trwają również prace nad Krajową Bazą Danych Ogólnogeograficznych zawierającą informacje o społeczeństwie, gospodarce, organizacji państwa, infrastrukturze technicznej strategicznego znaczenia i globalnych cechach środowiska przyrodniczego. W zakresie Topograficznej Bazy Danych opracowane zostały także wytyczne techniczne dotyczące tej bazy [12].

Na podstawie [10] można zauważyć, że realizacja projektu w części dotyczącej systemu EGiB poprzez usprawnienie przepływu informacji pomiędzy systemem, a użytkownikami i innymi systemami,

umożliwi weryfikację wpisów dokonywanych w tej ewidencji. Z kolei realizacja projektu w części dotyczącej systemu Kw zapewni przede wszystkim poprawę efektywności działania tego systemu, poprzez jego lepszą funkcjonalność i dostępność. Umocni także zaufanie do tej instytucji oraz zwiększy bezpieczeństwo obrotu prawnego. Należy dodać, że działania dotyczące informatyzacji systemu Kw będą dokonywane w myśl [24], w którym są określone zasady przenoszenia treści Kw do formy elektronicznej.

7.5.4 Kataster nieruchomości w Polsce

W tym punkcie zostaną przedstawione podstawowe założenia dla funkcjonowania przyszłego katastru nieruchomości w Polsce. Zgodnie z [19], w Polsce w chwili obecnej nie ma założonego katastru nieruchomości, a jego rolę wypełnia EGiB, do czasu jej przekształcenia w kataster nieruchomości. Stanowi to powód, dla którego należy przewidzieć na najbliższą przyszłość, przynajmniej w ogólnych zarysach, ogólną koncepcję katastru nieruchomości, warunki dla jego założenia oraz podstawowe zasady jego funkcjonowania.

Generalnie ujmując ten problem należy stwierdzić, o czym już wspomniano, że kataster nieruchomości będzie elementem Zintegrowanego Systemu Katastralnego z zastosowaniem tak zwanej Elektronicznej Platformy Integrującej [10]. Wspomniany system ma przede wszystkim zintegrować EGiB, Kw, oraz system ewidencji podatkowej. Wydaje się, że najważniejszym problemem będzie integracja systemów EGiB oraz Kw. Ogólne założenia dla takich działań, są przedstawione poniżej.

Aby można mówić o katastrze nieruchomości, czyli szeroko rozumianym spisie nieruchomości należy, jak to zaznaczono na wstępie do niniejszego rozdziału, dokonywać rejestracji wszystkich rodzajów nieruchomości w Polsce, wraz z atrybutami przypisanymi do tych nieruchomości. Jak również wiadomo, informacje dotyczące nieruchomości, choć w różnym aspekcie, znajdują się w systemie EGiB, systemie Kw, w ewidencji podatkowej i w innych systemach. Warto zauważyć, że żaden z wymienionych systemów, a wśród nich w szczególności system EGiB jak też system Kw, nie zawiera składowej, którą można nazwać rejestrem nieruchomości. Zarówno bowiem system Kw, który wprawdzie prowadzi księgi dla nieruchomości, ale nie prowadzi ich odrębnego rejestru, ani też tym bardziej system EGiB, który

z założenia jeszcze w całości nie uwzględnia nieruchomości gruntowej jako obiektu podstawowego, a jedynie działkę ewidencyjną, również nie prowadzi takiego rejestru. Aby zatem termin „kataster nieruchomości” stosowany obecnie w Polsce, a nieadekwatny do treści, jaki niesie za sobą mógł być używany w pełni poprawnie, muszą być spełnione określone warunki.

Warunkiem koniecznym, aby można było stosować ten termin w pełni prawidłowo jest to, aby kataster nieruchomości, który może być także nazwanym „systemem katastru nieruchomości” rejestrował rzeczywiście nieruchomości. Najbliższym spełnienia tego postulatu jest system Kw, w którym księgi wieczyste zakładane są dla nieruchomości. Z tego faktu nie wynika jednak zbyt wiele choćby z uwagi na okoliczność, że nie ma tam stworzonej jednolitej bazy o nieruchomościach, a istnieją jedynie same księgi, w których rejestrowane są prawa związane z nieruchomościami. Trudno byłoby zatem podać w tym systemie dokładną liczbę rejestrowanych nieruchomości. Nie wszystkie nieruchomości są też, jak się okazuje rejestrowane [11]. Z kolei system EGiB rejestruje jako obiekt wiodący działkę ewidencyjną. Warto w tym miejscu nadmienić, że obecnie jest ujawnionych w Polsce, w systemie EGiB około 30 milionów działek ewidencyjnych i około 12 milionów nieruchomości gruntowych w systemie Kw [4]. Choć należy dodać, że są to nieruchomości w znaczeniu wieczysto-księgowym, oznaczającym, że jedną księgą może być objętych kilka działek ewidencyjnych, to jednak wcale nie tłumaczy znacznej rozbieżności w liczbie ujawnionych obiektów podstawowych obydwu systemów.

Z uwagi na fakt, że omawiane systemy zajmują się problematyką nieruchomości, w sposób oczywisty nasuwa się możliwość czy wręcz konieczność wykorzystania stosownych danych, zgromadzonych w tych systemach, dla tworzenia katastru nieruchomości. Pozostaje tylko problem, jak dokonać takiego działania.

Najprostszym, wręcz narzucającym się rozwiązaniem w tym względzie jest integracja systemów EGiB oraz Kw. Za takim rozwiązaniem, oprócz podstawowego powodu podanego powyżej, jest fakt, że w obydwu systemach powtarzają się dane prawne dotyczące podmiotu, a do pewnego stopnia także dane faktyczne, dotyczące oznaczenia nieruchomości w Kw, uzyskiwanego z EGiB. Integracja

systemów zapobiegłaby takiemu niepotrzebnemu powtarzaniu informacji.

Integracja systemów EGiB i Kw jest złożonym problemem, o czym wspomniano w [3], zarówno ze względów organizacyjnych, technologicznych oraz prawnych. Tym niemniej jednak można i należy podać wstępne warunki, konieczne dla takiej integracji. Powinny być one spełniane stopniowo w odniesieniu do obydwu systemów. Warunki te są przedstawione poniżej.

- Ujednoczenie definicji obiektu wiodącego obydwu systemów to znaczy, którymi obecnie są: działka w EGiB i nieruchomość gruntowa w znaczeniu wieczysto-księgowym w Kw. Wspólnym obiektem obydwu systemów byłyby zatem nieruchomości gruntowa w znaczeniu wieczysto-księgowym. Warto dodać, że obecnie jednostka rejestrowa gruntów odpowiada właśnie nieruchomości gruntowej w znaczeniu wieczysto-księgowym.
- Ujednoczenie obszaru zbierania danych EGiB, czyli obrębu bądź gminy, z obszarem kompetencji sądu rejonowego, prowadzącego Kw. Obecnie te obszary są zupełnie różne.
- Ujawnianie w obydwu systemach jedynie praw, co oznacza stopniową eliminację rejestrowania w EGiB posiadacza samoistnego.
- Wprowadzanie metod i środków informatyki do prowadzenia Kw. Można wyrazić przypuszczenie, że takie działania zostaną w pełni zrealizowane zgodnie z intencją ustawodawcy, wyrażoną w [24].
- Ciągłe ulepszanie dobrego systemu EGiB [11], w kierunku tworzenia w nim wspólnej bazy danych przestrzennych i opisowych.
- Tworzenie spójnych przepisów prawnych stanowiących podstawę dla wprowadzania nowych rozwiązań.

Spełnienie przedstawionych powyżej założeń, może doprowadzić w przyszłości do pełnej integracji systemów EGiB i Kw, tworzących kataster nieruchomości, z którym dodatkowo byłby zespolony rejestr fiskalny [1]. Takie rozwiązanie jest jednak rozwiązaniem idealnym, którego realizacja jest mało prawdopodobna w najbliższym horyzoncie czasowym.

W związku z tym należy wykonywać obecnie takie częściowe działania, które mogą przyczynić się w przyszłości do zintegrowania tych systemów. Te działania są następujące.

- Ciągłe ulepszanie istniejących systemów EGiB i Kw poprzez wprowadzanie do nich nowoczesnych środków informatyki.

- Stopniowe tworzenie wspólnej bazy danych, przestrzennych i prawnych dotyczących nieruchomości, zawierających informacje pochodzące z EGiB oraz Kw.
- Ulepszanie przepływu informacji przestrzennych i prawnych pomiędzy EGiB, a Kw pod względem technologicznym i prawnym.
- Poprawianie jakości danych przestrzennych w EGiB i prawnych w Kw.

Proponowane ulepszenie systemu EGiB w zakresie danych przestrzennych polega przede wszystkim na oznaczaniu nieruchomości gruntowej przy zastosowaniu granic prawnych, wiarygodnych i dokładnych, umożliwiających również określanie pola powierzchni nieruchomości gruntowej z wysoką dokładnością.

Z kolei proponowane ulepszenie systemu Kw w zakresie danych prawnych polega przede wszystkim na ujawnianiu wszystkich praw w Kw, a także przyjęcie zasady konstytucyjności wpisów do Kw [3].

Stworzenie katastru nieruchomości z elementami go tworzącymi - czyli EGiB oraz Kw, będzie mogło się przyczynić do zapewnienia większego niż dotąd bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami, a także zwiększyć zaufanie do tak ważnych instytucji publicznych jakimi są: EGiB oraz Kw.

Wprowadzenie katastru nieruchomości, choć z całą pewnością jest pożądanym i racjonalnym rozwiązaniem, może napotkać jednak na ograniczenia i bariery o charakterze technologicznym, organizacyjnym i prawnym. Wydaje się jednocześnie, że decydującym będzie tu czynnik prawny. Wynika to, między innymi z poczynionych obserwacji systemu Kw, prezentowanych w [11]. Na ich podstawie można stwierdzić, że bardzo trudno jest wprowadzać zmiany do tego systemu, a zwłaszcza te, które polegają na szerokim stosowaniu technologii komputerowych do obsługi systemu. Wspominano już bowiem o takiej możliwości od wielu lat, ale nie dokonano w tym względzie zbyt wiele. Dopiero ostatnio, zgodnie z literą przepisu ustawy [24], zdecydowano się na radykalne kroki w kierunku wprowadzania informatyki do systemu Kw. Należy stwierdzić, że ustawodawca poszedł w swych zamierzeniach technicznych daleko, choć nie ustrzegł się, jak się wydaje, nieścisłości formalnych w tytule przepisu prawnego, dotyczącego przedmiotowego zagadnienia.

Pomijając te mniej istotne problemy, należy jednak zauważyć, że proces „migracji treści księgi wieczystej do... struktury księgi wieczystej

prowadzonej w systemie informatycznym” [24] już został wdrożony w niektórych sądach rejonowych prowadzących Kw. Dotyczy to sądów w Warszawie, Płocku, Olsztynie, Bytomiu oraz Wejherowie. Choć z założenia cały proces informatyzacji potrwa przez długi okres czasu, choć nie wszystko przebiega zgodnie z założeniami, to jednak fakt jego rozpoczęcia jest zjawiskiem zasługującym na odnotowanie.

Jak już wspomiano wcześniej, rejestrem który zawiera informacje o nieruchomościach w zakresie stanu faktycznego jest EGiB. Jeżeli z kolei przyjrzymy się temu systemowi, a zwłaszcza w zakresie wprowadzania metod i środków informatyki do prowadzenia systemu, to możemy stwierdzić, że te działania są ze wszech miar pozytywne [1], [11]. Choć nie wszystko jeszcze zostało dokonane, choć popełniono uchybienia w działaniach prowadzących do usprawnienia funkcjonowania EGiB, to jednak uczyniono już bardzo wiele dla podniesienia na wyższy poziom technologiczny i organizacyjny czynności dotyczących tego systemu. Pozostaje już niewiele, aby móc stwierdzić, że obecna EGiB to już w zasadzie kataster nieruchomości. Aby móc jednak wyrazić taki pogląd, konieczna jest kontynuacja radykalnych działań prowadzących do rzeczywistego usprawnienia rejestru prawnego czyli systemu Kw.

Literatura

A. Opracowania zwarte, publikacje, referaty

1. Belej M.: Metodyka badania systemu katastralnego i formułowania strategicznych kierunków jego rozwoju. Rozprawa doktorska. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski. Olsztyn, 2001.
2. Fedorowski W.: Ewidencja gruntów. Państwowe Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych, Warszawa, 1974.
3. Hycner R.: Podstawy katastru. Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne AGH. Kraków, 2004
4. Hycner R.: Registration systems of spatial-legal terrain information in Poland. Allgemeine Vermessungs Nachrichten nr 11-12/1996.
5. Hycner R.: Problematyka określeń i definicji nieruchomości w aspekcie wybranych zagadnień geodezyjno-prawnych cz. I i II. Przegląd Geodezyjny nr 4/2000 i 5/2000.
6. Hycner R.: Wybrane problemy geodezyjne i prawne w aspekcie uprawnień zawodowych. Wydanie IV zmienione. Wydawnictwo „GALL”. Katowice, 2002.

7. Hycner R.: Formalnoprawne podstawy wykonawstwa geodezyjnego. AGH, Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne. Kraków, 2003.
8. Ignatowicz J.: Prawo rzeczowe. PWN, Warszawa, 1995.
9. Kaufmann J.: Results of Study on Development of Cadastre - Cadastre 2014 (Wyniki badań nad rozwojem katastru - Kataster 2014). Cadastral Congress, Warsaw, 1998.
10. Michałowski A.: Księgi wieczyste prowadzone w systemie informatycznym.
http://www.adwokatura.org.pl/aktualnosci_sympozyje_ksiegi_1203.htm.
11. Mika M.: Analiza wybranych systemów informacji o terenie w aspekcie katastru nieruchomości. Rozprawa doktorska. Akademia Górniczo-Hutnicza. Kraków, 2002.
12. Raport o stanie realizacji zadań w zakresie rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w I kwartale 2003 roku.
http://www.egov.pl/teksty/kbn_01_03/dokument.php.
13. Surowiec St. i in.: Ewidencja gruntów. PWN, Warszawa, 1987.
14. Wiliamson I., Ting L.: Cadastral Trends - a Synthesis. 1st Cadastral Congress. Warsaw, 1998.

B. Przepisy prawne

15. Instrukcja techniczna G-5 „Ewidencja gruntów i budynków”. Wytoczne techniczno-organizacyjne opracowane przez zespół pod kierunkiem S. Surowca, wprowadzone zarządzeniem Głównego Geodety Kraju z dnia 3 listopada 2003 roku. Warszawa, GUGiK, 2003.
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. nr 38 z 2001r. poz. 454.
17. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 14 listopada 2000 roku - w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego. Dz.U. nr 115 z 2000r. poz. 1209.
18. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku - kodeks cywilny. Dz. U. nr 16 z 1964r. poz. 93 z późniejszymi zmianami.

-
19. Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz. U. nr 100 z 2000r. poz. 1086 - tekst jednolity, wraz z późniejszymi zmianami.
 20. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U Nr 19, poz.147 z 1982 roku, z późniejszymi zmianami.
 21. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku - kodeks postępowania administracyjnego. Dz. U. nr 98 z 2000r. poz. 1071 - tekst jednolity, z późniejszymi zmianami.
 22. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 roku - o własności lokali. Dz. U. nr 80 z 2000r. poz. 903 - tekst jednolity.
 23. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku - o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. nr 46 z 2000r. poz. 543 - tekst jednolity z późniejszymi zmianami.
 24. Ustawa z dnia 17 lutego 2003 roku o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym. Dz.U z 2003 r. Nr 42, poz. 363.
 25. Zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 20 lutego 1969 roku - w sprawie ewidencji gruntów. M.P. nr 11 poz. 98, wraz z późniejszymi zmianami.