

Przemysław Hoffmann

Rejestr cen i wartości nieruchomości

Od dawna trwa w Polsce dyskusja na temat rozwiązań prawnych w zakresie tworzonego, choć pozostającego ciągle jedynie w sferze projektów, katastru nieruchomości. Najróżniejsze były już jego propozycje i próby realizacji. Każda kolejna ekipa rządząca posiada własne koncepcje, które próbuje wdrażać w życie poprzez wprowadzanie odpowiednich w tym zakresie rozwiązań legislacyjnych. Powoduje to chaos i niespójność systemu prawnego.

Przykładem potwierdzającym wyżej przywołaną tezę może być wprowadzony mocą art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹ rejestr cen i wartości nieruchomości. Artykuł 26 ust. 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego² zawiera upoważnienie

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086; zm.: Dz.U. z 2000 r. Nr 120, poz. 1268; z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115, poz. 1229 oraz Nr 125, poz. 1363.

² Który stanowi: „Minister właściwy do spraw architektury i budownictwa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, określi, w drodze rozporządzenia, sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych tą ewidencją, a także rodzaje budynków i lokali, które nie będą wykazywane w ewidencji, oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych”. Artykuł 26 brzmienie obecne otrzymał na mocy art. 31 pkt 12 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 1268), który wszedł w życie z dniem 30 marca 2001 r.

dla ministra właściwego do spraw architektury i budownictwa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, do określenia w drodze rozporządzenia, między innymi, zakresu informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

Upoważnienie to znalazło odbicie w § 74 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454), zawierającym regulacje dotyczące rejestru cen i wartości nieruchomości.

Zgodnie z przywołanym powyżej § 74 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, starosta prowadzi rejestr cen nieruchomości określonych w aktach notarialnych oraz wartości nieruchomości określonych przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych, których wyciągi przekazywane są do ewidencji gruntów i budynków na mocy odrębnych przepisów. Budzić wątpliwości może sformułowanie § 74 z punktu widzenia wykładni językowej, bowiem, o ile nie ma wątpliwości, że w zakresie ustalania wartości nieruchomości podstawę mają stanowić dokumenty (operaty szacunkowe) sporządzane przez rzeczoznawców majątkowych, przesyłane na mocy przepisów szczególnych³ w formie wyciągów do ewidencji gruntów i budynków, o tyle w odniesieniu do ustalania cen nieruchomości prawodawca używa jedynie ogólnego sformułowania, że podstawę dla tychże stanowią ceny określone w aktach notarialnych. Stąd rodzi się pytanie, czy są podstawy do przesyłania przez notariusza aktów notarialnych do tego „nowego” rejestru? Brak bowiem zapisu analogicznego do unormowania tej kwestii w zakresie operatów szacunkowych, zgodnie z którym cenę nieruchomości przyjmowano by w rejestrze na podstawie aktów notarialnych przesyłanych do ewidencji gruntu i budynków. Ustawa – Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi w art. 23 o obowiązku przesyłania przez

³ To jest na mocy norm zawartych w Dziale IV „Wycena nieruchomości” (art. 149-173); Rozdziale 1 „Określanie wartości nieruchomości” (art. 149-159) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543; zm.: Dz.U. z 2000 r. Nr 6, poz. 70; z 2001 r. Nr 129, poz. 1447 i Nr 154, poz. 1800; z 2002 r. Nr 25, poz. 253; Nr 74, poz. 676; Nr 113, poz. 984; Nr 126, poz. 1070; Nr 130, poz. 1112; Nr 200, poz. 1682; Nr 240, poz. 2058 oraz z 2003 r. Nr 1, poz. 15.

właściwe organy, sądy i kancelarie notarialne staroście odpisów prawomocnych decyzji i orzeczeń oraz odpisów aktów notarialnych, z których wynikają zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji, orzeczenia lub sporządzenia aktu notarialnego. Na notariuszy został więc nałożony obowiązek przesyłania aktów notarialnych nie do konkretnego rejestru, a do wskazanego organu (starosty). *Nota bene* w tym miejscu warto zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Cz.W. Salagierskiego⁴, który zauważa: „Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu (art. 23 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne – przy. P.H.), nie powinny być przesyłane odpisy umów, które nie powodują samoistnie przeniesienia prawa na nabywcę, a istnieje duża ilość praw powstających dopiero po wpisaniu w księdze wieczystej (wpisy konstytutywne). Zmiany w ewidencji gruntów dokonywane na podstawie umów są więc co najmniej przedwczesne”. I dalej: „Dopiero wpis do księgi wieczystej jest gwarancją skuteczności nabycia prawa, dlatego dokumentem, na podstawie którego dokonywane są wpisy w ewidencji gruntów i budynków, winny być odpisy orzeczeń sądowych”. Na tym tle warto zauważyć pewną nieścisłość występującą na gruncie § 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z którym podstawą wpisu do ewidencji gruntów i budynków są między innymi umowy zawarte w formie aktów notarialnych, dotyczące ustanowienia lub przeniesienia praw rzeczowych do nieruchomości, z wyłączeniem umów dotyczących użytkowania wieczystego gruntów i własności lokali. W odniesieniu do własności lokali mamy do czynienia z dwiema różnymi sytuacjami prawnymi. Otóż, dla ustanowienia odrębnej własności lokalu przepis ten znajduje uzasadnienie, bowiem warunkiem powstania tego prawa jest jego wpis do księgi wieczystej, ma on bowiem charakter konstytutywny. Jednakże odmiennie ma się rzecz z przeniesieniem istniejącego już odrębnego prawa własności lokalu, do którego dochodzi tylko *solo consensu*, a więc w wyniku zawarcia umowy, a wpis do księgi wieczystej ma jedynie charakter ujawniający, deklaratoryjny⁵.

⁴ Cz.W. Salagierski, *Pozycja notariusza w systemie organów ochrony prawnej*, Rejent 2001, nr 5, s. 180 i nast.

⁵ Warto zauważyć, że rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków wzbudzało duże kontrowersje już w fazie projektu, także wśród samych geodetów; przykładem

Z brzmienia art. 23 prawa geodezyjnego i kartograficznego wynika, że notariusz przesyła akt notarialny z danymi dotyczącymi gruntu lub/i nieruchomości do starosty, jeśli dane te podlegają wpisowi do ewidencji gruntów i budynków. Powstaje pytanie, czy wszystkie dane zawarte w akcie notarialnym mogą być przez starostę wykorzystane, czy też winny być przedmiotem jego zainteresowania tylko te dane, które podlegają ujawnieniu w ewidencji? Dalej, czy może on wykorzystać informacje (dane) zawarte w akcie notarialnym w innym celu niż ujawnienie ich w ewidencji gruntów i budynków? Odpowiedź na tak postawione pytania wymaga pewnych rozważań dotyczących właściwości organu administracji publicznej. Otóż starosta jest bezsprzecznie organem administracji publicznej i jako taki działać może wyłącznie w granicach prawa i w zakresie posiadanych upoważnień, przy czym upoważnienie to winno wynikać z przepisów rangi ustawowej⁶. Stąd też uznać można, że ustanowienie mocą rozporządzenia pewnych zasad dotyczących w gruncie rzeczy ograniczenia określonych praw obywatelskich – prawa do ochrony danych osobowych, w tym przypadku w zakresie statusu majątkowego, wszak nabycie nieruchomości bywa najpoważniejszą inwestycją w życiu niejednego obywatela, jest w państwie prawa niedopuszczalne.

może być polemika E. Mecha z artykułem W. Wilkowskiego i W. Radzio (współautorów projektu rozporządzenia) opublikowanym w Przeglądzie Geodezyjnym z 2000 r. nr 2, *Czy ewidencja gruntów wraca do PRL-u?*, zamieszczona na stronach internetowych PPU GEOBID Sp. z o.o., pod adresem <http://www.geobid.com.pl/prawo/index.html>, w której znajdujemy między innymi stwierdzenie: „Odnoszę wrażenie, że u podstaw zaproponowanego rozporządzenia leży nasz branżowy, wąski, partykularny punkt widzenia, iż my jako geodzy, jakoś sobie damy radę, a inni niech się martwią o siebie. Do takiego osądu upoważnia merytoryczny sens projektu rozporządzenia, który stanowi pełną akceptację tego co w ewidencji istnieje, z wszystkimi błędami i nielogicznościami, a zatem jest najwygodniejszą formą kontynuacji istniejącego stanu”.

⁶ Należy przyjąć za E. Ochędowskim, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2001, s. 217, że: „Istotną cechą charakterystyczną organu jest przyznanie mu określonych prawem kompetencji. Chodzi o to, aby organ miał swój zakres kompetencji, wyróżniający go od innych organów i jednostek organizacyjnych oraz o to, aby ten zakres kompetencji był określony przez przepisy prawa.” Kompetencje, o których tu mowa, to inaczej rzecz ujmując, właściwość organu. Należy jednak odróżnić kompetencje od zakresu działania organu, *ibidem*, s. 226. Z. Leńsk, [w:] *Zarys prawa administracyjnego. Działalność administracji*, Warszawa 2001, s. 12, stwierdza zaś: „Realizacja zadań administracji publicznej w państwie praworządnym, zwłaszcza gdy wkracza ona w sferę praw i obowiązków (zachowania) jednostki, odbywa się w formach prawnych określonych ustawą”.

Tworzy się bowiem na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego jakiś rejestr, którego bardzo ogólne ramy wyznacza rozporządzenie mające być usystematyzowanym i wiarygodnym źródłem pewnych danych o cenach i wartości poszczególnych nieruchomości na określonym terenie. I to nie wartości szacunkowej, a rzeczywistej wartości rynkowej. Dane te przecież mogą służyć do zwielokrotniania dochodów gmin poprzez, na przykład, określanie zawyżonych stawek opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów stanowiących ich własność. Rozumiejąc intencje (*ratio legis*), jakimi kierował się prawodawca, nie sposób zaaprobować przyjętego rozwiązania.

Odrębnym zagadnieniem są umowy przedwstępne, na mocy których, zgodnie z art. 389 k.c.⁷, jedna ze stron lub obie zobowiązują się do zawarcia oznaczonej umowy. Zgodnie z normą zawartą w przepisie art. 389 *in fine* kodeksu cywilnego, umowa taka powinna określać postanowienia umowy przyrzeczonej oraz termin, w ciągu którego ma być zawarta. W przypadku gdy dotyczy ona przyrzeczenia zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, musi być w niej zawarta cena. Przy tym, zgodnie z art. 158 *in principio* kodeksu cywilnego, umowa przedwstępna winna przybrać formę aktu notarialnego. W związku z tym należy zastanowić się, czy umowy przedwstępne związane z przyrzeczeniem sprzedaży – nabycia nieruchomości sporządzane przez notariuszy w formie aktu notarialnego – winny być przez nich przesyłane do rejestru cen i wartości nieruchomości. Nie zawierają one przecież danych podlegających ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków. Jako takie nie podlegają więc przesłaniu do właściwego organu administracji publicznej, nie wyczerpują bowiem znamion określonych w art. 23 prawa geodezyjnego i kartograficznego, a uszczegółowionych w § 12 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Tym samym brak jest podstaw prawnych do przesyłania umów przedwstępnych (jak i zresztą wszelkich innych aktów notarialnych) do rejestru cen i wartości nieruchomości, gdyż, jak to wynika z wykładni językowej, § 74 rozporządzenia nie nakłada obowiązku przesyłania aktów notarialnych do rejestru cen i wartości nieruchomości. Przepis ten jedynie czyni właściwym do prowadzenia przedmiotowego rejestru starostę, wskazując jednocześnie, że podstawą

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

przyjęcia w rejestrze ceny nieruchomości jest akt notarialny, zaś jej wartości – operat szacunkowy. *Nota bene* wartość nieruchomości może także wynikać z decyzji administracyjnych, o których regulacje dotyczące rejestru cen i wartości nieruchomości nie wspominają.

O obowiązku przekazywania przez rzeczoznawców majątkowych organom prowadzącym kataster nieruchomości wyciągów z wykonanych przez siebie operatów szacunkowych, zawierających opisy nieruchomości oraz ich wartości, w terminie 3 miesięcy od dnia ich sporządzenia, stanowi art. 158 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Operat szacunkowy wykonywany jest przez rzeczoznawcę majątkowego w oparciu o wszelkie dostępne dane o nieruchomościach, zawarte w szczególności w:

- 1) księgach wieczystych,
- 2) katastrze nieruchomości,
- 3) ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
- 4) tabelach taksacyjnych i na mapach taksacyjnych sporządzonych przez organ prowadzący kataster nieruchomości na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych, wykonanego przez rzeczoznawców majątkowych,
- 5) planach miejscowych,
- 6) wykazach prowadzonych przez urzędy skarbowe,
- 7) umowach, orzeczeniach, decyzjach i innych dokumentach będących podstawą wpisu do ksiąg wieczystych, rejestrów wchodzących w skład operatu katastralnego, a także do wyciągów z operatów szacunkowych przekazywanych do katastru⁸.

Wykorzystane w operacie szacunkowym dane, o których mowa wyżej, mogą mieć formę wypisów i wyrysów poświadczonych przez rzeczoznawcę majątkowego, a właściwe organy oraz sądy są obowiązane udostępniać je rzeczoznawcom majątkowym. Przy tym rzeczoznawca majątkowy jest obowiązany wykorzystywać udostępnione dane z zachowaniem zasady poufności. W szczególności nie może przekazywać osobom trzecim informacji uzyskanych w toku wykonywania czynności szacowania nieruchomości, chyba że przepisy ustawy lub przepisy odrębnych

⁸ Art. 155 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

ustaw stanowią inaczej⁹. Szczegółowe uregulowania dotyczące tej kwestii zawarte są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego¹⁰.

Nieco odmienne niż w przypadku notariuszy, obowiązek przesyłania wyciągów z operatów szacunkowych, nałożony na rzeczoznawców, do organów prowadzących kataster nie jest niczym warunkowany, dlatego też brak w tym zakresie wątpliwości, które powstają na gruncie art. 23 prawa geodezyjnego i kartograficznego. Samo jednak rozporządzenie w § 74 ust. 1 stanowi o wyciągach z operatów szacunkowych przekazywanych przez rzeczoznawców majątkowych do ewidencji gruntów i budynków, a nie do rejestru cen i wartości nieruchomości. Zwraca także uwagę fakt posługiwania się przez ustawodawcę w ustawie o gospodarce nieruchomościami konsekwentnie i nieodmiennie pojęciem katastru. Prawodawca wyjaśnia jednakże jednocześnie w art. 224, że do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości, przez użyte w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcie „kataster nieruchomości” należy rozumieć istniejącą ewidencję gruntów i budynków. Podobnie zresztą w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawodawca tych dwóch pojęć używa ekwiwalentnie, zgodnie bowiem z art. 53a¹¹ prawa geodezyjnego i kartograficznego do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w ustawie pojęcie „kataster” rozumie się tę ewidencję.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na rzeczoznawców obowiązek przesyłania danych z oszacowania do katastru nieruchomości, ale te ujawnia się w rejestrze cen i wartości nieruchomości. Czy są podstawy prawne do tego? Przecież § 74 ust. 1 rozporządzenia nie może być traktowany jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei rejestr cen nie może być traktowany jako element ewidencji, bowiem jest on wyraźnie wyodrębniony jako samodzielny rodzaj zbioru danych, o czym jeszcze wspomnę. Dalej, kataster jest głównie

⁹ Art. 175 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁰ Dz.U. Nr 230, poz. 1924; wydane na podstawie art. 159 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹¹ Dodanego przez art. 60 pkt 37 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa z dniem 1 stycznia 1999 r., Dz.U. Nr 106, poz. 668.

rejestru prowadzonego do celów podatkowych. Wprawdzie ustawa i rozporządzenie stanowią, że ewidencji gruntów i budynków jest rejestrem służącym między innymi dla celów wymiaru podatków, ale dotyczy to wyłącznie ewidencji gruntów i budynków, a nie rejestru cen i wartości nieruchomości. Ponadto przepisy te są niezgodne z ustawą o opłatach i podatkach lokalnych¹² w zakresie określania podstawy opodatkowania. Fakt, że zgodnie z art. 53a prawa geodezyjnego i kartograficznego „Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte w niniejszej ustawie pojęcie „kataster” rozumie się tę ewidencję”, ale nie oznacza to automatycznego przekształcenia ewidencji w kataster.

Jak zgodnie podkreśla się w literaturze¹³, system katastralny (tj. spis, ewidencja, system informacyjny, o charakterze ustrukturalizowanej ewidencji danych) obejmuje trzy rodzaje katastrów:

- 1) kataster nieruchomości (fizyczny);
- 2) kataster prawny;
- 3) kataster fiskalny.

Przez kataster nieruchomości (fizyczny) rozumieć należy ewidencję gruntów i budynków, czyli system informacyjny gromadzący dane i informacje dwojakiego rodzaju: tj., po pierwsze, dotyczące cech fizycznych nieruchomości (opis granic, powierzchni, rodzaju nieruchomości i jej zabudowy), po drugie zaś, wykazujące podmiot faktycznie władający nieruchomością.

Kataster prawny to księgi wieczyste, czyli system informacyjny zawierający dane dotyczące własności i innych praw rzeczowych ciężających na nieruchomości.

Wreszcie kataster fiskalny to element systemu podatkowego, stanowi on bowiem rejestr informacyjny gromadzący dane o zobowiązaniach podatkowych związanych z posiadaniem nieruchomości, który służyć winien ustaleniu podmiotu i przedmiotu podstawy opodatkowania, wymiaru i poboru podatków związanych z nieruchomościami oraz wymiaru i poboru innych podatków i opłat.

¹² To jest ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.).

¹³ Patrz choćby R. Niemczy, *Gospodarka nieruchomościami a kwestia katastru*, Bydgoszcz 2002, s. 8.

Przytoczone powyżej katastry tworzyć mają zintegrowany system katastralny, będący ewidencją cech terenu i obiektów budowlanych na nim wzniesionych (w tym praw i obciążeń z nim związanych). Ma być to więc, jak zauważa R. Godlewski¹⁴, pełen zbiór informacji o nieruchomościach o podstawowym i powszechnym charakterze.

Bezsprzecznie jednak zasadnicza różnica między ewidencją gruntów i budynków a katastem nieruchomości sprowadza się do dwóch zasadniczych elementów:

1) w przeciwieństwie do ewidencji kataster winien być całkowicie z informatyzowany,

2) kataster winien zawierać informacje o wartości nieruchomości, która ustalana zostaje w procesie powszechnej taksacji.

W takim ujęciu łatwo zauważyć, że kataster, aby spełniał swoje funkcje w zakresie wymiaru podatków bez naruszania podstawowych zasad konstytucyjnych w zakresie równego traktowania wszystkich obywateli, musi zawierać wartości nieruchomości ustalone w wyniku przeprowadzenia kompleksowej wyceny nieruchomości na terenie całego kraju. Tymczasem powołany mocą § 74 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków rejestr cen i wartości nieruchomości tworzony ma być z danych uzyskanych w wyniku gromadzenia przez starostów indywidualnych cen wynikających z aktów notarialnych i wartości uzyskanych w procesie pojedynczej wyceny gruntów, stąd też trudno uzasadniać zbieranie danych dotyczących cen i wartości nieruchomości *de lege lata* do mającego powstać w przyszłości katastru. Ponadto stwierdzić należy, że przyjęte rozwiązanie może naruszać konstytucyjne zasady dotyczące równego traktowania wszystkich obywateli¹⁵.

Argumentem nadużywanym, a przemawiającym za koniecznością wprowadzania do polskiego systemu prawnego pewnych rozwiązań prawnych, w tym i dotyczących katastru nieruchomości, bywa zbliżająca

¹⁴ *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, praca zbiorowa pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2002, s. 65.

¹⁵ Szerzej na temat wyrażonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) zasady równości patrz choćby P. W i n c z o - r e k, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 50 i nast. czy też *Prawo konstytucyjne RP*, praca zbiorowa pod red. P. Sameckiego, Warszawa 1999, s. 106 i nast.; *Polskie prawo konstytucyjne*, praca zbiorowa pod red.

się integracja z Unią Europejską¹⁶. Stąd warto może zapoznać się z raportem, wykonanym na zlecenie sejmowej Komisji Integracji Europejskiej przez zespół ekspertów Biura Studiów i Ekspertyz, a przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 4 maja 1999 r.¹⁷ pod tytułem „Opinie na temat Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej”. Zgodnie z tymże, w zakresie podatku od nieruchomości znaleźć można stwierdzenie, że Układ Europejski¹⁸ nie nakłada na Polskę obowiązku dostosowania innych podatków niż podatek od towaru i usług, podatek akcyzowy i podatek dochodowy od przedsiębiorstw. Pomimo to w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej¹⁹ w zakresie dostosowania systemu podatkowego założono konieczność zreformowania zasad opodatkowania nieruchomości. Jak wynika jednak z treści przytoczonej opinii, za koniecznością zreformowania w tym zakresie systemu podatkowego przemawiają przede wszystkim

W. Skrzydły, Lublin 2000, s. 180 i nast.; L. G a r l i c k i, *Polski prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 96 i nast.; *Prawo konstytucyjne*, praca zbiorowa pod red. Z. Witkowskiego, Toruń 1998, s. 92 i nast.

¹⁶ Zobacz choćby L. E t e l, *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport nr 155, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1999, który stwierdza, że polski system ewidencjonowania i opodatkowania nieruchomości został bardzo krytycznie oceniony przez ekspertów Unii, którzy stwierdzili konieczność jego zreformowania. Utworzenie katastru oraz związanego z nim systemu opodatkowania nieruchomości jest jednym z podstawowych warunków członkostwa Polski w Unii, gdzie tego typu rozwiązania obowiązują niemal we wszystkich państwach.

¹⁷ Druk sejmowy nr 1194.

¹⁸ To jest Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38; zm.: Dz.U. z 1995 r. Nr 63, poz. 324 i 326; z 1997 r. Nr 104, poz. 662; z 1999 r. Nr 30, poz. 288; z 2000 r. Nr 21, poz. 263 oraz z 2001 r. Nr 64, poz. 645 i z 2003 r. Nr 10, poz. 109; a także zm. wynik. z M.P. z 1997 r. Nr 10, poz. 74).

¹⁹ W NPPC, to jest dokumencie mającym wyznaczyć kierunek działań dostosowawczych oraz określić harmonogram ich realizacji w latach 1998-2002 w kontekście zbliżającego się członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jego treść wynika z następujących podstawowych elementów: postanowień Układu Europejskiego, opinii (*avis*) Komisji Europejskiej w sprawie polskiego wniosku o członkostwo Polski w Unii Europejskiej (Agenda 2000), unijnego dokumentu „Partnerstwo dla członkostwa” oraz okresowego Raportu Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej (pierwszy okresowy raport – Regular Report '98, został przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Wiedniu w 1998 r.).

kim względy ekonomiczne, a mianowicie wzrost wpływów z opodatkowania. Wprawdzie polski system ewidencjonowania i opodatkowania nieruchomości został bardzo krytycznie oceniony przez ekspertów Unii, którzy stwierdzili konieczność jego zreformowania²⁰, niemniej jednak brak jest jakichś dyrektyw czy zaleceń co do sposobu przeprowadzenia tegoż, a nawet jednolitego systemu przyjętego w państwach członkowskich Unii. Jednak nie bez znaczenia jest fakt, że we wszystkich państwach Unii Europejskiej funkcjonują systemy katastralne i oparte o wartość nieruchomości podatki od nieruchomości. Uważam, że nie ma to jednak nic wspólnego z wprowadzonym rejestrem cen i wartości nieruchomości. Proponowane rozwiązanie jest bowiem obarczone szeregiem wad, a jego wprowadzenie, jak się wydaje, było próbą realizacji założeń zaprezentowanych w tzw. „Białej księdze podatkowej”, zgodnie z którą przyjmowano, że dla celów podatkowych zostanie utworzona nowoczesna ewidencja nieruchomości w postaci katastru fiskalnego. Przy jego tworzeniu wykorzystane miały być dane ze składanych przez podatników deklaracji i zeznań podatkowych oraz dane zawarte w istniejących ewidencjach nieruchomości. Jak zakładało Ministerstwo Finansów w 1998 r., pierwsze decyzje wymiarowe w zmodyfikowanym podatku od nieruchomości miały być wydane już na rok podatkowy 2001. Docelowo na obszarze całego kraju podatek ten miałby być wprowadzony z dniem 1 stycznia 2003 r., w związku z czym przewidywano, że proces zakładania ewidencji i wyceny nieruchomości dla celów podatkowych winien być zakończony w 2002 r. utworzeniem katastru fiskalnego.

Zakres danych objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości wynika z § 74 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z którym rejestracji podlegają ceny oraz wartości nieruchomości, a także:

- 1) adres położenia nieruchomości,
- 2) numery działek ewidencyjnych wchodzących w skład nieruchomości,
- 3) rodzaj nieruchomości, z wyróżnieniem:
 - a) niezabudowanych nieruchomości rolnych,
 - b) zabudowanych nieruchomości rolnych,

²⁰ Zob. J. K o n i e c z n y, *Eksperti Unii o polskich doświadczeniach*, Przegląd Podatkowy 1996, nr 12.

- c) niezabudowanych nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę inną niż zagrodowa,
- d) nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi,
- e) nieruchomości zabudowanych budynkami pełniącymi inne funkcje niż zagrodowa i mieszkaniowa,
- f) nieruchomości budynkowej,
- g) nieruchomości lokalowej,
- 4) pole powierzchni nieruchomości gruntowej,
- 5) data zawarcia aktu notarialnego lub określenia wartości,
- 6) inne dostępne dane o nieruchomościach i ich częściach składowych.

Według projektu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z listopada 1999 r.²¹, obecny § 74 był oznaczony jako § 81 i brzmiał:

§ 81 ust. 1. Do czasu przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości organ prowadzący ewidencję rejestruje w odrębnym, poza ewidencją gruntów i budynków, rejestrze prowadzonym dla obrębu ceny nieruchomości określone w umowach notarialnych zawartych po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, oraz wartości nieruchomości określone przez rzeczoznawców majątkowych.

ust. 2. Do rejestru wpisuje się w kolejności wpływu ceny lub wartości nieruchomości, a ponadto:

- 1) adres położenia nieruchomości,
- 2) numery działek wchodzących w skład nieruchomości,
- 3) rodzaj nieruchomości, z wyróżnieniem:
 - a) niezabudowanych nieruchomości rolnych,
 - b) zabudowanych nieruchomości rolnych,
 - c) niezabudowanych nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę inną niż zagrodowa,
 - d) nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi,
 - e) nieruchomości zabudowanych budynkami pełniącymi inne funkcje niż zagrodowa i mieszkaniowa,
 - f) nieruchomości budynkowej,

²¹ Opracowanego przez zespół w składzie: W. Wilkowski, W. Radzio, T. Lasota, K. Miksa, zespół działający przy Politechnice Warszawskiej – Instytut Geodezji Gospodarczej.

- g) nieruchomości lokalowej,
- 4) pole powierzchni nieruchomości gruntowej,
- 5) inne dostępne dane o nieruchomościach i ich częściach składowych.

Brzmienie projektu potwierdza, że rejestr cen i wartości nieruchomości może być traktowany jako próba przyspieszenia wprowadzenia katastru fiskalnego przez pominięcie etapu powszechnej taksacji nieruchomości i określanie wartości fiskalnej na podstawie danych z niego wynikających. O ułomności takiego rozwiązania nie trzeba chyba nikogo przekonywać.

Starosta udziela informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości na zasadach określonych w art. 24 ust. 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z którym wyrisy i wypisy z operatu ewidencyjnego są wydawane przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków odpłatnie, na żądanie właścicieli lub osób fizycznych i prawnych, w których władaniu znajduje się grunt, budynek lub lokal, osób fizycznych i prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, które mają interes prawny w tym zakresie, a także na żądanie zainteresowanych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Brzmienie § 74 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków nastęrcza pewne trudności interpretacyjne. Otóż zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w prawie geodezyjnym i kartograficznym, co do zasady dane ewidencyjne są jawne. Wynika to z brzmienia art. 24 ust. 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego, formułującego zasadę jawności danych ewidencyjnych, którą można określić jako nieograniczoną, bowiem przepis ten stanowi, że informacje o gruntach, budynkach i lokalach zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne. Informacji tych udziela się odpłatnie. Wydanie wyrysów i wypisów z operatu ograniczone jest jednak do pewnego kręgu enumeratywnie wymienionych podmiotów. Należy wnioskować, że prawodawcy chodzi w § 74 ust. 3 o odpowiednie stosowanie w odniesieniu do informacji z rejestru cen i wartości nieruchomości przepisów art. 24 ust. 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego, a tym samym wyłączenie zasady jawności tych danych, wynikającej z art. 24 ust. 2. Jak się wydaje, wynika to z uświadomienia sobie przez prawodawcę sprawy z rangi tych danych i skutku, jaki może za sobą pociągać dla podmiotu ewidencyjnego, którego dotyczą, ich ujawnienie osobom niepowołanym. W tym miejscu warto

zwrócić uwagę na pewną sprzeczność wewnętrzną rozporządzenia w tym zakresie. Otóż informacje z operatu ewidencyjnego są jawne i udostępniane każdemu. Elementem tego są dane ewidencyjne, między innymi obejmujące wartość i datę określenia tej wartości dla działki, budynku i lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość. Rejestr cen i wartości nieruchomości korzysta więc z ochrony jedynie w zakresie cen nieruchomości wynikających z aktów notarialnych. Sytuacja jednak komplikuje się jeszcze bardziej, jeśli przeanalizuje się brzmienie załącznika nr 5 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, określającego treść i formę wypisu oraz wyrysu z operatu ewidencyjnego oraz klauzul związanych z ich uwierzytelnianiem. Zgodnie z nim treść wypisu z rejestru gruntów stanowi między innymi wartość działek ewidencyjnych (ust. 1 pkt 15). Wypisy z kartoteki budynków, kartoteki lokali oraz rejestru budynków i rejestru lokali zawierają informacje i oznaczenia podawane w treści wypisu z rejestru gruntów, z wyłączeniem pkt 4-16 oraz dane zawarte w odpowiednich raportach danych ewidencyjnych (ust. 3 załącznika). Te odpowiednie rejestry to rejestr budynków i rejestr lokali, a zawierają one jedynie dane ewidencyjne dotyczące wartości i daty jej określenia, stąd oczywisty wniosek, że brak jest możliwości uzyskania informacji o cenach nieruchomości, chyba że uznać, iż rejestr cen i wartości nieruchomości jest całkowicie odmiennym i niezależnym od ewidencji gruntów i budynków rodzajem systemu służącego zbieraniu, gromadzeniu i przetwarzaniu oraz udostępnianiu danych.

Warto zauważyć także, że rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków w załączniku nr 4 „Wymiana i udostępnianie danych bazy danych ewidencyjnych” w części II – „Katalog obiektów bazy danych ewidencyjnych” w pkt 17 „Działka ewidencyjna” przewiduje atrybut Wartość (kod WRT) wyrażany w złotych oraz atrybut Data wyceny (kod DWR). Podobnie w pkt 19 Budynek i 20 Lokal samodzielny, stąd należy wnioskować, że w ramach wymiany i udostępniania danych do bazy danych ewidencyjnych z rejestru cen i wartości nieruchomości do poszczególnych rejestrów ewidencji gruntów i budynków pobierane są tylko dane dotyczące wartości nieruchomości oraz daty dokonania jej wyceny. Podstawa wydania załącznika nr 4 to § 51 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, stanowiący, że: „Wymiana danych ewidencyjnych pomiędzy ewidencją a innymi ewidencjami i rejestrami pu-

blicznymi, a także udostępnianie danych ewidencyjnych w postaci plików komputerowych odbywa się według szczegółowych zasad określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia⁷.

Można przyjąć za R. Hycner²², że ewidencja gruntów i budynków to urzędowe zinwentaryzowanie (spis) stanu gruntów i budynków w Polsce w postaci map i dokumentów, których podstawowym celem jest dostarczanie informacji umożliwiających wykonywanie zadań służących do planowania przestrzennego i gospodarczego, gospodarki nieruchomościami, obrotu nieruchomościami, wymiaru podatków oraz dla celów prawnych. Ewidencja gruntów i budynków ujawnia stany faktyczne w zakresie struktury przestrzennoopisowej (położenie, granice, opis obiektu podstawowego ewidencji – działki ewidencyjnej), budynków (położenie i opis) i lokali (położenie i opis)²³.

Operat ewidencyjny, którego częściami składowymi są operat geodezyjnoprawny i operat kartograficznoopisowy, stanowi w myśl art. 24 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego istotę ewidencji, bowiem to on zawiera informacje o gruntach i budynkach, a składa się z map, rejestrów i dokumentów uzasadniających wpis. W skład operatu wchodzi dwa zbiory danych ewidencyjnych: główny i pomocniczy.

Zbiór główny stanowią następujące raporty obrazujące dane ewidencyjne:

- 1) rejestr gruntów;
- 2) rejestr budynków;
- 3) rejestr lokali;
- 4) kartoteka budynków;
- 5) kartoteka lokali;
- 6) mapa ewidencyjna.

Zbiór pomocniczy to raporty tworzone na podstawie baz danych ewidencyjnych, do których zaliczyć należy:

- 1) zestawienie gruntów;
- 2) wykaz gruntów;
- 3) wykaz budynków;

²² R. Hycner, *Wybrane problemy geodezyjne i prawne w aspekcie uprawnień zawodowych*, Katowice 1999, s. 21.

²³ Definicja oparta na art. 2 pkt 8 oraz art. 21 prawa geodezyjnego i kartograficznego.

- 4) wykaz lokali;
- 5) skorowidz działek;
- 6) wykazy podmiotów.

W ramach zbioru głównego podaje się odpowiednio w rejestrze gruntów²⁴, budynków²⁵ i lokali²⁶ między innymi wartość działki, budynku i lokalu wraz z datą określenia tejże wartości. Zwraca uwagę fakt, że żaden z tych zbiorów danych ewidencyjnych nie zawiera ceny gruntu, budynku czy lokalu. Należy jednak rozważyć, czy dane dotyczące ceny i wartości nieruchomości są danymi ewidencyjnymi w ujęciu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, a tym samym, czy stanowią element zbioru danych ewidencyjnych (głównego lub pomocniczego). Odpowiedź nie jest prosta, bowiem rozporządzenie nie zawiera definicji tego pojęcia. Rozporządzenie z 2001 r. posługuje się w zasadzie wyłącznie jako podstawą ewidencji gruntów i budynków pojęciem danych ewidencyjnych, nie wyjaśniając, co należy pod nim rozumieć. Na podstawie analizy przepisów rozporządzenia można wysnuć wniosek, że dane ewidencyjne to są te wszystkie dane, które podlegają ujawnieniu i aktualizacji w ewidencji gruntów i budynków. To zaś, przy uznaniu, że rejestr cen i wartości nieruchomości jest wyodrębnionym z ewidencji, samodzielnym i niezależnym od niej rejestrem, prowadzi do wniosku, że wartość nieruchomości i data dokonania jej wyceny są danymi ewidencyjnymi, zaś cena nieruchomości wynikająca z aktu notarialnego daną ewidencyjną nie jest. Wynika to jednoznacznie z brzmienia § 59 i 60 rozporządzenia (zawierających enumeratywne wyliczenie danych ewidencyjnych dotyczących gruntów), § 63 i 64 (zawierającego katalog zamknięty danych ewidencyjnych dotyczących budynku) oraz § 70 (wyliczającego dane ewidencyjne lokalu). Konsekwencją takiego założenia jest fakt, że dane dotyczące cen nieruchomości nie są podstawą do dokonania zawiadomienia, na podstawie § 49 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, właściwego organu. Przepis ten bowiem stanowi, że o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta zawiadamia:

²⁴ § 60 w związku z § 23 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

²⁵ § 63 ust. 1 i § 64 w związku z § 24 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

²⁶ § 70 ust. 1 i 2 w związku z § 25 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

- 1) organy podatkowe – w wypadku zmian danych mających znaczenie dla wymiaru podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego,
- 2) wydział ksiąg wieczystych właściwego miejscowo sądu rejonowego – w wypadku zmian danych objętych działem I ksiąg wieczystych,
- 3) właściwe miejscowo jednostki statystyki publicznej – w wypadku zmian w cechach adresowych nieruchomości oraz dopisywania i wykreślenia budynków,
- 4) osoby i jednostki organizacyjne, na których wniosek lub zgłoszenie zmiana została wprowadzona.

Zawiadomienia te winny zawierać w szczególności:

- 1) oznaczenie dokumentu, który stanowił podstawę do zmiany oraz datę wprowadzenia zmiany,
- 2) oznaczenia odpowiednich jednostek rejestrowych gruntów, budynków i lokali oraz pozycji kartotek budynków i lokali, w których nastąpiły zmiany,
- 3) zestawienie odpowiednich danych ewidencyjnych przed zmianą i po zmianie,
- 4) wyszczególnienie organów i jednostek organizacyjnych, do których przekazane zostało zawiadomienie,
- 5) podpis organu lub upoważnionej przez niego osoby.

Rozważenia wymaga kwestia charakteru rejestru cen i wartości nieruchomości. Wydaje mi się, że nie można zgodzić się z twierdzeniem prezentowanym przez R. Godlewskiego²⁷, iż rejestr cen i wartości nieruchomości stanowi część składową ewidencji gruntów i budynków. Przemawia z tym szereg argumentów, poczynając od wykładni historycznej poprzez systemową, a na językowej kończąc.

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 24 ust. 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego jest dość nieczytelne. Zawiera ono, o czym była już mowa, legitymację dla ministra właściwego do spraw architektury i budownictwa, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, do określenia w drodze rozporządzenia między innymi zakresu informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości, podając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach

²⁷ *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, s. 58.

oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

Upoważnienie do określenia zakresu informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości, zawarte w art. 26 ust. 3, wprowadzone zostało mocą art. 31 pkt 12 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw, który wprowadził do systemu prawnego rejestr cen i wartości nieruchomości. Brzmienie art. 26 ust. 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego jest, jak można domniemywać, konsekwencją doraźnej potrzeby zalegalizowania przyjętego w projekcie rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków rozwiązania związanego z wprowadzeniem tegoż rejestru²⁸. To odbiło się jednak na jakości dokonanych zmian. Trudno bowiem dokonać interpretacji tego upoważnienia. Kto i w jakim celu ma zapewnić informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami? A w związku z tym, czy rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków w zakresie rejestru cen i wartości spełnia zakres udzielonego upoważnienia? Niemniej jednak, jak wynika z treści przepisu art. 24 ust. 3 prawa geodezyjnego i kartograficznego, rejestr cen i wartości jest wyodrębniony z ewidencji gruntów i budynków.

Jak już wcześniej wspomniano, projekt rozporządzenia w § 84 jednoznacznie stanowił, że rejestr ma być tworem przejściowym, ustanowionym do czasu przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości, utworzonym przy organie prowadzącym ewidencję gruntów i budynków,

²⁸ Nowelizacja została dodana poprawką poselską do rządowego projektu ustawy o dostosowaniu aktów normatywnych organów administracji rządowej do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 1999 r. (RM 10-72-99) – druk sejmowy nr 1448 wraz z autopoprawkami, z dnia 12 stycznia 2000 r. (druk nr 1448-A), z dnia 15 lutego 2000 r. (druk nr 1448-B), z dnia 11 kwietnia 2000 r. (druk nr 1448-C) i z dnia 13 października 2000 r. (druk nr 1448-D) oraz rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych przez centralne organy administracji rządowej z dnia 30 września 1999 r. (RM 10-109-99) – druk sejmowy nr 1399, które przewidywały pierwotnie jedynie nowelizacje art. 17 i 32 prawa geodezyjnego i kartograficznego; tym samym oczywistym jest, że przyjęty w projekcie rozporządzenia rejestr uzyskał podstawę prawną do swego istnienia znacznie później niż powstał zamiysł jego stworzenia i przyjęto konkretne rozwiązania dotyczące go.

który rejestruje w odrębnym, poza ewidencją gruntów i budynków, rejestrze prowadzonym dla obrębu ceny nieruchomości określone w umowach notarialnych zawartych po wejściu w życie projektu rozporządzenia oraz wartości nieruchomości określone przez rzeczoznawców majątkowych. To sformułowanie nie budziło żadnych wątpliwości co do intencji autorów stworzenia czasowego, przejściowego rejestru prowadzonego przez starostę i będącego odrębnym od ewidencji rodzajem bazy danych. Jednocześnie *ratio legis* jego powołania wyjaśnia fakt przejściowego charakteru, tj. do czasu powszechnej taksacji.

W ramach systematyki rozporządzenia zwraca uwagę fakt, że rejestr cen i wartości nieruchomości nie jest przywołany w żadnym przepisie rozporządzenia, brak do niego odwołania wewnątrzsystemowego. W szczególności nie wymienia go § 22 rozporządzenia, określający podstawowe raporty obrazujące dane ewidencyjne dla poszczególnych obrębów. Nie odwołuje się do niego także § 29 i następne, stanowiące o pomocniczych raportach, takich jak zestawienie gruntów, wykaz gruntów, budynków czy lokali, które zawierają w swej treści określenie wartości. Uregulowania dotyczące rejestru zawarte są jedynie w jednym paragrafie zamieszczonym w rozdziale 4 rozporządzenia: „Szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości”²⁹. To wskazuje, że rejestr tego nie należy utożsamiać z ewidencją gruntów i budynków.

Wreszcie, gdyby uznać, że rejestr cen i wartości nieruchomości jest elementem ewidencji gruntów i budynków, to biorąc pod uwagę zakres danych zawartych w rejestrze i ewidencji można dojść do wniosku, że dublowałyby się one. To zaś przesądzałoby o bezsensowności takiego rozwiązania. Ponadto, skoro ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków czynią właściwym do prowadzenia ewidencji starostę, to przy uznaniu, że rejestr jest elementem ewidencji, po co ponownie określać właściwość starosty do prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości?

²⁹ W projekcie rozporządzenia regulacja dotycząca rejestru cen i wartości nieruchomości została zamieszczona w rozdziale 7 „Przepisy przejściowe i końcowe”, co także wskazuje na czasowy i przejściowy charakter rejestru w zamyśle jego twórców.

Naturalną konsekwencją powyższych wywodów jest stwierdzenie, że ewidencja gruntów i budynków oraz rejestr cen i wartości nieruchomości to dwie odrębne od siebie bazy danych. To zaś skutkuje stwierdzeniem, że jeśli rejestr cen i wartości nieruchomości jest odrębną od ewidencji bazą danych, to brak jest podstaw prawnych do jego aktualizacji, ochrony danych przed utratą, weryfikacji czy modernizacji, bowiem w odniesieniu do tych czynności rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków stanowi jedynie o ewidencji gruntów i budynków, a brakuje przepisu, który pozwoliłby na odpowiednie ich stosowanie w odniesieniu do rejestru cen i wartości nieruchomości. Taki przepis zawiera jedynie § 74 ust. 3 w odniesieniu do udostępniania informacji z tego rejestru. Ponadto brak jest upoważnienia ustawowego do ustanowienia takiego rozwiązania, bowiem art. 26 ust. 2 prawa geodezyjnego i kartograficznego upoważnia jedynie do określenia zakresu informacji ujawnianych w rejestrze cen i wartości nieruchomości.

Obecne rozwiązanie dotyczące rejestru cen i wartości nieruchomości cechuje także brak określenia, co należy rozumieć przez cenę nieruchomości określoną w akcie notarialnym. Przyjąć można, że jest to cena ustalona między stronami czynności prawnej związanej z przeniesieniem prawa własności nieruchomości, deklarowana w akcie notarialnym, co wcale nie oznacza, iż odzwierciedla ona faktyczną cenę rynkową tej nieruchomości³⁰. Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków precyzuje natomiast w § 2 ust. 1 pkt 6, co należy rozumieć przez „wartość gruntu”, „wartość budynku” i „wartość lokalu”. Zgodnie z § 2, użyte w rozporządzeniu określenie „wartość gruntu”, „wartość budynku” i „wartość lokalu” oznacza wartość katastralną nieruchomości lub jej części składowej, ustaloną na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta przewiduje w art. 150, że w wyniku wyceny nieruchomości dokonuje się określenia

³⁰ Prawodawca ma tego świadomość, czego przykładem może być art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym wartość rynkową nieruchomości stanowi jej przewidywana cena możliwa do uzyskania na rynku, ustalona z uwzględnieniem cen transakcyjnych uzyskanych przy spełnieniu pewnych warunków, tj. wówczas, gdy strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy, a także upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

wartości rynkowej, odtworzeniowej i katastralnej. Przy tym wartość katastralną nieruchomości ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości (art. 150 ust. 4), tj. ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Wyciągi z operatów szacunkowych, przesyłane przez rzeczoznawców majątkowych na mocy art. 158 do organów prowadzących kataster nieruchomości, zawierają opisy nieruchomości oraz ich wartości. Przy tym są to wszystkie trzy wartości. Zgodnie zaś z § 2 ust. 1 pkt 6, w ewidencji należy przyjmować tylko i wyłącznie wartość katastralną nieruchomości. Tę zaś ustala się na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości na obszarze danej gminy (art. 161 ust. 2 *in principio* ustawy o gospodarce nieruchomościami). W oparciu o oszacowanie wartości nieruchomości reprezentacyjnych przygotowuje się mapy i tabele taksacyjne, te zaś są podstawą do ustalenia wartości katastralnej poszczególnych nieruchomości. Mapy taksacyjne i tabele taksacyjne sporządza organ prowadzący kataster nieruchomości na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych, wykonanych przez rzeczoznawców majątkowych. Na podstawie powyższego można stwierdzić, że z uwagi na brak takowych map nie ma także podstaw do ustalania wartości katastralnej nieruchomości. Biorąc zaś pod uwagę, że tylko taka wartość winna być ujawniana w ewidencji gruntów i budynków, brak *de lege lata* podstaw do dokonywania jakichkolwiek wpisów w tym zakresie. Przyjmując, że podobnie w rejestrze cen i wartości nieruchomości dane z oszacowania odnoszą się do wartości rynkowej i odtworzeniowej, nie można ich przekazywać i ujawniać w odpowiednich rejestrach ewidencji gruntów i budynków.

Podsumowując, można stwierdzić, że prawodawca wprowadził mocą § 74 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków do polskiego systemu prawnego nowy rodzaj rejestru, tj. rejestr cen i wartości nieruchomości. Analiza tego rejestru prowadzi jednak do wniosku, że jest on nieprzemyślany, chaotyczny i podporządkowany doraźnym interesom określonej grupy podmiotów. Odstaje od przyjętych wcześniej koncepcji związanych z powszechną taksacją nieruchomości, w związku z potrzebą szybkiego wprowadzenia katastru nieruchomości, obejmującego także kataster fiskalny. Z całą pewnością nie służy to uporządkowaniu zagadnień

związanych z ewidencją gruntów i budynków czy podatku od nieruchomości. Powoduje natomiast jeszcze większe zamieszanie, bałagan legislacyjny i sprzeczności w ramach systemu ewidencjonowania danych i informacji o gruntach, budynkach i lokalach. Utworzenie kolejnego rejestru³¹ oddala nas także od stworzenia jednolitego, przejrzystego i jasnego systemu informacji o terenie. Z tych też powodów rozwiązanie to zasługuje na krytyczną ocenę.

³¹ W opracowaniach przedmiotu wylicza się około 13 rejestrów, których bazy danych dotyczą w różnym stopniu, zakresie i ujęciu nieruchomości. Można do nich zaliczyć ewidencję gruntów i budynków, księgi wieczyste, rejestr TERYT, REGON, kataster wodny, rejestr lotnisk, ewidencję obiektów budowlanych, ewidencję dróg publicznych i mostów, rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę, krajowy system ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich i inne.