

POJĘCIA I FUNKCJE KATASTRU ORAZ WYKORZYSTANIE DOŚWIADCZEŃ ZAGRANICZNYCH W TWORZENIU KATASTRU POLSKIEGO

Konieczna J., 2003

In Europe we can find the different kinds of land cadastre. Sometimes it is oriented in law or fiscal aspects, in other cases the most important is a cartographic view of land ownership relations or an information demand of physical and law persons. Generally we can state, the modern polish land cadastre – which is build – should use the broad field foreign experience in this area. We start with the building cadastre now on the new law basis – the Geodesy and Cartography act 2001. In the new Cadastre system we have building and flat properties as well as traditional Cadastre data, public statistical data, total taxation data, spatial economy projects and plans data. All the data are led in the informatic, computer technology.

Instytucja katastru powstała i funkcjonuje od tysięcy lat. Spotykamy się z różnymi odmianami katastru i jego mechanizmami – ku aspektom fiskalnym, prawnym, ku dokładnemu geodezyjnemu i kartograficznemu przedstawieniu stanu działek lub też ku informacyjnemu zabezpieczeniu potrzeb osób fizycznych, jednostek i służb. Różny jest zakres treści i stan relacji między danymi opisującymi przedmiot i podmiot, różny stopień zabezpieczenia ochrony interesów majątkowych stron obrotu nieruchomości, lub brak takiego zabezpieczenia. Różne są też formy organizacyjne katastru, jego umiejscowienie administracyjne i umocowanie prawne. Wynikają stąd różne pojęcia katastru i interpretacje tych pojęć. Oto kilka z nich używanych w polskich warunkach powstawania katastru, katastrów „pokrewnych” (francuskiego – napoleońskiego, austriackiego i pruskiego) – wykorzystywanych przy zakładaniu jednolitej ewidencji gruntów i budynków, a także duńskiego [22] i norweskiego [9] – o odmiennej formie pojęciowej i organizacyjnej. Szczegółową charakterystykę obecnie funkcjonującego katastru austriackiego podali m. in. [8, 11], a niemieckiego [3, 4, 11, 19], a ponadto holenderskiego [2, 11, 13, 22, 17], światowych trendów katastralnych [17, 26], krajów rozwijających się [15].

Ustawa „Prawo geodezyjne i kartograficzne” definiuje ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) jako: „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.” Komisja 7 ds. katastru i gospodarki gruntami Międzynarodowej Federacji Geodetów (FIG) określa go następująco [21]: „Kataster jest opartym na działkach gruntu, aktualnym systemie informacji o terenie, zawierającym rejestr praw rzeczowych do gruntu. Obejmuje on zwykle geometryczny opis działek powiązany z innymi rejestrami opisującymi charakter tych praw, jak też często wartości działki i ich zmiany. Może on być ustanowiony dla celów fiskalnych (np. wycena i obiektywna taksacja); prawnych (przeniesienie własności); jako środek pomocniczy gospodarki przestrzennej (dla planowania i innych celów administracyjnych) oraz umożliwia ciągłość rozwoju i zabezpieczenie środowiska”.

Zaczątków polskiego katastru doszukiwać się można w „pomiarze włócznej”. W okresie późniejszym – przedwojennym – około 2/3 obszaru gruntów Polski miało pokrycie operatami katastralnymi katastrów: pruskiego, austriackiego oraz katastru zamojskiego (w Ordynacji Zamojskiej) wzorowanego w dużej mierze na katastrze austriackim. Szczególny wpływ na próby tworzenia w okresie powojennym początkowo katastru, a następnie założenie jednolitej ewidencji gruntów i budynków w Polsce wywarły katastry pozaborcze – austriacki, w szczególności zaś pruski. Z kolei kataster pruski wzorował się na francuskim katastrze napoleońskim. Oto krótka charakterystyka wspomnianych katastrów, z uwzględnieniem zasad obecnie funkcjonujących.

Kataster austriacki

Definicję jego, na podstawie dokumentacji i funkcji jakie pełnił, można określić następująco: „Stale aktualizowany zespół dokumentów kartograficznych i ksiąg zawierających spis i opis parcel oraz ich właścicieli służących do określenia podatku gruntownego i budynkowego, a wraz z wypisami hipotecznymi będących podstawą obrotu nieruchomościami” [26]. Pomiar katastralne zostały oparte na wojskowej sieci triangulacyjnej, podziale obszaru na arkusze milowe, a te na sekcje szczegółowe w układzie sekcyjnym prostokątnym oraz na zasadzie „od

ogółu do szczegółu". Kataster rejestrował jako pierwszy zmiany kształtu, powierzchni i kategorii gruntu, a następnie zawiadamiał o tym sąd w celu poprawienia księgi gruntowej; natomiast sąd rejestrował jako pierwszy w księdze gruntowej wszelkie zmiany własności oraz pokrewne i zawiadamiał o tym kataster w celu poprawienia ksiąg katastralnych. Dokumentem, w którym rejestrowano zmiany dotyczące przedmiotu, były wykazy zmian gruntowych zakładane osobno dla poszczególnych gmin, w każdym roku rachunkowym. Pomiary uzupełniające przeprowadzała służba katastralna, bądź upoważnione do wykonywania tych pomiarów władze, przedsiębiorstwa państwowe lub osoby cywilne.

W okresie powojennym [8, 11] funkcjonujący początkowo głównie jako kataster fiskalny został następnie poszerzony o rejestrację stanów prawnych. Prowadzony jest obecnie przez federalne urzędy pomiarowe w odniesieniu do fizycznego opisu nieruchomości, a w odniesieniu do stanów praw rzeczowych przez lokalne sądy. Przechowywanie danych odbywa się centralnie (Austriackie Federalne Centrum Komputerowe), zaś ich użytkowanie i aktualizacja są zdecentralizowane. Bank danych o nieruchomościach zasilany jest przez kilkadziesiąt innych banków danych [8, 11]. Konwersja istniejących map katastralnych do postaci cyfrowej i opracowanie nowych w takiej postaci trwa od roku 1988 i jest na ukończeniu. Prowadzone są także rejestry współrzędnych punktów granicznych i granic jednostek administracyjnych.

Kataster pruski

Na podstawie rodzaju dokumentacji i pełnionych funkcji zdefiniować można następująco: „*Stale aktualizowany zespół dokumentów kartograficznych i ksiąg zawierających spis i opis parcel oraz ich właścicieli służący do określenia wysokości podatku gruntowego i budynkowego oraz stanowiących podstawę obrotu nieruchomości*” [25]. Jednolity kataster pruski wprowadzony w latach 1861 - 1864 służył głównie celom podatkowym, stąd znany jest z tego okresu jako kataster podatku gruntowego i budynkowego (Grund - und Gebäudesteuerkataster) [10, 12]. Od 1872 roku nastąpiło stopniowe przekształcenie katastru podatkowego w kataster nieruchomości (Liegenschaftskataster) oraz udoskonalenia systemu katastru podatkowego, pomiarów katastralnych i obliczeń. Urząd katastralny powstał w 1861 roku. Był on władzą administracyjno - techniczną. Miał bowiem, obok uprawnień wykonawczych w zakresie prowadzenia katastru, również uprawnienia do przeprowadzania wszelkich pomiarów geodezyjnych niezbędnych z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania instytucji katastru [10, 12]. Obecny system katastralny w Niemczech obejmuje kataster nieruchomości oraz ściśle z nim powiązaną instytucję rejestru prawnego tj. ksiąg wieczystych - Grundbuch [11, 19].

Kataster francuski

Wydany 15.09.1807 r. na polecenie Napoleona I akt prawny zapoczątkował Francuski Generalny Kataster Działkowy. Głównym jego celem było określenie podatków na podstawie wyznaczonych granic własności i opracowanych map („planów”). W wyniku wieloletnich studiów i analiz 16.04.1930 r. wydany został akt prawny o „Renowacji Generalnej Katastru oraz o Zasadach Konserwacji Roczne go Planu Katastralnego”.

Kataster francuski spełnia cztery zasadnicze funkcje:

- 1) fiskalną (wycena nieruchomości w celu określenia podatku),
- 2) fizyczno - prawną /przyp. aut./ (identyfikacja i opis własności i właścicieli),
- 3) techniczną (wykonanie i aktualizacja map katastralnych),
- 4) dokumentacyjną.

Kataster usytuowany jest w GENERALNEJ DYREKCJI PODATKÓW znajdującej się w strukturach organizacyjnych Ministra Finansów. Istotnym elementem strukturalnym katastru są DYREKCJE REGIONALNE mające pięć centrów informatycznych (Amiens, Angers, Orléans, Ruen i Versailles). Na mapach jednostkowych, oprócz granic działek, rodzaju użytków, budynków i dróg oraz innych elementów zagospodarowania i pokrycia terenu, wykazuje się też granice podziałów fiskalnych. Aktualizacja, modernizacja i informatyzacja katastru francuskiego podporządkowana była i jest głównie celom podatkowym. Zabezpieczenie ochrony interesów majątkowych stron obrotu nieruchomości w katastrze francuskim, poza Alzacją i Lotarynią, odbywa się każdorazowo na zamówienie właścicieli w oparciu o akt notarialny i dochodzenie przeprowadzone przez Geometre - Expert'a. Odmienny od omówionego jest Odnowiony Kataster Alzacji i Lotaryngii obejmujący departamenty Rhin i Moselle. Jest on oparty na instytucji „Księgi Gruntów”. „Księga Gruntów” założona została dla każdej Komuny i prowadzona jest przez magistrat reprezentowany przez „Sędziego Księgi Gruntów”. Przewidywane zmiany katastru francuskiego mają wykorzystać zasady prowadzenia katastru w Alzacji i Lotaryngii.

Organizacja ewidencji gruntów w Polsce w okresie powojennym [25]

Wyróżnić tu można następujące okresy organizacyjne (rys.1):

1. Próba organizacji katastru gruntowego w Polsce po II wojnie światowej („nieskonsumowane” - dekret z 1947 r. i rozporządzenie wykonawcze do tegoż dekretu z 1950 r.)
2. Ewidencja uproszczona: „uproszczona ewidencja” gruntów w związku z przeprowadzeniem klasyfikacji społecznej w 1949 r., ustalenie powierzchni użytków rolnych i innych gruntów w 1951 r.
3. Organizacja jednolitej ewidencji gruntów w Polsce: I i II etap zakładania ewidencji gruntów. Zauważyć tu należy, że choć dekret mówi także o ewidencji budynków to ww. zarządzanie wykonawcze (do tegoż dekretu) mówi tylko o ewidencji gruntów.
4. Unowocześnienie i modernizacja ewidencji gruntów: mechanizacja i automatyzacja ewidencji gruntów; informatyczny podsystem EWGRUN; pierwsza modernizacja – dla miast; druga modernizacja – dla obszaru Polski - rozporządzenie z 1996 roku.

Rozporządzenie uwzględnia podstawowe cechy dekretu z 1955 r. takie jak [16]:

- 1) jednolitość i wyłączność danych ewidencyjnych,
- 2) oparcie danych na gleboznawczej klasyfikacji prowadzonej w sposób jednolity dla całego kraju,
- 3) nadanie operatom ewidencji charakteru prawa publicznego.

Rozporządzenie to przyjmuje ponadto:

- 1) prowadzenie dodatkowo ewidencji nieruchomości budynkowych i lokalowych,
- 2) rejestrowanie stanów prawnych według nieruchomości.

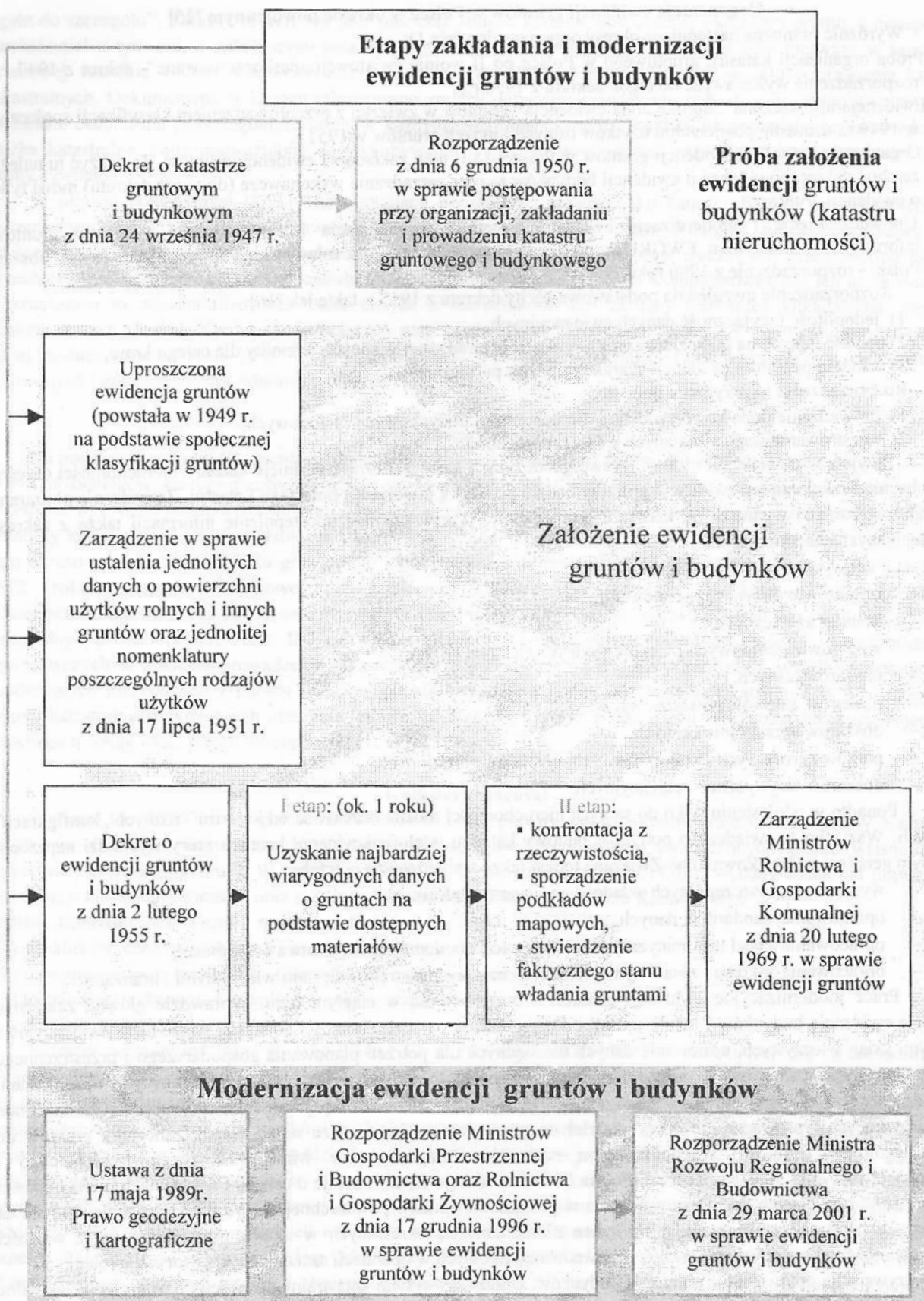
Przyjęta w nowelizacji ustawy „Prawo geodezyjne i kartograficzne”, definicja katastru nieruchomości określa, że obecnie funkcjonująca ewidencja gruntów będzie podstawą utworzenia polskiego katastru. Zarządzanie obszarami (gmina, starostwo) wymusza na katastrze gromadzenie, przetwarzanie i udostępnienie informacji także z zakresu następujących charakterystyk:

- lądowych szlaków komunikacyjnych,
- obszarów o dużym zainwestowaniu,
- kopalin użytecznych,
- wód powierzchniowych i cieków wodnych (jeziora, rzeki),
- obszarów leśnych,
- obszarów zalewów powodziowych,
- obszarów szczególnie cennych,
- parków narodowych i krajobrazowych, obszarów chronionych,
- obszarów turystyczno - rekreacyjnych.

Ponadto w odniesieniu tylko do samych nieruchomości można oczekiwać od katastru różnych „konfiguracji” danych. Wszystko to świadczy o potrzebie budowy katastru wielofunkcyjnego, katastru który wychodzi naprzeciw nowym generacjom użytkowników. Związane to jest także z nieodzowną potrzebą:

- wyróżnienia poszczególnych składowych – warstw informacji,
- opracowania standardów danych,
- opracowania zasad informatyzacji katastru z zachowaniem bezpieczeństwa i otwartości,
- opracowania zakresu i zasad wymiany danych między katastrzem, księgami wieczystymi i branżami.

Prace modernizacyjne ewidencji gruntów i budynków są w ciągłym toku. Wprowadzanie główne założenia: objęcie ewidencją budynków i lokali, ujmowanie przedmiotu wg nieruchomości co ściślej wiąże dane ewidencyjne z danymi ksiąg wieczystych, ujmowanie danych niezbędnych dla potrzeb planowania gospodarczego i przestrzennego oraz statystyki państwowej, powszechna informatyzacja danych wciąż pozostają głównymi problemami modernizowanej ewidencji gruntów i budynków. Przystępując do Unii Europejskiej i dostosowując się do norm tam obowiązujących wprowadza się nowy podział na grupy rejestrowe, a także nowe zasady zaliczania gruntów do poszczególnych użytków. Wychodzi temu naprzeciw Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 30.03. 2001 roku. Po raz pierwszy ujmuje się informacje o cenach i wartościach nieruchomości celem uzyskania danych do przeprowadzenia w przyszłości taksacji powszechnej. Nowe rozporządzenie nakłada na starostę obowiązek prowadzenia rejestru 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. Budowany system katastralny powinien odzwierciedlać aktualne potrzeby gospodarki i społeczeństwa danego państwa, a także być otwarty na zmiany w czasie i przestrzeni. Powinien też zapewniać bezpieczeństwo (własność, granica, powierzchnia) oraz skuteczność i szybkość działań przy zachowaniu komplementarności podsystemów.



Rys. 1. Przepisy prawne regulujące ewidencję gruntów w Polsce od 1945 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów prawnych.

Literatura

1. Automatisiertes Liegenschaftsbuch (ALB). Niedersächsische Ministerium des Innen, Referat Landesvermessung und ADV - Organisation, Hannover 1984 r.
2. Besemer J., 1994 r., The cadastre as independent public body. ITC - TUD Centre for Cadastral Studies. Summer Course 1994 r., s. 5.1 - 5.24.
3. Borgmann H. 1998. Landregistration in Germany. Cadastral Congress Warszawa.
4. Borgmann H. 1998. Taxes and Taxations for Real Estates in Germany. Cadastral Congress Warszawa.
5. Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, 1991 r., Database of Real Estates. Vienna.
6. Dekret z dnia 30.III.1945 r. o pomiarach kraju i organizacji miernictwa (Dz. U. RP nr 11, poz.58).
7. Dekret z dnia 24.IX.1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym (Dz.U. nr 61, poz.344).
8. Eckes K., 1995 r., Katastralny system informacyjny- Austrii. w: V Konferencja Naukowo - Techniczna PTIP „Systemy informacji przestrzennej”. Warszawa, 9-10 listopada 1995 r., s. 186 - 193.
9. Engebretsen O. 1987 r., The Norwegian Land Accounting System. w: Proceedings From Seminar on New Techniques to Collect and Process Land - Use Data. Gävle. Sweden, 19 - 24 January 1987 r., ss. 314 - 329.
10. Fedorowski W. 1974. Ewidencja gruntów. PPWK Warszawa.
11. Gaździcki J., 1995 r., Systemy katastralne. PPWK, Warszawa - Wrocław,.
12. Goraj S., redaktor odpowiedzialny S. Surowiec 1982. Ewidencja gruntów. Rozdział 1.1 PWN Warszawa.
13. Henssen J., 1989 r., The Cadastral Land Information System in the Netherlands.
14. Hopfer A. 1979. Problemy katastru w Kanadzie i Indiach. Przegląd Geodezyjny nr 3.
15. Hopfer A. 1987. Rozwój katastru i innych systemów informacji o terenie w krajach rozwijających się. Kongres IsoCaRP w N. Delhi, Indie.
16. Hopfer A., Surowiec S. 1998. Rola środowisk naukowych w tworzeniu katastru wielozadaniowego. Materiały Konferencji Naukowo – Technicznej nt. „Wykorzystanie Systemów Informacji Przestrzennej w obliczu reformy administracji publicznej oraz reformy podatku od nieruchomości”. Bełchatów.
17. Kwitowski A., Welter K. 1998. Trends in the World's Cadastre and Land Registration Market Developments. Cadastral Congress Warszawa.
18. Land Registration - the Norwegian way. Norway Mapping. Statens kartverk, Honefoss, Norway, 1995 r.
19. Möllering H., 1995 r., The German Cadastral and Land Registration System. FIG Commission VII, VIII and IX Papers to the International Symposium „From Centrally Planned to Market Economy Contributions of Land Regulation and Economics”, May 23 - 25.1995 r. in Berlin. s. 45 - 52.
20. Ustawa z dnia 17.05.1989 r. „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.
21. Pachelski W. 1998. Geodeta Nr 2 (33).
22. Pietrzak E., Kwitowski A., Szczechowski B., 1993 r., Holenderskie mapy numeryczne: bazowa (zasadnicza) i katastralna. w: Materiały Ogólnopolskiego Seminarium nt. „Opracowanie cyfrowych map dla potrzeb rolnictwa z wykorzystaniem metod fotogrametrii i teledetekcji”, AR Kraków 14.05.1993 r., ss. 99 - 107.
23. Pietrzak E., Szczechowski B., 1992 r., Kataster nieruchomości i księgi wieczyste w Holandii i Danii. w: II Konferencja Naukowo - Techniczna TIP „Systemy informacji przestrzennej”. Warszawa, 25 - 27.10.1992 r., Referaty sesji I, II, III, ss. 11 - 26.
24. Pietrzak E., Szczechowski B., 1993 r., Numeryczne mapy wielkoskalowe w Danii.
25. Surowiec S. 1982. Ewidencja gruntów. Rozdział 2. PWN Warszawa.
26. Williamson I., Ting L. 1998. Cadastral Trends – a Synthesis. Cadastral Congress. Warszawa.
27. Zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z dnia 20.II.1969 r. w sprawie ewidencji gruntów (MP nr 11, poz.98).