

## Wnioski z konferencji

Na podstawie wysłuchanych referatów, obejrzanego pokazu oraz wstępnych uwag uczestników konferencji Komisja Wnioskowa w składzie: Jadwiga Myczkowska (przewodnicząca) oraz Wojciech Pachelski, Waldemar Klocek i Adam Michalski (członkowie) sformułowała poniższe spostrzeżenia. Poziom funkcjonowania współczesnego społeczeństwa uzależniony jest od stopnia jego z informatyzowania. Spośród wielu różnego rodzaju systemów informacyjnych jeden spełnia rolę szczególną – rolę spoiwa i segregatora innych systemów. Jest nim System Informacji Geograficznej, określane mianem GIS-u, któremu w warunkach polskich odpowiada pojęcie zagregowanego SIT-u. Świadomość tego faktu jest coraz większa, ale ciągle jeszcze niedostateczna, czego skutkiem jest tworzenie systemów izolowanych na potrzeby jednej instytucji czy jednego resortu.

Typowym przykładem zadania wielosystemowego, którego realizacja uzależniona jest od współdziałania wielu systemów, jest powszechna taksacja nieruchomości.

Stowarzyszenie GISPOL w porozumieniu z organami administracji rządowej i samorządowej uczestniczy w organizacji już trzeciej konferencji naukowo-technicznej (po Łańsku w czerwcu ubiegłego roku i Pabianicach w kwietniu br.), formułując pod adresem administracji rządowej różnych szczebli oraz administracji samorządowej i współdziałających instytucji szereg wniosków, których aktualność jest niezmienna. Komisja proponuje zatem ponowić część wniosków zgłoszonych na I i II konferencji, korygując je bądź uzupełniając wnioskami dodatkowymi zgłoszonymi w wystąpieniach i dyskusji. Komisja proponuje następującą postać wniosków:

1. Spowodować powołanie odpowiednio umocowanego pełnomocnika rządu, władnego do skoordynowania przedsięwzięć Zintegrowanego Systemu Informacji o Terenie, w celu między innymi:

- stworzenia jednolitej koncepcji organizacji zintegrowanego SIT (uwzględniając projekt badawczy pt. „Koncepcja systemu informacji przestrzennej w Polsce” ustanowiony

Konferencja „Zagregowany SIT w zrefor

# Powszechna Nieruchomości

WALDEMAR

Wojewoda olsztyński przy współudziale Stowarzyszenia GISPOL zorganizował konferencję, której celem było zaprezentowanie wyników wdrożenia zagregowanego SIT w zreformowanej administracji. Ostróda jest jednym z nielicznych miast w Polsce, gdzie SIT funkcjonuje, przynosząc konkretne korzyści gminie i rejonowi.

**W** konferencji uczestniczyło 145 osób z kraju i zagranicy. Wśród zaproszonych gości byli: Christian Chenez – sekretarz generalny Europejskiej Organizacji Systemów Geograficznych (EUROGI) nadzorującej wprowadzenie standardu GIS w krajach Unii Europejskiej, Józef Racki – Główny Geodeta Kraju, Arne Sundquist (Szwecja) – główny specjalista „Swedsurvey” do prowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości, Zbigniew Babalski – wojewoda olsztyński, Józef Piskorz – wiceprezes GUS, goście ze Szwecji i USA, profesorowie z wielu krajowych uczelni, dyrektorzy i przedstawiciele departamentów GUGiK, dyrektorzy wydziałów geodezji, burmistrzowie i wójtowie z całego kraju, kierownicy urzędów rejonowych, przedstawiciele sądownictwa. Obrady odbywały się w Ostródzie (1 dzień) i w Mierkach.

Rozpoczynając konferencję wojewoda olsztyński Zbigniew Babalski przypominał trochę historii. Budowę SIT dla Ostródy rozpoczęto już w 1995 r. od opracowania mapy numerycznej, która zawierała treść obligatoryjną wzbogaconą o elementy planu zagospoda-

rowania przestrzennego oraz podział na rejony i obwody statystyczne. Następnym etapem było wykonanie modernizacji ewidencji gruntów i założenie ewidencji budynków zgodnie z rozporządzeniem ministrów gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej z 17 grudnia 1996 r. Kolejnym krokiem w tworzeniu systemu było opracowanie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu w oparciu o program SESUT-2 firmy Geobid. I ostatni etap – który był wiodącym tematem konferencji – pilotażowe wykonanie „Powszechnej Taksacji Nieruchomości” miasta Ostródy.

Wojewoda zapowiedział też możliwość podobnego wdrożenia dla całego województwa olsztyńskiego w perspektywie najbliższych 3 lat.

**P**rezes GUGiK Józef Racki w swym wystąpieniu podkreślił, że wdrożenie ostródzkie odbywa się przy współudziale GUGiK, a nadzór merytoryczny nad realizacją umowy pełni Departament Katastru Nieruchomości. Zaznaczył, że w minionym roku dokonano w GUGiK znaczącego postępu

owanej administracji", 17-19 września

# a Taksacja miasta Ostródy

## KLOCEK

w przygotowaniach do założenia katastru nieruchomości. Opracowano projekt ustawy *Prawo geodezyjne, kartograficzne i katastralne* wprowadzającej wielozadaniowy kataster nieruchomości, a także rządowy program przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości (program ten skierowano do KERM). Prezes GUGiK stwierdził, że dotychczasowe doświadczenia taksacyjne dają wystarczającą podstawę do podjęcia powszechnej taksacji nieruchomości, wydania rozporządzenia taksacyjnego oraz sprecyzowania formuły wartości katastralnej. GUGiK jest przygotowany do realizacji tych zadań.

Christian Chenez w swoim wystąpieniu określił główne zadania polityczne, techniczne i informacyjne, jakie stoją przed organizacją EUROGI. Dotychczasowy udział Polski w realizacji GIS-owych projektów Unii Europejskiej przedstawił Edward Mecha. Komputerowy pokaz funkcjonowania systemu przeprowadził pięcioosobowy zespół OPGK z Olsztyna – sposób prezentacji, fachowość i uroda dziewcząt uczyniły pokaz przebojem całego spotkania.

W drugim dniu konferencji wystąpił między innymi Tadeusz Kośka (w imieniu prof. Stefana Przewłockiego), który mówił o ewolucji systemów monitorowania rynku nieruchomości. Prof. Sabina Rórbek zreferowała temat „Oceny uproszczonych rozwiązań taksacyjnych”. W XXI wiek wprowadził słuchaczy Ryszard Staniszewski przybliżając określenie *s poleceństwa informacyjnego*. Prof. Zdzisław Adamczewski, jak zawsze z humorem, zaprezentował oczekiwania obywatelskie i menedżerskie w wymianie informacji, a prof. Andrzej Hopfer przedstawił znaczenie ostródzkiego eksperymentu taksacyjnego.

Prof. Bogdan Ney określił miejsce i rolę nauki w budowie SIT. Józef Pi-skorz zreferował oczekiwania statystyki publicznej w stosunku do zagregowanego SIT. Jadwiga Myczkowska wymieniła samorządowe aspekty zagregowanego SIT, a Wojciech Dyakowski zamierzone zmiany w kompetencjach samorządów.

**K**ontrowersyjne okazało się wystąpienie Grzegorza Noweckiego i Jana Koniecznego (przedstawiciele Ministerstwa Finansów), którzy mówili o roli i miejscu katastru fiskalnego w zreformowanej administracji [patrz str. 65 – przyp. red.]. Według ich referatu podstawą nowego systemu podatkowego będą trzy projektowane ustawy:

- o podatku od wartości nieruchomości,
- o fiskalnej wycenie nieruchomości,
- o katastrze fiskalnym nieruchomości oraz o urzędach katastru fiskalnego.

Docelowo zakłada się wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości na obszarze całego kraju od 1 stycznia 2003 r. Resort finansów postanowił utworzyć odrębną ewidencję nieruchomości dla celów podatkowych w postaci katastru fiskalnego nieruchomości, kierując się głównie kryterium czasu oraz kosztów. Przy tworzeniu ewidencji nieruchomości wykorzystane mają być przede wszystkim dane ze składanych przez podatników deklaracji podatkowych oraz, dopiero w następnej kolejności, dane zawarte w istniejących ewidencjach gruntów. Zaskakująca jest chęć powoływania przez Ministerstwo Finansów specjalnych taksatorów posiadających uprawnienia związane z ustaleniem wartości fiskalnej nieruchomości. Wiele innych niespodzianek znalazło się w referacie ekspertów z Ministerstwa Finansów.

przez Komitet Badań Naukowych na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji;

- opracowania zasad finansowania założenia i aktualizacji SIT;
- zapewnienia spójności funkcjonowania SIT oraz związanych z nim systemów i programów narzędziowych obowiązujących w całym kraju zarówno na obszarach miast, jak i wsi;
- rozeznania i określenia polityki w zakresie przygotowania i doskonalenia kadr budujących i rozwijających zintegrowany SIT;
- ustalenia trybu udostępniania zbiorów danych.

2. Sprecyzować zasady wymiany i wykorzystania informacji o budynkach między jednostkami prowadzącymi ewidencje gruntów i budynków, nadzorem budowlanym i organami statystyki państwowej.

3. Przyspieszyć opracowanie jednolitych zasad ewidencjonowania granic i powierzchni jednostek administracyjnych w dostosowaniu do wymogów Unii Europejskiej w tym zakresie.

4. Zapewnić środki finansowe na sporządzenie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia technicznego terenu, bądź spowodować obligatoryjne finansowanie tej ewidencji przez jednostki branżowe w wyniku odpowiedniej zmiany art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 17.05.1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

5. Podjąć prace nad określeniem zasad rozliczeń jednostek współfinansujących SIT w związku ze stałym korzystaniem przez nie z systemu.

6. Ustalić na szczeblu centralnym zasady pozyskiwania danych do opracowania i bieżącej aktualizacji tworzonego SIT (m.in. zasady dostępu do danych PESEL, REGON i ksiąg wieczystych).

7. Przyspieszyć prace nad informatyzacją ksiąg wieczystych, doprowadzając jednocześnie do synchronizacji danych identyfikujących przedmiot i podmiot w zbiorach informatycznych ewidencji gruntów i budynków oraz zbiorach informatycznych ksiąg wieczystych.

8. Spowodować bezpośrednio powiązanie ewidencji gruntów i budynków z wymiarem podatków lokalnych. Zasadność takiego powiązania potwierdzają pilotażowe eksperymenty, które wykazały znaczne zaizolowanie danych zawartych w oświad-

czeniu podatników w stosunku do danych ewidencyjnych. W tej sytuacji system podatków lokalnych należy oprzeć na ewidencji gruntów i budynków, a w przyszłości na katastrze nieruchomości.

9. Zmodernizować i przystosować do aktualnych technologii pomiarowych istniejące instrukcje techniczne oraz przyspieszyć wydanie instrukcji G-5, G-7 i instrukcji taksacyjnej.

10. Należy podjąć prace nad sformulowaniem uzgodnień i przyjęciem standardowego, niezależnego od platform sprzętowo-programowych, modelu katastru nieruchomości. Model taki winien stanowić podstawę przyszłych adaptacji i harmonizacji indywidualnych rozwiązań narzędziowych w ośrodkach terenowych, umożliwiających automatyczne przeniesienie danych, powstanie zintegrowanego SIT oraz powiązanie go z systemem informacyjnym zintegrowanej Europy.

11. Uregulować prawnie zakres wykorzystywania informacji zawartych w SIT, w tym zabezpieczenie danych przed ingerencją z zewnątrz, w celu zapewnienia ochrony dóbr osobistych obywateli i innych podmiotów.

12. Określić sposób nadawania cech urzędowych dokumentem wydawanym w postaci numerycznej oraz określić warunki publiczno-prawnego obrotu nimi i ich wykorzystywania.

13. Przeprowadzone w Pabianicach i w Ostródzie powszechne taksacje nieruchomości wykazały, że możliwe jest szybkie i tanie przeprowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości na podstawie danych rynkowych odnośnie kształtowania się wartości oraz danych ewidencji gruntów i budynków odnośnie przedmiotu opodatkowania.

14. Zintegrowany System Informacji o Terenie jest podstawą racjonalnego zarządzania jednostką samorządową. Warunkiem efektywnego korzystania z systemu jest jego prowadzenie przez wyspecjalizowane służby w sposób umożliwiający władzom i aparatowi wykonawczemu samorządu stałe korzystanie z jego efektów.

15. Po przejściu całego procesu wdrożeniowego i poszukiwaniu różnych dróg masowej wyceny nieruchomości stwierdza się możliwość wykonania powszechnej taksacji, a nawet znacznego skrócenia procesu jej wykonania, przy relatywnie niewysokich kosztach, o ile zapew-

Panowie ci nie chcieli jednak wysłuchiwać pytań, uwag czy wyjaśnień z sali i natychmiast po wygłoszeniu referatu wyszli, nie podejmując jakiegokolwiek dyskusji. A ponieważ pytań i wątpliwości pozostało bardzo wiele, uczestnicy konferencji postanowili skierować osobne pismo na ręce wicepremiera Leszka Balcerowicza (tekst publikujemy poniżej).

Po tym incydencie Edward Mecha wystąpił z referatem skierowanym do urzędników administracji rządowej i samorządowej. Wiele sformułowań w nim zawartych powinno przełamać obawy tkwiące jeszcze w administracji przed informacją zawartą w komputerze.

**G**rażyna Kołodziejska, naczelnik w Departamencie Ksiąg Wieczystych Ministerstwa Sprawiedliwości, przedstawiła „wizję z informatyzowanych ksiąg wieczystych”, a sędzia Eugeniusz Mzyk z Naczelnego Sądu Administracyjnego zreferował „Prawne aspekty katastru w zagregowanym SIT”. Ostatni referat na sesji wygłosił prof. Wojciech Wilkowski, przedstawiając światowe tendencje funkcjonowania katastru.

Po części referatowej odbyła się dyskusja. Uczestnicy podkreślali wartość merytoryczną proponowanych rozwiązań dla administracji samorządowej, wyrazili również swoje zaskoczenie postawą przedstawicieli Ministerstwa Finansów. Konferencja zakończyła się przyjęciem wniosków sformułowanych przez komisję wnioskową, które skierowane zostały na ręce podsekretarza stanu w MSWiA Marka Naglewskiego.

**P**oza sesjami referatowymi przygotowano wiele imprez towarzyszących. Uczestnicy odbyli rejs statkiem po Jeziorze Drwęckim, mieli też okazję posłuchać muzyków z Filharmonii Olsztyńskiej. Równoległe z trwającą konferencją rozegrano w Ostródzie VII Ogólnopolskie Regaty Żeglarskie Geodetów w klasie Omega o Puchar Głównego Geodety Kraju. W zawodach walczyło 14 załóg reprezentujących Warszawę, Kraków, Toruń, Piaseczno, Ostródę i Olsztyn. Regaty wygrała załoga z OPGK Olsztyn, przed załogą Biura Opracowań Geodezyjnych i Obsługi Inwestycji z Warszawy i ekipą z Triathlon Mapping Central Europe z Krakowa.

Autor jest dyrektorem OPGK Sp. z o.o. w Olsztynie.

## List do ministra finansów

*Pan Leszek Balcerowicz  
Wicepremier  
Minister Finansów*

*Uczestnicy Konferencji „Zagregowany SIT w zreformowanej administracji” zorganizowanej w dniach 17-19 września 1998 r. w Ostródzie i Mierkach przez wojewodę olsztyńskiego i Stowarzyszenie GISPOL pragną zaprezentować swoje stanowisko w sprawie podatku katastralnego (fiskalnego) proponowanego przez Ministerstwo Finansów.*

*Na konferencji przedstawiono wyniki badań nad powszechną wyceną nieruchomości, które udokumentowały m.in. możliwość szybkiego i prawie beznakładowego zwiększenia o 17% wpływów z podatku od nieruchomości. Zapraszając do udziału w konferencji przedstawicieli Ministerstwa Finansów, liczyliśmy na nawiązanie współpracy w celu wykorzystania naszych wieloletnich doświadczeń w rozwiązywaniu tego problemu, co jednak nie nastąpiło. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów po wygłoszeniu swego referatu na temat katastru fiskalnego nie wyrazili chęci dyskusji na ten temat*

*i wymiany opinii z obecnymi na sali ekspertami zagranicznymi. Jesteśmy zaskoczeni sposobem podejścia do tematu, w tym zwłaszcza faktem, że resort sprawujący pieczę nad finansami publicznymi zamierza je przeznaczyć na niestandardyzowane rozwiązania organizacyjno-techniczne i nowe pilotaże, w sytuacji gdy tematyka technik dochodzenia do ustalenia wartości katastralnej została gruntownie przebadana w okresie minionych sześciu lat.*

*Deklarujemy gotowość współpracy, jeśli Pan Premier wyrazi chęć skorzystania z naszych doświadczeń. Akces takiej współpracy złożyliśmy również na ręce Pana Premiera Janusza Tomaszewskiego. Upoważniamy współorganizatora konferencji – Stowarzyszenie GISPOL – do prezentowania opinii uczestników obrad w ewentualnych rozmowach.*

**W imieniu uczestników obrad  
Przewodnicząca Komisji Wnioskowej  
Jadwiga Myczkowska**

*Mierki, dnia 19 września 1998 r.*

Publikujemy treść wystąpienia przedstawicieli Ministerstwa Finansów na konferencji ośrodkowej, które wzbudziło wiele kontrowersji w środowisku geodezyjnym. Chcemy poddać je ocenie czytelników.

# Kataster fiskalny w zreformowanej administracji

GRZEGORZ G. NOWECKI, JAN J. KONIECZNY

**Ministerstwo Finansów opracowuje obecnie zasady nowego systemu opodatkowania nieruchomości. System ten ma na celu zwiększenie efektywności i powszechności podatkowej poprzez objęcie nowymi zasadami opodatkowania wszystkich podatników oraz poprawę ściągalności podatków.**

Zakłada się, iż reforma opodatkowania nieruchomości nie spowoduje w sposób znaczący zwiększenia obciążeń podatkowych społeczeństwa, lecz przyczyni się do zasadniczego rozszerzenia zakresu opodatkowania na istniejącą obecnie i wcale nie małą „szarą strefę” podatków od nieruchomości. W wyniku reformy nastąpi także przesunięcie ciężaru podatkowego, w zależności od przeznaczenia i sposobu wykorzystania nieruchomości. Dla sprawnej realizacji reformy, niezbędne jest utworzenie nowoczesnej ewidencji nieruchomości dla celów podatkowych, w postaci katastru fiskalnego, stanowiącego pierwsze ogniwo przyszłego systemu katastralnego w Polsce.

Koncepcja takiego systemu, zgodna ze stanowiskiem ekspertów Unii Europejskiej, zakłada istnienie trzech komplementarnych modułów katastralnych, a mianowicie: katastru fizycznego, ksiąg wieczystych oraz katastru fiskalnego.

## Reforma systemu podatkowego

Projektowany zakres reformy systemu podatkowego w Polsce został szczegółowo określony w licznych opracowaniach Ministerstwa Finansów. Wynika

z nich, iż obowiązujący aktualnie system podatkowy jest daleki od doskonałości i nie wpływa w sposób właściwy na zachowania podatników. Po upływie dziesięciu lat od chwili rozpoczęcia tworzenia podstaw nowego systemu podatkowego nadszedł więc czas na dokonanie pełnej weryfikacji obowiązującego prawa podatkowego.

Realizowane dotychczas reformy o charakterze systemowym dotyczyły przede wszystkim zasad opodatkowania dochodu oraz obrotu. Reforma opodatkowania majątku, w tym zwłaszcza nieruchomości, pozostaje nadal niezrealizowanym etapem na drodze reformowania polskiego systemu podatkowego. Przedmiotowa reforma ma ogromne znaczenie dla poprawy stanu finansów komunalnych oraz dla zgodności z rozwiązaniami, jakie w tym zakresie obowiązują w krajach Unii Europejskiej (**system ad valorem**).

Ministerstwo Finansów podejmowało już wcześniej działania mające na celu zmianę systemu opodatkowania majątku w Polsce. Działania te dotychczas zakończyły się połowicznym sukcesem w zakresie reformy podatków od obrotu i przyrostu majątku (**podatek od spadków i darowizn, opłata skarbową**). Mimo podjęcia w latach 1994-96 prac nad reformą systemu opodatkowania i ewidencjonowania nieruchomości, nie udało się jak dotąd przeprowadzić najważniejszej z reform, z uwagi na jej zakres, a mianowicie reformy obejmującej **podatki od posiadania majątku**. Bezpośrednim skutkiem wstrzymania prac nad przedmiotową reformą jest między innymi kryzys finansów samorządowych, w systemie których brak jest stabilnego i jednocześnie wydajnego źródła dochodów własnych. Prace

niona zostanie należyta współpraca służb geodezyjnych, finansowych, wieczystoksięgowych i notarialnych.

16. W celu opracowania modelu taksacyjnego niezbędne jest powtórzenie dotychczasowych wdrożeń na obiektach dużych, posiadających wcześniej przygotowane bazy numeryczne.

17. W celu szybkiego założenia ewidencji budynkowej należy doprowadzić do ścisłej współpracy z Głównym Urzędem Statystycznym dla połączenia wysiłków organizacyjnych i środków finansowych przeznaczonych na wykonanie Narodowego Spisu Powszechnego w 2000 r.

18. Należy uzupełnić bazy danych o budynkach przemysłowych informacjami znajdującymi się na przykładowej „Karcie budynku przemysłowego” i wprowadzić w uzgodnieniu z GUS-em obowiązek aktualizacji tych danych.

19. Celowe jest wykonanie na podstawie dotychczasowych pilotaży symulacji nowego podatku od wartości katastralnej oraz porównanie go dla poszczególnych grup nieruchomości z podatkiem od nieruchomości, rolnym i leśnym.

20. W celu stworzenia podstawy dla nowoczesnego katastru należy przyspieszyć proces zakładania numerycznej mapy ewidencji gruntów i budynków.

21. Uważa się za celowe przygotowanie technologii zastępczej, bazującej na rastrze mapy ewidencyjnej wspomaganą mapą zasadniczą lub zdjęciami lotniczymi, służącej do przejściowego określenia (zanumerowania) przedmiotów taksacji, budowy jednostek wyceny, uzupełnienia lub sprawdzenia brakujących elementów ewidencji budynków, a w pewnym zakresie i ewidencji gruntów.

22. Uczestnicy konferencji uważają, że tworzenie tzw. katastru fiskalnego jest zbędnym wydatkowaniem środków publicznych w sytuacji, gdy istniejąca ewidencja gruntów poszerzona o informacje dotyczące budynków i wartości nieruchomości w pełni umożliwia zbudowanie systemów podatków lokalnych.

23. Uważa się za celowe podjęcie, przy współdziałaniu organizacji samorządowych, prac zmierzających do opracowania przekazu informacji czynszowych z baz ewidencji mieszkań komunalnych do zintegrowanego SIT. ■