

Kataster dawniej

MAREK WITECKI

Dla Rzymian jedynie nieruchomości pomierzona była nieruchomością prawną. Miernictwo zajmowało ważne miejsce w cywilizacji rzymskiej, ponieważ podział i rozdzielanie ziemi miały zawsze pewne znaczenie religijne. Przejawiało się to zwłaszcza w rytuale zakładania miast i obozów wojskowych, w którym uczestniczyli: urzędnik, augur (wróżbita) i mierniczy.

Mapy katastralne, będące podstawą obliczania podatków, należą do najstarszych dzieł kartograficznych i znane były już cywilizacjom Mezopotamii, Asyrii, Babilonii i Egiptu. W starożytnym Rzymie za Serwiusza Tuliusza w V w. p.n.e. po ustanowieniu cenzusu majątkowego wszyscy obywatele składali zeznania o rozmiarach i dochodach swoich majątków. Po sprawdzeniu zapisywano je do specjalnych rejestrów „*Tabulae censuales*”, które obok danych o powierzchni gruntów, sposobie uprawy, jakości i dochodowości zawierały nazwiska właścicieli. Słowo kataster pochodzi od łacińskiego *catastrum* – wykaz pogłównego, ale bliższe znaczeniowo jest włoskiemu *catastro* – księga podatkowa (fr. *cadastre*, niem. *Kataster*, ang. *cadastre*). Kataster jest w tradycyjnym pojęciu:

- urzędowym opisem nieruchomości ziemskiej pod względem rozległości (położenia, granic, powierzchni), podziału na własności, urodzajności, rodzaju użytków rolnych oraz wykazania dochodów do opodatkowania;
- podatkiem nałożonym na nieruchomości;
- zbiorem map (planów) i dokumentacji nieruchomości.

Dane te były rejestrowane w księgach katastralnych, prowadzonych na podstawie mapy katastralnej, sporządzanej przez urzędy katastralne. Mapy katastralne mają moc dowodową w sprawach własnościowych i przy ustalaniu granic nieruchomości.

W nowoczesnej Europie kataster został oparty na deklaracjach właścicieli i pomiarach majątków sporządzanych przez rządową komisję.

Austria

1. 1718 r. *Cesimento Milanese*. Kataster mediolański. Pierwszy kataster oparty na dokładnych pomiarach geometrycznych i określeniu czystego dochodu z ziemi został zaprowadzony w Lombardii, po przyłączeniu jej do Austrii (po pokoju w Utrechcie). W latach 1721-23 komisja katastralna pomierzyła wszystkie majątki, sporządziła ich plany i całość sprawdziła. Potem taksatorzy podzielili majątki według jakości gruntów i określili, przy pomocy miejscowych rzeczoznawców-rolników, przeciętny urodzaj dla każdej klasy gruntu, obliczyli dochód z każdej działki na podstawie lokalnych cen. Po odjęciu kosztów produkcji otrzymano czysty dochód, który kapitalizowano licząc po 4%. Był on podstawą wpisu do ksiąg katastralnych jako zasada opodatkowania. Kataster mediolański został ukończony w całej Lombardii w 1732 r. W Austrii tę metodę zastosowano dopiero wiele lat później.

2. 1748-56. *Theresianische-Steuer-Rektifikation*. Za cesarzowej Marii Teresy przyjęto za podstawę katastru deklaracje właścicieli ziemskich o ich dochodach brutto. Normy podatków gruntowych dla każdej prowincji stosowane były nie tylko w odniesieniu do dóbr prywatnych, ale i do dóbr kościelnych, które poprzednio były wolne od podatku gruntowego.

3. 1771-84. Tyrol. Podatek gruntowy obliczano bez pomiarów, na podstawie przeciętnych cen rynkowych ziemi.

4. 1785 r. *Josephinische Grundsteuer Regulierung*. Metryki józefińskie. Za panowania cesarza Józefa II wprowadzono nową reformę katastru, która okazała się nieudana, gdyż podstawą miały być zeznania właścicieli o dochodzie brutto i pomiary wykonywane przez nich samych według zaleceń rządowych. Wkrótce wrócono do katastru mediolańskiego z 1718 r.

5. 1806-17. Metryki franciszkańskie. Następną reformę katastralną przeprowadził cesarz Franciszek I. Dla całego państwa (oprócz Węgier) miał być zaprowadzony jednolity kataster. W 1817 r. powołano Generalną Dyрекcyję Katastralną w Wiedniu, z Dyrekcją Trygonometryczną jako instytucją pomocniczą, oraz wydano instrukcję katastralną. Zasada katastru polegała na:

- zebraniu danych od właścicieli;
- wykonaniu pomiaru;
- komisyjnym opisie granic przez geometrów rządowych (w obecności osób wiarygodnych i starostów);
- obliczeniach na planach wykonywanych przez inspektorów;
- sporządzeniu protokółów parceli (*Parcellen-Protokoll*), domów mieszkalnych, ziemi gminnej i jej rodzajów oraz właścicieli;
- kilkakrotnych szczegółowych rewizjach.

Następne instrukcje katastralne wydawano kolejno w 1818, 1823, 1856 i 1865 r. Ostatnia nosiła tytuł „*Instruktion zur Ausführung der in Folge der Allerhochsten Patente von 23 December 1817 und vom 20 October 1849 angeordneten Katastral-Vermessung*”. W każdej gminie utworzono tymczasową komisję (*Ausschus*) złożoną z 3 delegatów gminy i starosty pod kierunkiem komisarza taksacyjnego (*Schatzung-Kommissär*), podlegającego inspektorowi taksacyjnemu. Komisarze i inspektorzy tworzyli osobną komisję podległą Generalnej Dyrekcji

Katastralnej w Wiedniu. Komisja tymczasowa oznaczała rodzaje upraw i wykonywała klasyfikację gleb. Na podstawie przeciętnych cen rynkowych (a właściwie cen z najtańszego 1824 r.) otrzymano dochód brutto, po odliczeniu kosztów produkcji – czysty dochód. Po szczegółowym sprawdzeniu i rozpatrzeniu zarzutów właściciele wpisywano wyniki obliczeń do ksiąg katastralnych (*Katastral-Hauptbuch*) przechowywanych w gminie i okręgowym urzędzie podatkowym. Dla aktualizacji ksiąg utworzono posady archiwistów, a dla konserwacji planów specjalną instrukcję w 1883 r. pn. *Evidenzhaltung des Grundsteuer – Katasters*. W 1834 r. kataster zaprowadzono w Dolnej Austrii, a w 1840 r. w Górnej Austrii, Salzburgu, Prowincjach Iliryskich, Styrii, Karyntii i Prowincji Lombardzko-Weneckiej. Ogólny koszt katastru do 1869 r. wyniósł 49 mln florenów. Austria uzyskała dzięki niemu większą dokładność w podziale podatków gruntowych, powiększenie budżetu przez opodatkowanie gruntów, podniesienie kredytu rolnego przez ujawnienie wartości ziemi, wiarygodność metryk i ksiąg katastralnych oraz podstawę do dokładniejszego przeprowadzenia katastru w przyszłości. Natomiast główną wadą była jego kosztowność i długi czas realizacji.

6. Realitäten-Werthkataster. Kataster realny. Nowy projekt katastru, który po pewnym czasie został zaniechany, przyjmował za podstawę szacunku dóbr skapitalizowany dochód brutto z każdego majątku, którego wartość określały ceny rynkowe. Z założenia miał uprościć i przyspieszyć całe zadanie, ale okazał się trudny do przeprowadzenia i budził wątpliwości co do wiarygodności rezultatów.

7. 1869 r. Neue Grundsteuer-Regulierung. Ustawa o nowym katastrze została oparta na wzorach pruskich.

Francja

1. 1790 r. Contribution foncière. Podatek rolny. Komisarze wybierani przez gminy tworzyli komisję, która na podstawie deklaracji właścicieli rolnych układała opisy sekcji każdej gminy (*états des sections*) i według nich rozkładała podatek na poszczególne posiadłości.

W 1798 r. do każdej komisji okręgowej wyznaczono 2 członków z innych okręgów, a rok później nad komisjami szacunkowymi ustanowiono kontrole-



Europa Środkowa po kongresie wiedeńskim – według J. Wąsickiego *Związek Niemiecki i państwa niemieckie 1815-48*, Wydawnictwo Poznańskie 1986

rów podatkowych. W 1801 r. wprowadzono instrukcję do sprawdzania spisów podatkowych (*matrice de roles*).

2. 1802 r. Kataster „par masse de culture”. W kilku gminach, wybranych losowo w każdym okręgu, dokonywano pomiarów i szacunku całego szeregu klas użytków i otrzymany czysty dochód przyjmowano za normę, stosowaną w analogicznych przypadkach. Pomiar wykonywał geometra, szacunek dokonywali dwaj wybieralni rzeczoznawcy (*indicateurs*) wraz z kontrolerem podatkowym. Od 1803 r. kataster „par masse de culture” miał obowiązywać w całej Francji, lecz w 1805 r., po próbie zastosowania tego katastru do równomiernego rozkładu podatków wewnątrz gmin, natrafiono na przeszkody nie do przezwyciężenia i rząd francuski wycofał się z tego projektu (do 1807 r. pomierzono 1/7 gmin i wydano 20 mln franków).

3. 1807 r. Kataster parcelowy. Został dokładnie określony w instrukcji pn. *„Recueil methodique de lois, décrets, règlement instructions et décisions sur le cadastre en France”*. We Francji jest on przedmiotem dumy i zwany jest „prawdziwym kodeksem katastralnym”

(został przetłumaczony na większość języków europejskich). Prace katastralne dzielą się na dwie części: pomiary posiadłości i określenie dochodu posiadłości. Największą trudność w katastrze podatkowym stanowi określenie dochodowości ziemi. Rada municypalna wyznacza komisję złożoną z 10 członków (*classificateurs*) właścicieli gruntów o różnych rodzajach upraw, do dokonania szacunku pod nadzorem administracji. Dla klasyfikacji gruntów komisja dzieli każdy rodzaj uprawy na klasy (nie więcej niż 5) według urodzajności ziemi w gminie. W celu dokładnego określenia granic między klasami komisja wybiera na wzór 2 parcele typowe: lepszego typu (*type supérieur*) i gorszego (*type inférieur*). Potem następuje wyliczenie czystego dochodu z 1 ha. Otrzymany przeciętny dochód z parcel typowych stanowi dochód normalny. Po klasyfikacji parcel (*classement*) powstaje tymczasowa taryfa (*tarif provisoire des évaluations*), czyli tablica z wysokością dochodu z 1 ha ziemi. Nie jest ona traktowana jako ostateczna – następnym etapem jest sprawdzenie. Czysty dochód kilku posiadłości rolnych określa się raz na podstawie rzeczywi-

stych czynszów lub aktów kupna-sprzedaży, drugi raz – według taryfy tymczasowej, po czym oblicza się różnicę. Kataster podatkowy był podstawą do rozkładu podatków wewnątrz gminy, a nie w okręgach państwowych. Stąd uznany został za kataster lokalny. Od 1821 r. rząd francuski pozostawił sobie tylko część pomiarową, szacunkową zaś powierzył władzom lokalnym. W 1827 r. wydano „*Règlement sur les opérations cadastrales*”. W latach 1808-90 kataster przeprowadzono w 35 826 gminach, na 123 mln parcel o pow. 52 mln ha, kosztem 160 mln franków.

Bawaria

W 1807 r. wprowadzono edykt o równomiernym opodatkowaniu wszystkich obywateli proporcjonalnie do powierzchni posiadanej gruntu i dochodu odpowiadającego naturalnym siłom wytwórczym. Wyznaczono komisję z dwiema sekcjami: pomiarów i prowizorycznego katastru. 13 maja 1808 r. rozpoczęto kataster w Bawarii. Za podstawę przyjęto wartość bieżącą posiadłości ziemskich, określoną na zasadzie: szacunku przysięgłych, deklaracji samych właścicieli ziemskich, opinii urzędników, przeciętnych cen roli w ostatnim 20-leciu. Następnie zakładano księgi katastralne. Procedurę kończono sprawdzeniem katastru i określeniem kapitału podatku. Tymi czynnościami kierowały komisje prowincjonalne, zmienione następnie na urzędy powiatowe, będące pod zarządem Ministerstwa Skarbu. Taksatorzy byli wybierani i sprawowali swoje funkcje pod przysięgą, na mocy instrukcji. Tymczasowy kataster w Bawarii przeprowadzono w latach 1808-14 na powierzchni ok. 6 mln ha kosztem 815 tys. florenów. Po jego zakończeniu natychmiast przystąpiono do przeprowadzenia katastru ostatecznego i po wykonaniu pracy w 23 okręgach w końcu 1814 r. przetrwano prace nad katastrem dla poczynienia ulepszeń. Kataster ostateczny wprowadzono w 1828 r.

Badenia

W 1810 r. wprowadzono ustawę o podatku gruntowym, którego przedmiotem był czysty dochód z ziemi, po odliczeniu wszystkich pieniężnych i naturalnych powinności i czynszów. Wobec trudności obliczeń rząd Badenii przyjął za podstawę opodatkowania gruntowego kapitał reprezentowany według przeciętnej ceny ziemi z dwóch

dziesięcioleci: 1780-89 i 1800-09. Księstwo podzielono na okręgi, komisarze z protokolantami objeżdżali gminy, dla których osobno wykonywano klasyfikację gruntów i ustalano cenę dla 1 morgi ziemi każdej klasy. Szacunek trwał do 1815 r. i wywołał liczne skargi. Dopiero w 1852 r. wydano prawo o pomiarach majątków, a w 1858 r. przyjęto projekt nowego katastru wszystkich ziem uprawnych w księstwie Badenii, ze średnią ceną rynkową jako podstawą opodatkowania. Nowemu szacunkowi podlegały tylko ziemie uprawne w księstwie podzielonym na obwody podatkowe i okręgi. Po klasyfikacji gruntów według rodzaju upraw określano wartość podatkową i wysokość obciążenia. Szacunek kapitału podatkowego dla 1 morgi każdej klasy według średniej ceny rynkowej był szacunkiem próbnym i podlegał komisji ministerialnej. Potem wyliczano kapitał podatku i po 2-krotnym sprawdzeniu – stopę podatku. Kataster badenski wszedł w życie w 1877 r., został przeprowadzony dla 620 tys. ha ziemi z ogółu 1 mln ha w całej Badenii kosztem 1,5 mln guldenów.

Prusy

Do 1861 r. naliczano 114 rodzajów podatku rolnego. 25 maja 1861 r. zaprowadzono jeden powszechny podatek gruntowy w formie repartycyjnej (podzielonej), oparty na katastrze przeprowadzonym bardzo szybko, bo w ciągu 3 lat. Po pomiarze gruntów należących do gminy i sporządzeniu planów układano taryfy klasyfikacyjne (*Abschätzungsgeschäft*) osobno dla każdego powiatu (taryfa zawierała do 7 rodzajów upraw i do 8 klas). Objazd powiatu kończył pierwsze sprawdzenie. Po odesłaniu taryfy z materiałami do komisji okręgowej następowało drugie sprawdzenie i poprawienie. Grunty każdego powiatu były dzielone według klas taryfy. Dla każdej gminy układano oddzielny registr szacunkowy (*Artikelvezeichniss*) z opisem każdej działki według klas i rodzaju upraw, spisem i ogólną powierzchnią, będący podstawą rejestru powiatowego i obliczenia przeciętnego czystego dochodu. Po sprawdzeniu i złożeniu raportów do komisji centralnej przy Ministerstwie Skarbu przez naczelników gmin i właścicieli ziemskich registr powiatowy był zatwierdzany. Potem tworzone rejestry okręgowe. Indywidualny podział podatków wewnątrz gminy opierał się na

tych samych zasadach co ogólny, tj. był proporcjonalny do czystego dochodu. W 1864 r. ukończono kataster dla 27,35 mln ha ziemi kosztem 9,6 mln talarów. Kataster pruski uzupełniały 3 instrukcje z 1867, 1877 i 1881 r. Dla ułożenia taryf w Prusach nie trzeba było, jak we Francji, specjalnego obliczania czystego dochodu. Określono tylko, ile należy przyjąć klas, aby wyznaczyć różnicę dochodowości gruntów. Szybkość przeprowadzenia katastru wynikała z małej ilości pomiarów. Wkrótce jednak pojawiły się rażące niedokładności (np. grunt wyceniony w katastrze na sumę 92 talarów sprzedano za 600 talarów).

Rosja

W latach 1843-56 wprowadzano kataster w celu zamiany czynszów pogłównych na podatki gruntowe i przemysłowe. Urzędnicy katastralni dokonywali pomiarów, klasyfikowali ziemię według urodzajności i rodzaju, określali średni urodzaj dla każdej klasy gruntu i po sprawdzeniu układali tabelę przeciętnych urodzajów z 1 *diesiatyny* (1,09 ha) dla każdego gatunku zboża w każdej klasie gruntu. Na tej podstawie ustanawiano ogólną tablicę urodzajów w guberni i posługiwano się nią dla określenia dochodu brutto w ziarnie. Po odliczeniu kosztów produkcji otrzymywano czysty dochód w ziarnie z *diesiatyny*, przeliczany na ruble według przeciętnej ceny rynkowej za ostatnie 14 lat. Podatek przypadający na każdego właściciela rolnego określano przez porównanie kontyngensu gubernialnego (tj. iloczynu podatników i podatku tej klasy, do której zaliczono daną gubernię) z ogólną sumą czystego dochodu gubernialnego. Kataster przeprowadzono w 19 guberniach wewnętrznych na 16 mln *dies.* ziemi. W 1859 r. wprowadzono nowe przepisy o zredukowaniu do minimum operacji szacunku katastralnego dla określenia takich podatków czynszowych, aby były normą dla skapitalizowanej wartości gruntów w razie sprzedaży ich właścicielom na własność. W 1866 r. kataster został zastosowany w 9 guberniach zachodnich.

Literatura:

- M. Bochenek, *Podatek gruntowy*, 1883 r.
- S. Głębiński, *Nauka skarbowości*, 1925 r.
- Encyklopedia podręczna prawa publicznego*, 1926 r.
- Encyklopedia powszechna Ultima Thule*, 1933 r.