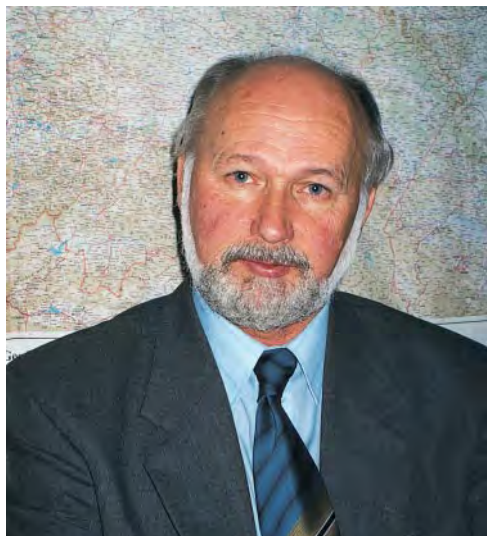


Spotkanie grupy MOLA – Warszawa, 27-28 października

Kataster w Europie



Połączone z warsztatami II plenarne posiedzenie grupy MOLA (The Meeting of Officials on Land Administration) zorganizowane pod koniec października w Warszawie z pewnością nie pozostanie bez echa w środowisku geodezyjnym. Jest ono również dobrym pretekstem do szerszego przedstawienia samej organizacji. O wypowiedź poprosiliśmy Konrada Pirwita, dyrektora Departamentu Katastru Nieruchomości GUGiK i jednocześnie członka Komitetu Zarządzającego grupy MOLA.



Od lewej: wiceminister sprawiedliwości Bohdan Zdziennicki, sekretarz stanu w MSWiA Józef Kalisz, przewodniczący Komitetu Zarządzającego MOLA Helge Onsrud, Guennadi Vinogradov (ECE ONZ) i Konrad Pirwitz. Na pierwszym planie Bożena Lipej (Komitet Zarządzający MOLA)

Kataster gruntów i budynków w Polsce

Pojęcie „kataster” gruntów i budynków w języku legislacyjnym naszego kraju pojawiło się ponownie po 42 latach. Pojęcie to występowało w prawie polskim do 1955 roku. W 1955 roku wydany został w to miejsce dekret o ewidencji gruntów i budynków. U podłoża tej zmiany, jak wielu innych w tym okresie, leżały przesłanki głównie natury politycznej. Kataster był synonimem trwałości pojęcia „własność”, nawiązywał do kultury rzymskiej, później kultury zachodnioeuropejskiej. Historia słowotwórcza pojęcia „katastru” wywodzi się z okresu cesarstwa rzymskiego, a tzw. kataster napoleoński dał początek obecnym katastrum w krajach europejskich (Niemcy, Austria, Holandia, Włochy, Hiszpania, Francja, Dania). Na ziemiach polskich istniały dwa katastry, tzw. kataster pruski (obejmujący obszary byłego zaboru pruskiego i Prusy Wschodnie) oraz kataster austriacki (obejmujący ziemie byłego zaboru austriackiego). Na obszarze ówczesnego Królestwa Kongresowego nie było katastru gruntów. W latach 1920-1939 podjęto prace związane z założeniem jednolitego katastru gruntów na całym obszarze państwa polskiego wykorzystując istniejące katastry – pruski i austriacki. Prace te kontynuowano po zakończeniu drugiej wojny światowej, z tym że pojęcie katastru gruntów począwszy od 1955 roku zastąpione zostało ewidencją gruntów i budynków.

Przełom nastąpił w 1996 roku, gdy zostały przeprowadzone reformy centralnej administracji państwowej. W toku tych przemian utworzony został Główny Urząd Geodezji i Kartografii, a Główny Geodeta Kraju otrzymał szerokie kompetencje, do których należy zaliczyć przede wszystkim rejestrację stanów prawnych i faktycznych, tj. kataster, oraz opracowywanie wytycznych i nadzorowanie powszechnej wyceny nieruchomości.

W niespełna pół roku po ukazaniu się wyżej wymienionej ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej wydane zostało rozporządzenie ministrów gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Rozporządzenie to określiło między innymi rodzaje informacji, jakie będą zawierać zbiory katastralne. Informacje te zostały znacznie wzbogacone w porównaniu ze zbiorami informacji zawartych w dotychczasowej ewidencji gruntów. Podstawową, szczególnie istotną dla wielu użytkowników katastru, zaletą jest to, że kataster ten będzie zawierał informacje o nieruchomościach gruntowych, budynkowych i lokalowych, jak również o budynkach i lokalach stanowiących części składowe nieruchomości.

Docelowo, w miarę realizacji przepisów dotyczących powszechnej wyceny nieruchomości, zbiory danych o nieruchomościach uzupełnione zostaną informacjami o ich wartości. Tego typu informacje wykorzysta w przyszłości resort finansów dla przeprowadzenia reformy podatkowej obejmującej podatek od nieruchomości.

Wprowadzone w Polsce rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące katastru gruntów i budynków w pełni odpowiadają kryteriom, jakie obowiązują w krajach Unii Europejskiej.

Zbieżność ta wyraża się poprzez spełnienie następujących podstawowych zasad:

- kataster gruntów i budynków stanowi podstawę krajowego systemu informacji o terenie,
- kataster prowadzi się w systemie informatycznym,
- komputerowa baza danych została jednoznacznie zdefiniowana poprzez określenie zawartości zbiorów głównych i zbiorów pomocniczych,
- kataster zawiera dane wynikające ze stanów prawnych, jedynie w przypadku braku tych danych przyjmując dane wynikające ze stanów faktycznych,

Zanim powstała MOLA

Zmiany polityczne sprawiły, że po 1989 r. rozwinęła się w Europie międzynarodowa współpraca służb geodezyjnych i kartograficznych. Odbyna się ona w ramach CERCO (Europejskiego Komitetu Szefów Państwowych Służb Geodezyjnych i Kartograficznych). W CERCO, organizacji, której to jesteśmy aktywnym członkiem i której dużo zawdzięczamy (np. włączenie nas do systemu osnów przestrzennych dla Europy – EUREF), jakiś czas istniała również grupa do spraw katastru. W Europie jest jednak duża różnorodność służb geodezyjnych. W niektórych krajach, tak jak w Polsce, Czechach czy Słowacji, służby geodezyjne zajmują się zarówno osnowami geodezyjnymi, opracowaniem map zasadniczych, topograficznych czy tematycznych, jak i katastrum. Jednak mniej więcej połowa państw ma dla katastru nieruchomości oddzielne służby. Zatem zainteresowanie pracami tej grupy wykazywała tylko ograniczona liczba szefów służb geodezyjnych. W związku z tym na generalnym zgromadzeniu CERCO w Helsinkach w 1993 r. zdecydowano, że samo CERCO nie będzie się zajmowało katastrum, a grupa ds. katastru przestanie istnieć (zadeklarowano natomiast poparcie dla takiej grupy poza strukturami CERCO). W tej sytuacji wiele osób zajmujących się sprawami katastru i ksiąg wieczystych zostało „na lodzie”, a istnieje w Europie naturalna potrzeba współpracy w tej dziedzinie. Potrzebę tę dostrzegła również Europejska Komisja Gospodarcza ONZ z siedzibą w Genewie. Uznała ona, że przyszedł czas, aby szefowie służb katastralnych i instytucji odpowiedzialnych za tzw. rejestry prawnego stanu nieruchomości (czyli nasze księgi wieczyste) w Europie znaleźli miejsce spotkań – forum do wymiany poglądów. Od 1993 r. pod egidą Europejskiej Komisji Gospodarczej (Economic Commission for Europe – ECE) zaczęto organizować takie spotkania, warsztaty, na które zapraszano wyższych urzędników zajmujących się sprawami administrowania gruntami. Jednym z pierwszych działań grupy ekspertów między rokiem 1993 a 1996 r., zanim się ona ukończyła, było opracowanie „Wytycznych administrowania gruntami”. Szefem zespołu powołanego przez ONZ do opracowania tych wytycznych był prof. Peter Dale, prezydent Międzynarodowej Federacji Geodetów.

Wytyczne administrowania gruntami

Zgodnie z wytycznymi, administrowanie gruntami „oznacza procesy rejestracji i rozpowszechniania informacji o prawie własności, wartości i sposobie wykorzystania gruntów oraz związanych z nimi zasobów”. Pod tym pojęciem rozumiemy więc nasz kataster (ewidencję gruntów i budynków, czyli geometryczny opis nieruchomości), rejestrację stanów prawnych, scalenie gruntów oraz System Informacji o Terenie.

Wytyczne te to fundamentalna praca przedstawiająca spojrzenie ludzi decydujących o wielu sprawach w ONZ. Są one skierowane do urzędników administracji państwowej wyższego szczebla oraz polityków zajmujących się problematyką zarządzania albo administrowania gruntami, dlatego wszyscy nasi ministrowie powinni je przeczytać. Te wytyczne są wyjątkowo na czasie – zabieramy się przecież do reformowania zarówno administracji państwowej, jak i struktury służby geodezyjnej. W wytycznych są zawarte rekomendacje. Nie zalecają więc one jednego określonego wzoru systemu gospodarowania czy zarządzania, który ma być zastosowany w konkretnym kraju. Miejscowe tradycje, istniejąca już infrastruktura, a także uwarunkowania polityczne czy wreszcie możliwości finansowe decydują o różnych rozwiązaniach, zwłaszcza w krajach, gdzie kataster działa od dziesięcioleci. Paradoksalnie, często łatwiej jest zakładać kataster od zera, tak jak w krajach dawnych republik radzieckich, bo od razu można wejść na najwyż-

szy poziom organizacyjny i technologiczny. Gorzej jest wprowadzać zmiany, kiedy kataster istnieje 150 czy 200 lat. Wytyczne przygotowano głównie z myślą o krajach tzw. okresu przejściowego (transformacji gospodarczej i politycznej), co nie oznacza, że nie ma żadnych zmian w krajach Europy Zachodniej. Zachodzą tam olbrzymie zmiany w zakresie organizacji pracy, na przykład w Holandii – w organizacji katastru. Holandia może być dla nas w tym zakresie pewnym wzorem. Z kolei okazuje się, że w Norwegii (co mnie bardzo zaskoczyło) prace geodezyjne mogą wykonywać ludzie bez uprawnień zawodowych. Planuje się więc tam wprowadzenie zmian wzorem nawet naszego kraju – ludzie wykonujący ten zawód będą musieli mieć odpowiednie przygotowanie zawodowe i certyfikat. Helge Onsrud, przewodniczący Komitetu Zarządzającego MOLA, bardzo zaangażowany w prace organizacji, jest właśnie doradcą rządu Norwegii do ustanowienia nowego prawa geodezyjnego.

Powstanie MOLA

Nastaly czasy, kiedy ludzie swobodnie mogą się spotykać i rozmawiać – to jest naprawdę nowy duch. Obserwuję duże zainteresowanie takimi spotkaniami (dla wymiany doświadczeń, dla prac standaryzacyjnych, dla normalnych koleżeńskich spotkań). Ta naturalna potrzeba stworzenia forum dla ludzi zajmujących się katastem i księgami wieczystymi znalazła wreszcie wyraz w formalnym zorganizowaniu grupy ekspertów ds. administrowania gruntami. Blisko dwa lata temu w Genewie (26-27 lutego 1996 r.), w obecności wielu znakomitych osobistości z ONZ, została powołana grupa MOLA – The Meeting of Officials on Land Administration. Po polsku powiedzielibyśmy: Konferencja Wyższych Urzędników ds. Administrowania Gruntami (dosłownie) lub inaczej (biorąc pod uwagę intencje): Konferencja Ekspertów w Zakresie Katastru i Rejestracji Stanów Prawnych Nieruchomości. Wskład MOLA wchodzi szefowie służb katastralnych (lub ich przedstawiciele) wszystkich krajów-członków Europejskiej Komisji Gospodarczej oraz Amerykanie i Kanadyjczycy. Na spotkaniu genewskim dla sprawnego i codziennego kierowania zespołem 60-70 osób (bo w skład grupy ekspertów wchodzi 55 państw) powołano 11-osobowy Komitet Zarządzający (Steering Committee). Wtedy też doceniono znaczenie naszego kraju oraz aktywność, jaką do tej pory zawsze przejawialiśmy, i w skład tego komitetu wybrano również reprezentanta Polski w mojej skromnej osobie.

Dotychczasowa działalność MOLA

Czym się nasza organizacja zajmuje? Ma podpowiadać Europejskiej Komisji Gospodarczej, jak powinny być rozwiązywane w Europie sprawy zarządzania lub administrowania gruntami. Natomiast ECE poprzez swoje kanały dyplomatyczne przekazuje takie wytyczne, zalecenia rządowi. Mamy robić wszystko, by pomagać rozwojowi gospodarczemu Europy, i to jest cel nadrzędny. Zajmujemy się kwestiami szczegółowymi, ale zawsze musimy przełożyć je na język bardziej ogólny – jak to się przyczyni do rozwoju wolnego rynku i generalnie rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów europejskich (a szczególnie w tym rola katastru i ksiąg wieczystych). Jednym z naszych zadań jest popularyzacja „Wytycznych”. Przetłumaczono je na sześć lub nawet siedem języków, w tym pod moim kierownictwem również na język polski.

Dzielimy się pracami. W Internecie założyliśmy stronę grupy MOLA, gdzie znajdziemy między innymi informacje na temat, co to jest administrowanie gruntami, jakie inicjatywy podejmuje MOLA, kto wchodzi w skład Komitetu Zarządzającego i jak się z tymi osobami skontaktować. Stronę tę przygotowali Słoweńcy [patrz str. 26].

- zakres przedmiotowy katastru obejmuje grunty, budynki i lokale,
- zbiory informacji o gruntach, budynkach i lokalach zawierają dane o ich wartości.

Stworzenie w Polsce nowoczesnego, odpowiadającego europejskim kryteriom katastru da podstawy dla założenia krajowego systemu informacji o terenie. Wprowadzie SIT jest systemem szerszym, jednak główna konstrukcja jego tworzenia powinna bazować na standardach obowiązujących dla systemu katastralnego.

Tworzenie nowoczesnego katastru gruntów i budynków w Polsce dopiero rozpoczęło. W tym zakresie jesteśmy nieco opóźnieni w stosunku do innych krajów europejskich.

W Polsce mamy zapisane na magnetycznych nośnikach informacji dane opisowe o gruntach i formach ich użytkowania. Brak nam jednak danych o budynkach i lokalach.

Dużo jest do zrobienia w zakresie wykonywania powszechnej wyceny nieruchomości. Musimy wspólnie z Ministerstwem Sprawiedliwości uporządkować rejestrację stanów prawnych nieruchomości doprowadzając do powszechnej zgodności danych opodmiotach (własnościach) zawartych w katastrze oraz księgach wieczystych.

Wiele pracy trzeba włożyć w z informatyzowanie części geometrycznej istniejącej w Polsce ewidencji gruntów, tj. stworzenia numerycznej mapy katastralnej.

Do najpilniejszych zadań, jakie należałoby zrealizować w kierunku stworzenia nowoczesnego systemu katastralnego odpowiadającego współczesnym wymogom gospodarki rynkowej integrującej się z Unią Europejską, zaliczam:

1. Określenie i wdrożenie właściwych struktur organizacyjnych państwowej służby geodezyjnej i katastralnej na szczeblu terenowym (województwa i rejonu), a w przyszłości, po reformie podziału administracyjnego państwa – województwa i powiatu.
2. Opracowanie jednoznacznie zdefiniowanej bazy danych dla polskiego systemu katastralnego z ustanowieniem odpowiednich standardów tej bazy oraz wytypowaniem programu narzędziowego (będcz niewielkiej liczby wzajemnie kompatybilnych programów narzędziowych) obsługujących kataster, księgi wieczyste i SIT.
3. Określenie zasad organizacyjnych współpracy oraz przepływu danych między utworzonymi na szczeblu województw i rejonów jednostkami (jak np. wojewódzkie biura geodezji i katastru) a sądami rejonowymi prowadzącymi księgi wieczyste, jednostkami organizacyjnymi GUS-u (np. WUS-y) i innymi jednostkami administracji rządowej i samorządowej, które rejestrują dane o podmiotach i przedmiotach katastralnych.
4. Przeprowadzenie badań związanych z oceną jakości istniejącej ewidencji gruntów w poszczególnych województwach, w wyniku których zostaną wytypowane:
 - a) obszary, na których należy założyć kataster gruntów i budynków z zasady z wykorzystaniem technologii fotogrametrycznych.
 - b) obszary, na których przeprowadzane zostaną prace modernizacyjne dotyczące katastru gruntów i założony zostanie kataster budynków.
5. Określenie przepisów prawnych i technicznych związanych z realizacją powszechnej wyceny nieruchomości jako niezbędnego atrybutu danych katastralnych o gruntach i budynkach.

Reasumując pragnę wyrazić przekonanie, że wymiana doświadczeń w zakresie tworzenia nowoczesnego katastru w krajach grupy MOLA oraz dążenie do standaryzacji określonych pojęć z zakresu katastru pozwoli zarówno Polsce, jak i innym krajom dążyć do udoskonalenia oraz ujednoczenia istniejących systemów katastralnych.

Wystąpienie Głównego Goedety Kraju Józefa Rackiego na konferencji MOLA w Warszawie.

Ewolucja w organizacji rządu oraz pozycja instytucji administrujących gruntami*

Wnioski ogólne

- Większość rządów w Europie dąży do osiągnięcia jak najlepszej organizacji służb państwowych, w tym odpowiedzialnych za administrowanie gruntami.
- Instytucje odpowiedzialne za administrowanie gruntami są w centrum zainteresowania wszystkich szczebli administracji państwowej (kraj, województwo, rejon [powiat], gmina).
- Kwestie dotyczące scentralizowanego/zdecentralizowanego administrowania gruntami, prywatyzacji oraz służb niezależnych stanowią istotną pozycję w bieżącej debacie politycznej w większości państw ECE.
- Jednym z głównych problemów jest finansowanie służb odpowiedzialnych za administrowanie gruntami. Dyskusja dotyczy w głównej mierze opłat i subwencji oraz ich umiejętnego połączenia.
- Współpraca pomiędzy sektorem państwowym a prywatnym postrzegana jest jako jedno z ważniejszych rozwiązań służących do dystrybucji informacji, szybszego i lepszego zaspokajania potrzeb klientów oraz do tworzenia nowych miejsc pracy.

Zalecenia

- Najlepiej gdyby administrowanie gruntami podlegało jednemu organowi władzy koordynującemu politykę gruntową na szczeblu centralnym. Jednocześnie organ ten musi kontrolować administrowanie gruntami na szczeblu lokalnym. Należy w sposób jasny i wyraźny określić rolę oraz zakres obowiązków władz lokalnych, aby doprowadzić do zaspokojenia potrzeb i spełnienia wymogów w zakresie jednolitego ogólnopaństwowego systemu jakości.
 - Warunkiem wstępnym rozwoju systemu, który składają się elementy prawne, instytucjonalne, techniczne i inne, jest ogólnopństwowe porozumienie w sprawie Systemu Administrowania Gruntami. Aby osiągnąć takie porozumienie, należy unikać dyskusji na temat szczegółowych kwestii natury organizacyjno-technicznej.
 - Nowoczesna instytucja odpowiedzialna za administrowanie gruntami musi mieć zagwarantowaną: ■ kontynuację usług; ■ wysoką jakość produktów i usług; ■ bezpieczeństwo danych dotyczących informacji o gruntach; ■ ochronę prawną obywateli przed niesprawiedliwymi decyzjami administracyjnymi.
- Powinny również istnieć wyraźne przepisy dotyczące odpowiedzialności politycznej na szczeblu centralnym oraz regulujące zakres odpowiedzialności organizacji zajmujących się administrowaniem gruntami.
- Jeśli w dziedzinie administrowania gruntami działa kilka organizacji, powinny one dążyć do ustanowienia ścisłej łączności i współpracy w celu zapewnienia skoordynowanego rozwoju. Aby to osiągnąć, cele współpracy pomiędzy tymi organizacjami muszą być wyraźne oraz możliwe do realizacji; to samo dotyczy odpowiednich narzędzi zarządzania oraz, jeśli to możliwe, sprzyjających warunków pracy.
 - Istotna jest również kontrola i ograniczanie poziomu kosztów; ważne jest tu istnienie wyraźnej miary dla oceny odpowiedzialności. Poziom opłat powinien wynikać z politycznie zaakceptowanych zasad oraz opierać się na prognozach długoterminowych.
 - Ewidencja gruntów oraz księgi wieczyste winny zostać zintegrowane w możliwie największym stopniu. Jeśli ewidencja gruntów oraz księgi wieczyste podlegają różnym organizacjom, zaleca się utworzenie zintegrowanej służby informacyjnej danych dotyczących nieruchomości obejmujących własność, użytkowanie i wartość.
 - Reformy dotyczące ewidencji gruntów oraz ksiąg wieczystych przeprowadzane są zarówno w państwach znajdujących się w okresie

* Wnioski i zalecenia z dyskusji przeprowadzonej na konferencji MOLA.



Opracowano też katalog instytucji państwowych odpowiedzialnych za administrowanie gruntami w krajach ECE (Land Administration Inventory in Europe). Pracownicy Ksiąg Wieczystych Jej Królewskiej Mości w Wielkiej Brytanii wykonali to zadanie bardzo solidnie. W pierwszej części opracowania znaleźć można organizację i rządową odpowiedzialność (np. kto zajmuje się sprawami tytułu własności, kto topografią i katastrzem, szacowaniem nieruchomości, a kto użytkowaniem gruntów) oraz odpowiednie adresy kontaktowe. W drugiej części scharakteryzowano istniejące systemy administrowania gruntami. Jest to bardzo użyteczny katalog, który będzie na bieżąco aktualizowany.

Wiele dzieje się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – realizowane są różne programy pilotażowe, wykorzystywana jest pomoc zagraniczna z Banku Światowego, Unii Europejskiej itp. Nasza grupa MOLA zrobiła katalog projektów (fachowa nazwa – „Dokumentacja projektów w zakresie administrowania gruntami”), które realizowane są w całej Europie. I ten katalog, który przygotowali Austriacy, też będziemy aktualizowali, żeby zainteresowani wiedzieli, co dzieje się w Słowenii, a co we Francji.

Kolejne nasze zadanie to podjęcie współpracy z różnymi organizacjami i agencjami, przede wszystkim z:

- Międzynarodową Federacją Geodetów (FIG) – prezydent FIG Peter Dale poprowadził jeden z ważniejszych wykładów na konferencji w Warszawie;
- CERCO – prezydent CERCO Jarmo Ratia był jednym z przewodniczących sesji na naszej konferencji. (Jest on również szefem służby geodezyjnej Finlandii, któremu podlega kataster – występował więc w podwójnej roli);
- Międzynarodową Federacją Właścicieli Nieruchomości (FIABCI);
- Międzynarodową Organizacją Notariuszy (CINDER).

Współpracujemy też z innymi agencjami ONZ, które dotyczą spraw rynku nieruchomości. Chcemy, żeby nie było żadnych kolizji, żebyśmy sprawnie funkcjonowali w jednej ONZ-owskiej rodzinie. ►



przejściowym, jak też w innych państwach. Reformy takie są niezwykle istotne dla każdego państwa.

8. W celu identyfikacji wspólnych cech charakterystycznych ustawodawstwa w zakresie administrowania gruntami w Europie konieczna jest współpraca pomiędzy państwami ECE.

9. Należy zdawać sobie również sprawę z konfliktów spowodowanych realizacją funkcji prawnych i handlowych przez organizację odpowiedzialną za administrowanie gruntami.

10. Utrzymywanie służb odpowiedzialnych za informacje dotyczące gruntów należy do sektora państwowego. Jednakże potrzeba coraz szybszego spełniania wymogów klientów implikuje dobrą współpracę pomiędzy sektorem państwowym a sektorem prywatnym.

11. W przypadku znacznych ograniczeń budżetowych w państwie należącym do ECE należy rozważyć wprowadzenie opłat od użytkowników jako podstawy finansowania służb odpowiedzialnych za administrowanie gruntami.

Działania stojące przed MOLA

Zaleca się: ■ dokonanie analizy finansowania działalności w zakresie administrowania gruntami w państwach ECE; ■ porównanie struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za administrowanie gruntami w państwach ECE; ■ organizację seminariów lub spotkań roboczych, w trakcie których agendy rządowe zajmujące się administrowaniem gruntami oraz ich odpowiedniki z sektora prywatnego mogłyby omawiać i wymieniać swoje doświadczenia; ■ dokonanie analizy rzeczywistych potrzeb w zakresie informacji na temat gruntów oraz odpowiednich służb dla różnych grup użytkowników (właściciele, inwestorzy, instytucje finansowe, urzędy skarbowe, organy planowania itp.). ■



PENTAX®

Specjalna promocja:

14 950 zł

Za tak niską cenę otrzymasz total station o następujących parametrach:

- dokładność pomiaru kąta – 5"
- dokładność pomiaru odległości – 3 mm + 3 ppm
- maksymalny czas pomiaru odległości – 2 s
- 9 wewnętrznych programów kalkulacyjnych

Przyjdź i zobacz



GEOPRYZMAT

Geodezja to nasza pasja

05-090 Raszyn, ul. Mieszka I 49,

tel./fax (0 22) 720-28-44, tel. 0 90 29-78-34

Znaczenie administrowania gruntami dla realizacji celów politycznych*

Wnioski ogólne

1. Rządy na całym świecie dążą do osiągnięcia stabilizacji społecznej oraz zrównoważonych wyników ekonomicznych w swoich krajach.
2. Z uwagi na wzrost liczności społeczeństw w XIX i XX wieku wkład systemów ewidencjonowania gruntów (tzn. księgi wieczyste, ewidencja gruntów oraz szacowanie wartości gruntów) miał istotne znaczenie w pomyślnym kierowaniu rozwojem.
3. Pod koniec XX wieku zmiany polityczne, technologiczne instytucjonalne spowodowały i ułatwiły gwałtowny rozwój oparty na zasadniczej analizie i konieczności rozwoju stabilnych i praktycznych systemów administrowania gruntami.
4. Podstawą w realizacji tych celów jest świadomość na szczeblu centralnym znaczenia gruntów jako najważniejszego dobra społeczno-ekonomicznego.

Zrozumienie wszystkich aspektów zarządzania i administrowania gruntami stanowi jeden z podstawowych obowiązków rządu; w wyniku spotkania roboczego przyjęto następujące zalecenia:

Zalecenia

5. Istnieje szereg kluczowych zagadnień, którymi rządy winny się zająć, jeśli jakość pracy ich służb odpowiedzialnych za administrowanie gruntami ma ulec poprawie. Zagadnienia te przedstawiają się następująco:
 - świadomość znaczenia bezpiecznego prawa własności obywateli, podmiotów gospodarczych i władz państwowych;
 - potrzeba gwarancji i zapisania tego prawa w księgach wieczystych, co przyczyni się do zachowania poufności i ograniczenia sporów;
 - w rezultacie – umożliwienie zapewnienia poufności dla banków i instytucji finansowych, aby mogły one udzielać pożyczek i inwestować, a więc przyczynić się do kapitalizacji i maksymalizacji realnej wartości zaewidencjonowanego gruntu dla obywateli;
 - stworzenie systemów szacowania wartości i użytkowania gruntów, które umożliwią powstanie ujednoczonego systemu ustalania podatku od gruntów, scalania i użytkowania gruntów.
6. Aby osiągnąć ww. cele, rządy winny:
 - stworzyć odpowiednie warunki do tego, aby ustawodawstwo odzwierciedlało potrzeby, kulturę i historię państwa oraz umożliwilo realizację jego pragnień w przyszłości;
 - dopilnować, aby założono efektywne prywatne lub państwowe firmy świadczące usługi w zakresie administrowania gruntami, jednocześnie zachowując kontrolę nad realizacją polityki na szczeblu centralnym;
 - zdać sobie sprawę z tego, że systemy w fazie rozwojowej wymagają wsparcia finansowego, zanim będą one w stanie samodzielnie finansować się;
 - rozpoznać możliwości powstające w wyniku rozwoju prawidłowego administrowania gruntami dla promocji demokracji na szczeblu lokalnym;
 - korzystać z doświadczeń innych państw oraz instytucji w zakresie rozwoju struktur i systemów.

Działania stojące przed MOLA

7. Z uwagi na to, że kraje znajdujące się w okresie przejściowym przechodzą do bardziej znaczących etapów programów reform w zakresie administrowania gruntami, istnieje możliwość podzielenia się doświadczeniami i ponownej analizy celów. MOLA winna wspomagać tenże proces w następujący sposób:

7.1 Idea opracowania i publikacji „Wytucznych administrowania gruntami” (The Land Administration Guidelines) narodziła się w chwili uznania przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ, że należy okazać pomoc państwom znajdującym się w okresie przejściowym w zakresie formułowania prawidłowych i trwałych systemów administrowania gruntami.

* Wnioski i zalecenia z dyskusji przeprowadzonej na konferencji MOLA.

Międzynarodowe konferencje i seminaria

MOLA zajmuje się też organizowaniem konferencji i warsztatów. 3 i 4 marca 1997 r. odbyło się w Genewie międzynarodowe seminarium (z udziałem ponad 70 osób) na temat finansowania projektów w zakresie reformy gospodarowania gruntami, przede wszystkim w krajach tzw. okresu przejściowego. W tym spotkaniu uczestniczyli ci, którzy z pomocy finansowej korzystają, jak również ci, co jej udzielają. Przedyskutowano kwestie usprawnienia procedur formalnych związanych z udzielaniem i korzystaniem z pomocy. Okazuje się, że brak informacji w kraju biorcy powodował wcześniej wiele komplikacji i nieporozumień. Ludzie z zewnątrz nie mogli tego zrozumieć. W Polsce zdarzało się, że o pomocy udzielanej Ministerstwu Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej nie wiedziało Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (i na odwrót), nawet jeśli pomoc ta dotyczyła wspólnych dla tych instytucji spraw. Z drugiej strony oferty pomocy niejasno przedstawiają procedury, jak należy występować i jakie warunki spełniać, aby tę pomoc otrzymać. Ite wszystkie sprawy dyskutowała grupa MOLA.

16 i 17 czerwca 1997 r. odbyły się w Oslo (z udziałem ponad 50 osób) bardzo konkretne warsztaty na temat definiowania i identyfikacji obiektów katastralnych. Jeden z referatów przygotowała na to spotkanie nasza koleżanka Wiesława Bronisz, starszy specjalista w Departamencie Katastru Nieruchomości. Jako efekt warsztatów powstaje odpowiednia dokumentacja. Również naszym zadaniem będzie stworzenie takiego dokumentu po spotkaniu warszawskim.

Spotkanie w Warszawie

Minęły prawie dwa lata od powstania MOLA, trzeba więc było zrobić rzetelne podsumowanie. Ponieważ przyszedł czas na zorganizowanie takiej imprezy w Polsce, więc zwrócono się z tym do mnie jako członka Komitetu Zarządzającego. Za zgodą Głównego Geodety Kraju obiecałem, że zorganizuję to spotkanie, i musiałem słowa dotrzymać. W efekcie w dniach 27-28 października Warszawa gościła II plenarne posiedzenie grupy MOLA połączone warsztatami. Ważność tego spotkania polegała na tym, że w związku z jego podsumowującym charakterem przyjechali sami szefowie służb katastralnych, a nie ich przedstawiciele. Spotkanie zostało zorganizowane przy wydatnej finansowej pomocy Komisji Europejskiej w ramach programu PHARE (był też drobny udział i naszego budżetu – GUGiK). W programie PHARE mieliśmy zaplanowane międzynarodowe seminarium na temat katastru, uznaliśmy więc, że najlepiej będzie spotkać się z szefami służb katastralnych, a przy okazji sprządać kilka wiadomości o Polsce – pokazać się.

Cała konferencja przebiegała bardzo sprawnie. Była wyjątkowa dyscyplina i nie mieliśmy żadnej „wpadki”. Chwalono, że uczestnicy byli na obradach, a nie w bufecie. Cechą charakterystyczną tego spotkania było to, że zaprosiłem do udziału w nim wszystkich geodetów wojewódzkich (na 49 udział wzięło aż 40), bo uważam, że czas najwyższy wciągnąć całą naszą służbę geodezyjną do takiej współpracy. W swoim wystąpieniu podkreśliłem ich ważność w całej służbie geodezyjnej, że bez nich ta służba by nie istniała, a żadna akcja nie mogłaby być zrealizowana..

W sumie w spotkaniu udział wzięło 108 osób z 23 krajów Europy. 40 osób przyjechało z zagranicy, w tym przedstawiciele sekretariatu Komitetu ds. Osiedli Ludzkich, Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ – Guennadi Vinogradov i Banku Światowego – Joseph Goldberg. Rangę spotkania podnosiła obecność przedstawiciela Komisji Europejskiej – Magdaleny Opalki, sekretarza stanu Józefa Kalisza, wiceministra sprawiedliwości Bohdana Zdziennickiego, dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią MRiGŻ Jana Bielańskiego, przewodniczą-

cego ZG SGP Stanisława Kluski oraz przedstawiciele innych polskich organizacji geodetów. Warto wiedzieć, że zaproszenia na spotkanie wysyłali nie Polacy, lecz ONZ. Obrady odbywały się w języku angielskim i tłumaczone były natychmiast na polski, francuski i rosyjski.

Sesja plenarna

Oficjalnego otwarcia imprezy dokonali Helge Onsrud i Józef Kalisz. W pierwszej części spotkania odbyło się plenarne posiedzenie grupy MOLA. Na następne dwa lata wybrany został Komitet Zarządzający (w takim samym składzie jak dotychczas). Podsumowaliśmy nasze działania i z grubsza określiliśmy plany na przyszłość. Wszystkie nasze zamierzenia koncentrują się wokół pobudzenia rynku nieruchomości i popularyzacji związanych z tym „Wytycznych”. W ostatnim punkcie planu pracy [patrz str. 28] zaznaczyliśmy, że czeka nas określenie form działania. Należy sprecyzować, jak wybierać Komitet Zarządzający, żeby zachować zasady demokracji – chcemy utrzymać równowagę pomiędzy Wschodem i Zachodem. Musimy przygotować regulamin pracy, bo grupa powstała ad hoc. Zadania są określone bardzo konkretnie, natomiast trzeba nadać temu jakieś ramy organizacyjne. Trzecie posiedzenie plenarne chcę zorganizować Węgrzy w końcu 1999 r.

Warsztaty

Towarzyszące plenarnemu posiedzeniu warsztaty skoncentrowały się na dwóch tematach. Obydwa są wyjątkowo ważne dla wyższych urzędników. Temat „Udział administrowania gruntami w realizacji polityki państwa” jako pierwszy podjął Peter Dale, który w referacie wprowadzającym mówił o dalszym postępie w gospodarce gruntami na zdrowych zasadach prawnych i ekonomicznych oraz o rynku nieruchomości sprzyjającym realizacji polityki państwa. Mówił też o dostępie do gruntów i mieszkań nawiązując do postanowień światowej konferencji HABITATT II (Istambuł). Podkreślił, że w każdym państwie powinna istnieć integracja danych o własności, wartości i sposobie użytkowania gruntów. Porównał przemiany w Europie do przemian w Afryce, jakie dokonały się w latach 60., kiedy to nastąpił proces dekolonizacji i ruch ziemią. Jiri Sima, prezes czeskiego Urzędu ds. Geodezji, Kartografii i Katastru, opowiedział o przemianach w swoim kraju. Kataster działa tam od 180 lat, ale od 1 stycznia 1993 r. weszło w życie

Publikacja powyższa stanowi więc praktyczny i wieloaspektowy zbiór wskazówek dla rządów w zakresie nie tylko ustanawiania lub przebudowy systemów administrowania gruntami; stanowi ona również nieocenione źródło informacji dla państw zachodnich będących w trakcie restrukturyzacji własnych, już istniejących systemów. MOLA zainteresowana jest jak najszerszym udostępnianiem ww. „Wytycznych”.

7.2 Biorąc pod uwagę znaczenie rynku gruntów dla rozwoju ekonomicznego, istnieje potrzeba wyraźniejszej identyfikacji wskaźników skuteczności i efektywności funkcjonowania rynku gruntów. MOLA zainteresowana jest znalezieniem obiektywnych wskaźników, przy pomocy których można dokonać oceny funkcjonowania rynku gruntów.

7.3 Opracowując proponowany krótki dokument, który podkreśli społeczne i ekonomiczne korzyści prawidłowego administrowania gruntami, MOLA winna rozważyć sposoby i środki, przy pomocy których można obliczyć koszty i korzyści pozwalające na ocenę odpowiednich poziomów inwestowania w zakresie administrowania gruntami.

7.4. Do kwietnia 1998 roku powinien zostać zakończony projekt badawczy finansowany przez program EU ACE zatytułowany „Rozwój rynków gruntów w Europie Środkowowschodniej” (The Development of Land Markets in Central and Eastern Europe). Zespół zajmujący się projektem pragnie omówić jego rezultaty z MOLA oraz zastanowić się, jak mogą one zostać upowszechnione i rozszerzone. MOLA zainteresowana jest zapoznaniem się z powyższymi rezultatami oraz zastanowieniem się nad ich implikacjami dla programu prac MOLA.

7.5 Administrowanie gruntami zarówno wpływa, jak i zależy od pracy różnych resortów. Proces podejmowania decyzji jest w związku z powyższym złożony, co wpływa na prawo własności, szacowanie wartości i użytkowanie gruntów. MOLA zainteresowana jest zbadaniem powiązań oraz wzajemnych zależności pomiędzy różnymi posiadaczami w procesie zarządzania gruntami oraz pomocą dla rządów polegającą na opracowaniu bardziej zintegrowanego podejścia do polityki w odniesieniu do gruntów oraz wdrażania tejże polityki.

7.6. Przekonano się, że usprawnienia w zakresie administrowania gruntami hamowane są często przez rywalizację między różnymi instytucjami. Wiele państw zdołało przezwyciężyć te praktyki poprzez reorganizację lub rozsądne wykorzystanie informatyki do wspólnego korzystania z danych oraz poprzez zapobieganie wykonywaniu tych samych zadań. MOLA zainteresowana jest opisaniem tych działań oraz sporządzeniem na temat raportu w czasie następnego spotkania roboczego. ■

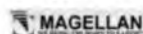
Odbiorniki GPS



TOPCON TURBO-SII

- ◆ ręczny dwuczęstotliwościowy odbiornik geodezyjny
- ◆ dokładność 0,5cm+1ppm
- ◆ możliwość współpracy z odbiornikami innych firm

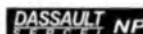
PROMOCJA
26 300 zł+VAT



ProMark X-CM

- ◆ ręczny jednoczęstotliwościowy, 10 kanałowy odbiornik GPS
- ◆ dokładność 1,5cm + 3ppm
- ◆ możliwość współpracy z odbiornikami innych firm

19 900 zł+VAT



KART system

- ◆ pomiary w czasie rzeczywistym
- ◆ dokładność - 3cm.
- ◆ zasięg 15km



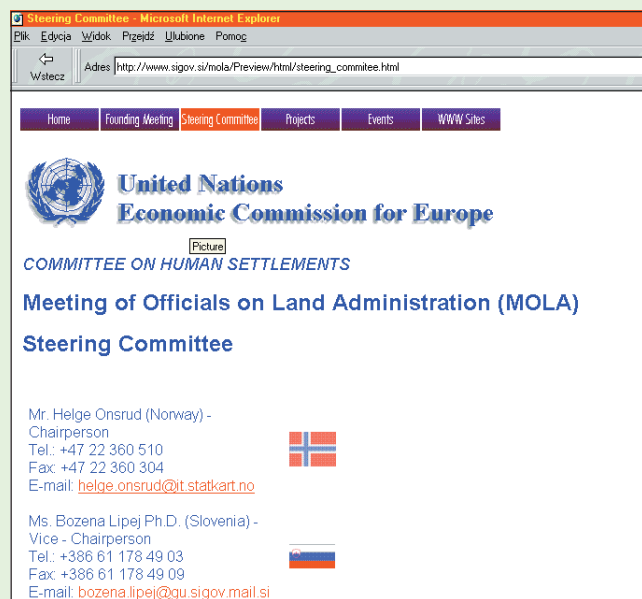
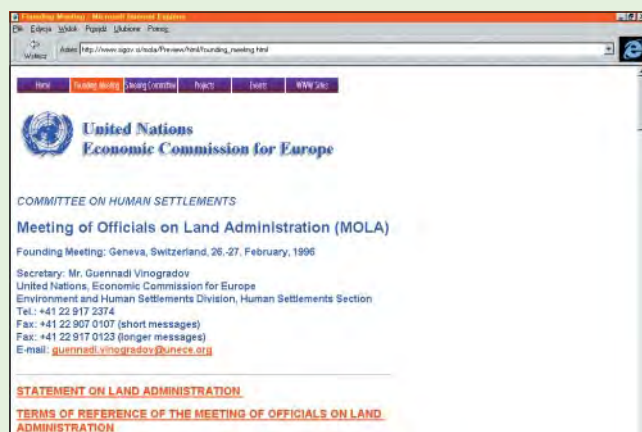
Oferujemy odbiorniki:

- ◆ geodezyjne
- ◆ topograficzne
- ◆ nawigacyjne

T.P.I. sp. z o.o.

01-229 WARSZAWA, ul. Wolska 69
tel/fax: (0-22) 632 91 40
http://www.atm.com.pl/~tpi
GSM 0-602 308030, 0-602 218504

Serwis gwarancyjny i pogwarancyjny, pełne szkolenie, sprzedaż ratalna

Strona internetowa MOLA
<http://www.sigov.si/mola/>


Bozena Lipej ze Słowenii prezentuje stronę internetową MOLA (patrz obok)

nowe prawo w zakresie katastru. Jiri Sima wskazał drogę do osiągnięcia optymalnego, jego zdaniem, sy stemu rejestracji nieruchomości poprzez połączenie katastru prawnego i ewidencji gruntów. W Czechach jedna służba katastralna prowadzi cały kataster – prawny i fizyczny (podobnie jest w Holandii, na Węgrzech i Słowacji). Do przeprowadzenia takich zmian potrzebna jest jednak odwaga polityczna.

Prof. Hopfer omówił w swoim wystąpieniu istniejące w Polsce relacje państwo-rząd-administracja. Oceniał, że wymagają one jeszcze wiele pracy, aby spełniały wymagania gospodarki rynkowej. Zadał też pytanie o konieczność i potrzebę pełnej synchronizacji polskich relacji z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej. „Ewolucja organizacji rządowych i pozycja instytucji administrujących gruntami” to temat kolejnej sesji. J.W.J. Besemer, przewodniczący Rady Nadzorczej Agencji ds. Katastru i Rejestrów Publicznych Holandii, w referacie wprowadzającym zauważył, że jedną z przyczyn kryzysu w krajach Zachodu była niesprawna administracja. Należy więc przekazywać niektóre jej zadania do niezależnych agencji lub sektorowi prywatnemu. W latach 90. powstała w Holandii Agencja ds. Katastru. Jest ona niezależna. Minister nadzoruje tylko ciągłość istnienia służby, jakoś świadczonych usług oraz opłaty. Perspektywicznie ustalane są warunki działania Agencji, która z założenia jest niedochodowa (ale też państwo nic do niej nie dokłada). Agencja ma dziś jeden „problem” – musi zredukować ceny usług i produktów, żeby zbilansować budżet! Zalet jest więcej: niezależne finanse, samodzielna polityka pracownicza, dobre zarobki i świetne wyposażenie.

Plan prac MOLA na lata 1998-1999

1. Spotkania

- (a) Należy organizować średnio dwa spotkania robocze rocznie, w tym spotkania mające na celu kontynuację prac z przedstawicielami UE, Banku Światowego, UNDP, jak też z innymi ofiarodawcami i pożyczkodawcami na temat doświadczeń i instrukcji w zakresie pomocy bezwrotnej dla państw znajdujących się w okresie przejściowym.
- (b) Należy zorganizować w terminie do końca 1999 roku w powiązaniu ze spotkaniem roboczym – trzecie Zgromadzenie Generalne MOLA (...).

2. Instrukcje

- (c) Należy opracować i opublikować strategię działania (...) podkreślającą korzyści społeczno-ekonomiczne, w tym znaczenie prawidłowego administrowania gruntami dla funkcjonowania rynku gruntów.
- (d) Należy podjąć i opublikować opracowanie na temat obecnej sytuacji dotyczącej dystrybucji własności gruntów w państwach członkowskich ECE (the UN Economic Commission for Europe – Europejska Komisja Gospodarcza ONZ), jak również na temat ustawodawstwa i działań praktycznych w zakresie restrykcji/ograniczeń w nabywaniu nieruchomości, a w szczególności – gruntów rolnych.
- (e) Należy opracować i opublikować strategię działania (...) dotyczącą rozwiązań rynkowych w zakresie administrowania gruntami.

3. Gromadzenie i dystrybucja informacji

- (f) Należy sformułować strategię komunikacji z różnymi organami i grupami, które winny zostać poinformowane przez MOLA o prowadzonej przez nią działalności, jednakże nie likwidując strony MOLA w Internecie oraz nie zaprzestając wydawania biuletynów.
- (g) Należy nadal wydawać opracowany przez MOLA „Wykaz instytucji zajmujących się administrowaniem gruntami” oraz „Wykaz projektów w zakresie administrowania gruntami”, jak też ich aktualizację.
- (h) Należy gromadzić i publikować odpowiednie informacje na temat najważniejszych cech charakterystycznych ustawodawstwa w zakresie administrowania gruntami w państwach członkowskich ECE.

4. Współpraca z rządami i innymi organami

- (i) Należy przyczynić się do sformułowania strategii Unii Europejskiej w zakresie informacji przestrzennej, w części dotyczącej informacji na temat gruntów (patrz: dokument GI 2000)
- (j) Należy podjąć odpowiednie ustalenia w zakresie kontynuacji współpracy z CERCO, FIG, FIABCI i CINDER oraz nawiązać kontakty z innymi stosownymi organizacjami rządowymi i pozarządowymi.
- (k) Należy skontaktować się ze wszystkimi państwami członkowskimi ECE w ustalonej formie pisemnej w celu poinformowania tych państw o planie prac MOLA. Należy też zwrócić się z pytaniem o ich gotowość i zainteresowanie udzieleniem MOLA pomocy w postaci zapewnienia specjalistów do podejmowania misji eksperckich i udziału w pracach specjalnych Zespołów Zadaniowych (Task Forces).
- (l) Należy kontynuować współpracę z Grupą Doradczą ds. Nieruchomości przy Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (the ECE Real Estate Advisory Group) w celu zapewnienia jednolitych działań ze strony ECE w zakresie nieruchomości.
- (m) Należy podjąć odpowiednie działania prowadzące do harmonizacji administrowania gruntami.

5. Finansowanie MOLA oraz sprawy różne

- (n) Należy wyjaśnić i przedsięwziąć odpowiednie kroki w celu finansowania działalności MOLA, szczególnie w zakresie krótkoterwiałych misji mających na celu dostarczenie pomocy państwu znajdującym się w okresie przejściowym, w zakresie druku publikacji służących wzmocnieniu wsparcia z sekretariatu ECE oraz zawierania kontraktów z konsultantami na opracowywanie wersji projektowych instrukcji itp.
- (o) Wersja projektowa wewnętrznych warunków funkcjonowania MOLA, w tym zasad wyboru Grupy Sterującej, zostanie zaakceptowana na następnym Zgromadzeniu Generalnym MOLA. ■

Główny Geodeta Kraju Józef Racki w swoim wystąpieniu „Kataster gruntów i budynków w Polsce” [patrz str. 20-21] wskazał między innymi najpilniejsze zadania na drodze do stworzenia nowoczesnego systemu katastralnego w Polsce.

Valerie Alakoz, pierwszy zastępca przewodniczącego Państwowego Komitetu Federacji Rosyjskiej ds. Zasobu Gruntów i Zarządzania Gruntami, zreferował ewolucję organizacji rządowych i instytucji administrowania gruntami w Federacji Rosyjskiej.

Bernard Bour, przewodniczący Europejskiej Rady Geodetów Uprawnionych (The Council of European Geodetic Surveyors), omówił współdziałanie sektorów publicznego i prywatnego w zakresie geodezji. Na podstawie badań i raportów Europejskiej Rady Geodetów scharakteryzował działalność zawodową geodetów w Europie Zachodniej (uwzględniając 17 krajów, z rozbiem działalności geodezyjnej na 25 asortymentów). Dowiedzieliśmy się, w jakich asortymentach działa sektor państwowy, w jakich prywatny, a gdzie mieszany. Drogim motywem tego wystąpienia były rezultaty studiów porównawczych w poszczególnych krajach w zakresie: ram prawnych dla pojęcia nieruchomości, metod przenoszenia praw do nieruchomości, fizycznych metod określania nieruchomości, ram prawnych dla działalności geodetów, przygotowania zawodowego i najpilniejszych wymaganych zmian w prawie i metodach nauczania.

Po referatach wprowadzających odbyła się ożywiona dyskusja, która znalazła swoje odbicie w zaleceniach i wnioskach przyjętych na zakończenie obrad [temat drugi – str. 22-23, temat pierwszy – str. 24-25].

Kilka słów na zakończenie

Organizatorem spotkania był Departament Katastru Nieruchomości GUGiK w konsultacji z sekretariatem Komitetu ds. Osiedli Ludzkich ECE w Genewie. Program konferencji został opracowany wspólnie przez stronę polską (z wybitnym udziałem dyrektora generalnego GUGiK Tadeusza Kościuka), Europejską Komisję Gospodarczą oraz Komitet Zarządzający MOLA. Otrzymaliśmy hojne wsparcie programu PHARE.

Dzięki temu możliwe było nie tylko zadbanie o merytoryczną stronę konferencji, odpowiednią oprawę, ale również drobiazgi, długopisy, materiały konferencyjne. Miłym urozmaicheniem spotkania był uroczysty obiad w Sali Balowej Zamku Warszawskiego, na który pod koniec pierwszego dnia obrad zaprosiliśmy wszystkich uczestników. Zalany światłem jupiterów dziedziniec zamkowy czekał na naszych gości wysiadających z autokarów u stóp Wieży Zegarowej. Za chwilę witaliśmy ich już z prezesem Józefem Rackim w Sali Balowej. W czasie obiadu wystąpił Józef Racki, a ja opowiedziałem gościom o historii zamku. Helge Onsrud podziękował w imieniu zaproszonych za wspaniałe przyjęcie. Wieczór zakończył spacer po Starym Mieście.

Konferencja była wyjątkowo na czasie, przed kolejnymi zmianami, jakie nas czekają (funkcjonowanie państwa, nowy podział administracyjny). Po spotkaniu otrzymaliśmy masę podziękowań od uczestników, co było dla nas bardzo miłe. Pokazaliśmy Polskę wzbudzając podziw innych krajów. Istnieje w Europie konieczność wymiany doświadczeń, standaryzacji i ta konferencja stanowiła nasz wkład na rzecz integracji europejskiej. Pamiętajmy, że wiele jest problemów wspólnych, bo wspólna jest Europa.

Zdjęcia: Katarzyna Pakuła-Kwiecińska