

Przedstawiamy artykuł Jana Koniecznego, eksperta ONZ i Unii Europejskiej ds. katastru, zawierający m.in. wnioski raportu profesora Theo Bogaerts z badań nad możliwościami modernizacji systemu katastralnego w naszym kraju. Kiedy referat o podobnej treści został wygłoszony w ub.r. na konferencji katastralnej w Kaliszu, opinia profesora Bogaersta spotkała się głosami krytycznymi [patrz. GEODETA 10/96]. Dziś poddajemy ją ocenie czytelników.

Wykorzystać szansę

JAN J. KONIECZNY

Warunkiem stawianym krajom Europy Środkowej ubiegającym się o przystąpienie do Unii Europejskiej jest dostosowanie struktur gospodarczych tych krajów do struktur i regulacji prawnych obowiązujących w krajach zrzeszonych w Unii. Od kilku lat podejmowane są inicjatywy kompetentnych gremiów Unii Europejskiej, a także Europejskiej Komisji Ekonomicznej Narodów Zjednoczonych (ECE), zmierzające do udzielania Polsce pomocy merytorycznej i finansowej w procesie dostosowania gospodarki ziemi do zasad obowiązujących w krajach Unii.

W roku 1993 Europejska Komisja Ekonomiczna Narodów Zjednoczonych podjęła inicjatywę restrukturyzacji gospodarki ziemią, szczególnie w krajach Europy Środkowej przystępujących do procesu dostosowawczego do struktur Unii Europejskiej. Na seminarium zorganizowanym w Kopenhadze z udziałem przedstawicieli zainteresowanych krajów Europy Środkowej i Unii Europejskiej wytyczone zostały główne kierunki reform w zakresie: własności nieruchomości, rejestrów nieruchomości i ksiąg wieczystych oraz katastru jako systemu gromadzącego w bazach danych informacje dotyczące wyżej wymienionych zagadnień. Wytyczne specyfikują czynniki, które muszą być brane pod uwagę przy tworzeniu podstaw prawnych, struktur organizacyjnych, baz danych oraz map, a także wskazują mechanizmy finansowania przedsięwzięć zmieniających do utworzenia trwałych systemów zarządzania ziemią w formie systemów katastralnych. Ustalono, że koszty tworzenia nowych systemów zarządzania ziemią w krajach Europy Środkowej będą wynosiły wiele milionów dolarów i że proces ten będzie trwał 5-10 lat. W seminarium tym uczestniczyły m.in. Węgry, Chorwacja, Litwa, Rumunia, Czechy i Słowacja. W dokumentach oficjalnych Europejskiej Komisji Ekonomicznej Narodów Zjednoczonych brak jest danych o udziale przedstawicieli Polski.

Wpraktyce system administracji ziemią lub nieruchomością skupia w sobie szereg różnych obiektów, z czego nieruchomości gruntowe są najbardziej rozpowszechnione. W wielu krajach oprócz nieruchomości gruntowych wyróżnia się nieruchomości budynkowe i lokalowe. Bazy danych, zawierające informacje i dane dotyczące różnych typów nieruchomości, zróżnicowane pod względem funkcjonalnym, nazywane są **systemami katastralnymi**. Niezawodny system zarządzania nieruchomościami powinien: ■ gwarantować własność i obrót nieruchomo-

ści; ■ wspomagać opodatkowanie nieruchomości; ■ gwarantować bezpieczeństwo kredytowania hipotecznego; ■ stymulować rozwój i monitorowanie rynku ziemi; ■ redukować spory o prawa do nieruchomości; ■ ułatwiać scalenia; ■ poprawiać jakość planowania urbanistycznego i rozwoju infrastruktury; ■ generować dane statystyczne.

Bazy danych tak rozumianego systemu katastralnego gromadzą informacje: ■ geometryczne, ■ adresowe nieruchomości; ■ o sposobie użytkowania; ■ o stanie prawnym nieruchomości; ■ dotyczące konstrukcji budynków i lokali; ■ o ludności, ■ o wartości nieruchomości.

Dane zawarte w takim systemie katastralnym wykorzystywane są do wspierania prywatnych transakcji dotyczących nieruchomości, rynku ziemi oraz różnych rodzajów działalności gospodarczej.

Słaba aktywność przedstawicieli Polski w różnorodnych inicjatywach Unii Europejskiej i Europejskiej Komisji Ekonomicznej Narodów Zjednoczonych powoduje, że Polska nie korzysta w należyтым stopniu z bezzwrotnej pomocy finansowej Unii Europejskiej, która na cele restrukturyzacji katastru w Polsce, na samą tylko stronę organizacyjną utworzenia systemu katastru, skłonna jest przeznaczyć do roku 2000 określone środki finansowe. Na przełomie roku 1995/96 przebywał w Polsce prof. dr Theo Bogaerts z kilkumiesięczną misją w celu zbadania możliwości modernizacji systemu katastralnego w naszym kraju. W wyniku tej wizyty powstał bardzo interesujący, wielostronicowy raport wskazujący możliwości i sposoby modernizacji systemu katastru w Polsce. Konkluzje i rekomendacje zawarte w raporcie prof. Bogaerts z tytułowanym *Strategic review study of the cadastral system in Poland* przedstawione zostały w 15 punktach:

Zważywszy na trudne warunki, w jakich władze polskie działają i w jakich tworzyć będą polski system katastralny, konsultant – prof. Bogaerts jest pełen uznania i wysoko ocenia dotychczasowe polskie osiągnięcia w tym zakresie. Mając to na uwadze pozwala sobie poczynić następujące spostrzeżenia:

1. Struktury organizacyjne tego, co nazywa się obecnie polskim systemem katastralnym, są zbyt kompleksowe. Okoliczności te powodują, że system ten jest niepotrzebnie zbyt kosztowny, nieporęczny i bardzo powolny. Słabe punkty tego systemu to:

- podwójne i nakładające się rejestracje nieruchomości w księgach wieczystych i w ewidencji gruntów i budynków;
- podwójna rejestracja prawna w notariacie i w sądach;

– rozdział odpowiedzialności pomiędzy Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej;

– zbyt duża swoboda województw w realizacji własnych planów.

2. Przepisy prawne dotyczące czynności katastralnych są zbyt skomplikowane, zawierają bardzo dużo regulacji zbyt szczegółowych (drobiazgowych) i nie są przystosowane do wykorzystania nowoczesnych technologii komputerowych.

3. Budżet państwowy na cele katastralne stanowi łącznie znaczące kwoty w skali rocznej. Rozdrobnienie wskaźki tych środków na szereg pomniejszych jednostek powoduje następujące mankamenty:

– daje zbyt dużą swobodę realizacji różnych rozbieżnych planów,

– nie są możliwe znaczące inwestycje sprzętowe w procesy automatyzacji i fotogrametrii,

– nie jest możliwe uruchomienie procedur przetargowych Unii Europejskiej, obejmujących system katastralny w Polsce jako całość.

4. System katastralny jest finansowany głównie ze środków budżetowych. Odtwarzanie nakładów wydatkowanych na system katastralny jest zbyt niskie.

5. Nie istnieje dobry przykład bazy danych dla polskiego systemu katastralnego. W odniesieniu do rejestru komputerowego ksiąg wieczystych wprowadzenia oprogramowania FENIX nie można uznać za sukces. Automatyzacja rejestrów ewidencji gruntów i budynków została wprowadzona bez ustanowienia odpowiednich standardów właściwej bazy danych. Automatyzacja (komputeryzacja) procesu oprogramowania map katastralnych prawie w ogóle nie istnieje. W tych województwach, w których odbywa się opracowanie map numerycznych, stosowane są z reguły lokalne rozwiązania programowe.

6. Jakość danych zgromadzonych w rejestrach ewidencji gruntów i budynków jest za niska. Występuje zbyt wiele różnic w stosunku do treści zawartej w księgach wieczystych. Zdaniem ekspertów jedynie 40% map katastralnych w Polsce spełnia warunki stawiane takim mapom.

7. Jakość danych zgromadzonych w księgach wieczystych jest także niska. System ksiąg wieczystych nie jest kompletny i wykazuje różnice w stosunku do rejestrów ewidencji gruntów i budynków. Ponadto jest to system spowalniający dokumentowanie własności. W terenach zurbanizowanych występuje długa lista oczekujących na wpis do księgi wieczystej.

8. Wielkoskalowa mapa topograficzna (zasadnicza) w terenach zurbanizowanych zawiera za dużo szczegółów. Zamiana jej treści na graficzną bazę danych utrzymywaną w bieżącej aktualności jest za kosztowna.

9. Reprywatyzacja gruntów i nieruchomości jest procesem bardzo powolnym. Po części powodem tego jest niska jakość danych zawartych w księgach wieczystych.

10. Niemożność sprzedaży terenów rolnych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa osobom prywatnym po części zależy od słabej sprawności działania systemu katastralnego w Polsce. Dzierżawy krótkookresowe nie są objęte prawem o obrocie nieruchomościami i w związku z tym nie mogą być rejestrowane w księgach wieczystych.

11. Rynek obrotu ziemią oraz system rejestracji prawnej tego obrotu jest w Polsce poważnie nadwężony ze względu na zbyt długi czas oczekiwania na wpis do księgi wieczystej.

12. System ksiąg wieczystych w Polsce jest systemem pozytywnym. Oznacza to, że rząd polski gwarantuje prawo własności. Niekompletność i niepełna poprawność tego systemu może jednakże stać się przyczyną poważnego niebezpieczeństwa, uzasadnionych roszczeń w stosunku do rządu. Istnieją już bowiem przypadki osób, które sprzedały daną nieruchomość więcej niż jeden raz, względnie uzyskały więcej niż jeden wpis do księgi wieczystej na tę samą nieruchomość.

13. Dla ustanowienia nowego podatku od nieruchomości należy utworzyć rejestr budynków, a także należy określić wartość gruntów i nieruchomości. Jest to ogromne zadanie, które musi być wykonane przed 2001 rokiem.

14. Proces scaleń postępuje w Polsce zbyt wolno. Projekty scalieniowe są zbyt małe. Powoduje to niepewność przy zakładaniu katastru dla projektów scalieniowych. Ustawa z roku 1982 o scalaniu gruntów, modyfikowana w 1989 r., jest niewystarczająca do przeprowadzenia projektów scalieniowych w obecnych, zmienionych warunkach politycznych i ekonomicznych.

15. Centralna rejestracja (zasób państwowy) infrastruktury urządzeń podziemnych na wielkoskalowej mapie podstawowej (mapie zasadniczej) stanowi system unikalny w skali światowej. Nadmierna kompleksowość takiego systemu i gigantyczna liczba danych będą stwarzały duże problemy w przyszłości.

Profesor Bogaerts zawarł także w swoim raporcie wiele propozycji konstruktywnych, które poparte są odpowiednimi kwotami, na łączną sumę 35 milionów ECU. Z tego obecnie wykorzystywane jest 5 milionów ECU na wykonanie kolorowych zdjęć lotni-

czych w skali 1:26 000 dla obszaru całego kraju oraz zdjęć w skali 1:5 000 dla wybranych 16 miast polskich, a także na modernizację SIT. Ponadto kwota 1 miliona ECU wykorzystywana jest aktualnie w trzech projektach pilotażowych dotyczących modernizacji katastru w gminie Słupno, projektu scalieniowego oraz projektu dotyczącego rynku ziemi. Pozostałe 29 milionów ECU może być wykorzystane do roku 2000 pod warunkiem rozpoczęcia prac nad stworzeniem systemu katastralnego w Polsce. Podstawą systemów katastralnych w Europie Zachodniej (krajach Unii Europejskiej) zawsze był kataster fiskalny jako główny rdzeń katastralny. Kataster ten rozumiany jest jako system baz danych zawierających informacje o: ■ przedmiocie opodatkowania (grunty, budynki, lokale), ■ podatniku, ■ wartości nieruchomości.

Swoją podróż studialną po Polsce, na zlecenie Unii Europejskiej, rozpoczął prof. Bogaerts jesienią 1995 roku, od wizyt i rozmów w czterech resortach zainteresowanych potencjalnie modernizacją katastru w Polsce: finansów, sprawiedliwości, rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz gospodarki przestrzennej i budownictwa. Resorty te otrzymały także kopie raportu prof. Bogaerts

Ponadto prof. Bogaerts spotykał się z gronem polskich specjalistów w sprawach dotyczących katastru, a także odbył podróż po Polsce, odwiedzając terenowe ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, wydziały ksiąg wieczystych sądów rejonowych oraz miejsca eksperymentów zakładania Systemów Informacji o Terenie, m.in. w Pabianicach i Zgierzu. W wyniku jego ustaleń w raporcie końcowym znalazły się kwoty wydatkowane w poszczególnych resortach w skali rocznej na gromadzenie danych, restrukturyzację ksiąg wieczystych i pomiary, które mogą być kojarzone z katastem wielofunkcyjnym. Zdaniem autora raportu, wystarczy wszyskie te środki przeznaczyć na skoordynowane działania zmierzające do utworzenia katastru w Polsce, a pozytywny efekt mógłby być osiągnięty w stosunkowo krótkim czasie. Żeby jednak osiągnąć pełne porozumienie w tej kwestii, potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna zainteresowanych resortów, a także wola łączenia środków rządowych i samorządowych z przeznaczeniem służenia jednemu, wspólnemu celowi, utworzenia **powszechnego** zasobu informacji i danych, którym zainteresowane są w równym stopniu ogniwa rządowe, jednostki samorządowe i prywatni właściciele nieruchomości.

Według prof. Bogaerts, w rocznych budżetach resortów zainteresowanych katastem przeznaczonych jest na ten cel więcej niż 100 milionów nowych złotych, co stanowi równowartość około 30 milionów ECU. Profesor Bogaerts stwierdza przy tym, że nakłady te, w skali rocznej, nie są wprawdzie wystarczające dla pełnej modernizacji polskiego katastru, ale jest to kwota w każdym razie znacząca. Sugeruje on także możliwość zaangażowania dodatkowych środków finansowych PHARE z przeznaczeniem na: poprawę organizacji i modernizacji systemu katastralnego w Polsce oraz eliminację słabych punktów obecnego systemu, w szczególności zbędnej redundancji tej samej, w dużym stopniu nieaktualnej, informacji.

Jak już wcześniej wspomniano, prof. Bogaerts widzi dalszą realistyczną możliwość pomocy ze strony Unii Europejskiej w wysokości 29 milionów ECU w okresie 1996-2000. Środki te, gdyby nie udało się utworzyć jednolitego systemu katastru w Polsce, mogłyby być rozdysponowane, według jego sugestii, na tworzenie baz danych katastralnych w zainteresowanych resortach w poniżej przedstawiony sposób.

4 MECU na tworzenie jednolitego systemu katastralnego, w tym na:

- pomoc techniczną i organizacyjną w konstruowaniu podstaw prawnych katastru oraz przeprowadzenie analizy opłacalności ekonomicznej przedsięwzięcia (cost/benefit analysis)

- utworzenie systemu zarządzania danymi katastralnymi itp.

Cel: wzmocnienie polskiego systemu katastralnego

6 MECU dla Ministerstwa Sprawiedliwości na:

- skompletowanie i utworzenie numerycznych zbiorów ksiąg wieczystych,

- założenie w 286 sądach rejonowych lokalnych sieci komputerowych (LAN),

- utworzenie systemu zarządzania w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Cele: rozwinięcie rynku ziemi i nieruchomości, usprawnienie systemu ksiąg wieczystych i usprawnienie procesu reprivatyzacji.

7 MECU dla Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (obecnie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji) i wybranych województw na:

- usprawnienie części opisowej rejestru ewidencji gruntów i budynków, tj. założenie lokalnych baz danych i sieci komputerowych w urzędach rejonowych;

- utworzenie systemu zarządzania;

- usprawnienie tworzenia map katastralnych, w tym pozyskiwania danych i opracowywania map numerycznych;

- usprawnienie opracowania wielkoskalowych map topograficznych jako map podstawowych;

- utworzenie rejestru budynków i lokali.

Cele: usprawnienie procesu prywatyzacji i reprivatyzacji, usprawnienie katastru urbanistycznego, wspomaganie rynku ziemi i nieruchomości, wspomaganie nowego systemu podatku od nieruchomości, wspomaganie systemu zarządzania infrastrukturą urządzeń podziemnych, wspomaganie samorządowych systemów informacyjnych.

6 MECU dla Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i wybranych województw na:

- usprawnienie części opisowej rejestru ewidencji gruntów i budynków dla terenów rolnych, tj. założenie lokalnych baz danych i sieci komputerowych w urzędach rejonowych;

- usprawnienie tworzenia map katastralnych, w tym pozyskiwania danych i opracowywania map numerycznych;

- utworzenie systemu zarządzania.

Cele: usprawnienie procesu prywatyzacji terenów rolnych, usprawnienie procesu scaleń, usprawnienie katastru rolnego, usprawnienie procesu rekultywacji i ochrony środowiska.

6 MECU dla Ministerstwa Finansów na:

- utworzenie katastru fiskalnego w związku z wprowadzeniem nowego podatku od nieruchomości (organizacja, legislacja, finansowanie);

- wprowadzenie podatku od nieruchomości.

Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowe „GeoserV”

ul. Korotyńskiego 5, 02-121 Warszawa, tel. 22-20-64, faks 22-81-60

Oddział w Łodzi: ul. Solna 14, tel. 32-62-87

Jest przedstawicielem na Polskę firmy SOLA (Austria)

Reprezentuje wspólnie z PHZ „LABIMEX” interesy MOM Budapest

Produkuje:

- węgielnice;
- tyczki składane i tyczki teleskopowe;
- lustra dalmiercze;
- nanośniki szczegółów i inny drobny sprzęt.

Oferuje:

- niwelatory i teodolito-niwelatory firmy MOM Budapest;
- ruletki firmy SOLA i w pełni izolowane ruletki MEYWALD;
- toromierze firmy SOLA;
- kopiarki firmy REGMA i materiały eksploatacyjne, serwis;
- używane nasadki dalmiercze i stacje dalmiercze różnych firm.



Prowadzi komisową sprzedaż sprzętu geodezyjnego

Posiada szeroką gamę spodarek i adapterów do sprzętu geodezyjnego produkcji MOM Budapest

Cel: wprowadzenie nowego systemu podatku od nieruchomości w Polsce w 2001 roku.

Według prof. Bogaerts kwoty przewidywane dla Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Finansów będą realizowane tylko wtedy, gdy zakresy obowiązków katastralnych nie zostaną przejęte przez nowo utworzone struktury katastralne. W sytuacji, w której poszczególne częściowe zakresy katastralne zostaną przejęte przez jeden ogólnokrajowy system katastralny, środki finansowe proponowane dla tych resortów zostaną przetransferowane do systemu katastralnego. Jako pierwszy krok na drodze utworzenia powszechnego systemu katastralnego w Polsce prof. Bogaerts przewiduje konieczność przeprowadzenia przez niewielki zespół złożony ze specjalistów i ekspertów w zakresie katastru pogłębionego studium związanego z utworzeniem systemu katastralnego. Wyłoniony zespół ekspertów katastralnych winien zająć się następującymi zagadnieniami:

1. Opracowaniem koncepcji nowego katastru w Polsce, która powinna zawierać: ■ organizację i zakres odpowiedzialności; ■ zasady zarządzania katastrzem; ■ procedury katastralne; ■ podstawy prawne katastru; ■ sposób finansowania katastru; ■ kadry specjalistów dla katastru.

2. Określeniem niezbędnych nakładów inwestycyjnych w aspekcie nowoczesnych technologii komputerowych. Analiza ta winna obejmować nowoczesną numeryczną księgę wieczystą oraz rejestr gruntów i budynków (w tym także mapy katastralne).

3. Propozycją korzystniejszej zasady zwrotu nakładu kosztów przez polski system katastralny.

4. Analizą wyników katastralnych projektów pilotowych w Pabianicach oraz Płocku.

5. Propozycją poprawy jakości danych katastralnych.

6. Propozycją standardu numerycznych baz danych katastralnych.

7. Zbadaniem możliwości wykorzystania nowych zdjęć lotniczych oraz/lub ortofotomap dla celów katastralnych, w szczególności zdjęć w skali 1:5000 dla terenów zurbanizowanych.

8. Analizą zadań związanych z wprowadzeniem nowego podatku od nieruchomości, pod kątem potrzeb kadrowych, czasu realizacji i nakładów finansowych.

9. Propozycją programów szkolenia kadr dla celów katastralnych,

10. Opracowaniem programów tworzenia systemu katastru w Polsce, finansowanych ze środków pomocowych PHARE, pochodzących z Unii Europejskiej.

Unia Europejska oczekuje od Polski opracowania strategii budowy ogólnokrajowego systemu katastralnego i gotowa jest na ten cel wyasygnować dalsze, bezzwrotne środki finansowe. ■

GEOMATIX

Sp. z o.o.

Leica®

Przedstawicielstwo Firmy LEICA AG w Polsce

ul. Mikołowska 100a 40-065 Katowice tel/fax.: (0 48 32) 157-43-60

POMIARY GEODEZYJNE BEZPIECZNE W KAŻDYCH WARUNKACH

Instrumenty dopuszczone przez WYŻSZY URZĄD GÓRNICZY w Katowicach do stosowania w podziemnych zakładach górniczych niemietanowych i metanowych.



Niwelator cyfrowy NA 3003

- pod znakiem GE 116/96 totalne stacje:
TC 600, TC 800, T 1100, T 1800,
TC 1100, TC 1700,
TC 1800, TCA 1100, TCA 1700,
TCA 1800
- pod znakiem GE 131/96 diodowy okular laserowy
DL 2
- pod znakiem GE 121/96 dalmierze elektrooptyczne
DI 1001, DI 1600, DI 2002,
DIOR 3002, DISTO
- pod znakiem GE 133/96 niwelatory cyfrowe
NA 2002, NA 3003



Totalna stacja TC 600

SPRZĘT PRODUKOWANY PRZEZ FIRME LEICA A.G. w Heerbrugg w Szwajcarii

Już do nabycia w naszej firmie GEOMATIX

40-065 Katowice, ul. Mikołowska 100A, tel/fax (0 48 32) 157-43-60

Geodezja

Fotogrametria

Systemy