

Wykorzystanie średnioskalowych zdjęć lotniczych
do inwentaryzacji nieruchomości dla potrzeb taksacji

Jak to robią inni

Jan J. Konieczny

Wykonane w 1993 r. zdjęcia lotnicze gminy Warszawa-Praga Południe ujawniły ogromne niezgodności pomiędzy stanem faktycznym nieruchomości w terenie a ich odbiciem w rejestrach ewidencyjnych i podatkowych. Okazało się bowiem, że 40% nieruchomości, głównie budynkowych, istniejących faktycznie, nie znajdowało się w żadnym rejestrze ewidencji ani rejestrze podatkowym i oczywiście żaden podatek za owe nieruchomości nie był ściągany.

W referacie tym wykorzystane zostały doświadczenia własne z okresu aktywności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, zdobywane wspólnie z partnerami holenderskimi, najnowsze i bardzo udane doświadczenia holenderskie w ramach DUTCH COUNCIL FOR REAL ESTATE ASSESSMENT, a także fakt, że poczynając od bieżącego roku wykonywane są zdjęcia lotnicze na obszarze Polski, w ramach programu PHARE, w projekcie MODERNISATION OF LAND INFORMATION SYSTEM IN POLAND. W tym roku przewidywano sfotografowanie około 85 tys. km² Polski północno-zachodniej. Do końca 1997 roku cały obszar kraju zostanie pokryty aktualnymi kolorowymi zdjęciami lotniczymi w skali 1:26 000. Zdjęcia te, mimo iż wykonywane są z założenia do zupełnie innych celów, mogą być także wykorzystane do inwentaryzacji nieruchomości dla potrzeb taksacji powszechnej.

Wprowadzenie

Niezmiernie istotnym aspektem, decydującym wręcz o powodzeniu całego skomplikowanego procesu powszechnej wyceny nieruchomości, jest jego strona administracyjno-organizacyjna. W pierwszym rzędzie należy dokonać powszechnej dokładnej rejestracji (inwentaryzacji):

- obiektów podlegających opodatkowaniu;
- podatników płacących podatki.

Niezależnie od tego wymagana jest oczywiście duża liczba danych bardziej szczegółowych, za pomocą których możliwe będzie bardziej precyzyjne wyznaczenie wartości poszczególnych nieruchomości.

W Holandii w celu zwiększenia efektywności, kompletności i poprawności wyceny powszechnej nieruchomości powołana została, odpowiednią ustawą parlamentarną z mocą od 1 stycznia 1995 r., Holenderska (Narodowa) Rada Taksacyjna (Podatkowa) w Hadze. Rada ta odgrywa kluczową rolę w nowej procedurze powszechnego wyznaczania i weryfikacji wartości nieruchomości dla celów podatkowych. Rada organizuje, zleca, nadzoruje i weryfikuje wyznaczanie i odnawianie wartości nieruchomości dla

całego obszaru Holandii w cyklu czteroletnim. Na przestrzeni jednego roku aktualizowana jest wartość nieruchomości dla celów podatkowych dla 1/4 powierzchni kraju. Przez okres czterech lat zatem wartość podstawy opodatkowania nie ulega zmianie. Bezpośrednia odpowiedzialność za poprawne przeprowadzenie wyceny spoczywa na 633 gminach holenderskich. Większe spośród nich prowadzą taką wycenę we własnym zakresie, natomiast zdecydowana liczba mniejszych gmin zleca wycenę wyspecjalizowanym w tym zakresie zespołom prywatnych wykonawców. W Holandii zidentyfikowano ok. 8 milionów nieruchomości podlegających opodatkowaniu, zatem rocznie weryfikacji wartościowo-podatkowej podlega ok. 2 milionów nieruchomości.

W wyniku reformy administracji i katastru w Holandii została powołana Narodowa Agencja Katastralna, stanowiąca wspólnotę organizacyjną Katastru i Ksiąg Wieczystych. Agencja ta prowadzi wspólną bazę katastralną, która kojarzy treść ksiąg wieczystych z geometryczną i fizyczną informacją o obiektach opodatkowanych (mapą katastralną).

Wyniki powszechnej wyceny nieruchomości oraz wyliczone wartości podatku od nieruchomości wprowadzane są następnie do Katastralnej Bazy Danych i przypisywane konkretnym fizycznym obiektom, których dotyczą, a także ich właścicielom, którzy zobowiązani są świadczyć odpowiednie zobowiązania podatkowe.

Wykorzystanie zdjęć lotniczych

Ewidencja gruntów, będąca w Polsce substytutem katastru nieruchomości, nie zawiera, z definicji, szeregu elementów treści porównywalnych ze zbiorami katastralnymi krajów „EUROPY KATASTRALNEJ”, chociażby takich jak elementy księgi wieczystej zintegrowane ze zbiorami katastralnymi, a także, co z punktu widzenia katastru europejskiego stanowi jeden z elementów głównych, nie zawiera informacji i danych dotyczących budynków. Odnosi się to zarówno do części geometryczno-graficznej bazy danych, jak i do treści opisowej tych budynków, pozostającej w bezpośredniej relacji do nich.

W tej sytuacji w związku z planowaną na najbliższą przyszłość powszechną taksacją (wyceną) nieruchomości gruntowych i budynkowych te ostatnie winny zostać zidentyfikowane i zinwentaryzowane (policzone i wycenione) w trybie powszechnym.

Profesor Brzeski z Krakowa (IWN) powiedział na ostatniej Konferencji Naukowej TNN w Olsztynie, że „dla taksacji powszechnej wykorzystywać należy proste, skromne mapy (dane) katastralne, uzyskane małym nakładem pracy”.

Idealne do tego celu są niewątpliwie zdjęcia lotnicze, powiększone do takiej skali, że łatwo odczytywane będą z nich przez osoby dokonujące powszechnej taksacji budynki, bądź ich elementy składowe, będące przedmiotem taksacji. Ponieważ podatek od nieruchomości będzie stanowił dochód dla gminy, powszechną wycenę nieruchomości będzie można realizować w oparciu o strukturę gminną, wyposażając odpowiednio taksatorów działających na terenie danej gminy.

Zdjęcia lotnicze, wykonane w odpowiednio dużej skali, na których odfotografowuje się wszystko to, co jest widoczne na powierzchni ziemi (terenu), od dawna znajdują szerokie zastosowanie przy zakładaniu geometrycznych podstaw katastru numerycznego gruntów i budynków, czyli geometrycznej bazy danych katastralnych, wtedy gdy numeryczny kataster analogowy nie istnieje lub stopień jego precyzji jest niezadowalający (brak współrzędnych punktów załamania granic) oraz przy aktualizacji zmieniającego się ilościowo i jakościowo stanu bazy danych katastralnych gruntów i budynków.

W Niemczech, Holandii i innych krajach Europy Zachodniej, które są członkami Unii Europejskiej, aktualizacja odbywa się z reguły w cyklach czteroletnich na wniosek gmin (municipalities), które wiedzą o rozwoju i zmianach zaistniałych w ich granicach oraz na podstawie powszechnego „spisu z natury” wszystkich nieruchomości gruntowych i budynkowych, znajdujących się na powierzchni terenu, w celu ich zidentyfikowania oraz poddania powszechnej wycenie i opodatkowaniu.

Dwa pierwsze przypadki wykorzystywane są powszechnie do tworzenia i aktualizacji katastralnej bazy danych, natomiast przypadek trzeci jest klasycznym przykładem rejestracji stanu nieruchomości gruntowych i budynkowych na bardzo dużych obszarach kraju w tym samym praktycznie momencie czasowym, różnica dotyczy pojedynczych dni, a najwyżej tygodni.

Użycie zdjęć lotniczych bądź ich powiększeń, kopii kserograficznych, które i tak wykonywane są dla obszaru całego kraju w ramach programu Modernizacji Systemu Informacji o Terenie ze środków finansowych PHARE Unii Europejskiej, nie zwiększy w żadnym razie kosztów procesu powszechnej wyceny nieruchomości dla potrzeb taksacyjnych, a przeciwnie – koszty te obniży i co więcej, pozwoli wyznaczyć dokładnie – poprzez ucytelnienie terenowe zdjęcia lotniczego – wszystkie nieruchomości znajdujące się na terenie, a także oznaczyć dokładnie obszar użytkowany aktualnie przez zidentyfikowanego podatnika, od którego trzeba ściągnąć należności podatkowe.

Taki sposób postępowania, wymagający jedynie wyposażenia osoby wyceniającej w formularz wyceny i powiększenie zdjęcia lotniczego, zagwarantuje znaczne podniesienie wiarygodności informacji o nieruchomości. Niewątpliwie wpłynie to na poprawność wyceny i odpowiednią efektywność ściągania należności podatkowych do kasy gminy. Wystarczy przytoczyć znany przykład użycia zdjęć lotniczych wielkoskalowych dla gminy Warszawa-Praga Południe. Wykonane w 1993 roku zdjęcia lotnicze

ujawniły ogromne niezgodności pomiędzy stanem faktycznym nieruchomości w terenie (na gruncie) a ich odbiciem w rejestrach ewidencyjnych i podatkowych. Okazało się bowiem, że 40% nieruchomości, głównie budynkowych, istniejących na gruncie, nie znajdowało się w żadnym rejestrze ewidencji ani rejestrze podatkowym i oczywiście żaden podatek za owe nieruchomości nie był ściągany. Gdyby ekstrapolować sytuację zastaną na obszarze gminy Warszawa-Praga-Południe na inne gminy w Polsce, to można by powiedzieć, że efektywność egzekucji podatku od nieruchomości wzrosłaby w sposób zasadniczy.

Zdjęcia lotnicze stosowane są już od wielu dziesiątków lat do tworzenia zasobu katastralnego na terenie Niemiec, znacznie wcześniej, niż zaczęły się tworzyć systemy informacji przestrzennej bądź systemy informacji o terenie w obecnym rozumieniu.

Ponieważ fotogrametria, nawet ta analogowa, zajmowała się zawsze poprawną geometryczną rekonstrukcją modelu powierzchni terenu wraz z całą treścią gruntową i budynkową, przeto metody fotogrametryczne wykorzystywane były zawsze chętnie do tworzenia treści zbiorów katastralnych na dużych obszarach, szczególnie tam, gdzie zbiory (dane) katastralne jako takie nie istniały w ogóle bądź ich aktualność i jakość budziła poważne zastrzeżenia i kwalifikowała się do całkowitej odnowy.

Mniej więcej z takim stanem zasobu katastralnego mamy do czynienia obecnie w Polsce.

Niedaleka już perspektywa rekonstrukcji katastru gruntów i budynków w systemie informatycznym w Polsce nasuwa konieczność sięgania po metody umożliwiające numeryzację informacji katastralnej w krótkim czasie na dużych obszarach kraju. Pomocne w tym dziele mogą być z całą pewnością zarówno zdjęcia lotnicze, jak i metody fotogrametrii analitycznej i należy mieć nadzieję, że organizatorzy i wykonawcy, zarówno taksacji powszechnej, jak i zakładania katastru nieruchomości gruntowych i budynkowych, z metod fotogrametrycznych skorzystają. We wspomnianych już wyżej Niemczech wprowadzony został w latach 80 dla obszaru całego kraju jednolity standard numerycznego katastru nieruchomości, nazywany tam w skrócie ALK (Automatyczny Kataster Nieruchomości). Wszystkie zbiory katastru numerycznego (ALK) spełniać muszą następujące zasady główne:

- dane gromadzone są w bazie danych bez żadnych ograniczeń powierzchniowych w rodzaju ramek arkuszy itp.;
- spełniona musi być hierarchiczna struktura treści różnych warstw informacyjnych;
- zachowana musi być obiektowa struktura treści;
- przechowywane w bazie dane muszą być niezależne od skali.

W większości krajów związkowych Niemiec istnieją już bazy danych katastralnych, które tworzone były z wykorzystaniem fotogrametrii i zdjęć lotniczych. W Niemczech zatem zadanie założenia katastru nieruchomości w systemie informatycznym zostało już wykonane

Pozostał właściwie jedynie ciągły proces aktualizacji podstawowej bazy katastralnej w cyklach kilkuletnich, do których także wykorzystywane są zdjęcia lotnicze jako powierzchniowe metody pomiarowe i interpretacyjne, uważane powszechnie za najbardziej uzasadnione ekonomicznie.

Referat doc. dr. inż. Jana J. Koniecznego, eksperta UN/PHARE, wygłoszony na V Konferencji Naukowo-Technicznej „Systemy Informacji Przestrzennej”, Warszawa, 9-10 listopada 1995 r.