

Wytyczne administrowania gruntami

ze szczególnym uwzględnieniem krajów znajdujących się w fazie przekształceń (cz.I)

Od redakcji: W GEODECIE 12/97 opublikowaliśmy wypowiedź Konrada Pirwita, dyrektora Departamentu Katastru Nieruchomości GUGiK i jednocześnie członka komitetu zarządzającego grupą MOLA (The Meeting of Officials on Land Administration), dotyczącą działania tej właśnie grupy. Powstanie MOLA związane było z naturalną w Europie potrzebą współpracy w dziedzinie katastru i ksiąg wieczystych. Już od 1993 r. pod egidą Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (Economic Commission for Europe – ECE) zaczęto organizować spotkania wyższych urzędników (ekspertów) zajmujących się sprawami administrowania gruntami. Zanim oficjalnie w Genewie w 1996 r. powołano grupę MOLA, eksperci ci mieli już na swoim koncie pewne osiągnięcia. Jednym z nich było opracowanie pod kierownictwem prof. Petera Dale'a, prezydenta Międzynarodowej Federacji Geodetów, „Wytycznych administrowania gruntami”. Dokument ten postanowiliśmy przybliżyć polskim czytelnikom. Za zgodą Konrada Pirwita obszernie fragmenty publikować będziemy w kolejnych numerach GEODETY (w bieżącym numerze wstęp i streszczenie).

W roku 1993 Europejska Komisja Gospodarcza Narodów Zjednoczonych wystąpiła z inicjatywą usprawnienia zarządzania gruntami, głównie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Głównym celem tej inicjatywy było zdefiniowanie aktualnych potrzeb i problemów związanych z zarządzaniem gruntami w tych krajach oraz wymiana poglądów i doświadczeń między ekspertami z krajów znajdujących się w okresie transformacji i ekspertami z Zachodu. ECE pragnęła również ocenić możliwości zastosowania w krajach transformowanych podobnych metod, polityki i procedur zarządzania gruntami do wykształconych w okresie minionych lat w gospodarkach rynkowych regionu ECE. W roku 1993 odbyło się w Kopenhadze (Dania) seminarium na temat reformy związanej z nieruchomościami, rejestracją gruntów i katastrum. W następstwie seminarium zorganizowano warsztaty tematyczne w Austrii, Chorwacji, Węgrzech, Łotwie, Holandii i Rumunii. Równolegle, a częściowo już jako wynik warsztatów, utworzono grupę zadaniową przy Komisji do spraw Osiedli Ludzkich ECE, której zadaniem było opracowanie niniejszych wytycznych w sprawie administrowania gruntami. W skład grupy zadaniowej weszli panowie: Friedrich Hrbek z Austrii, Branimir Gojceta z Chorwacji, Gabor Remetey-Fülöpp z Węgier, Jan Brouwe z Holandii, Helge Onsrud z Norwegii, Vigil Pamfil z Rumunii, Jan Widmark ze Szwecji i Peter Dale z Anglii jako szef grupy zadaniowej.

Wytyczne definiują zarządzanie gruntami jako proces, za pomocą którego można skutecznie zarządzać gruntami i informacją o gruntach. Zostały napisane głównie z myślą o urzędnikach administracji państwowej wyższego szczebla oraz politykach zajmujących się problematyką zarządzania gruntami. Celem wytycznych jest podkreślenie korzyści, jakie daje posiadanie odpowiedniego i rzetelnego systemu informacji o gruntach. Wytyczne oparte są na następujących założeniach: ■ dostęp do żywności i dachu nad głową jest podstawową potrzebą człowieka; ■ ochrona prawa własności jest podstawą skutecznej polityki mieszkaniowej; ■ trwałość statusu prawnego gruntów jest podstawą skutecznej produkcji rolnej; ■ inwestorzy działający w gospodarce rynkowej wymagają istnienia formalnych struktur praw związanych z gruntem i własnością; ■ trwały rozwój ekonomiczny zależy od tego, czy państwo posiada pełną odpowiedzialność za zarządzanie informacją dotyczącą własności, wartości i wykorzystania gruntów, nawet przy znacznym zaangażowaniu sektora prywatnego; ■ zarówno grunty, jak i informacja o gruntach powinny być przedmiotem oszczędnego gospodarowania w celu osiągnięcia wzrostu gospodarczego.

W ytyczne są zgodne z art. 1 Pierwszego Protokołu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Artykuł ten głosi: „Każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do pokojowego korzystania z własnego majątku. Nikt nie będzie pozbawiony własnego majątku, chyba że leży to w interesie publicznym i odbywa się na warunkach, o jakich stanowi prawo i ogólne zasady prawa międzynarodowego”.

Wytyczne określają czynniki, jakie powinny być wzięte pod uwagę przy opracowywaniu aktów prawnych, organizacji, baz danych i map, jak też mechanizmów finansowania niezbędnych do wdrożenia i obsługi rzetelnego systemu zarządzania gruntami, często określanego mianem katastru lub systemu rejestracji gruntów.

Wstępne inwestycje związane z budową nowego systemu zarządzania gruntami mogą się wiązać z wydatkami rzędu milionów dolarów i procesy te mogą potrwać od 5 do 10 lat. Takie inwestycje i taka skala czasowa są jednak niezbędne, jeśli rozwój gospodarczy ma być trwały.

Wytyczne zostały opracowane przede wszystkim na podstawie doświadczeń Europy Zachodniej i Wschodniej. Wszystkie zachodnie systemy katastru i rejestracji gruntów są już od dawna ugruntowane, ale wiele z nich jest zbudowanych na podstawie tradycyjnych możliwości zbierania danych, które nie zawsze koncentrowały się na wszystkich potrzebach użytkowników. Zostały bowiem zbudowane za pomocą metod manualnych, a nie cyfrowych, choć

większość z nich znajduje się obecnie w trakcie komputeryzacji. Podobnie jak ich odpowiedniki w krajach Europy Wschodniej, systemy te zmieniają się w takim kierunku, który pozwoli zaspokoić potrzeby nowoczesnego społeczeństwa.

Kraje znajdujące się w okresie transformacji mogą wiele skorzystać z doświadczeń zachodnich. Muszą jednak zbudować własne systemy, uwzględniające własne środowisko społeczne, gospodarcze i kulturowe. Niniejsze wytyczne powinny być im pomocne w rozważaniu alternatywnych sposobów budowy systemu umożliwiającego sprostanie współczesnym wymaganiom.

Niniejsze wytyczne opierają się na założeniu, że powinien istnieć sformalizowany (urzędowy) system rejestrowania gruntów i nieruchomości, który zapewnia bezpieczeństwo własności gruntów, inwestycji, a także innych prywatnych i publicznych praw do nieruchomości. System ewidencjonowania prawa własności gruntów, wartości gruntów i ich wykorzystania oraz innych danych dotyczących gruntów jest niezbędnym narzędziem pozwalającym na właściwe funkcjonowanie gospodarki rynkowej oraz należyte gospodarowanie zasobami gruntów. Wszystkie uprzedmiotowane kraje o gospodarce rynkowej posiadają takie lub inne systemy rejestracji gruntów spełniające powyższe wymagania. Wytyczne używają pojęcia „grunt” dla określenia obiektu, z którym mogą być związane wierzytelności hipoteczne i inne dane. Wymienne z pojęciem „grunt” stosuje się pojęcie „nieruchomość”. W praktyce system administrowania gruntami może obejmować różne podstawowe jednostki czy obiekty powierzchniowe, ale najczęściej są to działki.

Nieruchomość może obejmować jedną lub większą liczbę działek. W wielu krajach można także rejestrować budynki lub części budyn-

ków jako odrębne nieruchomości, a także budowle podziemne i nadziemne. Te ostatnie nazywa się „nieruchomościami w warstwach”. Zdefiniowanie podstawowej jednostki ewidencyjnej jest ważnym elementem projektowania każdego systemu informacji o terenie. Dobry system administrowania gruntami zapewnia:

- gwarancję wykonywania prawa własności i bezpieczeństwo posiadania,
- pomoc w zakresie wymierzania podatków od gruntów i innych nieruchomości,
- zabezpieczenie udzielonych kredytów,
- rozwój i monitoring rynku nieruchomości,
- ochronę gruntów państwowych,
- zmniejszenie liczby sporów o grunty,
- ułatwienia w przekształcaniu struktur powierzchniowych,
- usprawnienie planowania miejskiego i rozwoju infrastruktury,
- pomoc w gospodarowaniu środowiskiem naturalnym,
- dostarczanie danych statystycznych.

Wytyczne nie zalecają jednego, określonego wzoru systemu gospodarowania gruntami, który miałby być zastosowany w krajach znajdujących się w fazie przekształceń. Miejskowe tradycje, istniejąca już infrastruktura i inne podobne czynniki mogą wymagać różnych rozwiązań, zwłaszcza w krajach, w których katastry działają od wielu dziesięcioleci.

Dobry system informacji o gruntach obejmuje dane opisowe i mapy, ściśle ze sobą powiązane. Systemy katastralne w większości krajów zachodnioeuropejskich zawierają różne rejestry, administrowane przez różne podmioty, choć w każdym przypadku rejestry te prowadzone są, w całości lub w części, przez administrację rządową.

MOŻESZ NAS WYBRAĆ W CIEMNO!

WIELKA PROMOCJA FIRMY

PENTAX

Ostatnie tygodnie promocji!



Niwelator samopoziomujący AL-180

845,-

dokładność 2,5 mm/km



Niwelator samopoziomujący AI-240

1395,-

dokładność 2,0 mm/km



Niwelator samoogniskujący AFL-240

1695,-

dokładność 2,0 mm/km



EOPRYZMAT
wylączny przedstawiciel firmy **PENTAX**

05-090 RASZYN, ul. Mieszka I-go 49
tel./fax (022) 720 28 44, tel. 0-601 34 71 34

GWARANCJA 2 LATA
SERWIS GWARANCYJNY I POGWARANCYJNY

W niektórych krajach pomiary gruntów wykonują prywatni geodeci, w innych zaś państwowe lub lokalne publiczne jednostki organizacyjne. Wymagania co do dokładności pomiarów są znacznie zróżnicowane. W niektórych krajach wymaga się bardzo dokładnych pomiarów i map granic gruntów, podczas gdy inne państwa są pod tym względem znacznie mniej wymagające.

W większości krajów posiadających sformalizowany system informacji o terenie systemy takie już skomputeryzowano albo się je komputeryzuje. Niestety, systemy istniejące (prowadzone w sposób manualny) często ograniczają możliwości wdrażania optymalnych rozwiązań. Ponadto konwersja istniejących już operatów i danych geodezyjnych wymaga ogromnych środków. Kraje budujące systemy informacji o terenie od podstaw lub niemal od podstaw mogą skorzystać z tego, że nie są ograniczone istniejącymi już systemami. Kraje te powinny więc być w stanie wdrażać optymalne rozwiązania już od początku. Takie rozwiązania powinny obejmować zastosowanie technologii komputerowej zarówno dla danych opisowych, jak i map.

Wprowadzanie nowego systemu administrowania gruntami, w tym zwłaszcza wdrażanie sformalizowanych rejestrów gruntów, jest zadaniem ogromnym i czasochłonnym. Należy więc docenić znaczenie solidnych badań i wszechstronnego planowania. Należy podkreślić ścisły związek między problematyką tworzenia prawa, doskonalenia struktur organizacyjnych, tworzenia mechanizmów finansowych oraz rozwiązywania zagadnień technicznych. Doświadczenia wskazują, że często trudniej jest rozwiązać złożone problemy legislacyjne, organizacyjne i finansowe niż problemy techniczne.

W niniejszych wytycznych zaleca się, aby kraje znajdujące się w fazie przekształceń stosowały podejście stopniowe, krok po kroku. Dane znajdujące się w rejestrach powinny być na początku ograniczane do takich, które pozwalają na zaspokojenie aktualnie najważniejszych potrzeb użytkowników. Często ważnym elementem działania jest wyznaczenie i pomiar granic. W celu administrowania gruntami duża precyzja pomiarów nie zawsze jest potrzebna. Należy więc rozważyć możliwość zastosowania tanich technik pomiarowych i kartograficznych.

Krajom znajdującym się w fazie przekształceń zaleca się, by zbadały możliwość wdrożenia zintegrowanych systemów informacji o terenie, w których oficjalną rejestrację informacji prawnych, a także technicznych, nadzoruje, kontroluje i prowadzi jedna publiczna jednostka organizacyjna, nie zaś dwa lub większa liczba ministerstw i organów państwowych. Nie wyklucza to stosowania rozwiązań, w których praktyczną działalność rejestracyjną prowadzi się w biurach regionalnych lub lokalnych.

Należy rozważyć sposoby włączenia do prac sektora prywatnego. W wielu krajach obowiązują przepisy, zgodnie z którymi pomiary terenowe są wykonywane przez prywatnych, licencjonowanych mierniczych. Bazy danych mogą być fizycznie prowadzone w prywatnych ośrodkach w ramach umowy z właściwym organem publicznym.

Wprowadzenie nowego systemu administrowania gruntami może być ściśle związane z przekształcaniem struktur przestrzennych i prywatyzacją gruntów. Trudno jest jednak wskazać mechanizmy finansowania tworzenia systemu informacji o terenie wyłącznie z opłat pobieranych od użytkowników. Kraje powinny traktować tworzenie takich systemów jako długofalową inwestycję publiczną w infrastrukturę, przy czym opłaty użytkowników pokrywałyby tylko część kosztów tworzenia

systemu. Jednak koszty utrzymywania gotowego już systemu, wynikające z obrotu nieruchomościami, z podziału gruntów itp., mogą być już w pełni pokrywane z opłat wnoszonych przez użytkowników.

Zaleca się powołanie komitetu koordynacyjnego do spraw administrowania gruntami, w skład którego powinni wejść przedstawiciele właściwych ministerstw, agencji i użytkowników. Zadaniem komitetu powinno być badanie potrzeb w zakresie informacji o gruntach oraz koordynowanie przedsięwzięć i działań w dziedzinie zarządzania informacjami o gruntach.

Wdrożenie nowego systemu administrowania gruntami wymaga wykonania takich działań, jak:

- określenie potrzeb użytkowników,
- stworzenie nowych rozwiązań administracyjnych,
- przygotowanie nowych przepisów prawnych,
- stwierdzenie, jakie prawa dotyczące gruntów i nieruchomości już istnieją,
- rozgraniczenie i pomiar nowych działek gruntu,
- założenie nowych rejestrów i wprowadzenie procedur przechowywania i uzyskiwania danych o gruntach,
- wdrożenie nowych procedur zarządzania finansami,
- rozwijanie świadomości publicznej co do tego, w jaki sposób działa system.

cdn.

Użyte określenia i prezentowane w niniejszych publikacji materiały nie implikują wyrażenia jakiegokolwiek opinii Sekretariatu ONZ w sprawach dotyczących statusu prawnego państwa, obszaru, miasta lub powierzchni albo dotyczących jego władz albo wyznaczenia jego granic. Tłumaczenie wykonano w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii pod kierunkiem mgr. inż. Konrada Pirwitza – dyrektora Departamentu Katastru Nieruchomości.



*jakość sprzętu geodezyjnego
poparta ponad 100-letnią tradycją
firm Kern, Leica, Wild*

Siedlik-Geograf Sp. z o.o.
przedstawiciel firmy Leica w Polsce

nowa jakość sprzedaży i usług

*oprogramowanie instrumentów
oraz instrukcje po polsku*

Siedlik-Geograf Sp. z o.o.
ul. Zielonogórska 14
71-084 Szczecin
tel./faks (0 91) 452 33 22
tel. kom. 0 601 712 915