

Budowa zintegrowanego systemu katastralnego w Polsce

Od 1989 r. w Polsce tworzone są warunki do funkcjonowania gospodarki w systemie rynkowym. Rozwój gospodarczy uzależniony jest w znacznym stopniu od prawidłowo funkcjonującego rynku nieruchomości, stanu finansów publicznych oraz kondycji finansowej inwestorów. Prawidłowo funkcjonujący rynek nieruchomości wymaga usprawnienia wtórnego obrotu nimi, rozwoju kredytu hipotecznego, zmiany opodatkowania nieruchomości z systemu opartego na ich powierzchni na system oparty na wartości. Konieczne jest uporządkowanie i wprowadzenie mechanizmów odpowiedzialnych za te procesy gospodarcze. Mechanizmy te, nazywane *systemem katastralnym*, są niezbędnym narzędziem sprawnego obrotu nieruchomościami i wzrostu gospodarczego.

Objaśnienie znaczenia „zintegrowany system katastralny” (ZSK) należy rozpocząć od zdefiniowania zawartych w nim pojęć pierwotnych: system i kataster.

Według „Encyklopedii Bertelsmanna” (2002), system *to zbiór wzajemnie powiązanych elementów, tworzących wyższe całości*.

W teorii systemów pojęcie to jest przedstawiane i definiowane jako *wyodrębniona z otoczenia całość funkcjonalna, składająca się ze wzajemnie sprzężonych elementów, przy czym struktura sprzężeń nadaje systemowi pewne cechy jakościowe, które niejednoznacznie wynikają z cech i charakterystyk jego elementów składowych* (Sadowski W. 1978, Sienkiewicz P. 1989).

Kataster definiowany jest jako (paragraf 2 ust. 8 Prawo geodezyjne i kartograficzne) *jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami, lokalami*.

Posiadanie sprawnego i dobrze funkcjonującego systemu katastralnego jest dla każdego kraju opłacalne. Korzyści wynikające ze stworzenia zintegrowanego systemu katastralnego i jego informatyzacji są niekwestionowane, jednak rezultaty przeprowadzanych reform katastralnych są nieuchwytnie i mogą poja-

wić się dopiero po dłuższym okresie. Koszty takiej reformy są bardzo wysokie i często przekraczają możliwości krajów rozwijających się i będących w okresie transformacji gospodarczej. Stworzenie zintegrowanego systemu katastralnego (ZSK) wymusza przeprowadzenie reform zarówno w aspekcie technicznym, jak i prawnym, instytucjonalnym oraz organizacyjnym. Korzyścią wynikającą z posiadania systemu katastralnego jest prawidłowe funkcjonowanie rynku nieruchomości.

System katastralny wymusza zwiększenie zabezpieczenia prawnego nieruchomości, w wyniku lepszego przepływu informacji między katastem nieruchomości a katastem prawnym. Zwiększa to zaufanie inwestorów do ponoszenia większych nakładów na inwestycje w nieruchomości. ZSK wpływa na zmniejszenie ryzyka inwestowania na rynku nieruchomości.

Środki finansowe inwestowane na rynku nieruchomości mogą być szybko odzyskane w postaci kredytu hipotecznego, co wynika ze wzrostu zabezpieczenia praw do nieruchomości. Uzyskanie długoterminowych kredytów hipotecznych skutkuje wzrostem inwestycji w nieruchomości i rozwojem tego rynku. Rezultatem takich procesów są zwiększające się dochody z rynku nieruchomości i wzrost wartości ziemi.

Korzyści wynikające z zintegrowanego systemu katastralnego

System katastralny przynosi korzyści dla wszystkich podmiotów gospodarczych. Przyczynia się do:

- sprawnego obrotu nieruchomościami i rozwoju rynku nieruchomości;
- zwiększenia dostępności środków finansowych na cele inwestycyjne przez udzielane kredyty hipoteczne;
- zmniejszenia liczby sporów granicznych;
- ustalenia wartości nieruchomości i wprowadzenie podatku od wartości, zagwarantowania praw własności, co ogranicza lub eliminuje ryzyko utraty nieruchomości przez dostarczanie informacji o lokalizacji, powierzchni, prawach do nieruchomości;
- scalania gruntów, rekultywacji, prywatyzacji, będąc źródłem danych na te potrzeby;
- tworzenia baz informacji dla administracji rządowej i samorządowej w ramach działań planistycznych, projektowych, urbanizacyjnych, administracyjnych i statystycznych związanych z gospodarką przestrzenną, gospodarką miejską, budownictwem i ochroną środowiska;

- produkcji map wielkoskalowych na podstawie map katastralnych, stanowiąc istotny komponent ich treści;
- opracowania systemów informacji przestrzennej.

Reformy katastralne w gwałtownie zmieniającym się otoczeniu są nieuchronne i konieczne.

Polska wykorzystując doświadczenia krajów Unii Europejskiej rozpoczęła reformę systemu katastralnego na początku tej dekady.

System katastralny, według Międzynarodowej Grupy Ekspertów do spraw Administrowania Gruntami (MOLA – Meeting of Officials on Land Administration), *powinien zapewnić w społeczeństwie porządek, stabilność, gwarantując bezpieczeństwo prawne nie tylko właścicielom gruntów, lecz także krajowym, międzynarodowym inwestorom, pożyczkobiorcom oraz rządowi* (MAOLA 1996).

System katastralny powinien być wykorzystywany w następujących dziedzinach:

- zarządzanie majątkiem;
- zabezpieczenie kredytów;
- analizy demograficzne;
- kontrolowanie rozwoju zabudowy;
- planowanie i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi;
- ocena wpływu na środowisko naturalne;
- obrót nieruchomościami i analizy rynku nieruchomości;
- rejestrowanie własności gruntów i mienia;
- opodatkowania gruntów i mienia;
- monitoring danych statystycznych;
- planowanie przestrzenne;
- zarządzanie majątkiem państwa;
- komunikacja publiczna;
- wybór optymalnej lokalizacji inwestycji.

W opracowaniu „Kataster 2014” przedstawionym na Kongresie w Brighton w 1998 r. przez Międzynarodową Federację Geodetów (FIG) zaprezentowano wizję przyszłego systemu katastralnego. Było to jedno z najważniejszych osiągnięć współpracy międzynarodowych ekspertów nad wizją przyszłego systemu katastralnego (FIG 1998). Raport ten określił cechy, którymi powinien się charakteryzować przyszły system katastralny:

- pełna dokumentacja stanu prawnego terenu;
- likwidacja podziałów między częścią opisową i geometryczną systemu katastralnego;
- zastąpienie tradycyjnej mapy katastralnej mapą cyfrową;
- zmiana dotychczasowych technologii manualnych na cyfrowe;

- znaczny stopień prywatyzacji;
- samofinansowanie się systemu katastralnego.

Zintegrowany system katastralny przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami w wyniku poprawy skuteczności rejestracji praw własności nieruchomości oraz umożliwia dostęp do zbiorczej informacji o nieruchomościach obejmującej dane prawne, fizyczne i podatkowe.

W 1999 r. powołano Zespół do spraw Opracowania i Koordynacji Rządowego Rozwoju Systemu Katastralnego. W wyniku realizacji Zarządzenia nr 13 Prezesa Rady Ministrów z 18.03.1999 r. zespół ten zdefiniował system katastralny jako *organizację zbiorów informacji o nieruchomościach, w tym zbierania, przetwarzania i wzajemnej wymiany informacji pomiędzy podsystemami ksiąg wieczystych, katastru nieruchomości i katastru fiskalnego*.

System katastralny zbudowany jest z trzech podsystemów.

Pierwszy podsystem to ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości), informacje pochodzące z tego źródła będą wykorzystywane przez wydziały wieczysto-księgowo, jak i przez kataster fiskalny, czyli wydziały podatkowe w gminach. Informacje zawarte w katastrze nieruchomości dotyczą geodezyjno-kartograficznego opisu nieruchomości.

Drugi podsystem to księgi wieczyste, zawierające informacje dotyczące stanu prawnego nieruchomości.

Trzeci – to kataster fiskalny, stanowiący źródło wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Obszary działania poszczególnych podsystemów to:

- podsystem ksiąg wieczystych działający na podstawie koncepcji centralnej bazy danych, udostępniający dane z tego poziomu;
- podsystem do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków funkcjonujący na poziomie powiatów,
- podsystem katastru fiskalnego funkcjonujący na szczeblu gminnym.

W zintegrowanym systemie informacji o nieruchomościach informacje katastralne mogą zostać przyporządkowane określonego poziomu. Ośrodki informacji katastralnej zostaną zlokalizowane na poziomie powiatów, województw lub w centrum.

Informacja dotycząca stanu prawnego nieruchomości będzie przekazywana z centralnej bazy informacji o księgach wieczystych na podstawie danych pochodzących z wydziałów wieczysto-księgowych. Jedynym źródłem informacji geodezyjno-kartograficznej będzie kataster nieruchomości na szczeblu powiatowym.

Kataster fiskalny – trzeci element systemu katastralnego – nie będzie udostępniał żadnych danych, które stanowią by mogły składową informacji katastralnej. Udział tego katastru w funkcjonowaniu całego systemu jest bierny, co

oznacza, że organy podatkowe są wyłącznie odbiorcą informacji od katastru nieruchomości i katastru prawnego.

Na informację katastralną mają więc wpływ przede wszystkim informacje dotyczące stanu prawnego nieruchomości i informacje napływające z ewidencji gruntów i budynków.

Budowa zintegrowanego systemu katastralnego

Aktualnie w Polsce prowadzone są dwa projekty budowania ZSK – projekt PHARE i projekt MATRA.

Ogólnym celem całego projektu PHARE 2000 jest poprawa wydajności organów administracji publicznej w dziedzinie rejestracji praw do nieruchomości oraz dostarczanie kompleksowej informacji o nieruchomościach do celów prawnych, ekonomicznych i fiskalnych.

Podstawowym celem projektu PHARE 2000 było opracowanie i przetestowanie przez administrację publiczną w Polsce rozwiązań organizacyjnych i technicznych ZSK. Zintegrowany system katastralny ma mechanizmy synchronizacji i elektronicznego łączenia następujących autonomicznych podsystemów: ewidencji gruntów i budynków (nadzorowanej przez Głównego Geodetę Kraju, podległego Ministrowi Infrastruktury), ksiąg wieczystych (prowadzonych przez wydziały ksiąg wieczystych w sądach rejonowych, podlegających w sensie administracyjnym i technicznym Ministrowi Sprawiedliwości) i zmodernizowanej ewidencji podatkowej nieruchomości, mającej za zadanie wdrożenie systemu podatkowego opartego na wartości nieruchomości (prowadzonej przez gminną administrację podatkową, nadzorowaną przez Ministerstwo Finansów).

Szczegółowe cele projektu to utworzenie:

- integrującej platformy elektronicznej (IPE), umożliwiającej współdziałanie trzech istniejących ewidencji: ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych, ewidencji podatkowej nieruchomości;
- systemu informatycznego wspomagającego powszechną taksację nieruchomości (PTN).

Poprawa działania wydziałów ksiąg wieczystych ma nastąpić przez stworzenie i wdrożenie elektronicznych ksiąg wieczystych w centrach strategicznych oraz oprogramowania pozwalającego na automatyczną aktualizację ksiąg w oddziałach sądów powszechnych.

Jak dotychczas, projekt PHARE jest testowany w sześciu powiatowych ośrodkach pilotażowych. W Centralnym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej

i Kartograficznej została zainstalowana Integrująca Platforma Elektroniczna obsługująca w aspekcie informatycznym te 6 ośrodków pilotażowych.

W 2002 r. rozpoczął się projekt MATRA II, którego celem jest:

- stworzenie i uruchomienie systemów do gromadzenia i aktualizacji danych o zasobach geodezyjnych, w części ewidencji gruntów, budynków i lokali, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 20.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, które umożliwiłyby jednolity sposób gromadzenia danych o zasobach w kilku wybranych ośrodkach pilotażowych, z jednoczesną konsolidacją baz danych ewidencyjnych dla wszystkich tych ośrodków w jednym miejscu;
- udostępnianie danych katastralnych różnym użytkownikom (instytucjonalnym i prywatnym), zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa z wykorzystaniem technologii WWW.

Osiągnięcie celu pierwszego jest możliwe przez zastosowanie nowoczesnej wielowarstwowej architektury systemu, serwerów bazy danych i aplikacji wspólnych dla wszystkich ośrodków pilotażowych.

Realizacja drugiego celu jest możliwa przez zastosowanie technologii WWW do udostępniania danych ewidencyjnych w części opisowej i graficznej.

Projekt zakłada możliwość definiowania profilu użytkownika, który uzyskuje dostęp do określonych danych i funkcji systemu.

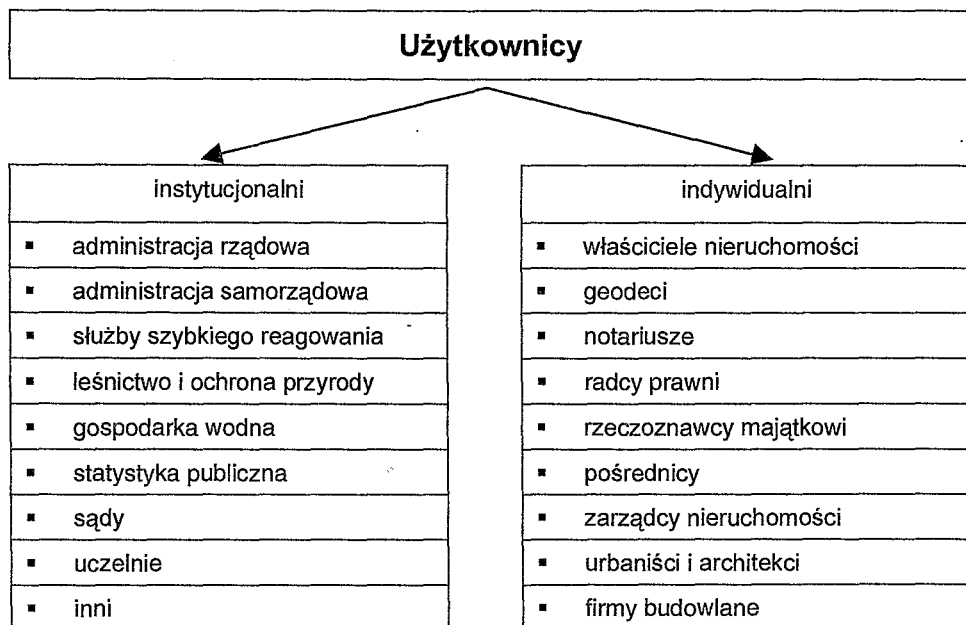
Obecnie trwa budowa bazy danych katastralnych w województwie mazowieckim i sześciu ośrodkach pilotażowych. Ośrodki informacyjne będą dostarczały dane katastralne dla dwóch grup użytkowników.

Użytkownicy systemu katastralnego

Można wyróżnić dwie kategorie użytkowników danych katastralnych, korzystających z ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych i rejestru podatkowego, czyli podsystemów projektowanego systemu katastralnego:

- użytkowników instytucjonalnych;
- użytkowników indywidualnych (rys. 1).

Użytkownik gminny jest to pewny i stały użytkownik, aktywnie wykorzystujący dane ewidencyjne do realizacji swoich celów statutowych. Korzystanie przez gminy z serwisu WWW pozwoliłoby znacznie zmniejszyć koszty, jakie dzisiaj gminy ponoszą na zakup systemów ewidencyjnych funkcjonujących na podstawie technologii relacyjnych baz danych. Także wymogi nowego rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 20.03.2001 r.



Rysunek 1

Użytkownicy systemu katastralnego

Źródło: opracowania własne.

w sprawie ewidencji gruntów i budynków skłaniają dzisiaj powiaty do kupowania systemów ewidencyjnych opartych na technologiach relacyjnych baz danych, co stawia gminy przed problemem, jak rozwiązać u siebie dostęp do danych ewidencyjnych. Czy kupować te systemy? Zamiast ponosić niepotrzebne koszty kupowania tych systemów, gminy mogłyby płacić powiatom stałą opłatę za dostęp do odpowiedniego serwisu internetowego. W przypadku np. rocznej opłaty w wysokości 10 000 zł, w sytuacji kiedy serwis taki świadczony byłby dla 2500 gmin, daje to łączną roczną kwotę w wysokości 25 mln zł w skali kraju. Pieniądze mogą być przeznaczone na utrzymanie i rozwój baz katastralnych w województwach lub powiatach. Jednocześnie zaletą tego rozwiązania jest umożliwienie gminom dostępu on-line do aktualnych danych ewidencyjnych.

Użytkownicy komercyjni będą również zainteresowani tego typu informacją. Częstość korzystania przez nich z informacji uzależniona będzie od wysokości ceny jednostkowej.

Dochód uzyskany z opłat za informacje katastralne będzie uzależniony od ceny jednostkowej i ilości udzielonych informacji.

W latach 2003–2006 będzie realizowany pierwszy etap tworzenia ZSK. Drugi etap to lata 2007–2010. Zakończenie budowy ZSK przewiduje się na 2010 r.

Modele zarządzania danymi katastralnymi

Zarządzanie danymi katastralnymi będzie oparte na wykorzystaniu IPE – Integrującej Platformy Elektronicznej. Ma ona udostępniać mechanizmy elektronicznej wymiany danych pomiędzy podsystemami katastralnymi:

- ewidencją gruntów i budynków (EGiB),
- systemem nowej księgi wieczystej (NKW),
- ewidencją podatkową nieruchomości (IPE-PN).

Częścią IPE jest IPE PTN-C elektroniczny system wspomagający powszechną taksację nieruchomości. IPE ma udostępniać również dane ewidencyjne na potrzeby systemu ewidencji gospodarstw rolnych (IACS). Do IPE mają napływać informacje z baz PESEL i REGON.

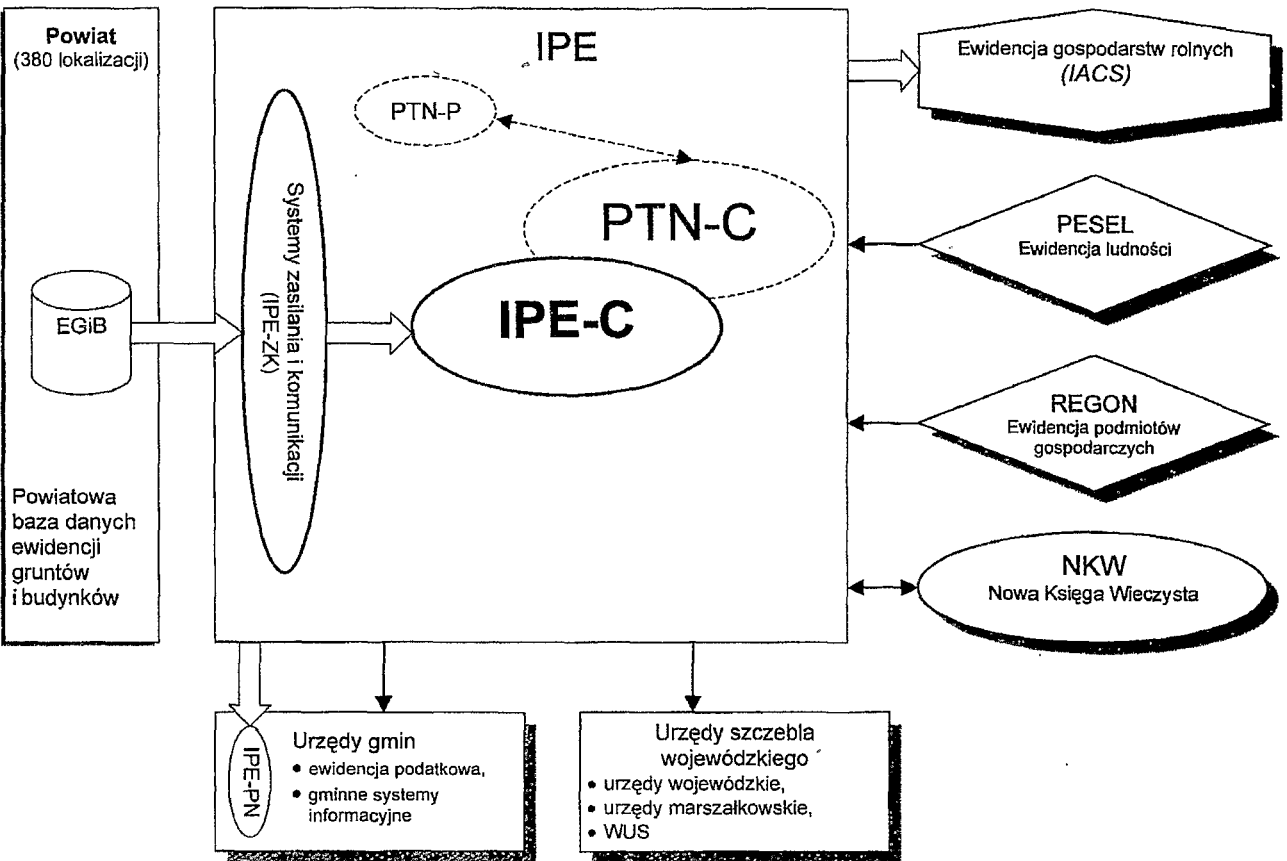
Do zadań systemu IPE będzie należało:

- zapewnienie sądom, urządóm gmin, zespołóm ds. wyceny nieruchomości oraz innym uprawnionym instytucjom dostępu do aktualnych danych EGiB,
- zawiadamianie upoważnionych instytucji o zmianach w danych EGiB,
- dostarczanie do EGiB z NKW zawiadomień o wpisach do ksiąg wieczystych,
- zapewnienie danych do przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości i platformy do rejestrowania wyników wyceny.

Podstawowym elementem IPE będzie instalacja zlokalizowana w Warszawie – IPE-C, która będzie miała replikę powiatowych baz danych ewidencji gruntów i budynków. Komunikacja między IPE-C a EGiB będzie się odbywać za pośrednictwem systemu zasilania i komunikacji IPE-ZK, który będzie instalowany w każdym powiecie. Komunikacja między poziomem województwa, systemami IACS, PESEL, REGON a IPE odbywać się będzie poprzez interfejs, wykorzystujący mechanizm do dystrybucji zawiadomień.

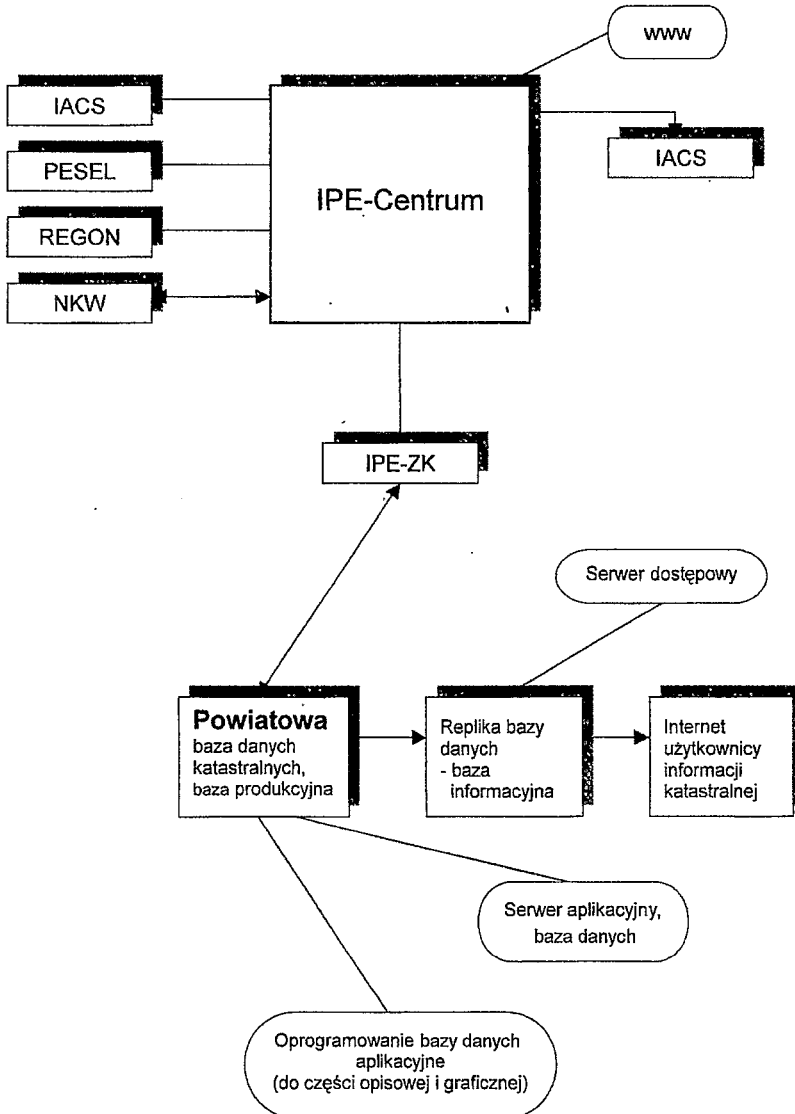
Zostały opracowane trzy modele zarządzania danymi katastralnymi.

Wariant pierwszy modelu, przedstawiony na rysunku 2, zakłada przekazywanie informacji katastralnej z poziomu centrali poprzez serwer dostępowy, natomiast w powiatach zostaną zlokalizowane bazy danych EGiB przy powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjno-kartograficznej. W centrum znajduje się replika baz danych, która jest jednocześnie bazą informacyjną.



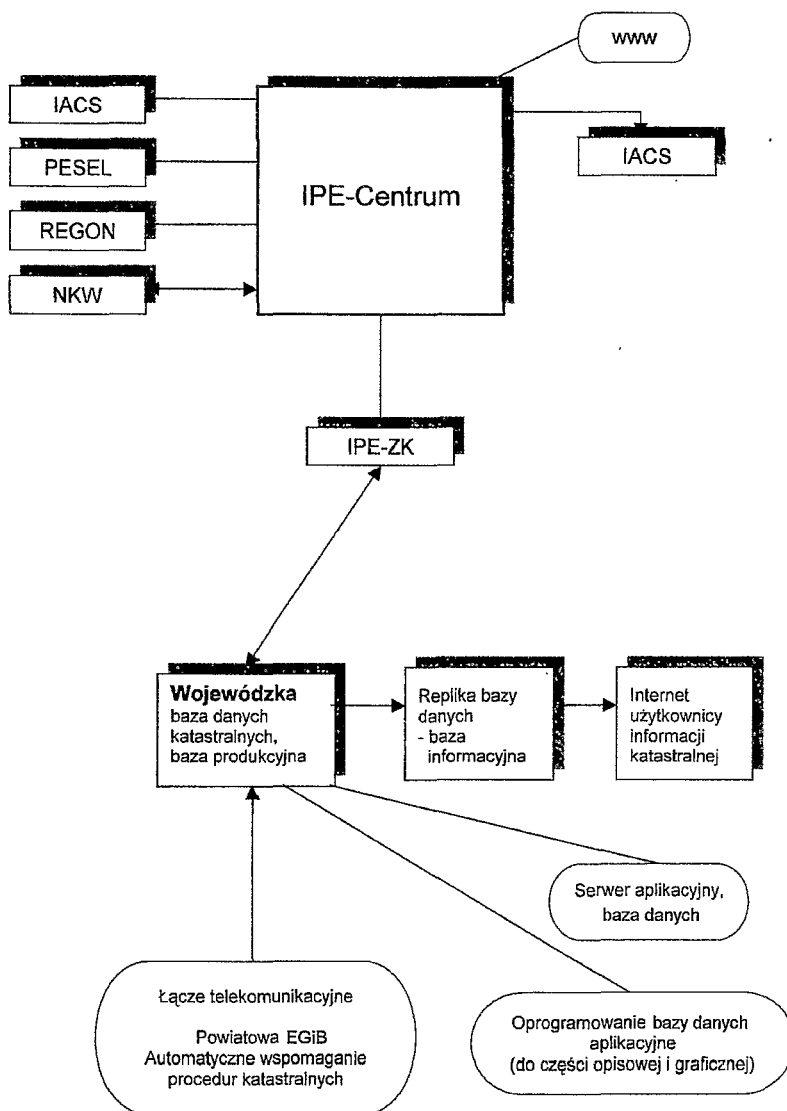
Rysunek 2
 Model centrum-powiat zarządzania danymi katastralnymi. Opracowanie własne na podstawie W. Radzio 2002 r.

Wariant drugi, przedstawiony na rysunku 3, zakłada tworzenie ośrodków informacji katastralnej w powiatach. Przekazywanie informacji katastralnej użytkownikom dokonuje się z poziomu powiatu poprzez serwer dostępowy. W powiatach ulokowane są bazy danych katastralnych, są to bazy produkcyjne. Bazy informacyjne występują pod postacią replik baz danych.



Rysunek 3

Model powiatowy zarządzania danymi katastralnymi. Opracowanie własne na podstawie W. Radzio 2002



Rysunek 4

Model wojewódzki zarządzania danymi katastralnymi. Opracowanie własne na podstawie W. Radzio 2002

Trzeci wariant modelu zakłada tworzenie ośrodków informacji katastralnej w województwach. Przekazywanie informacji katastralnej użytkownikom dokonuje się z poziomu województwa poprzez serwer dostępowy. W województwach ulokowane są bazy danych katastralnych, są to bazy produkcyjne.

Bazy informacyjne występują pod postacią replik baz danych. W powiatach są gromadzone dane EgiB-u i przekazywane poprzez łącza telekomunikacyjne do województw.

Wariant ten zakłada umiejscowienie ośrodków informacji katastralnej, wykorzystujących dane zbiorcze, pochodzące z kilkunastu powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjno-kartograficznych przy wojewódzkich ośrodkach dokumentacji geodezyjno-kartograficznych (rys. 4).

We wszystkich modelach integracja danych katastralnych, pochodzących z różnych systemów źródłowych, odbywa się poprzez Integrującą Platformę Elektroniczną.

Literatura

FIG-1995-Statement-on-the-Cadastre,

http://www.fig7.org.uk/cadastre/statement_oncadastre.html

GAŹDZICKI J., „Systemy katastralne”, PPWK, Warszawa 1995.

HOPFER A., „Kataster nieruchomości a powszechna taksacja”, Kataster – fakty i mity, X Konferencja Naukowo-Techniczna, Kataster Nieruchomości, Kalisz 2002.

JĘDRZEJOWSKI H., „Zasady gospodarki nieruchomościami w świetle nowych uregulowań prawnych”, III Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN, Gdańsk 2003.

KAUFMAN J., „Kataster 2014 – wizja przyszłych systemów katastralnych”, Kataster fakty i mity, X Konferencja Naukowo-Techniczna, Kataster Nieruchomości, Kalisz 2002.

MOLA, 1996: Land Administration-Guidelines, <http://WWW.sigov.si:90/mola>

RADZIO W., „Tworzenie baz danych na potrzeby powszechnej taksacji nieruchomości”, XI Konferencja Rzecznawców Majątkowych, Gdańsk 2002.

SADOWSKI W., „Podstawy ogólnej teorii systemów”, PWN, Warszawa 1998.

SIENKIEWICZ P., „Systemy kierowania”, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.

The Structure of the Integrated Cadastral System in Poland

Abstract

The paper shows the essence and structure of the integrated cadastral system in Poland. It presents benefits and users of the system and fields in which the system should be used. Projects of forming ZSK Phare and Matra in Poland are discussed. 3 models of managing cadastral data are presented: powiat, voivodship and centre-powiat. The managing of cadastral data will be based on the Integrating Electronic Platform, which will be making access to electronic data exchange available to cadastral systems. Variant 1 assumes transferring cadastral information from centre, variant 2 from powiat and variant 3 from voivodship.