

PRACE GŁÓWNEGO URZĘDU GEODEZJI I KARTOGRAFII W ZAKRESIE TWORZENIA KATASTRU W POLSCE

© Preuss R., 2003

W referacie przedstawiono: rys historyczny polskiego systemu katastralnego, aktualny stan w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, działania dotyczące standaryzacji i weryfikacji danych, prace dotyczące integracji ewidencji gruntów i budynków z systemem ksiąg wieczystych, ewidencja podatkowa innymi rejestrami i ewidencjami publicznymi.

Rys historyczny polskiego systemu katastralnego

Polski kataster nieruchomości wywodzi się z tradycji systemów katastralnych niemieckiego i austriackiego.

W okresie porozbiorowym po 1795 r. część państwa polskiego włączona do Austrii objęta została katastem austriackim, zaś ziemie zaboru pruskiego – katastem pruskim.

Nieruchomości położone w zaborze rosyjskim nie zostały objęte jednolitym katastem gruntowym.

W okresie międzywojennym w odrodzonym państwie polskim podjęto prace mające na celu budowę jednolitego systemu katastralnego, jednakże przerwała je wojna.

Po wojnie w latach 1956-1970 założona została w miarę jednolita ewidencja gruntów składająca się z map ewidencyjnych oraz rejestrów gruntów.

Pierwszym przepisem prawnym dotyczącym katastru, wydanym w Polsce po drugiej wojnie światowej był dekret o katastrze gruntowym i budynkowym z dnia 24 września 1947r. Jego przepisy stanowiły o założeniu dla obszaru całego kraju jednolitego katastru gruntowego i budynkowego, nie zostały one jednak wdrożone.

Dekretem z 2 lutego 1955 r. pojęcie katastru nieruchomości zostało zastąpionej ewidencją gruntów i budynków. W wyniku prac realizowanych na podstawie tego dekretu w latach 1956-1970 opracowane zostały mapy ewidencyjne głównie w skalach 1:5000, 1:2000 i 1:1000 oraz rejestry gruntów zawierające informacje o powierzchni działek ewidencyjnych, użytków gruntowych, klas gleboznawczych dla powierzchni całego Kraju..

Od 1 lipca 1989r. sprawy z zakresu ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości) reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Centralnym organem w tych sprawach jest Główny Geodeta Kraju zaś prowadzenie ewidencji gruntów i budynków jako zadanie z zakresu administracji rządowej powierzone zostało starostom.

Zgodnie z definicją zawartą w ww. ustawie ewidencja gruntów i budynków stanowi jednolity dla całego kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

Od 1996r. prowadzone są intensywne prace mające na celu zmodernizowanie ewidencji gruntów i budynków i przekształcenie jej w nowoczesny system katastralny.

W procesie modernizacji zastępuje się mapy analogowe i rejestry papierowe zbiorami cyfrowymi oraz uzupełnia zbiory danych o informacje dotyczące budynków i lokali.

Przy tworzeniu numerycznej mapy ewidencyjne wykorzystuje się w dużym zakresie fotogrametrię cyfrową.

W ramach Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej prowadzone są prace mające na celu opracowanie Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach., którego podstawowym założeniem jest doprowadzenie do automatycznej wymiany informacji pomiędzy ewidencją gruntów i budynków a systemami ksiąg wieczystych oraz ewidencji podatkowej. Zadaniem tym zajmuje się międzyresortowy zespół powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów.

Prace zespołu wspierane są projektami pilotażowymi realizowanymi w ramach programów PHARE i MATRA oraz opracowaniami konsultantów zatrudnionych przez GUGiK w ramach subwencji Banku Światowego IDF 027427.

Główny Urząd Geodezji i Kartografii zajmuje się również działalnością legislacyjną. W ostatnim okresie wynikiem tej działalności jest projekt nowelizacji Prawa geodezyjnego oraz projekt instrukcji technicznej G-5, regulującej techniczne zasady prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

Aktualny stan w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków

Proces modernizacji ewidencji gruntów i budynków przebiega w Polsce według harmonogramu ustalonego w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r.

Zgodnie z tym rozporządzeniem do 31 grudnia 2002 r. zakończone zostały prace związane z informatyzacją części opisowej tej ewidencji. W powiatowych bazach danych ewidencyjnych ujawniono 32.8 mln działek ewidencyjnych oraz informacje dotyczące:

- powierzchni całkowitej każdej działki oraz powierzchni użytków gruntowych i klas gleboznawczych w granicach tych działek,
- właścicieli nieruchomości oraz władających nieruchomościami,
- numery ksiąg wieczystych, jeżeli zostały założone,
- inne informacje przewidziane przepisami.

Zaawansowany jest również proces przekształcenia analogowych map ewidencyjnych do postaci numerycznej.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2002 r. pokrycie numeryczną mapą ewidencyjną w postaci wektorowej obejmowało 69,5 % powierzchni miast i 24% powierzchni obszarów wiejskich.

Dla 22% obszarów wiejskich opracowana została mapa rastrowa. W odniesieniu do miast taka postać mapy cyfrowej obejmowała 5,5 % ich powierzchni.

Zakłada się, że do końca 2003 r. numeryczna mapa ewidencyjna w postaci wektorowej obejmie 83% powierzchni miast i 45 % powierzchni terenów wiejskich. Dla pozostałego obszaru zamierza się w tym czasie opracować mapę w postaci rastrowej.

Szacuje się, że w ewidencji gruntów i budynków należy zaewidencjonować w formie geometrycznej i opisowej dane dotyczące ok. 15 mln budynków oraz 6 mln nieruchomości lokalowych.

W państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym znajdują się dane geometryczne dotyczące ok. 70% budynków. Dane opisowe zgromadzone zostały dotychczas:

- dla 12,9 % budynków położonych na obszarach miastach,
- dla 1,2 % budynków położonych na obszarach wsi.

Odsetek zaewidencjonowanych nieruchomości lokalowych wynosi:

- 7,5% na obszarach miast,
- 4,4% na obszarach wsi.

Ze względu na uwarunkowania historyczne, techniczne i organizacyjne do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków stosuje się kilkanaście różnych programów komputerowych opartych na różnorodnych rozwiązaniach technologicznych, co stwarza określone trudności w dostosowaniu powiatowych baz danych do modelu określonego w przepisach prawa. Należy jednak podkreślić, że zaostrzenie przez GUGiK kryteriów, jakie muszą te programy spełniać, spowodowało w ostatnim okresie istotny spadek ich liczby. Zaawansowany został również proces unifikacji tych programów w poszczególnych województwach.

W celu wspomoczenia tego procesu GUGiK realizuje projekt pilotażowy pod nazwą „MATRA II –Budowa modelu bazy danych katastralnych w Polsce”, wspierany środkami przedakcesyjnymi rządu holenderskiego.

Bezpośrednimi celami tego projektu są:

1) budowa zintegrowanego systemu bazodanowego ewidencji gruntów i budynków na szczeblu wojewódzkim, powiązane go z powiatowymi systemami katastralnymi, co pozwoli na osiągnięcie jednolitego standardu w zakresie gromadzenia, aktualizacji i udostępniania danych ewidencyjnych,

2) instalacja punktów dostępu do wojewódzkiej bazy danych i dystrybucji danych ewidencyjnych dla użytkowników informacji katastralnej, reprezentujących organy samorządowe, urzędy skarbowe, banki, notariuszy, rzeczoznawców majątkowych, pośredników i zarządców nieruchomości, geodetów.

Standaryzacja i weryfikacja danych katastralnych.

Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków wprowadzono standardowy katalog obiektów bazy danych ewidencyjnych oraz obowiązujący standard wymiany danych ewidencyjnych – SWDE. Określono również atrybuty poszczególnych obiektów bazy danych oraz relacje pomiędzy tymi obiektami. W ramach prac nad projektem Instrukcji G-5 dokonano uściślenia niektórych kwestii związanych ze standaryzacją baz danych oraz standardem wymiany danych.

Standard SWDE służy do przekazywania danych ewidencyjnych z określonej bazy danych ewidencji gruntów do innych systemów informatycznych, jak również do przyjmowania do systemu ewidencji gruntów danych pochodzących z innych źródeł.

W roku 2002 w związku z potrzebą wydania danych ewidencyjnych dla budowanego w Polsce systemu IACS rozpoczęły się dynamicznie prace mające na celu wdrożenie tego standardu.

Organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków zostały zobowiązane do ujednoczenia zawartości baz danych ewidencyjnych, dostosowanie tych baz do standardu określonego w ww. rozporządzeniu oraz zapewnienie technicznych możliwości generowania (eksportu) danych ewidencyjnych w postaci pliku SWDE a także importu do bazy danych plików SWDE.

W celu zapewnienia jednorodności danych ewidencyjnych wydawanych z powiatowych baz danych i możliwości ich przetworzenia przez inne systemy informacyjne, na zlecenie GUGiK opracowane zostały programy komputerowe: A-SWDE, SWDE_konwertor 2000 oraz V-SWDE umożliwiające kontrolę poprawności tych danych oraz ich konwersję do oczekiwanego formatu.

Program A-SWDE umożliwia:

- 1) badanie poprawności syntaktycznej i semantycznej plików w formacie SWDE,
- 2) autoryzację plików SWDE,
- 3) integrację plików zawierających dane opisowe i plików zawierających dane geometryczne.

Program SWDE_konwertor 2000 umożliwia konwersję geometrycznych danych zapisanych w formacie SWDE z układu „1965” i układów lokalnych do obowiązującego obecnie układu „2000”, wprowadzonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2000r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych (Dz.U. Nr 70 poz, 821).

Program V-SWDE umożliwia:

- 1) sprawdzenia poprawności identyfikatorów obiektów bazy danych i poprawienia niewłaściwych identyfikatorów,
- 2) sprawdzenia zgodności atrybutów zawartych w bazie danych ewidencji gruntów i budynków z dopuszczalnymi wartościami określonymi w załączniku nr 4 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków i poprawienia atrybutów niewłaściwych,
- 3) sprawdzenia poprawności relacji pomiędzy obiektami bazy danych i usunięcia błędów w tym zakresie,
- 4) sprawdzenia poprawności sporządzania wykazu gruntów, o którym mowa w § 31 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454),
- 5) sprawdzenie poprawności topologicznej obiektów geometrycznych i usunięcie błędów w tym zakresie,
- 6) uzupełnienie baz danych ewidencyjnych numerami PESEL i REGON i weryfikacji innych danych osobowych,
- 7) sprawdzenia zgodności danych opisowych z danymi geometrycznymi w przypadku prowadzenia odrębnych baz dla części opisowej i geometrycznej i usunięcia niezgodności w tym zakresie.

Integrująca Platforma Elektroniczna (IPE)

Główny Urząd Geodezji i Kartografii we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Ministerstwem Finansów w ramach programu Phare 2000 realizuje projekt pod nazwą „Budowa Zintegrowanego Systemu Ewidencjonowania Informacji i Nieruchomościach”.

Celami bezpośrednimi projektu są:

1) przygotowanie zintegrowanej elektronicznej platformy dla połączenia trzech autonomicznych podsystemów: ewidencji gruntów i budynków, systemu ksiąg wieczystych oraz podatkowej ewidencji nieruchomości,

2) wypracowanie metodologii dostosowania ewidencji gruntów i budynków do wymagań zintegrowanego systemu ewidencjonowania informacji o nieruchomościach,

3) poprawa funkcjonowania systemu ksiąg wieczystych poprzez stworzenie i wdrożenie w strategicznych ośrodkach oprogramowania elektronicznej księgi wieczystej oraz oprogramowania automatyzującego pracę wydziałów ksiąg wieczystych w sądach powszechnych, wdrożenie tego oprogramowania oraz rozpoczęcie procesu migracji ksiąg wieczystych w strategicznych 24 wydziałach ksiąg wieczystych w celu przyspieszenia załatwiania spraw oraz rozpoczęcia procesu tworzenia zasobu danych umożliwiającego wdrażanie wypracowanych mechanizmów w ramach zintegrowanego systemu ewidencjonowania informacji o nieruchomościach,

4) dostosowanie systemu podatkowego do rozwiązań przyjętych w państwach Unii Europejskiej oraz wzmocnienie administracji podatkowej w celu zapewnienia skutecznego poboru podatków od nieruchomości, wypracowanie na bazie przeprowadzonego pilotażu metodologii modernizacji lokalnej ewidencji podatkowej, stanowiącej część zintegrowanego systemu katastralnego oraz opracowanie systemu szkoleń i ich programu dla kadr lokalnej administracji podatkowej.

Projekt składa się z 3 komponentów.

Komponent I, za który odpowiedzialny jest **Główny Geodeta Kraju**, dotyczy opracowania i pilotażowego wdrożenia w 6 ośrodkach (Bytom, Olsztyn, Płock, Poznań, Warszawa, Wejherowo):

- systemu zapewniającego elektroniczną wymianę danych między ewidencją gruntów i budynków a księgami wieczystymi, udostępnianie danych ewidencyjnych dla potrzeb ewidencji podatkowej nieruchomości, systemu IACS oraz organów administracji publicznej, a także zasilanie baz danych ewidencyjnych danymi baz ewidencji ludności (PESEL) oraz podmiotów gospodarki (REGON),

- zasad powszechnej taksacji nieruchomości oraz systemu wspomagającego ten proces.

Działania Głównego Geodety Kraju w realizacji tego zadania wspierane są przez ekspertów niemieckich w ramach umowy twinningowej zawartej w dniu 18 maja 2001r. między Rządem Polskim a Rządem Niemieckim w sprawie realizacji projektu Phare 2000, a następnie zatwierdzonej przez Komisję Europejską.

Komponent II, za który odpowiedzialny jest **Minister Sprawiedliwości**, dotyczy informatyzacji ksiąg wieczystych poprzez budowę systemu opartego na centralnej bazie ksiąg wieczystych.

Komponent III, za który odpowiedzialny jest **Minister Finansów**, dotyczy modernizacji podatkowej ewidencji nieruchomości.

Cele komponentu I projektu realizowane będą przy pomocy **Integrującej Platformy Elektronicznej (IPE)**, której modułem będzie **System Powszechnej Taksacji Nieruchomości (PTN)**. W szczególności, do zadań Systemu IPE będą należeć:

- zapewnienie sądom, urzędom gmin, zespołom ds. wyceny nieruchomości oraz innym uprawnionym instytucjom dostępu do aktualnych informacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB), w sposób zgodny z potrzebami tych instytucji,
- zawiadamianie upoważnionych instytucji o zmianach w danych EGiB,
- dostarczanie do EGiB zawiadomień o wpisach do ksiąg wieczystych,
- wspomaganie procesu ujednoczenia i poprawy jakości danych EGiB, między innymi poprzez zapewnienie prowadzącym EGiB potrzebnych informacji z ksiąg wieczystych, ewidencji ludności i rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej oraz definiowanie i dystrybucję jednolitych słowników,
- zapewnienie danych do przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości oraz platformy do rejestrowania wyników wyceny nieruchomości.

Zasadniczym elementem IPE będzie instalacja zlokalizowana w Warszawie (nazywana IPE-C).

IPE-C posiadać będzie replikę powiatowych baz danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB). Aktualizacja tej repliki odbywać się będzie w cyklu dobowym metodą różnicową, tj. do IPE-C przesyłana będzie jedynie informacja aktualizująca.

Komunikacja pomiędzy IPE-C a EGiB odbywać się będzie za pośrednictwem systemu zasilania i komunikacji (IPE-ZK), który będzie instalowany w każdym powiecie przy EGiB. IPE-ZK wykorzystany będzie również do zasilania systemów budowanych dla potrzeb gmin (IPE-PN), w ramach komponentu III.

Architekturę systemu IPE i jego powiązanie z innymi systemami przedstawia schemat.

System IPE opracowany w ramach projektu PHARE 2000 będzie wdrażany w kolejnych powiatach w ramach kolejnych edycji programu PHARE, a mianowicie PHARE 2001 oraz PHARE 2003.

Przewiduje się, że do końca 2005 r. do IPE włączonych zostanie około 230 powiatów (na ogólną liczbę – 379). Program ten może ulec pewnej modyfikacji w przypadku zakończenia z sukcesem projektu Matra II.

Podsumowanie.

Polski system ewidencjonowania informacji o nieruchomościach znajduje się w fazie intensywnej modernizacji. Odbyna się to w oparciu o nowoczesne technologie informatyczne oraz doświadczenia przodujących w tej dziedzinie krajów europejskich

Dzięki wsparciu środkami przedakcesyjnymi Unii Europejskiej pojawiły się finansowe warunki realizacji tworzonego w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii we współpracy z innym resortami programu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w nowoczesny system katastralny.

Zakłada się, że podstawowe prace w tym zakresie zostaną wykonane w ciągu najbliższych 5 lat. W tym okresie powinna też być przeprowadzona w całym kraju powszechna taksacja nieruchomości.

Szacuje się, że łączny koszt tego przedsięwzięcia wyniesie około 500 mln. EURO.

