

# Łukasz Śliwiński

---

## Informacja katastralna

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne,  
Społeczne i Techniczne 1, 201-219

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Łukasz Śliwiński

## **Informacja katastralna**

### **Cadastral information**

#### **Wstęp**

Rozwój społeczno-gospodarczy kraju jest ściśle związany ze zmianami przestrzennymi, które zachodzą w wyniku prowadzonych inwestycji. Inwestycje te dotyczące budowy dróg, mostów, wiaduktów, tuneli, estakad, budynków mieszkalnych i użytkowych czy budowli o innym przeznaczeniu np. stadionów, hal sportowych, parkingów podziemnych i nadziemnych itp. posiadają ścisły związek z gruntem, na którym są realizowane. Z kolei grunt ten stanowi fragment Ziemi, której zasoby powierzchniowe są ograniczone. Szczególnie daje się to zauważyć w dużych miastach, gdzie ceny ziemi potrafią osiągać niewyobrażalne kwoty, a inwestycje budowlane zaczynają piąć się w górę, nad powierzchnię ziemi lub są realizowane pod jej powierzchnią. Skutkuje to licznymi problemami w realizacji inwestycji, gdy inwestor nie posiada praw do nieruchomości zajętych pod taką inwestycję lub gdy nie ma możliwości określenia właściciela bądź władającego takiej nieruchomości. Ponadto powstają sytuacje konfliktowe podczas realizacji inwestycji bądź podczas ich eksploatacji i konserwacji, w przypadkach kiedy kilka obiektów budowlanych jest realizowanych na różnych poziomach tej samej nieruchomości gruntowej. Stąd wynika potrzeba coraz dokładniejszego określania i rejestracji granic nieruchomości w przestrzeni oraz praw do nich.

Należy zaznaczyć, że rejestracja zasięgu praw do nieruchomości dotyczy nieruchomości definiowanych jako części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynków trwale z gruntem związanych lub części takich budynków, którymi są lokale będące przedmiotem odrębnej własności. W wymienionym zakresie podstawowe założenia rejestracji realizowane są obecnie przez system ewidencji gruntów i budynków oraz system ksiąg wieczystych. Z kolei rejestracja powinna również dotyczyć innych budowli, jak np.: obiekty liniowe, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu.

Artykuł niniejszy porusza problematykę szeroko pojętej informacji katastralnej, niezbędnej do efektywnego zarządzania i gospodarowania nieruchomościami. Wskazuje na źródła danych tworzących informację

katastralną oraz na podstawowe cechy jakie powinna spełniać. W dalszej części podkreśla potrzebę rejestracji zasięgu praw do nieruchomości zwracając uwagę na historyczny aspekt katastru. Ewolucja katastru zawsze związana była z dostosowaniem do aktualnych potrzeb gospodarczych i społecznych, natomiast sposób realizacji uzależniony był od dostępnych technologii. Przyszłe zamierzenia dotyczące problematyki rozwoju systemów katastralnych zostały przedstawione na podstawie założeń Katastru 2014 opracowanych przez Międzynarodową Federację Geodetów FIG. Zwrócono również uwagę na realizację prac projektowych nad nowymi przepisami dotyczącymi odrębnej własności obiektów budowlanych, jak również na prace nad budową zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Na zakończenie wskazano potrzebę przyjęcia rozwiązań pozwalających na definiowanie obiektów 3D oraz rejestrację zasięgu praw do nieruchomości w przestrzeni, tzw. Kataster 3D.

### **Informacja katastralna**

W Polsce pojęcie kataster pod względem prawnym i faktycznym utożsamiane jest z ewidencją gruntów i budynków. Zgodnie z definicją zawartą w Prawie geodezyjnym i kartograficznym przez ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) rozumie się 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 i lokalami. W przywołanej definicji zauważyć można zamienne używanie pojęć ewidencja i kataster. Naturalnie powstaje więc pytanie czy pojęcia te są tożsame? Pojęcie ewidencja gruntów i budynków funkcjonuje od czasu wydania dekretu o ewidencji gruntów i budynków w 1955r. Od tego czasu praktycznie przestano używać pojęcia kataster, co prawdopodobnie było spowodowane względami ideowymi. Kataster większy nacisk kładł na właściciela (własność prywatną), natomiast ewidencja gruntów na przedmiot, jakim jest działka ewidencyjna, która była we władaniu określonej osoby (WOLSKI, 2001). Jednak na potrzeby niniejszego artykułu autor przyjął wyjaśnienie zawarte w Prawie geodezyjnym i kartograficznym, iż do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości przez użyte pojęcie „kataster” rozumie się tę ewidencję.

W ogólnym rozumieniu ewidencja to zestawienie, wykaz rzeczywistego stanu, przybytku i ubytku osób, akt, materiałów lub sporządzanie takich wykazów<sup>1</sup>. Zatem ewidencję gruntów i budynków będzie stanowił zbiór danych wzajemnie powiązanych między sobą tworzący informację katastralną dotyczącą przedmiotu i podmiotu podlegającego ewidencji. Ogólny zakres i

---

<sup>1</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* – [www.slovník-online.pl](http://www.slovník-online.pl)

rodzaj ewidencjonowanych danych zawiera Prawo geodezyjne i kartograficzne. Mianowicie ewidencja gruntów i budynków w zakresie przedmiotowym obejmuje informacje dotyczące:

1. gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty;
2. budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;
3. lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej.

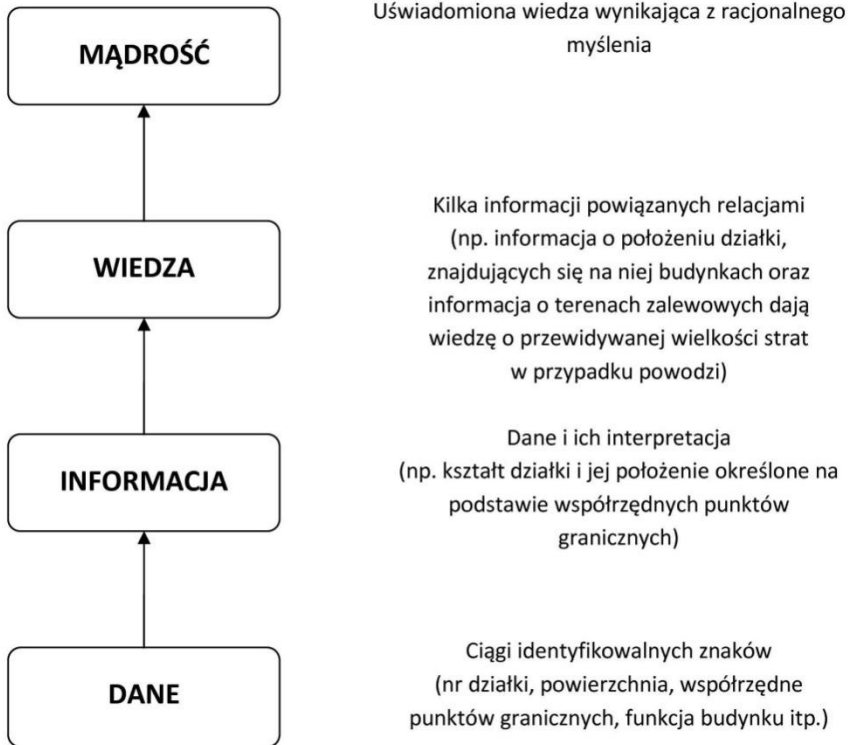
Natomiast zakres podmiotowy obejmuje informacje dotyczące:

1. właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych – innych osób fizycznych lub prawnych, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części;
2. miejsca zamieszkania lub siedziby osób wymienionych w punkcie 1;
3. wpisania do rejestru zabytków;
4. wartości nieruchomości.

Biorąc pod uwagę polskie uwarunkowania prawne i technologiczne o pełno wartościowym systemie katastralnym, a co za tym idzie informacji katastralnej, którą taki system będzie generował, możemy jednak mówić dopiero w momencie połączenia dwóch rejestrów. Pierwszy to już wspomniany rejestr ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości). Drugi to rejestr ksiąg wieczystych prowadzony w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości, regulowany ustawą o księgach wieczystych i hipotece. Funkcją ksiąg wieczystych jest przede wszystkim ujawnianie praw rzeczowych na nieruchomościach. Obok prawa własności wpisuje się zatem do nich użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe obciążające nieruchomość, takie jak użytkowanie, służebności, hipoteka czy prawa spółdzielcze do lokalu lub domu jednorodzinnego. W pewnych wypadkach mogą być także ujawnione w księgach wieczystych prawa osobiste i roszczenia. Przy czym podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z katastru nieruchomości. Zatem mianem informacji katastralnej można określić uporządkowany zbiór danych o nieruchomościach, pochodzących z różnych źródeł, w którym elementy tego zbioru powiązane są ze sobą ściśle określonymi relacjami.

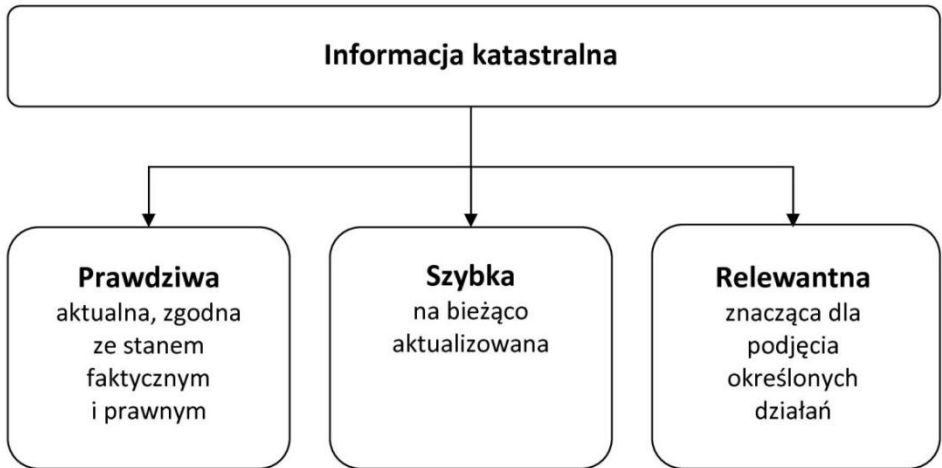
Należy zwrócić uwagę, że ewidencjonowanie danych nie jest celem samym w sobie lecz służy zdobyciu wiedzy, a następnie jej wykorzystaniu. Pozyskane dane tworzą informacje, które powiązane relacjami dają wiedzę, a ta z kolei prowadzi do mądrości [rys.1]. Wiedza wykorzystywana jest w procesach decyzyjnych pozwalając na skuteczne dokonywanie wyborów, jak i podejmowanie rozstrzygnięć, mierzonych obiektywnie stwierdzonymi efektami.

Z kolei mądrość jest cechą indywidualną, niezależną wprost od ilości pozyskanych danych i informacji, trudną do podzielenia się z innymi (FELCENLOBEN, 2011, s.13-14).



Rysunek 1. Piramida mądrości. Oprac. na podst. Felcenloben, 2011, rys.1.1

W celu świadomego i racjonalnego podejmowania właściwych decyzji oraz efektywnego zarządzania, informacja katastralna powinna być przede wszystkim prawdziwa (aktualna, zgodna ze stanem faktycznym), szybka (na bieżąco aktualizowana) i właściwa (znacząca dla podjęcia określonych działań). Tylko taka informacja katastralna jest w stanie zapewnić odpowiedni poziom wielu procesom decyzyjnym.



Rysunek 2. Cechy informacji katastralnej (oprac. własne)

Jak widać odpowiednio pozyskana i przygotowana informacja katastralna może służyć różnym celom. Posiadając taką informację można skutecznie ją wykorzystać do:

1. planowania gospodarczego,
2. planowania przestrzennego,
3. wymiaru podatków i świadczeń,
4. oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych,
5. statystyki publicznej,
6. gospodarki nieruchomościami,
7. ewidencji gospodarstw rolnych.

Informacja katastralna ma zatem charakter wielozadaniowy, wykorzystywany w różnych dziedzinach zarówno przez jednostki sektora publicznego, jak i prywatnego. Stanowi pewien szkielet i materiał wyjściowy do wykonywania dalszych opracowań. Zatem istnieje uzasadniona potrzeba pozyskiwania danych ewidencyjnych i prawnych w celu tworzenia z nich informacji na potrzeby rozwoju gospodarki oraz zrównoważonego zarządzania przestrzenią.

### Historyczny aspekt katastru

Obecna formuła katastru ukształtowała się przez tysiąclecia odkąd człowiek rozpoczął dokumentowanie zasięgu praw do gruntu. Przejście z koczowniczego do osiadłego trybu życia powodowało naturalną konieczność dostosowywania przestrzeni do potrzeb społecznych, ekonomicznych i gospodarczych. Było to

m.in. realizowane poprzez tworzenie zasad, a później systemów dających gwarancję ochrony prawa własności do gruntu.

O ważności tego problemu na przestrzeni dziejów może świadczyć fragment instrukcji wydanej już około 1400 lat p.n.e przez Departament Pomiarów Państwa Faraonów, w którym zapisano (BROCK, 2004): „*Nie usuwać kamieni granicznych na polach i nie zmieniać pozycji taśm mierniczych*” [Amenhotope, syn Kanakhta, Nauczania, Rozdział VI].

Początkowo głównym celem dokumentowania granic gruntów była potrzeba wydzielenia z otaczającej przestrzeni gruntów należących do różnych społeczności. Jednak w miarę postępu cywilizacyjnego i rozwoju społeczeństwa zaczęto dokonywać coraz to bardziej dokładnych opisów działek gruntów, ich pomiarów czy też rejestracji cen. Uzyskane w ten sposób dane stanowiły już nie tylko gwarancję ochrony prawa własności ale zaczęto je wykorzystywać do naliczania podatków. Powstała zatem konieczność tworzenia i bieżącej aktualizacji rejestrów zawierających te dane.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w państwach, w których nie było prywatnej własności w dzisiejszym rozumieniu, tworzone rejestry gruntów miały jedynie charakter fiskalny. Cytując w ślad za Herodotem<sup>2</sup>, opisującym króla Egiptu Sezostrysa „*Król ten, opowiadali, rozdzielił kraj między wszystkich Egipcjan w ten sposób, że każdemu dał równy czworokątny kawał gruntu i stworzył sobie z tego dochody, każąc poddanym corocznie płacić podatek*” (Herodot, s.164).

Nie zmienia to jednak faktu konieczności weryfikacji i aktualizacji rejestrów. O wadze tego zagadnienia może świadczyć kolejny zapis Herodota: „*Jeżeli zaś rzeka z czyjogoś gruntu coś urwała, to szedł on wtedy do króla i donosił o wypadku. Wówczas król wysyłał ludzi, którzy mieli rzecz skontrolować i odmierzyć, o ile mniejszym stał się grunt, ażeby uszkodzony na przyszłość płacił czynsz swój w stosunku do ustalonego podatku*”. Mając na uwadze współczesny ustawowy zapis Prawa geodezyjnego i kartograficznego - art. 22 ust.2 można stwierdzić, jak niewiele zmieniło się do chwili obecnej w zakresie zasad i potrzeb aktualizacji danych ewidencyjnych. W przywołanym przepisie mamy bowiem zapis, że właściciele lub władający nieruchomościami są obowiązani zgłaszać wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni licząc od dnia powstania tych zmian.

Analizując rozwiązania katastralne stosowane historycznie jak również obecnie nasuwa się wniosek, iż stanowiły one ważny element technologiczny rozwoju państw. Jako przykład podać można ziemie polskie, gdzie w czasie

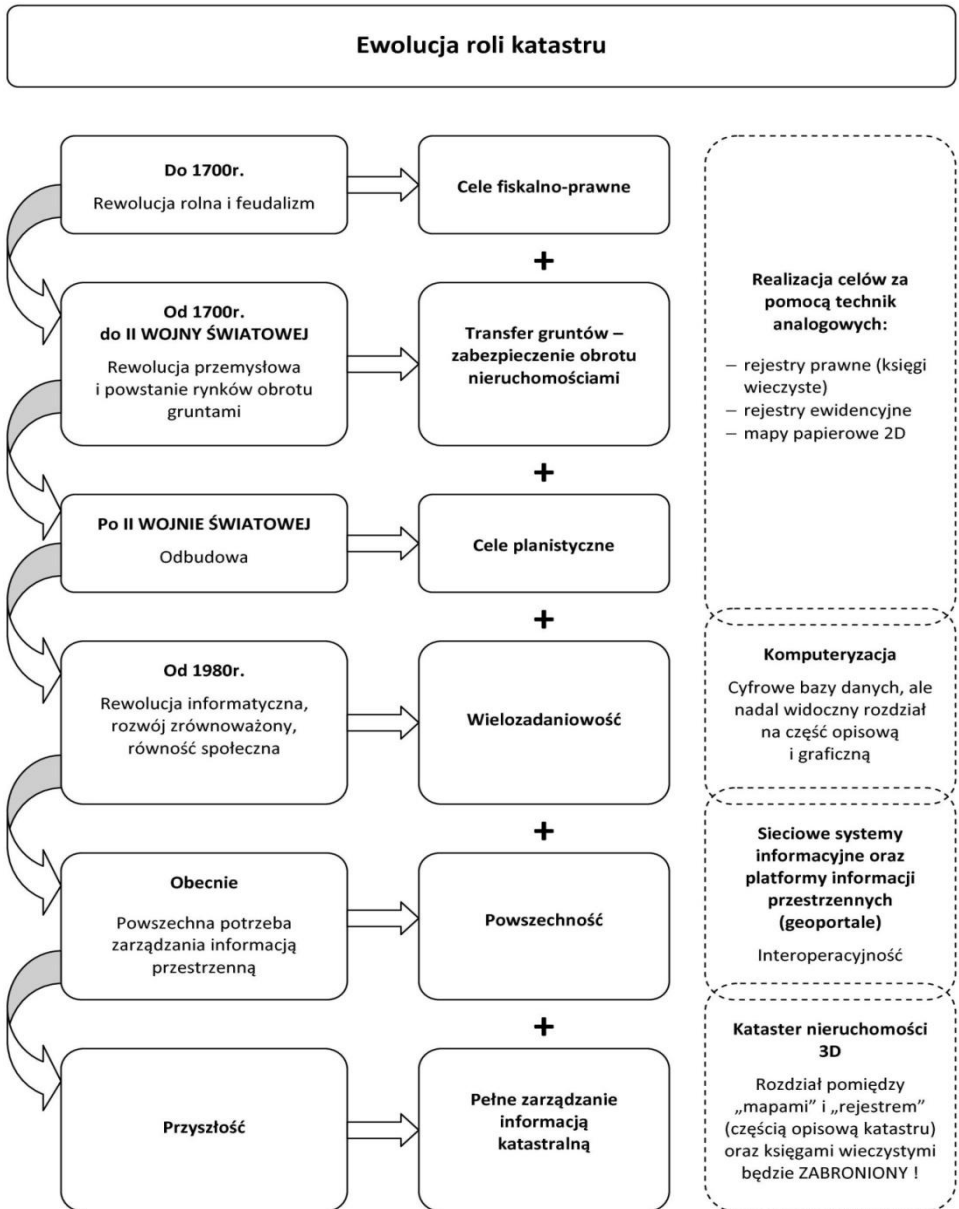
---

<sup>2</sup> Herodot - historyk grecki ur. ok. 484 p.n.e. w Halikarnasie, zm. ok. 426 p.n.e. Jedynym zachowanym jego dziełem jest 9-księgowa relacja z wojen perskich, opisująca także geografię i historię Hellady, Persji i Egiptu oraz okolicznych krain, zatytułowana Dzieje

zaborów funkcjonował dawny austriacki kataster podatku gruntowego oraz pruski i niemiecki kataster podatku gruntowego i budynkowego. Z kolei na ziemiach obejmujących były zabór rosyjski, gdzie nie istniał żaden system katastralny (z wyłączeniem tzw. „katastru zamoyskiego”), naliczanie podatków dokonywane było w sposób mało usystematyzowany, a przy okazji niesprawiedliwy (Hycner, 2004, s.15-17). Pozostało to nie bez znaczenia na późniejszy rozwój gospodarczy tych ziem.

Funkcjonujące obecnie rozwiązania katastralne ewoluowały w różny sposób, w zależności od kraju oraz jego historii. Sposób wykorzystania danych oraz ich zakres zawsze uzależniony był od celu dla którego te dane pozyskiwano. Ewolucję roli systemu katastralnego w zależności od celu jaki pełnił, można prześledzić na podstawie schematu [rys.3] zaproponowanego przez (Williamson, Ting, 1999) oraz zmodyfikowanego przez (Dawidowicz, Źróbek, 2011) oraz autora.





Rysunek 3. Ewolucja roli katastru z uwzględnieniem aspektu technologiczno-organizacyjnego, opracowanie własne na podstawie (Dawidowicz, Żróbek, 2011) oraz (Wilkowski i inni, 2006)

Należy zwrócić uwagę, że cel katastru uzależniony był od charakteru ziemi w danych okolicznościach historycznych. Początkowy nacisk kładziono na odnotowywanie własności dla celów podatkowych. W dalszej kolejności kiedy cena gruntu jako dobra ograniczonego rosła kataster stanowił wsparcie dla obrotu nieruchomościami. Lata powojenne, kiedy rozpoczęto odbudowę państw spowodowały wykorzystanie danych katastru do celów planistycznych, umożliwiających racjonalne gospodarowanie zasobami ziemi. Należy zwrócić uwagę, że cele te realizowane były poprzez rejestrację stanów prawnych, ewidencyjnych oraz tworzenie opracowań geodezyjno-kartograficznych przedstawiających dokładnie kształt, położenie i wielkość poszczególnych działek gruntu. Ze względów technologiczno-organizacyjnych rejestracja odbywała się w postaci analogowej tj. ręcznie prowadzonych rejestrów oraz map. Prezentacja graficzna odbywała się w postaci dwuwymiarowej (2D), określającej położenie obiektów w układzie współrzędnych płaskich z ewentualnym opisem rzędnych określających wysokość. Wraz z upływem czasu oraz wzrostem potencjału informatycznego rozpoczęto komputeryzację rejestrów oraz map. Początkowo polegało to na zwykłym przepisaniu danych z rejestrów analogowych i digitalizacji map, dzięki czemu tworzone bazy danych w formie cyfrowej. Równocześnie bazy danych zasilane były przez dane pozyskiwane z bezpośrednich źródeł tj. operatów pomiarowych, dokumentów prawnych, co zdecydowanie zwiększyło poziom ufności do ewidencjonowanych danych. Pozyskane w ten sposób dane stanowiły już podstawę zarówno do wymiaru podatków, planowania gospodarczego i przestrzennego, zabezpieczenia obrotu ziemią ale również służyły statystyce publicznej. Jednak pomimo wielozadaniowości nadal widoczny był rozłam pomiędzy systemami rejestrującymi stany prawne, stany ewidencyjne oraz systemami geometrycznej prezentacji danych. Postępująca rewolucja informatyczna pozwoliła na coraz bardziej efektywne powiązanie danych rejestrów opisowych wraz z mapami. Interoperacyjność baz danych oraz rozwój Internetu dał możliwość prezentacji danych katastralnych w sieci. Dane ewidencyjne można już przeglądać za pomocą licznych Geoportali, natomiast dane prawne dotyczące własności, za pomocą systemu Elektronicznej Księgi Wieczystej. Jednak systemy te nie są bezpośrednio ze sobą powiązane, a zadanie ich prowadzenia powierzone jest innym organom. W przypadku danych ewidencyjnych (katastralnych) zadania te wykonuje starosta, jako zadania z zakresu administracji rządowej, które obecnie należą do właściwości Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Natomiast księgi wieczyste prowadzone są przez sądy rejonowe podlegające Ministerstwu Sprawiedliwości. Obecnie daje się zauważyć ukierunkowanie roli katastru na powszechność dostępu do informacji. Przez powszechność należy rozumieć równy dostęp do

rzetelnej informacji katastralnej już nie tylko przez sektor publiczny ale również sektor prywatny.

Należy w tym miejscu podkreślić, że każdy model katastru ma stanowić źródło wiarygodnej i aktualnej informacji o gruntach, budynkach, lokalach, o ich wartości oraz o ich właścicielach. Realizując to założenie kataster jako rejestr zawierający dane geometryczne i opisowe dotyczące gruntów stał się prapoczątkiem ładu i porządku, a jego idea pierwotna zweryfikowana została przez trudne do zliczenia ilości tysiącleci (Żak, 2011).

### **Przysze zamierzenia w zakresie systemów katastralnych**

Patrząc przez pryzmat zmian jakie dokonały się w katastrze nieruchomości, nie sposób zastanowić się nad przyszłą rolą informacji katastralnej oraz koncepcji dalszego rozwijania systemów katastralnych.

Rozważania nad problematyką katastru przede wszystkim prowadzone są przez Międzynarodową Federację Geodetów FIG (Komisja 3 – Spatial Information Management oraz Komisja 7 – Cadastre and Land Management). Wynikiem tych prac była m.in. koncepcja Katastru 2014 stanowiącego wizję przyszłego systemu katastralnego. Koncepcja ta opracowana prawie 20 lat temu stworzyła wytyczne w rozwoju systemów katastralnych. Główne założenia Katastru 2014 dotyczyły:

1. Przedstawienia pełnego stanu prawnego terenu obejmującego prawa rzeczowe, ograniczone prawa rzeczowe oraz zobowiązania wynikające z Kodeksu Cywilnego, a także prawa wynikające z ustaw szczególnych.
2. Likwidacji podziałów pomiędzy częścią opisową i geometryczną (graficzną) katastru. Przy czym opis obiektów katastralnych powinien dotyczyć zarówno informacji ewidencyjnych, jak i danych prawnych dotychczas gromadzonych w księgach wieczystych.
3. Wprowadzenie modelowania katastralnego.
4. Przejścia z technologii analogowych do technologii cyfrowych tworzenia map i rejestrów.
5. Sprywatyzowania katastru na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego.
6. Samofinansowanie katastru.

Przyglądając się wyszczególnionym punktom w aspekcie katastru występującego obecnie w warunkach polskich oraz współczesnej problematyki ewidencjonowania nieruchomości oraz praw do nich, należy zwrócić szczególną uwagę na następujące elementy.

Realizacja pierwszego z założeń jest ściśle uzależniona od ustawodawstwa, które powinno prawnie zdefiniować obiekty podlegające ewidencji, na podstawie ich granic. Takimi obiektami są przede wszystkim działki, budynki i lokale. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, na coraz większą potrzebę ewidencjonowania innych obiektów budowlanych oraz urządzeń wznoszonych nad lub pod drogami publicznymi, liniami kolejowymi czy też wodami płynącymi. Mowa tu o tunelach, wiaduktach, mostach, parkingach nadziemnych i podziemnych, ale również o elementach infrastruktury uzbrojenia terenu. Obiekty te stanowiące elementy sytuacji terenowej powinny zostać starannie zdefiniowane, w celu umożliwienia ich rejestracji w systemach katastralnych oraz powiązania z odpowiednimi informacjami w zakresie praw rzeczowych. Biorąc pod uwagę obowiązujące w Polsce przepisy oraz stan faktyczny obecnie możemy mówić o systemie zawierającym informacje katastralne jedynie o działkach, budynkach i lokalach. Dane dotyczące ewidencjonowania położenia i własności obiektów budowlanych obecnie nie są prawnie uregulowane. Aczkolwiek Ministerstwo Infrastruktury poczyniło pewne kroki, przedstawiając w 2010r. założenia do projektu ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych. Celem projektowanej regulacji, jak wskazano w jej uzasadnieniu, jest wprowadzenie do systemu obowiązującego prawa nowego rodzaju nieruchomości mogącej stanowić odrębny od gruntu przedmiot własności obiektu budowlanego. Stworzona byłaby zatem możliwość ustanawiania odrębnej własności obiektów budowlanych usytuowanych nad lub pod powierzchnią nieruchomości. Takie rozwiązanie stworzyłoby szanse na rozwój rynku nieruchomości, w tym rozwój budownictwa w centrach miast, które do tej pory ze względu na dopuszczalność prawną wyłącznie konwencjonalnej zabudowy uznawane były za tereny architektonicznie niemożliwe do dalszego zagospodarowania. Z kolei w zakresie dotyczącym sieci uzbrojenia terenu przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego definiują Geodezyjną Ewidencję Sieci Uzbrojenia Terenu (GESUT) jako uporządkowany zbiór danych przestrzennych sieci uzbrojenia terenu, zbiór danych opisowych, a także informacje o podmiotach władających siecią. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że dane wektorowe dotyczące podziemnego uzbrojenia terenu są głównie pozyskiwane z digitalizacji map analogowych oraz pomiaru bezpośredniego, a te źródła danych nie zawierają pełnych informacji branżowych o technicznych parametrach sieci oraz o podmiotach władających sieciami, nie możemy obecnie mówić o prowadzeniu GESUTu w trybie rozporządzenia w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Zatem założenie pełnej ewidencji GESUT jest również sprawą przyszłościową, ściśle związaną z prawami własności do sieci uzbrojenia terenu. Dodatkowo należy wspomnieć, że Główny Urząd Geodezji i Kartografii opracował projekt rozporządzenia w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia

terenu, bazy danych topograficznych oraz mapy zasadniczej, który ma na celu przyspieszenie realizacji tworzenia bazy danych GESUT poprzez znaczące uproszczenie sposobu pozyskiwania danych opisowych (Mączka, 2011). Na przykład pozyskiwanie atrybutów opisowych obiektów bazy danych GESUT będzie odbywało się bezpośrednio przez relację z bazą ewidencji gruntów i budynków.

W celu omówienia drugiego postulatu w kontekście polskich uwarunkowań prawnych należy zauważyć, że istnieje rozdział pomiędzy rejestrem ewidencji gruntów i budynków, a rejestrem ksiąg wieczystych. Ponadto rejestr ewidencji gruntów i budynków składa się z części opisowej i części graficznej (map katastralnych). Taki podział był oczywiście niezbędny ze względu na technologię analogową warunkującą sposób rejestracji danych. W dobie obecnie funkcjonujących systemów informatycznych powinno nastąpić połączenie map katastralnych oraz rejestrów zarówno ewidencji gruntów jak i ksiąg wieczystych w celu stworzenia zintegrowanej bazy danych katastralnych. W zakresie baz danych ewidencyjnych w większości jednostek samorządów terytorialnych prowadzone są już relacyjne bazy danych pozwalające na połączenie części opisowej z częścią graficzną ewidencji gruntów. Katalog obiektów bazy danych ewidencyjnych, a także schemat podstawowych relacji pomiędzy obiektami w ewidencji określony został w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Ponadto stosownie do delegacji zawartej w art. 24b ust. 4 Prawa geodezyjnego i kartograficznego prowadzone są prace nad rozporządzeniem w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. W świetle tych przepisów Główny Geodeta Kraju we współpracy ze starostami, wojewodami i marszałkami województw, Ministrem Sprawiedliwości oraz innymi organami administracji rządowej, w ramach współdziałania i współpracy, jest zobowiązany do utworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, będącego systemem teleinformatycznym. Głównym założeniem projektowanego systemu jest usprawnienie procesów pozyskiwania, wymiany danych, aktualizacji i udostępniania informacji o nieruchomościach, gromadzonych w ewidencji gruntów i budynków oraz w systemie ksiąg wieczystych. W tym celu, na podstawie nowoczesnej technologii informatycznej, zostanie zapewniona wymiana danych w formie dokumentów elektronicznych w szczególności pomiędzy:

- a) ewidencją gruntów i budynków, prowadzoną przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu,
- b) księgami wieczystymi, prowadzonymi przez sądy rejonowe w oparciu o centralną bazę ksiąg wieczystych,

- c) ewidencją podatkową nieruchomości, prowadzoną przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast,
- d) krajowym systemem ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, który prowadzony jest przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wprowadzenie przedstawionego rozwiązania powinno wpłynąć na sytuację gospodarczą i rozwój regionalny. Ułatwiony zostanie dostęp do informacji zawartych w rejestrach publicznych oraz poprawiona będzie ich wiarygodność oraz obniżone zostaną koszty ich prowadzenia. Dodatkowo uściśnione i ujednolicone informacje zawarte w systemie będą służyły celom fiskalnym, jak również będzie można je wykorzystać do realizacji polityki zrównoważonego rozwoju.

Wprowadzenie modelowania katastralnego, o którym mowa w trzecim punkcie wymienionych postulatów powinno pozwolić, o czym już wspomniano, na prowadzenie obiektowych, relacyjnych baz danych. Obiekty te opisane odpowiednimi atrybutami oraz relacje pomiędzy obiektami powinny tworzyć bazę danych pozwalającą na generowanie, z informacji w niej zawartych, różnego rodzaju raportów w zakresie danych katastralnych. Przykładowymi, najprostszymi raportami są wypisy z ewidencji gruntów, wypisy z kartoteki budynków czy lokali lub standardowe opracowania kartograficzne w postaci map ewidencyjnych lub zasadniczych w odpowiednich skalach. Jeżeli modelowaniem obejmujemy wszystkie obiekty fizyczne będące przedmiotem ewidencji oraz dotyczące ich atrybuty, prawa i ograniczenia, to będziemy mogli utworzyć model danych, który w sposób kompletny i logiczny opisze nam przestrzeń zgodnie z jej rzeczywistym i prawnym stanem. Uzyskaną w ten sposób informację będzie można wykorzystać podczas rozwiązywania problemów związanych np. z gospodarowaniem nieruchomościami. Wykonywanie analiz obejmujących zarówno dane własnościowe jak i geometryczne o ewidencjonowanych obiektach pozwoli również, w przeciwieństwie do metod tradycyjnych, na szybkie dostarczenie informacji w oczekiwanym zakresie.

Punkt czwarty postulatów mianowicie przejścia z technologii analogowych do technologii cyfrowych tworzenia map i rejestrów jest konsekwencją realizacji wcześniejszych punktów. Obecnie chyba nie ma w Polsce i na świecie systemu katastralnego, w który technologia informatyczna nie byłaby zaangażowana. Jednak transformacja katastru w Polsce do pełnej informatycznej funkcjonalności będzie rozłożona w czasie. Na taki stan rzeczy

składa się zróżnicowany stan danych w jednostkach administracji samorządowej (część danych nadal gromadzona jest w postaci analogowej), wysokie koszty doprowadzenia danych analogowych do postaci cyfrowej bądź numerycznej oraz świadomość potrzeby informatyzacji w aspekcie korzyści jakie się z tym wiążą.

Postulat piąty dotyczący prywatyzacji katastru jest rozwiązaniem nie stosowanym w Polsce i nie znajdującym obecnie podstaw prawnych. Jednak zatrudnianie firm zewnętrznych (tzw. outsourcing) do wykonywania konkretnej pracy jest trendem ogólnoświatowym, z którym mamy do czynienia coraz częściej w innych dziedzinach, również w warunkach polskich. Systemy publiczne, jak wskazuje publikacja (Wilkowski i inni, 2006), okazują się mniej elastyczne i w mniejszym stopniu nastawione na zaspokajanie potrzeb konsumentów niż systemy prowadzone przez organizacje prywatne. Wolna gospodarka wymaga elastyczności w zakresie rynku nieruchomości, planowania i zagospodarowania terenów oraz ich użytkowania. Taka elastyczność może w większym stopniu być zaspokajana przez instytucje prywatne. Pozostaje jednak problem zapewnienia bezpieczeństwa danych i nadzoru nad ich właściwym prowadzeniem. Dlatego też propozycja uwzględnia współpracę sektora publicznego i prywatnego, która polegała by na wykonywaniu zadań nadzorczych i kontrolnych przez sektor publiczny. Zatem system katastralny stanowiłby nadal rejestr publiczny tylko czynności techniczne związane z jego prowadzeniem byłyby wykonywane przez jednostki sektora prywatnego.

Ostatnie z założeń ma na celu odzyskiwanie nakładów ponoszonych na założenie i prowadzenie katastru. Jak zauważono w publikacji (Wilkowski i inni, 2006), prowadzenie katastru służy m.in. zabezpieczeniu praw do nieruchomości, przez co tereny posiadające odpowiednią dokumentację katastralną mają większą wartość w porównaniu z innymi terenami. Biorąc również pod uwagę fakt wykorzystania danych katastralnych dla innych celów związanych z rozwojem gospodarczym, jak również wykorzystanie katastru dla celów fiskalnych, należy zapewnić zwrot kosztów ponoszonych na realizację zadań katastralnych. Koszty te powinny być w sposób pośredni lub bezpośredni przeniesione na jednostki odnoszące z tytułu wykorzystania danych katastru korzyści. Wiele krajów (np. Hiszpania) udowodniło, że zwrot kosztów jest możliwy np. poprzez przeznaczanie części podatków na ten cel lub poprzez przeniesienie opłat na inwestorów i inne podmioty zaangażowane w zagospodarowanie i obrót nieruchomościami. W warunkach polskich zadania związane z zakładaniem, prowadzeniem i modernizacją katastru są niestety niedofinansowane. W przypadku organów prowadzących ewidencję gruntów i budynków środki finansowe pochodzą głównie z opłat pozyskiwanych ze

sprzedaży map, danych ewidencji gruntów i budynków oraz innych materiałów i informacji z zasobów powiatowych. Dochody te zasilają budżet powiatu i przeznaczone są na finansowanie zadań bieżących związanych z obsługą zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym na finansowanie różnego rodzaju kosztów operacyjnych obejmujących koszty dostarczania mediów, nakładów na konserwacje i naprawy bieżące. Na typowe zadania związane z zakładaniem, aktualizacją czy modernizacją ewidencji gruntów i budynków niestety nie wystarcza środków w ilości zapewniającej właściwy rozwój tych systemów. Należy mieć na względzie fakt, że system katastralny jest inwestycją długoterminową i początkowe koszty poniesione na jego wdrożenie mogą być wysokie ale zwrócić się w dłuższej perspektywie czasu.

Przyglądając się wyszczególnionym punktom w aspekcie katastru występującego obecnie w warunkach polskich można zauważyć, że polski system ewidencji gruntów i budynków po części spełnia główne założenia koncepcji Katastru 2014.

W zakresie rejestracji położenia obiektów podlegających ewidencji nie możemy jednak mówić o pełnym przestrzennym określeniu ich położenia. Obecnie położenie takich obiektów jak działki czy budynki przedstawiane jest na mapach 2D, poprzez podanie współrzędnych prostokątnych płaskich XY w zadanym układzie odniesienia. Z kolei obiekty lokalowe będące przedmiotem ewidencji w części opisowej, na mapach w ogóle nie są przedstawiane, nawet w formie obrysów na rzutach poszczególnych kondygnacji budynku. Także dalsze reformy katastralne w skali lokalnej jak i globalnej będą dążyły do pełnej rejestracji przestrzennej obiektów poprzez określenie ich współrzędnych przestrzennych XYZ (tzw. kataster 3D). Przyjęcie rozwiązań dotyczących rejestracji 3D spowodowane będzie coraz większą potrzebą wykorzystania gruntów jako zasobów ograniczonych, a tym samym koniecznością pozyskiwania pełnej informacji o tym co znajduje się pod ziemią, na ziemi i nad ziemią oraz czyją jest własnością. Zatem kompleksowa rejestracja będzie dotyczyła działek, budynków, lokali, ale również budowli, takich jak mosty tunele, linie metra i sieci uzbrojenia podziemnego. Trend ten widoczny jest w licznych opracowaniach dotyczących tematyki Katastru 3D, który szczególnie widoczny jest w literaturze zagranicznej. Przedmiotem badań nie są już zagadnienia dążące do uzyskania odpowiedzi na pytanie czy powinien być wprowadzony kataster 3D, tylko jak i kiedy go zrealizować. Problem w głównej mierze polega na definicji obiektów 3D oraz wyjaśnieniu sposobów ich rejestracji zarówno w zakresie technicznym, jak również administracyjnym z uwzględnieniem przepisów prawa obowiązujących w danym kraju.

### **Podsumowanie**



Rozpoczynając pracę nad założeniami ideowymi przyszłych systemów katastralnych w tym Katastru 3D, należy uwzględnić przede wszystkim:

1. Cel jakiemu przyszły system ma służyć.
2. Warunki techniczne i prawne obecnie prowadzonego systemu.
3. Uwarunkowania historyczne i obecne z jakich nowy system będzie się wywodził.
4. Uwarunkowania prawne, w których nowy system będzie funkcjonował.

Artykuł wskazuje na wielozadaniowość i powszechność informacji katastralnej, która w pełnej postaci powinna być obecnie pozyskiwana z dwóch źródeł: ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych. Zwraca również uwagę na rozwój katastru na przestrzeni wieków ze szczególnym uwzględnieniem roli jaką pełnił w poszczególnych okresach. Gęsto zabudowane tereny z rosnącą złożonością infrastruktury są przyczyną coraz mniejszej ilości miejsca na nowe inwestycje szczególnie w miastach. Dlatego sprawne zarządzanie terenami wymaga odpowiedniej rejestracji obiektów sytuacji terenowej zarówno pod względem technicznym oraz prawnym. Niestety rejestracja ta w obecnych systemach 2D może być prowadzona w ograniczonym zakresie. Dlatego przyszłościowe rozwiązania katastralne muszą być oparte na obecnie możliwej do pozyskania informacji katastralnej 2D z rozszerzeniem jej o informacje o nowych obiektach znajdujących się nad i pod ziemią. Tymi obiektami powinny być istniejące budowle (mosty, wiadukty, tunele, parkingi podziemne i nadziemne itp.), ale również obiekty niedokończone bądź będące w trakcie wykonania, a mające istotne znaczenie dla zrównoważonego zarządzania przestrzenią. Elementami nowoczesnej informacji katastralnej powinny być również dane o obiektach sieci uzbrojenia terenu oraz ich właścicielach i zarządcach.

Przez ostatnie 10 lat podjęto różne działania związane z Katastrem 3D. Początek międzynarodowej świadomości w tym temacie został podkreślony przez warsztaty Katastru 3D (sponsorowane przez Komisje FIG 3 i 7) zorganizowane w 2001r. Pomimo wszystkich badań i postępu technicznego, obecnie żaden kraj na świecie nie ma Katastru 3D z prawdziwego zdarzenia. Funkcjonalność istniejących rozwiązań jest zawsze ograniczona do rejestracji na mapach obiektów 2D lub ogranicza się do określonego typu obiektu z rozwiązaniem pół 3D np. dla budynków. Na spotkaniu FIG w kwietniu 2010 roku w Sydney zdecydowano o utworzeniu grupy roboczej ds. Katastru 3D, w celu poczynienia dalszego postępu w tej dziedzinie. Punktem wyjścia grupy roboczej miała być informacja, że coraz częściej wymagana jest wiedza na temat praw, wykorzystania i wartości obiektów ewidencyjnych w skomplikowanych sytuacjach przestrzennych i prawnych.

Warto dodać, że w dniach 21-22 listopada 2011r. w Warszawie odbyło się posiedzenie Stałego Komitetu ds. Katastru (Permanent Committee on Cadastre), natomiast w dniach 23-25 listopada 2011 również w Warszawie miał miejsce Trzeci Kongres Katastralny pod hasłem „Kataster w zrównoważonym zarządzaniu przestrzenią”. Na obu wymienionych spotkaniach, obok dotychczas omawianych tematów związanych z: katastem 3D, czy sposobami wykorzystania, ochrony i gwarancji jakości danych katastralnych poruszona była rola rejestrów katastralnych w zapobieganiu potencjalnym kryzysom finansowym.

Zatem realizacja Katastru 3D zdecydowanie wspomogłaby wszelkie procesy decyzyjne wynikające z potrzeb gospodarczych i społecznych. Z kolei powszechność katastru pozwoli na wykonywanie analiz przestrzennych przez jednostki nie tylko sektora publicznego, ale również prywatnego, co zdecydowanie wpłynęłoby na optymalny rozwój gospodarki. Nie można również zapominać o roli katastru w opodatkowaniu nieruchomości i wprowadzeniu możliwości opodatkowania obiektów będących przedmiotem odrębnej własności, a znajdujących się pod ziemią, na ziemi i nad ziemią.

### **Streszczenie**

Artykuł porusza problematykę szeroko pojętej informacji katastralnej, niezbędnej do efektywnego zarządzania i gospodarowania nieruchomościami. Wskazuje na źródła danych tworzących informację katastralną oraz na podstawowe cechy jakie powinna spełniać. W dalszej części podkreśla potrzebę rejestracji zasięgu praw do nieruchomości zwracając uwagę na historyczny aspekt katastru. Ewolucja katastru zawsze związana była z dostosowaniem do aktualnych potrzeb gospodarczych i społecznych, natomiast sposób realizacji uzależniony był od dostępnych technologii. Przyszłe zamierzenia dotyczące problematyki rozwoju systemów katastralnych zostały przedstawione na podstawie założeń Katastru 2014. Zwrócono również uwagę na realizację prac projektowych nad nowymi przepisami dotyczącymi odrębnej własności obiektów budowlanych, jak również na prace nad budową zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Na zakończenie wskazano potrzebę przyjęcia rozwiązań pozwalających na definiowanie obiektów 3D oraz rejestrację zasięgu praw do nieruchomości w przestrzeni.

**Słowa kluczowe:** kataster, kataster 3D, informacja, nieruchomość, system katastralny

### **Summary**

The article discusses the broader issues of cadastral information, necessary for effective management and property management. Indicates the data source and creating cadastral information on the essential characteristics which should be satisfied. In the next part emphasizes the need for registration of rights to property coverage drawing attention to the historical aspect of the cadastre. The evolution of the cadastre has always been associated with adaptation to the current economic and social needs, while the method of implementation was dependent on available technology. Future

development plans relating to the issues of cadastral systems are presented based on assumptions of Cadastre 2014. It was also noted for project work on the new rules on separate ownership of buildings, as well as work on building an integrated system of information on real estate. In conclusion, indicated the need for solutions that allow you to define 3D objects and registration of property rights within the space.

**Key words:** cadastre, 3D cadastre, information, real estate, cadastral system

## Piśmiennictwo

1. Brock J. - *Who were the first Surveyors*, Przegląd Geodezyjny nr 7, 2004
2. Dawidowicz A., Żróbek R. - *Ewolucja potencjału systemu katastru nieruchomości w Polsce i na świetle założeń Międzynarodowej Federacji Geodetów (FIG)*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 19 nr 4, 2011
3. Felcenloben D. - *Geoinformacja – wprowadzenie do systemów organizacji danych i wiedzy*, Wydawnictwo Gall, Katowice, 2011
4. Hycner R. - *Podstawy katastru*, AGH Uczelniane Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne, Kraków, 2004
5. Kaufmann J. – *Cadastre 2014: A Vision for Future Cadastral Systems*, Presented at the 1<sup>st</sup> Congress on Cadastre in the European Union, Granada, Spain, 15-17 maj 2002r., <http://www.fig.net/cadastre2014>, dostęp w dniu 03.10.2011r.
6. Karabin M. – *Problematyka katastru trójwymiarowego (3D) na przykładzie rozwiązań w Izraelu. Cz. II*, Przegląd Geodezyjny nr 1, 2010
7. Mączka A. - *Projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazy danych topograficznych oraz mapy zasadniczej*, prezentacja, Seminarium dla przedstawicieli Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, Warszawa 26-27 września 2011
8. Wilkowski W., Budzyński T., Sobolewska-Mikulska K., Pułeczka A., - *Współczesne problemy katastru i gospodarki nieruchomościami*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, 2006
9. Williamson I., Ting L. - *Cadastral trends – a synthesis*. The Australian Surveyor vol. 4, no. 1, 46-54, 1999
10. Wolski J. - *Kataster podatku gruntowego na ziemiach polskich – rys historyczny oraz geodezyjne i kartograficzne zasady sporządzania*, Przegląd Geograficzny, 73, 1-2, s.107-131, 2001
11. Vandysheva N. i inni - *3D Cadastre Modelling In Russia*, FIG Working Week 2011 Bridging the Gap between Cultures, Marrakech, Morocco,

18-22 maj 2011, <http://www.gdmc.nl/3DCadastres/>, dostęp w dniu 03.10.2011r.

12. Żak M. - Jak rozumieć termin Kataster Nieruchomości, cz. I i II, Nieruchomości C.H.Beck, nr 2 i 3, 2011

#### **Netografia:**

1. <http://www.pbi.edu.pl/>dostęp w dniu 26.09.2011r.
2. Strona Ministerstwa Infrastruktury – *Projekt założeń projektu ustawy o odrębnej własności obiektów budowlanych z dnia 3 listopada 2010r.*, <http://bip.mi.gov.pl/>, dostęp w dniu 26.09.2011r.
3. Strona Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – *Projekt z dnia 07 lipca 2011r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach*, <http://bip.mswia.gov.pl/>, dostęp w dniu 03.10.2011r.
4. Strona Delft University of Technology - <http://www.gdmc.nl/3DCadastres/> dostęp w dniu 03.10.2011r.
5. Strona Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii - <http://www.gugik.gov.pl/informacje/aktualnosci/web/2011/polska-naczele-pcc>, dostęp w dniu 03.10.2011r.

#### **Akty prawne:**

1. Ustawa z dnia 17 maja 1989r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010r. nr 193, poz. 1287– tj. z późn. zm.)
2. Dekret o ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 1955r. nr 30, poz. 163)
3. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2.04.2001r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgodnienia dokumentacji projektowej (Dz. U. Nr 38, poz. 455)
4. Ustawa z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2001r. nr 124, poz. 1361– tj. z późn. zm.)
5. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454)