

## **Stan i kierunki rozwoju "Systemu Ewidencjonowania Nieruchomości" w Łodzi na tle "Wytycznych Europejskiej Komisji Gospodarczej" i Programu Rządu "Doskonalenie Systemu Katastralnego" w Polsce**

*Przewłocki Stefan, Kośka Tadeusz*

Politechnika Łódzka  
90-924 Łódź, al. Politechniki 6

### **abstract**

The elaboration presents main ideas contained in European Economic Committee directive lines and the most important elements of the government program connected with land administrating and cadastral system creation. Taken in 1999 steps aimed to modernize land and buildings register informations base and constructing numerical map system for the city conduct to the situation that nowadays jobs connected with System Ewidencjonowania Nieruchomości creation for the Śródmieście District ends. Results of this activities are visible and graphic elaborations are used in the decision making processes by the city authorities.

### **1. Wstęp**

Znaczenie informacji dla zarządzania, w tym dla zarządzania przestrzenią (państwa, regionu, gminy) zostało w ostatnich latach docenione. Mając na uwadze rozwój gospodarczy stymulowany takimi działaniami na nieruchomościach, by rozwój gospodarczy uwzględniał wszystkie elementy gospodarki rynkowej, to informacje o przedmiotach i podmiotach rynku nieruchomości musi być informacją aktualną, pełną, odpowiednio precyzyjną i dostępną. Społeczna gospodarka rynkowa, wolność działalności gospodarczej, własność prywatna powoduje, że nieruchomości nabierają zasadniczego znaczenia jako aktywa majątkowe podmiotów gospodarczych i osób fizycznych w gospodarce rynkowej. Mając na uwadze, że nieruchomość wykazuje istotne znaczenie dla: rozwoju rynku, gospodarki przestrzennej, lokaty kapitału, kredytowania, realizacji inwestycji jak również systemu podatkowego, stąd w ostatnich latach organa administracji rządowej i samorządowej szczególną uwagę poświęcają nieruchomościom i problemom gospodarowania nimi.

### **2. Rządowy Program Rozwoju Systemu Katastralnego**

Kierując się pilną potrzebą sprawnej realizacji celów Państwa oraz mając na uwadze ułomność istniejących rejestrów publicznych, które nie w pełni mogą zapewnić realizację celów państwa przystąpiono w 1999 roku do sporządzenia Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego (MSWiA, 1998; Przewłocki, 2001).

Sformułowane tam główne cele to:

- 1) stworzenie warunków do prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzenią, w tym stworzenie istotnych warunków do optymalizacji gospodarowania nieruchomościami i usprawnienie procesów inwestycyjnych,

- 2) stymulowanie rozwoju rynku nieruchomości,
- 3) wzmocnienie roli ksiąg wieczystych oraz usprawnienie funkcjonowania sądów powszechnych w procesie ochrony praw rzeczowych do nieruchomości w tym zapewnienie interesów majątkowych stron biorących udział w obrocie nieruchomościami,
- 4) stworzenie warunków do racjonalizacji systemów opodatkowania nieruchomości,
- 5) aktywizację kapitału tkwiącego w nieruchomościach,
- 6) generowanie dochodów za udostępnianie informacji z katastralnych baz danych.

Należy zwrócić uwagę, że zespół opracowujący ten rządowy program wziął szczególnie pod uwagę realia prawne i techniczne działającego systemu ewidencjonowania gruntów i budynków jak również wytyczne Europejskiej Komisji Gospodarczej pt.: "Wytyczne administrowania gruntami" z roku 1993 i 1998.

### **3. Wytyczne Europejskiej Komisji Gospodarczej dotyczące administrowania gruntami**

System ewidencjonowania prawa własności gruntów, wartości gruntów i ich wykorzystanie oraz innych danych dotyczących gruntów jest niezbędnym narzędziem pozwalającym na właściwe funkcjonowanie gospodarki rynkowej oraz należyte gospodarowanie zasobami gruntów. Wszystkie uprzemysłowione kraje o gospodarce rynkowej posiadają różne systemy rejestracji gruntów spełniające powyższe wymagania. Generalne spostrzeżenia tego dokumentu ONZ pozwala na sformułowanie istotnych cech dobrego systemu administrowania gruntami.

Według "Wytycznych" Europejskiej Komisji Gospodarczej Nr E.96.II.E.7 dobry system administrowania gruntami zapewnia:

- 1) gwarancję wykonywania prawa własności i bezpieczeństwa posiadania,
- 2) pomoc w zakresie wymierzania podatków od gruntów i innych nieruchomości,
- 3) zabezpieczenie udzielanych kredytów,
- 4) rozwój i monitoring rynku nieruchomości,
- 5) ochronę gruntów państwowych,
- 6) zmniejszenie liczby sporów o grunty,
- 7) ułatwienia w przekształcaniu struktur powierzchniowych,
- 8) usprawnienie planowania przestrzennego i rozwój infrastruktury,
- 9) pomoc w gospodarowaniu środowiskiem naturalnym,
- 10) dostarczenie danych statystycznych.

Wytyczne nie zalecają jednego, określonego wzoru systemu gospodarowania gruntami, a tym bardziej nie definiują struktury, czy też konstrukcji systemu opisującego przedmioty i podmioty zdarzeń prawnych czy też gospodarczych w przestrzeni administrowanej. Istotnymi zaleceniami wynikającymi z tego dokumentu są (Przewlocki, 2001):

- 1) określenie potrzeb użytkowników systemu,
- 2) stworzenie odpowiednich procedur administracyjnych,
- 3) przygotowanie nowych regulacji prawnych,
- 4) identyfikacja istniejących praw do gruntów i innych nieruchomości,
- 5) rozgraniczenie i pomiar działek gruntu tam gdzie jest to niezbędne,
- 6) założenie nowych rejestrów oraz wprowadzenie procedur przechowywania i udostępniania informacji o gruntach, a przede wszystkim wprowadzenie takich

procedur aktualizacji danych w rejestrach, by zapewnić aktualność zapisów rejestrowych,

- 7) wdrożenie nowych procedur zarządzania finansami przeznaczonymi na administrowanie gruntami,
- 8) rozwijanie świadomości publicznej co do tego, w jaki sposób działa system.

Termin "administrowanie gruntami" w rozumieniu tych wytycznych oznacza procesy rejestracji i rozpowszechniania informacji o prawie własności do gruntu czy też nieruchomości, ich wartości i sposobie wykorzystywania gruntów oraz ich zasobów. Takie procesy obejmują ustalenie praw i innych atrybutów opisujących grunt, pomiary i opis gruntów poprzez sporządzenie szczegółowej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz dostarczenie informacji istotnych dla działań na rynku nieruchomości.

#### 4. Ewidencja gruntów i budynków miasta Łodzi

Ewidencja gruntów i budynków miasta została ukończona w latach 1973-74. Część opisowa prowadzona była ręcznie, a mapy w sposób tradycyjny. Następnie zbiory opisowe przechowywane były na nośnikach magnetycznych (Odra, język FORTRAN) natomiast rejestry były aktualizowane ręcznie na wydrukach komputerowych. Od 1990 roku część opisowa ewidencji gruntów prowadzona była na PC (oprogramowanie EWGRUN jednostanowiskowe), a od 1994 roku udało się wprowadzić rozwiązanie sieciowe pod tym samym oprogramowaniem. Obecnie część opisowa ewidencji gruntów prowadzona jest w systemie SITEG II pod Oracle'm (Modernizacja ewidencji..., 2000). Mapa ewidencji gruntów prowadzona jest w dalszym ciągu analogowo, choć należy zauważyć, że przywiązuje się dużą wagę co do aktualności tej mapy w warstwie dotyczącej budynków. W 1999 roku przystąpiono do przygotowania koncepcji i projektu działań organizacyjnych, technicznych i prawnych, by ewidencja gruntów, budynków i lokali była prowadzona w MODGiK w Łodzi zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem. W tabeli 1 zaprezentowano skrótową charakterystykę Łodzi, w obszarze informacji, które pozwolą czytelnikowi tego materiału wyrobić sobie pogląd jaki ogrom prac czeka realizatorów zadania zmierzającego do takiego zmodernizowania zasobów informacyjnych o mieście, by wypełnić zapisy ustawowe, jak również zalecenia i podpowiedzi wynikające z programów rządowych i wytycznych międzynarodowych.

Tabela 1. Charakterystyka Łodzi (stan na 1.07.2000 r.)

	Ludność w tys.	%	Powierzchnia w ha	%	Liczba działek	%	Liczba władających	%
<b>Łódź</b>	781	100	29439	100	85027	100	175210	100
<b>Bałuty</b>	223	28,6	7844	26,37	24341	28,6	55860	31,8
<b>Górna</b>	182	23,3	7179	24,5	25123	29,6	50148	28,6
<b>Polesie</b>	153	19,6	4533	15,5	13652	16,0	27618	15,8
<b>Śródmieście</b>	87	11,1	713	2,5	3495	4,1	13303	7,6
<b>Widzew</b>	136	17,4	9052	30,8	18416	21,7	28281	16,2

Zródło: WUS i MODGiK w Łodzi

Celem modernizacji ewidencji gruntów i założenia ewidencji budynków i lokali w Łodzi jest:

- 1) zaktualizowanie i odnowienie operatu (upływ czasu - 25 lat od założenia),
- 2) ujawnienie stanu prawnego (dotychczasowy stan władania nie odzwierciedla nie tylko stanu faktycznego, ale i prawnego),
- 3) doprowadzenie do spójności zapisów ewidencji z zapisami w księgach wieczystych,
- 4) założenie ewidencji budynków i lokali (ustawowy obowiązek),
- 5) przekształcenie ewidencji w kataster,
- 6) usprawnienie funkcjonowania, wszystkie bowiem zbiory, również graficzne (mapa) przetwarzane będą informatycznie.

Przy czym należy zauważyć, że:

- klasyczne prowadzenie może być równie skuteczne jak informatyczne, jednakże zwiększająca się ilość informacji, czas dostępu do danych, obsługa interesantów wymuszają wybór nośnika informatycznego,
- uzyskanie danych w metodzie klasycznej, danych niezbędnych w zarządzaniu miastem jest bardzo pracochłonne, mocno utrudnione, a często niemożliwe,
- w systemie informatycznym odpowiedź na najbardziej wyrafinowane pytania uzyskuje się w bardzo krótkim czasie.

Aktualnie w wyniku przyjętych działań na ukończeniu jest ewidencja gruntów, budynków i lokali wraz z założeniem mapy numerycznej dla dzielnicy Śródmieście, a część dzielnicy Widzew przewidziana do opracowania jest po postępowaniu przetargowym na wykonanie prac modernizacyjnych.

Efekty wykonanych prac już są widoczne. Posiadane zasoby informacyjne pozwalają na szybkie opracowywanie ich tak, by np. prezentacja graficzna zjawisk czy też zachowań na rynku nieruchomości była powszechnie dostępna i była wykorzystywana (np. tabela 2 i rysunek 1).

Tabela 2. Liczba zmian w ewidencji gruntów i budynków w Łodzi.

Dzielnica	Liczba obrębów w	Rok								
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	I połowa 2001
Bałuty	60	4983	4917	5925	6067	4716	5769	6809	7232	3603
Górna	57	4057	1662	5780	5454	4580	4718	5260	7445	3411
Śródmieście	9	1295	1358	1600	1155	1196	1329	1722	2841	951
Polesie	41	1770	2192	2758	3095	2947	2978	2981	4318	1870
Widzew	48	1775	2253	2665	3344	2500	3154	2926	5484	2263
Razem	215	13 860	15 382	18 728	19 115	15 939	17 948	19 698	27 320	12 098

Zródło: MODGIK w Łodzi



Rys. 1. Liczba zmian w obrębie wprowadzonych w roku 2000

## 5. Podsumowanie

W aktualnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i prawnych podjęcie prac dla utworzenia nowoczesnego systemu ewidencjonowania nieruchomości oraz rejestracji działań na tych nieruchomościach jako gwarantowanego przez państwo, publicznego rejestru zawierającego urzędowe dane faktyczne i prawne o nieruchomościach, służącego rozwojowi rynku nieruchomości, finansowymi działaniami na tym rynku, ochronie praw rzeczowych do nieruchomości oraz doskonaleniu systemów podatkowych jest zadaniem ważnym z punktu widzenia celów społecznych i gospodarczych (Naglewski, 2001). Zadanie to jest zadaniem złożonym, czasochłonnym i kosztownym. Efekty takich działań są jednak bardzo szybkie i wymierne społecznie i gospodarczo. W wielu wystąpieniach autorów (Koska, 2001; Koska, Kaźmierczak-Koska, 2001) prezentowano efekty działań, które podjęto w Łodzi. Tylko w sferze wiedzy o mieście, o stanie rynku nieruchomości, działaniach administracyjnych i prawnych na mieniu Skarbu Państwa i Gminy na obszarze miasta są już widoczne konkretne efekty takie jak: usprawnienie obiegu dokumentów, zwiększenie aktualności zapisów w rejestrach gruntów, większa liczba opracowań statystycznych przygotowywana dla działań decyzyjnych itp., a zaprezentowana w tabeli 2 i na rysunku 1, z oczywistych względów (brak miejsca) charakterystyka pozwala mieć nadzieję, że w chwili ukończenia prac modernizacyjnych wszystkie aspekty działań na mieniu będą rejestrowane, przetwarzane i udostępniane w systemie zarówno obywatelskim jak i menedżerskim struktur informacyjnych miasta (IGM, 2000). Efekty podjętych działań można poznać w (Koska, Kaźmierczak-Koska, 2001; Renz, 2001) gdzie autorzy przedstawili szczegóły techniczne niektórych rozwiązań i podejść.

## Literatura

- Koška T.; 2001, Ewidencja gruntów i budynków źródłem wiedzy o stanie rynku nieruchomości. XVI Konferencja Katedr i Zakładów Geodezji na Wydziałach Niegeodezyjnych. Zielona Góra - Łagów (w druku)
- Koška T., Kaźmierczak-Koška E.; 2001, Próba zwiększonego wykorzystania zasobów informacyjnych baz danych ewidencji gruntów i budynków miasta w procesach decyzyjnych, XI Konferencja Naukowo-Techniczna na temat "Systemy Informacji Przestrzennej". PTIP Warszawa
- Naglewski M.; 2001, Aspekty społeczne związane z Perspektywicznym Programem Rozwoju Systemu Ewidencjonowania Nieruchomości - maszynopis
- Przewłocki S.; 2001, Z prac Międzyresortowego Zespołu ds. opracowania i koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Systemu Katastralnego w Polsce - maszynopis
- Renz Z.; Przyczynek do próby zwiększonego wykorzystania zasobów informacyjnych baz danych ewidencji gruntów i budynków w procesach decyzyjnych (w materiałach tej konferencji)
- Doskonalenie Systemu Katastralnego w Polsce. 1998. Skróc raportu programu rządowego. MSWiA. Warszawa
- Modernizacja ewidencji gruntów, założenie ewidencji budynków oraz założenie mapy numerycznej na obszarze dzielnicy Łódź-Śródmieście - opis techniczny przedmiotu zamówienia. MODGiK i Urząd Zamówień Publicznych (maj 2000)
- Rządowy program przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości (działania do 2005 roku), 1998. MSWiA. Warszawa
- Wytyczne administrowanie gruntami ze szczególnym uwzględnieniem krajów znajdujących się w fazie przekształceń. 1996. ECE/HBP/96 Nr E.96.II.E.7 ONZ. New York - Geneva
- Zasady monitorowania rynku nieruchomości. 2000. Instytut Gospodarki Mieszkaniowej. Warszawa

Recenzował: dr hab.inż. Ryszard Hycner