

**STAN PRAC NAD ZINTEGROWANYM SYSTEMEM
KATASTRALNYM
W ŚWIETLE POTRZEB LEŚNICTWA**

**THE IMPLEMENTATION OF THE INTEGRATED
CADASTRAL SYSTEM IN THE CONTEXT
OF FORESTRY NEEDS**

Zdzisława Widawska

Katedra Urządzania Lasu, Geomatyki i Ekonomiki Leśnictwa, Wydział Leśny
Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Słowa kluczowe: kataster, leśnictwo, lasy prywatne, System Informacyjny Lasów Państwowych, leśna mapa numeryczna

Keywords: cadastre, forestry, private forests, State Forest Spatial Information System, forest digital map

Wstęp

Kataster wywodzi się ze starożytności. Wówczas funkcjonował jedynie jako opis działek i właścicieli. Z biegiem lat funkcji katastru przybywało. Niekiedy występował jako podstawa prawna do ustalenia granic i stworzenia hipoteki, czasami jego zadaniem było opisanie wartości poszczególnych działek w celu naliczania podatków. Z historycznego punktu widzenia najczęstszym powodem tworzenia katastru był motyw fiskalny. Współcześnie kataster ma zdecydowanie większe znaczenie. Henssen (1990) definiuje kataster jako metodycznie prowadzoną, publiczną ewidencję danych o wszystkich nieruchomościach (działkach) na obszarze kraju lub prowincji.

Systemy katastralne służą społeczeństwu w wielu obszarach, od naliczania podatków przez wspomaganie działań prowadzonych na rynku nieruchomości, aż do szeroko rozumianego zarządzania terenem (Wilkowski, 2002). W Polsce budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego rozpoczęła się w 1999 r. w ramach uzgodnień z Komisją Europejską trzech różnych projektów zgłoszonych do programu Phare przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (GUGiK), Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) oraz Ministerstwo Finansów (MF). W rezultacie powstał wspólny projekt GUGiK, MS i MF pod nazwą „Phare 2000 – Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”. Celem przedsięwzięcia było doprowadzenie do automatycznej wymiany informacji pomiędzy ewidencją gruntów i budynków a systemami ksiąg wieczystych oraz ewidencji podatkowej. Przez Zintegrowany System Katastralny (ZSK) lub Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) należy rozumieć zespół

rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniający szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach, gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych.

Istotne znaczenie dla ZSIN mają przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków (MRRiB, 2001). Określają one standard wymiany danych ewidencyjnych oraz definiują obiekty bazy danych ewidencyjnych. Rozporządzenie to wskazuje również :

- sposób zakładania ewidencji gruntów i budynków,
- sposób prowadzenia ewidencji,
- szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości,
- sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją,
- rodzaje budynków i lokali, których nie wykazuje się w ewidencji.

Ewidencja gruntów i budynków w Polsce

Ewidencja gruntów i budynków dotyczy całego kraju. Zawiera zatem dane dotyczące wszystkich gruntów w Polsce, zarejestrowane w sposób uporządkowany i przestrzennie usystematyzowany. Dane te przedstawia się w formie opisowej w postaci rejestrów, wykazów zestawień i skorowidzów oraz w formie graficznej w postaci map ewidencyjnych. Podstawowym elementem ewidencji są działki ewidencyjne, usystematyzowane przestrzennie i oznaczone kompleksowo zgodnie z ich położeniem w terenie przez podanie nazwy jednostki ewidencyjnej (gminy), numeru lub nazwy obrębu oraz numeru działki.

Ewidencja prowadzona jest w dostosowaniu do podziału administracyjnego państwa. Operaty ewidencyjne założone zostały w 3072 jednostkach ewidencyjnych dla 54 007 obrębów ewidencyjnych. Zawierają one informacje dotyczące ponad 33,2 mln. działek ewidencyjnych oraz dane o ich właścicielach, a w przypadku, gdy właściciele są nieznanymi, o ich władających.

GUGiK zebrał dane dotyczące stopnia informatyzacji części geometrycznej ewidencji gruntów i budynków. Stwierdzono, że wektorowa mapa ewidencyjna pokrywa 94% obszarów miast i 66% obszarów wiejskich. Część opisowa ewidencji budynków jest założona dla 52% budynków w miastach i 10% budynków na obszarach wiejskich. Dane o nieruchomościach lokalowych dotyczą 35% lokali w miastach i 9% lokali na obszarach wiejskich.

Utworzenie pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych wiąże się w szczególności z pozyskiwaniem i przetwarzaniem danych dotyczących gruntów, budynków oraz samodzielnych lokali. Źródłem tych danych są materiały zgromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, takie jak mapa zasadnicza, zdjęcia lotnicze, akty notarialne, księgi wieczyste, oraz dokumentacja architektoniczno-budowlana gromadzona i przechowywana przez organy administracji publicznej. Przy aktualizacji ewidencji wykorzystuje się również rejestry publiczne:

- elektroniczną księgę wieczystą,
- PESEL – powszechny elektroniczny system ewidencji ludności,
- REGON – krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej,
- PRG – państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego kraju,

- TERYT – krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju,
- państwowy rejestr nazw geograficznych.

Do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków powinien być stosowany system informatyczny oparty na modelu danych zdefiniowanych w załączniku Nr 4 do rozporządzenia (MRRiB, 2001). W 2005 r. do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków wykorzystywano około 40 programów komputerowych. Jedynie 9 programów – stosowanych w 60 powiatach – pozwala na przetwarzanie i aktualizację danych opisowych oraz mapy ewidencyjnej, umożliwiając ich integrację. Natomiast pozostałe programy umożliwiają wyłącznie prowadzenie części opisowej lub części geometrycznej ewidencji operatu ewidencyjnego. Należy jednak wskazać, że część tych programów zapewnia integrację części opisowej z częścią geometryczną, przy pomocy odpowiedniego interfejsu aplikacyjnego. Tym niemniej, jedynie w 80 powiatach wykorzystuje się dwa różne programy komputerowe do części opisowej oraz kartograficznej ewidencji gruntów i budynków, które za pomocą interfejsu graficznego umożliwiają ich integrację. W 238 powiatach niemożliwe jest zintegrowanie części opisowej z częścią geometryczną operatu ewidencyjnego.

Integrująca Platforma Elektroniczna

Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Ministerstwo Sprawiedliwości i Ministerstwo Finansów w ramach programu PHARE 2000 prowadzą projekt „Budowa zintegrowanego systemu ewidencjonowania informacji i nieruchomości”. W jego wyniku powstaje Integrująca Platforma Elektroniczna (IPE). Budowa IPE była skutkiem potrzeby zapewnienia integracji wielu rejestrów państwowych, prowadzonych w bardzo różny sposób za pomocą rozmaitych technologii. Podstawowym zadaniem IPE jest połączenie trzech autonomicznych podsystemów informatycznych: ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych oraz podatkowej ewidencji nieruchomości. Integrująca Platforma Elektroniczna jest systemem informatycznym umożliwiającym wykonywanie przez starostów i sądy rejonowe ich ustawowych obowiązków. Co prawda IPE zajmuje się przesyłaniem, integrowaniem i kontrolą danych, ale jednocześnie pozwala na weryfikację ich poprawności oraz wskazuje na sposoby prowadzenia rejestru państwowego oraz zgodność tego fragmentu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z obowiązującym prawem. IPE umożliwi w szczególności:

- wymianę danych między ewidencją gruntów i budynków a systemem ksiąg wieczystych,
- udostępnianie jednorodnych danych ewidencji gruntów i budynków do IACS oraz ewidencji podatkowej nieruchomości,
- weryfikację danych ewidencji gruntów i budynków dotyczących podmiotów ewidencyjnych ze zbiorami PESEL i REGON.

Wynika to z funkcjonalności systemu IPE, która obejmuje (Dygaskiewicz, 2006):

- tworzenie i utrzymywanie repliki danych ewidencji gruntów i budynków dla integracji z innymi rejestrami referencyjnymi oraz wizualizację tych danych w postaci map, wypisów, wyrysów, tabel i zestawień,
- obsługę zawiadomień o zmianach w bazie ewidencji gruntów i budynków i bazie ksiąg wieczystych,
- obsługę zapytań do bazy ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych, PESEL oraz REGON,

- eksport danych do IACS oraz ewidencji podatkowej,
- tworzenie raportów,
- zarządzaniem systemem.

Integrująca Platforma Elektroniczna posłuży także do przekazywania danych dotyczących powszechnej taksacji nieruchomości. W centralnej części będą przechowywane wyniki powszechnej taksacji nieruchomości dla całego kraju, a w powiatach system informatyczny wspomagający powszechną taksację nieruchomości pozwoli na sporządzanie map taksacyjnych, tabel taksacyjnych, wyznaczenie stref taksacyjnych itp., wykorzystywanych w procesie taksacji (Jurek, 2004).

Rozwój katastru w Polsce

W 1994 r. Międzynarodowa Federacja Geodezyjna (FIG) powołała w ramach Komisji 7 *Cadastre and Land Management* specjalną grupę roboczą do budowy modelu systemu katastralnego w skali światowej. Prace na modelem „Cadastre 2014” zostały ukończone w roku 1998. Podstawowe cechy „Cadastre 2014” to (Wilkowski, 2006):

1. Pełna informacja o stanie prawnym nieruchomości obejmująca:
 - prawa rzeczowe, ograniczone prawa rzeczowe oraz zobowiązania w rozumieniu kodeksu cywilnego,
 - prawa wynikające z ustaw szczególnych, np. w odniesieniu do polskiego prawodawstwa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o ochronie przyrody, ustawa *Prawo ochrony środowiska*, ustawa *Prawo wodne*, ustawa o lasach, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, innych ustaw, z których wynikają ograniczenia związane z prawem korzystania i rozporządzania nieruchomością.
2. Prowadzenie katastru wyłącznie z wykorzystaniem systemu informatycznego opartego na modelu obiektowej georelacyjnej bazy danych z jednoczesną likwidacją podziałów między częścią opisową i geometryczną katastru.
3. Przekształcenie jednostki, w której funkcjonuje kataster w podmiot publiczno-prawny działający na zasadach rynkowych, którego towarem eksponowanym na rynku będą informacje o nieruchomościach.

Projekt KASKADA

W 1999 roku rozpoczęto realizację projektu KASKADA, który został sfinansowany przez Komitet Badań Naukowych (KBN) oraz GUGiK. Projekt ten stanowi operacyjny prototyp tzw. Krajowego Systemu Katastralnego. Rozwiązanie powstało w ramach projektu celowego KBN pt. „Nowe metody technologiczne Krajowego Systemu Katastralnego”, w ramach którego wdrożono je w powiatach grodzkich Kraków i Bytom oraz powiecie ziemskim Zgierz. W 2004 r. rozwiązanie zostało unowocześnione m.in. o możliwość współpracy z Nową Księgą Wieczystą. System integruje w jednej relacyjnej bazie danych dane katastralne pochodzące z trzech podstawowych rejestrów: 1) ewidencji gruntów i budynków, 2) ksiąg wieczystych, 3) podatków od nieruchomości.

Na tym poziomie dokonane są również analizy rozbieżności między tymi samymi danymi (informacjami) gromadzonymi w tych trzech rejestrach.

Projekty MATRA

W ramach bezzwrotnej pożyczki rządu holenderskiego zrealizowano projekt MATRA I – „Przepływ informacji katastralnej w Polsce”, a obecnie wdraża się projekt MATRA II – „Budowa modelu bazy danych katastralnych w Polsce” oraz ich kontynuację MATRA III – „Wsparcie procesu budowy centralnej bazy danych katastralnych w woj. mazowieckim”. Projekty te dotyczą zasad funkcjonowania katastru.

MATRA II. „Budowa modelu bazy danych katastralnych w Polsce”. Projekt realizowany jest przez GUGiK przy współpracy z Holenderską Agencją Katastru i Rejestrów Publicznych oraz Mazowieckim Urzędem Marszałkowskim. Realizacja projektu ma na celu:

- budowę zintegrowanego systemu bazodanowego ewidencji gruntów i budynków na szczeblu wojewódzkim, powiązanego z powiatowymi systemami katastralnymi,
- poprawę struktury organizacyjnej wojewódzkiego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej,
- instalację punktów dostępu do wojewódzkiej bazy danych w wytypowanych gminach,
- powołanie rady przedstawicieli użytkowników informacji katastralnej, reprezentującej: organy samorządowe, urzędy skarbowe, banki, notariuszy, rzeczoznawców majątkowych, pośredników i zarządców nieruchomości, geodetów.

W ramach MATRA II sprawdzana jest możliwość utworzenia wspólnej bazy danych ewidencji gruntów i budynków dla powiatów województwa mazowieckiego oraz systemu aplikacyjnego do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w oparciu o taką bazę. W projekcie uczestniczą powiaty: miński, ciechanowski i piaseczyński oraz 2 dzielnice Warszawy – Ursynów i Włochy. Tworzony system ma zapewnić w szczególności:

- pełną integrację części opisowej i graficznej danych ewidencyjnych,
- odpowiednią, zgodną z obowiązującymi przepisami, funkcjonalność wspierającą procesy utrzymania jakości i jednolitości danych,
- udostępnianie informacji i dokumentów katastralnych za pośrednictwem Internetu i Intranetu,
- eksportu i importu danych ewidencyjnych w obowiązującym formacie SWDE,
- odpowiednie metody kontroli wykorzystywania danych katastralnych oraz dostępu do tych danych,
- odpowiednią współpracę ewidencji gruntów i budynków z systemami zewnętrznymi, a w szczególności z systemem Integrującej Platformy Elektronicznej oraz systemem IACS,
- łatwą implementację przyszłych zmian funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości).

Formalne zakończenie projektu MATRA II nastąpiło w dniu 31 marca 2004 r.

MATRA III. „Wsparcie procesu budowy centralnej bazy danych katastralnych w woj. mazowieckim”. Realizację projektu rozpoczęto z dniem 1 stycznia 2004 r. W ramach tego projektu:

- przygotowano koncepcję podłączenia systemu MATRA II do Integrującej Platformy Elektronicznej, zbudowanej w ramach projektu PHARE 2000 „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”,

- odbyła się wizyta studyjna w Holandii, której celem było przybliżenie rozwiązań technicznych i organizacyjnych stosowanych w katastrze holenderskim,
- przeprowadzono warsztaty dla służby geodezyjnej i kartograficznej szczebla powiatowego w województwie mazowieckim oraz szczebla wojewódzkiego w całym kraju,
- w roku 2004 eksperci holenderscy we współpracy z GUGiK przeprowadzali działania cząstkowe zmierzające do osiągnięcia głównych rezultatów projektu,

Projekty PHARE

Jednocześnie z projektami MATRA realizowane były projekty finansowane ze środków pomocowych Unii Europejskiej: PHARE 2000 – „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego” i następnie jego kontynuacja PHARE 2001 – „Zintegrowany System Katastralny – Etap II” oraz PHARE 2003 – „Zintegrowany System Katastralny – Etap III”. Ponadto w ramach PHARE, GUGiK rozpoczął w 2003 roku realizację projektu „Wektoryzacja map katastralnych w Polsce”.

PHARE 2000. „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”. Projekt miał na celu:

- przygotowanie dla połączenia trzech istniejących baz danych: ewidencji gruntów i budynków, systemu ksiąg wieczystych oraz podatkowej ewidencji nieruchomości,
- dostosowanie ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSK,
- poprawa funkcjonowania systemu ksiąg wieczystych przez stworzenie i wdrożenie w strategicznych ośrodkach oprogramowania elektronicznej księgi wieczystej oraz oprogramowania automatyzującego pracę wydziałów ksiąg wieczystych w sądach powszechnych,
- dostosowanie systemu podatkowego do rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej oraz wzmocnienie administracji podatkowej w celu zapewnienia skutecznego poboru podatków od nieruchomości.

PHARE 2001. „Zintegrowany System Katastralny – Etap II”. W ramach projektu wdrożono system IPE/PTN (System Wspomagający Powszechną Taksację Nieruchomości) w 43 powiatach i 16 urzędach wojewódzkich. Podstawowym celem projektu było:

- opracowanie i przetestowanie rozwiązań organizacyjno–technicznych Zintegrowanego Systemu Katastralnego, tworzących mechanizm i elektroniczne połączenie podsystemów: ewidencji gruntów i budynków, systemu ksiąg wieczystych oraz zmodernizowanej podatkowej ewidencji nieruchomości dla celów wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości,
- dostosowanie ewidencji gruntów i budynków do wymagań związanych z tworzeniem mechanizmów ZSK,
- poprawa funkcjonowania ksiąg wieczystych przez wdrożenie w strategicznych ośrodkach systemu informatycznego do obsługi ksiąg wieczystych,
- podniesienie kwalifikacji personelu lokalnych organów podatkowych, zajmujących się modernizacją lokalnych ewidencji podatkowych,
- przekształcenie obecnej ewidencji podatkowej w kataster podatkowy i komputerową weryfikację danych, zawartych w deklaracjach podatkowych, przez porównanie ich z danymi z ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości).

Obecnie trwają prace nad wdrożeniem procesu aktualizacji danych ewidencyjnych przez ośrodki objęte wdrożeniem.

PHARE 2003. „Zintegrowany System Katastralny – Etap III”. Projekt stanowił kontynuację prac prowadzonych w projekcie PHARE 2002. Główny Geodeta Kraju podpisał porozumienia w sprawie współpracy przy projekcie ze 183 ośrodkami. W ramach tego projektu zaplanowano:

- wdrożenie rozwiązań organizacyjno-technicznych Zintegrowanego Systemu Katastralnego jako mechanizmu synchronizacji i elektronicznego połączenia podsystemów: katastru nieruchomości, systemu ksiąg wieczystych, zmodernizowanej podatkowej ewidencji nieruchomości,
- dostosowanie ewidencji gruntów i budynków do wymagań związanych z tworzeniem mechanizmów ZSK,
- usprawnienie procesu wydawania danych katastralnych dla potrzeb systemu IACS oraz innych użytkowników informacji katastralnej.

Projekt ma zostać zrealizowany do dnia 30 listopada 2006 r.

Nowa Księga Wieczysta (NKW). Projekt informatyzacji ksiąg wieczystych realizowany jest przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W gestii MS leży również zabezpieczenie poprawnej pracy Krajowego Rejestru Sądowego, Rejestru Zastawów oraz Krajowego Rejestru Karnego. W Polsce funkcjonuje 350 wydziałów ksiąg wieczystych, prowadzących ok. 16 mln. ksiąg. System NKW wspomagający proces zakładania i ich prowadzenia został wdrożony w 82 wydziałach i 10 ośrodkach migracyjnych. Dotychczasowe wdrożenia realizowano w ramach projektów PHARE. Dalsze etapy wdrożenia systemu NKW do prowadzenia ksiąg wieczystych będą realizowane w miarę pozyskiwania środków na ten cel. Planuje się, że projekt informatyzacji ksiąg wieczystych zostanie zakończony w 2012 r. Całkowity koszt tego projektu – obejmujący m.in. remonty i adaptacje pomieszczeń, zakup sprzętu komputerowego, budowę sieci i szkolenia dla pracowników – oszacowano na 270 mln zł. Dotychczas wydatkowano ok. 145 mln zł, przy czym należy pamiętać, że w pierwszej kolejności system NKW był wdrażany w największych wydziałach ksiąg wieczystych.

PHARE 2003 „Wektoryzacja map katastralnych w Polsce”. Projekt realizowany jest przez GUGiK. Dotyczy on utworzenia w latach 2004–2006 wektorowej mapy ewidencyjnej o pełnej treści, zawierającej w szczególności: granice działek ewidencyjnych, granice użytków gruntowych i klas bonitacyjnych oraz kontury budynków. Projekt zakłada również wydanie staroście jako organowi właściwemu w sprawie ewidencji gruntów i budynków zweryfikowanych przy pomocy narzędzi kontrolnych plików (dostarczonych przez Głównego Geodetę Kraju), zawierających zintegrowane dane opisowe i dane geometryczne. Na terenach, na których Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (w ramach przetargu na budowę bazy danych LPIS) utworzyła mapę wektorową o niepełnej treści, będzie ona uzupełniana o wyżej wymienione dane. Porozumienia w sprawie współpracy Główny Geodeta Kraju podpisał z 83 ośrodkami. Prace wdrożeniowe, finansowane ze środków PHARE oraz krajowych, będą wykonywane w 11 województwach.

Projekt Banku Światowego

Projekt badawczy „Wsparcie procesów administrowania nieruchomościami i rejestracji praw do nieruchomości w Polsce”, który w największym stopniu przyniósł rozwiązania o charakterze modelowym, sfinansował Bank Światowy. Projekt przewidywał prace analityczne i eksperckie dotyczące systemu ewidencjonowania nieruchomości w Polsce, a zwłaszcza opracowania analityczne dotyczące funkcjonowania wojewódzkich i powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz opracowanie standardów technicznych i organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem tych ośrodków. W ramach projektu:

- opracowano szczegółowe założenia programu rozwoju ZSIN obejmujące zagadnienia organizacyjne, finansowe, techniczne i prawne,
- przygotowano rekomendacje dotyczące wyboru modeli zarządzania danymi katastralnymi oraz związanych z nimi standardów technicznych na potrzeby ZSIN,
- dokonano weryfikacji koncepcji, zaleceń i standardów, wypracowanych w ramach projektu, na poligonach doświadczalnych w wybranych miastach,
- określono modele wdrażania ZSIN na poziomie powiatów i gmin.

Niezależnie od przedstawionych powyżej projektów, prace badawcze nad modelem katastru w Polsce prowadzi Instytut Geodezji Gospodarczej Politechniki Warszawskiej, który zwrócił szczególną uwagę na problemy struktur organizacyjnych i stosowanych technologii w systemach katastralnych w niektórych krajach Unii Europejskiej.

Kontrola NIK

Stan prac nad Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach oraz sposób wydatkowania przeznaczonych na nie środków był przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2005 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kontrolą objęto lata 2000-2005 i została ona przeprowadzona w Ministerstwie Infrastruktury, Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, starostwie wejherowskim i urzędach miast: Bytomia, Płocka i Olsztyna. NIK negatywnie oceniła budowę ZSIN w obszarze katastru nieruchomości. Podstawowym zarzutem był brak uregulowań prawnych na prowadzeniu prac przygotowawczych i budowę ZSIN. Zwrócono uwagę, iż Sejm nie uchwalił dotychczas ustawy o systemie katastralnym ani nie znowelizował ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. Kontrola wykazała, że przerwano nawet prace nad wytycznymi dotyczącymi przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości. Wskazano, że w starostwach i urzędach miast stosuje się kilkanaście wzajemnie niespójnych ze sobą systemów informatycznych służących do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, co utrudniało budowę ZSIN. Zarzucono również GUGiK, że nie był przygotowany organizacyjnie do prawidłowego wykonania prac związanych z budową ZSIN, a Minister Infrastruktury nie sprawował wystarczającego nadzoru nad Głównym Geodetą Kraju w zakresie prac związanych z budową systemu. Do 2004 r. prace nad systemem prowadzono jedynie na podstawie ogólnych założeń programowych wynikających m.in. z programu PHARE. Powołano trzy zespoły odpowiedzialne za rządowy program rozwoju systemu katastralnego (pierwszy w 1999 r., drugi w 2001 r., trzeci w 2002 r.). Dopiero trzeci z tych zespołów zaproponował program rozwoju systemu katastralnego, nie uwzględnił w nim jednak podstaw prawnych, organizacyjnych i technicznych ZSIN, powiązań systemu podatkowego z wartościami katastralnymi nieruchomości i zasad współpracy z innymi systemami infor-

matycznymi. Dopiero 7 grudnia 2004 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Według szacunków NIK łączne koszty niezbędne do zakończenia budowy ZSIN (po 30 czerwca 2005 r.) wyniosą blisko 700 mln złotych. Na budowę ZSIN wydano dotychczas ogółem (w okresie podlegającym kontroli) ponad 151 mln złotych, w tym 31 mln. przypadło na kataster nieruchomości, z czego ponad 20 mln. stanowiły fundusze pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. NIK nie stwierdziła natomiast naruszenia prawa przy wydatkowaniu tych środków pochodzących zarówno z budżetu, jak i z bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Idea katastru w leśnictwie

Kataster posiada wiele funkcji, które przede wszystkim, cechują się dużą użytecznością społeczną. Dlatego określa się go jako kataster wielozadaniowy. Wielozadaniowość wynika z potrzeb społecznych, ale również z samej natury danych katastralnych, ich wielości, uniwersalności oraz możliwości zastosowania w różnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Mnogość informacji zawartych w bazie danych, pozwoli na wykorzystywanie go do wielu celów.

Tworzenie i funkcjonowanie nowoczesnego, o różnorodnych zastosowaniach katastru nieruchomości, to bardzo złożony problem: koncepcyjny, technologiczny, organizacyjny i prawny (Hycner, 2004).

Wydaje się, iż definicja katastru jest prosta i jednoznaczna. Jednakże, gdy kataster uznamy za ogół informacji o działkach i ich właścicielach, zawierający spis wybranych obiektów terenu wraz z ich atrybutami, który wykorzystywany jest w gospodarce przestrzennej oraz pozwalający na zachowanie ciągłości rozwoju i zabezpieczenia środowiska, to wydaje się być niezbędne, w przypadku przestrzeni leśnej, uzupełnienie atrybutów obiektów o informacje przyrodnicze. Karabin (2005) formułuje docelowy model systemu katastralnego w Polsce uwzględniając 9 aspektów: funkcję systemu, struktury organizacyjne, obiekty, zasób informacyjny, granice, przepływ informacji, programy, dostęp do danych, bezpieczeństwo danych, powiązanie z innymi systemami (otwartość na inne systemy).

Biorąc powyższe aspekty pod uwagę oraz uwzględniając sposób wyceny lasów, należy wskazać na kataster w leśnictwie jako kataster dla lasów wszelkiej własności, z działką jako podstawowym obiektem, ale równocześnie podzielonym na mniejsze jednorodne jednostki, charakteryzujące się odrębnymi informacjami przyrodniczymi i metodycznie uzyskaną wartością. Kataster w leśnictwie powinien zostać organizacyjnie powiązany z innymi systemami. Potrzebne informacje, dzięki takim powiązaniom, możliwe byłyby do uzyskania z systemów informacji przestrzennej Lasów Państwowych, systemów informacji w ochronie przyrody (w tym w parkach narodowych) oraz ze Zintegrowanego Systemu Katastralnego).

Bariery prawne

Niestety, w kwestii definicji i sposobów pojmowania podstawowych obiektów, a konkretnie działki, pomiędzy ustawą o lasach (Sejm RP, 2005), a rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków (MRiB, 2001) istnieją znaczące różnice. Zgodnie z rozpo-

rządzeniem działkę ewidencyjną stanowi ciągiły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych. Natomiast według ustawy o lasach działką ewidencyjną jest pojedynczy oddział leśny lub jego część (w przypadku gdy oddział leśny jest podzielony przez grunty obce będące w posiadaniu innych osób fizycznych lub prawnych). W skład działki ewidencyjnej mogą też wchodzić niewielkie (do 15 hektarów) kompleksy leśne położone poza głównym kompleksem. Z powyższego wynika niezbicie, iż nieścisłości w rozumieniu pojęcia działki są znaczne.

Istnieje również znaczna nieścisłość w określeniu i oznaczeniu użytków gruntowych, jak również brak zgodności przy określaniu i oznaczaniu użytków ekologicznych. Często drogę, rów, czy też siedzibę nadleśnictwa oznacza się jako użytek – Ls, zamiast Dr-Ls, W-Ls, B-Ls. Również często różnie interpretuje się pojęcie użytku ekologicznego.

Brak jest wreszcie formalnych powiązań, a nawet współpracy w zakresie geoinformacji pomiędzy nadleśnictwem a samorządami gminy i powiatu.

Kataster w Lasach Państwowych

Podstawą systemu informacji przestrzennej w Lasach Państwowych jest System Informatyczny Lasów Państwowych (SILP) i leśna mapa numeryczna (LMN). System ten można w zasadzie uznać za samowystarczalny, tzn. zasilany wewnątrz i udostępniający dane określonym użytkownikom. Natomiast w przyszłym katastrze leśnym, jako systemie korzystającym z SIP w leśnictwie oraz współpracującym ze Zintegrowanym Systemem Katastralnym, wydaje się niezbędne przeprowadzenie prac mających na celu uzyskanie zgodności rozwiązań legislacyjnych, technicznych, organizacyjnych oraz dokładnościowych.

Należy podkreślić, iż Lasy Państwowe posiadają ogromny materiał źródłowy charakteryzujący zasoby leśne. Każde nadleśnictwo posiada komplet map gospodarczych (1 : 5000), gospodarczo-przeładowych (1 : 10 000) oraz przeładowych (1 : 25 000). W niedługim czasie każde nadleśnictwo będzie posiadało leśną mapę numeryczną, jednakże nie jest znana dokładność leśnych map numerycznych, co wynika między innymi z braku kompleksowych badań tego zagadnienia.

Kataster dla lasów prywatnych

Lasy Państwowe rozwiązały problemy informacji przestrzennej przez określenie i wdrażanie leśnej mapy numerycznej (Olenderek, Mozgawa, Korpetta, 2001). Natomiast białą plamą na polu systemów informacji przestrzennej w leśnictwie są lasy prywatne (Olenderek, 1999).

Decydującym czynnikiem uniemożliwiającym prowadzenie w lasach prywatnych efektywnej gospodarki leśnej, opartej na podstawach ekologicznych i wielofunkcyjności, jest rozdrobnienie własności leśnej oraz brak informacji o stanie tych zasobów.

Należy wskazać, że prace nad budową katastru leśnego są ogromną szansą dla właścicieli lasów prywatnych, którzy będą mieli możliwość jego wykorzystania do zarządzania lasami. Jest to także niezwykle istotny fragment gospodarki przestrzennej gminy. Przy budowie katastru wielozadaniowego należy mieć na względzie, iż będzie on wykorzystywany przede wszystkim przez: właścicieli lasu, gminę, nadleśnictwo, służby ochrony środowiska i ochrony przyrody. Zarządzający lasami prywatnymi dla prawidłowego działania oraz planowania gospodarczego muszą zebrać i korzystać z wielu informacji o zarządzanych obszarach.

Najistotniejszymi danymi, jakie będzie zawierał kataster wielozadaniowy dla lasów prywatnych, będą dane dotyczące gruntów, w tym ich wartości. Wartość jest rozumiana jako suma wartości, jakie mogą być przypisane do gruntu, w zależności od celu obliczania wartości, od użytkowania ziemi i od metody wyceny.

Należy również wskazać, iż jednym z ważnych elementów właściwego rozwoju obszarów wiejskich jest zrównoważony rozwój leśnictwa. Skutkiem tego jest ciągły wzrost znaczenia planowania urzędniowego przy tworzeniu kompleksowego systemu zagospodarowania lasu wielofunkcyjnego. Wymaga to z kolei szczególnej dyspozycyjności informacji o lesie, o terenie i środowisku. Zatem, budowany system informacyjny powinien w pierwszej kolejności zapewnić integrację i sprawne wielostronne wykorzystanie danych oraz informacji wraz z ich właściwą selekcją lub generalizowaniem, w zależności od postawionego problemu.

Powstały kataster wielozadaniowy dla lasów prywatnych, będzie musiał sprostać przede wszystkim następującym zadaniom (Wilkowski, Ostrowski, 1999):

- 1) zasilanie informacją o stanie środowiska leśnego systemów lokalnych, regionalnych i państwowych,
- 2) ocena dynamiki zmian stanu lasu,
- 3) ewidencja oraz określanie wartości lasów i gruntów,
- 4) określanie wymiaru podatku leśnego oraz zwolnień z tego podatku,
- 5) gospodarowanie gruntami leśnymi, głównie w zakresie zbywania gruntów Lasów Państwowych, przekazywania tych gruntów w zarząd lub dzierżawę innym podmiotom gospodarczym oraz nabywania gruntów przez Lasy Państwowe,
- 6) prowadzeniu gospodarki na obszarach leśnych, które obejmuje:
 - określanie zadań gospodarczych i rejestrację postępu ich realizacji w poszczególnych latach,
 - dostarczanie informacji dotyczących prawidłowości i efektywności realizacji prac ujętych w uproszczonych planach urządzania lasu,
 - dostarczanie informacji dotyczących pozyskiwania surowca drzewnego w ujęciu jego struktury asortymentowej,
 - dostarczanie informacji o zdrowotnym i sanitarnym stanie lasu.

Podsumowanie

Budowa użytecznego i praktycznego w zastosowaniu, zintegrowanego systemu katastralnego jest ogromnym wyzwaniem, nie tylko pod względem technologicznym, ale również organizacyjnym i ekonomicznym. Dlatego należy korzystać z doświadczeń krajów Unii Europejskiej, które budowę własnych katastralnych systemów informatycznych rozpoczęły już w latach 60. i 70. ubiegłego wieku. Współpraca taka umożliwi szybsze zakończenie prac nad projektem ZSK, pomoże również w uniknięciu błędów. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w krajach tych nadal trwają prace nad rozwojem i udoskonalaniem systemów. W pracach nad budową katastru w Polsce pomocne będą także zalecenia Komisji FIG dotyczące katastru, który powinien uwzględnić:

- zależność między użytkowaniem terenu, księgami wieczystymi i katastrem, a także uwarunkowaniami socjokulturowymi,
- wpływ zintegrowanych usług świadczonych na rzecz obywateli i branż działalności gospodarczej, w zakresie udostępniania informacji o terenie,

- wpływ wspólnego wykorzystania danych dotyczących dostępności informacji o terenie,
- wpływ Internetu na upowszechnienie informacji.

Kataster w leśnictwie nie może stanowić odrębnej struktury, ale powinien funkcjonować w ramach dotychczasowych systemów informacyjnych – jako kataster dla wszystkich rodzajów własności. Dlatego też budowa katastru leśnego będzie wymagała przede wszystkim:

- dokonania oceny dokładności analogowych opracowań kartograficznych dla lasów wszystkich własności,
- dokonania oceny dokładności leśnej mapy numerycznej,
- uzgodnienia układu współrzędnych prostokątnych płaskich – „1992” czy „2000”,
- dokonania oceny uproszczonych planów urządzania lasu dla lasów prywatnych,
- uporządkowania problemu definicji działki w lesie i poza lasem,
- uporządkowania określenia i oznaczenia niektórych użytków.

Literatura

- Dygaskiewicz J., 2006: Kto się boi IPE? *Magazyn Geoinformacyjny Geodeta*, 2.
- Henssen J.L.G., 1990: Cadastre, indispensable for development. Inaugural address. ITC, Enschede.
- Hycner R., 2004: Podstawy katastru. Uczelniane Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne, AGH Kraków.
- Jurek J., 2004: Przyszłość baz danych ewidencyjnych w Polsce. *Nieruchomości*, C.H.Beck, 6.
- Karabin M., 2005: Koncepcja modelowego ujęcia systemu katastralnego w Polsce na podstawie wybranych rozwiązań w krajach Unii Europejskiej. Rozprawa doktorska. Wydział Geodezji i Kartografii, Politechnika Warszawska.
- MRRiB, 2001: Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. nr 38 poz. 454).
- Olenderek H., 1999: System informacji w zarządzaniu lasami prywatnymi. *Wieś Jutra* 11-12.
- Olenderek H., Mozgawa J., Korpetta D., 2001: Polskie leśnictwo w systemach informacji przestrzennej. [W:] GIS i teledetekcja w badaniach struktury i funkcjonowania krajobrazu. UMK. Toruń.
- Sejm RP, 2005: Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. nr 45 poz. 435, 2005 – tekst jednolity).
- Wilkowski W., 2002: System katastralny przyszłości – Kataster 2014. [W:] Systemy katastralne i przekształcenia struktury przestrzennej obszarów wiejskich w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Wydawnictwo SGGW. Warszawa.
- Wilkowski W., 2006: Propozycje modelu polskiego katastru nieruchomości. [W:] Aspekty tworzenia katastru nieruchomości. Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Techniczna, Olsztyn, 21-22 czerwca 2006 r.
- Wilkowski W., Ostrowski P., 1999: Kataster a system informacji przestrzennej dla obszarów leśnych – transfer informacji. *Zeszyty Naukowe*, AR Kraków, 68.

Summary

Cadastre describes geometrical state of property, its legal status, natural and man-made components. The information added in many countries is the value of the property which is estimated in a special way for tax purposes. Integrated Cadastral System in Poland includes (according to the government's program): estate cadastre, system of new real estate registers and tax records. The concept of multifunctional forestry, according to the rules of sustainable development, is valid for all forests. The proper tool for introducing such ideas could be a multifunctional cadastre with additional set of environmental data.

In the paper the difficulties in creating an integrated cadastre and possibilities of using it are discussed.

mgr inż. Zdzisława Widawska
zdzislaw_a_widawska@sggw.pl