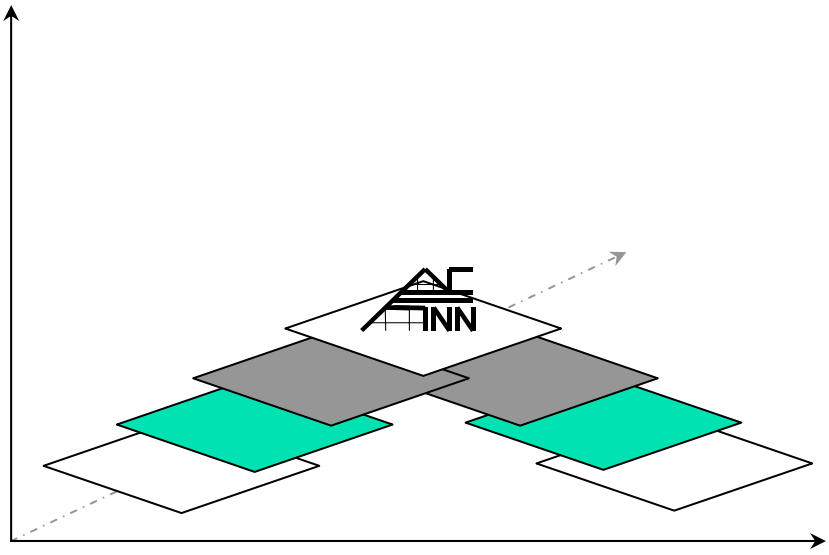
VOLUME 18 NUMBER 4

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY



OLSZTYN 2010
ISSN 1733-2478

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 18 NUMBER 4

OLSZTYN 2010

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

RADA WYDAWNICZA
„STUDIA I MATERIAŁY TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI"
Editorial Council of the „Journal of the Polish Real Estate Scientific Society"

Andrzej Hopfer (przewodniczący, chairman)
Antoni Sobczak (zastępca przewodniczącego, vice-chairman)
Zdzisław Adamczewski, Józef Czaja, Józef Hozer, Ewa Kucharska-Stasiak, Maria Trojanek, Sabina Źróbek, Ryszard Źróbek, Kauko Jussi Viitanen, Radosław Wiśniewski (sekretarz, secretary)

RECENZENCI:

prof. dr hab. inż. Józef CZAJA; dr hab. inż. Marian CZOCHAŃSKI, prof. PŁ; prof. dr hab. inż. Urszula LITWIN; prof. dr hab. inż. Ryszard ŹRÓBEK; dr inż. Jan KURYJ; dr inż. Radosław WIŚNIEWSKI

REDAKTOR NAUKOWY WYDAWNICTWA
Scientific Editor

Sabina Źróbek

ZASTĘPCA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA
Vice-Scientific Editor

Zdzisław Adamczewski

ADRES REDAKCJI:

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI
10-724 Olsztyn, ul. Prawocheńskiego 15

Address of the Editorial Board:

Polish Real Estate Scientific Society
10-724 Olsztyn, Prawochenskiego 15 Str.

www.tnn.org.pl
e-mail: redakcja@tnn.org.pl

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.
© Opracowanie okładki: Małgorzata Renigier i Radosław Wiśniewski.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-36-2
TNN, Olsztyn 2010 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie - 5

1. **Decyzja administracyjna w ustawie o gospodarce nieruchomościami** - 7
   Monika Anna Ziniewicz
2. **Praktyczne aspekty ustanawiania odrębnej własności lokali** - 23
   Jarosław Bydłosz, Piotr Parzych
3. **Realizacja polityki przestrzennej w wymiarze lokalnym poprzez decyzje organów wykonawczych na przykładzie gminy Stawiguda** - 33
   Ada Wolny
4. **Wstępny projekt podsystemu geoinformatycznego do analizy rynku nieruchomości** - 45
   Izabela Basista
5. **Projekt podsystemu geoinformatycznego do rejestrowania składników majątkowych i wskaźników ekonomicznych przedsiębiorstw** - 57
   Agnieszka Bieda
6. **Wybrane problemy ekonomiczno-techniczne wykorzystywania danych ewidencyjnych na potrzeby związane z użytkowaniem ziemi** - 67
   Kazimierz Zwirowicz
7. **Analiza istniejącego modelu katastru nieruchomości** - 77
   Dariusz Felcenloben
8. **Ochrona znaków geodezyjnych i znaków granicznych jako problem w zarządzaniu nieruchomościami** - 87
   Tadeusz Kośka, Elżbieta Kaźmierczak-Kośka
9. **Możliwości fotogrametrycznych zastosowań bezzałogowych środków lotniczych dla systemu informacyjnego „rozwoju obszarów wiejskich - online" w kontekście unijnej Dyrektywy INSPIRE** - 99
   Bogdan Jankowicz

WPROWADZENIE

Autorzy opracowań naukowych zamieszczonych w czwartym numerze kwartalnika Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości koncentrowali się głównie na analizie różnych postępowań administracyjnych związanych m.in. z ustanowieniem odrębnej własności lokali i z wydawaniem decyzji przez organy wykonawcze gmin dotyczących podziałów nieruchomości i zagadnieniach informacyjnych.

Podkreślano, że systemy gospodarowania przestrzenią, a gospodarowania nieruchomościami w szczególności, ściśle wiążą się z systemami gromadzenia, zapisywania, przetwarzania i udostępniania danych i ,że na profesjonalne bazy czekają również analitycy rynku i rzeczoznawcy majątkowi, dokonujący wycen nieruchomości także tych wchodzących w skład przedsiębiorstw.

Zatem w kontekście tych oczekiwań bardzo pożądanym jest publikowanie wyników badań naukowych związanych z projektowaniem podsystemów geoinformacyjnych wychodzących naprzeciw potrzebom otrzymywania szybko aktualnych i w dostępnej formie danych zidentyfikowanych przestrzennie.

W kwartalniku zamieszczono również artykuły dotyczące możliwości zastosowania metod fotogrametrycznych dla realizacji systemu informacyjnego rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do unijnej dyrektywy INSPIRE oraz problematyki ochrony znaków geodezyjnych i znaków granicznych w kontekście zarządzania nieruchomościami.

prof. dr hab. inż. Sabina Źróbek
Redaktor Naukowy Wydawnictwa

DECYZJA ADMINISTRACYJNA W USTAWIE O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Monika Anna Ziniewicz
Katedra Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: *ziniewicz.m@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *gospodarka nieruchomościami, decyzja administracyjna, właściwość organów administracji państwowej w sprawach gospodarki nieruchomościami, postępowania administracyjne w gospodarce nieruchomościami*

Streszczenie

Nieruchomości stanowią podstawowy element majątku i funkcjonują w systemie prawnym gospodarowania nieruchomościami pod nazwą zasób nieruchomości. Gospodarowanie tym zasobem polega na podejmowaniu rozstrzygnięć i dokonywaniu wszelkich czynności prawnych, dlatego niektóre zagadnienia gospodarki nieruchomościami pozostają pod władztwem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Władztwo administracyjne realizowane jest między innymi za pomocą indywidualnych aktów administracyjnych. Jednym z nich jest decyzja administracyjna, która jest podstawowym aktem administracyjnym regulującym procesy gospodarki nieruchomościami w administracyjnych formach gospodarki nieruchomościami.

W pracy poddano analizie postępowania administracyjne mające miejsce w gospodarce nieruchomościami oraz dokonano systematyki decyzji administracyjnych występujących w wybranych zagadnieniach gospodarki nieruchomości wraz z ich doktrynalną klasyfikacją. Badania oparto o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, która reguluje kwestie nieruchomości osób prywatnych, nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. Wymieniowny akt prawny daje możliwości aktywnego oddziaływania podmiotów publicznych na kształtowanie się lokalnego rynku nieruchomości.

1. Wprowadzenie

Podstawowm elementem systemu gospodarki nieruchomościami są nieruchomości. Stanowią one główny składnik mienia państwowego, samorządowego oraz osób prywatnych, który tworzy zasób nieruchomości. Gospodarowanie tym zasobem opiera się nie tylko na regulacjach cywilnych, ale również na regulacjac administracyjnych, które przejawiają się w administracyjno prawnych formach gospodarki nieruchomościami. Istota praw majątkowych ma

charakter cywilny, natomiast egzekwowanie obowiązków i przyznawanie uprawnień w gospodarce nieruchomościami opiera się na materialnym i procesowym prawie administracyjnym.

Procedury gospodarki nieruchomościami opierają się na ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz na postępowaniach szczególnych uregulowanych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce niruchmościami (u.g.n.) (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603). W postępowaniu administracyjnym ogólnym i szczególnym rozstrzygane są następujące sprawy dotyczące nieruchomości: ewidencyjne, wywłaszczeniowe, uwłaszczeniowe, podziału nieruchomości, scalania, wymiany i rozgraniczenia (KISILOWSKA 2009). Rozstrzyganie wyżej wymienionych spraw nastepuje w drodze klasycznych aktów administracynych – decyzji administracyjnych.

2. Administracyjnoprawna regulacja gospodarki nieruchomościami

Gospodarka nieruchomościami zawsze była nasycona elementem działania władczego, co zmieniło się w nieobowiązującej już ustawie z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464) oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W ustawach tych znacznie zmniejszyła się administracyjnoprawna regulacja obrotu nieruchomościami. Zaczęły przeważać instrumenty cywilnoprawne wyrażające właścicielskie uprawnienia Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Obecna ustawa zawiera przeplatankę uprawnień właścicielskich realizowanych metodą cywilnoprawną i kompetencji władczych reglamentowanych w trybie administracyjnoprawnym (BIENIEK, RUDNICKI 2009). Do cywilnoprawnych metod regulacji należy zaliczyć: sprzedaż, zamianę, darowiznę, wniesienie nieruchomości gruntowej jako aportu do spółki, obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, oddanie w najem, dzierżawę czy użyczenie. Do administracyjnoprawnych metod regulacji, do których zastosowanie ma Kodeks postępowania administracyjnego modyfikowany przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami zaliczyć należy: podział nieruchomości, scalenie i podział nieruchomości, wywłaszczenie, zwrot wywłaszczonej nieruchomości, oddanie nieruchomości w trwały zarząd, ustalenie opłat adiacenckich. Te ostatnie służą interesom majątkowym nie tylko Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, ale również interesom osób fizycznych i prawnych (innych niż SP i JST) (ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ 2006).

3. Decyzja administracyjna

Postępowanie administracyjne jest wszczynane i prowadzone w celu załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej przez właściwy organ administracji publicznej (organ administracji rządowej lub organ jednostki samorządu terytorialnego - art. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. oraz inny organ państwowy i inny podmiot, o którym mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a). Organem właściwym w sprawach gospodarki nieruchomościami jest:

- starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej w sprawach zasobu Skarbu Państwa;
- organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w sprawach zasobów samorządowych;
- wojewoda jako organ wyższego stopnia w stosunku do starosty zgodnie art. 9 u.g.n.;
- samorządowe kolegium odwoławcze jako organ odwoławczy w stosunku do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego;
- minister właściwy ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej jako organ reprezentujący sprawy gospodarki nieruchomościami (ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ 2009).

Załatwienie sprawy najczęściej następuje w drodze decyzji administracyjnej. Przez to pojęcie należy rozumieć władczy, jednostronny przejaw woli organu administracji publicznej (…), rozstrzygający sprawę administracyjną (…), skierowany do oznaczonego indywidualnie adresata (…), a podstawę rozstrzygnięcia stanowi norma prawna powszechnie obowiązująca (Wyrok NSA z 5 października 1982 r., II SA 969/82, OSPiKA 1985, nr 9, poz. 163). W decyzji administracyjnej dokonuje się subsumpcji stanu faktyczego ze stanem prawnym (WOŚ 2007).

Elementy jakie powinna zawierać decyzja administracyjna, określa art. 107 § 1 k.p.a. Zaliczymy do nich:

- oznaczenie organu administracji publicznej;
- datę wydania;
- oznaczenie strony lub stron;
- powołanie podstawy prawnej;
- rozstrzygnięcie;
- uzasadnienie faktyczne i prawne;
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie;
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji;
- pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi;

Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja, np.: termin, warunek, zlecenie (Adamiak, Borkowski 2008). Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami określają często inne składniki, które powinny zawierać decyzje administracyjne powstające w procedurze ustanowienia trwałego zarządu, podziału, naliczenia opłaty adiacenckiej czy wywłaszczenia co zostanie ukazane w dalszej części referatu.

W doktrynie postępowania administracyjnego klasyfikuje się decyzje administracyjne według rozmaitych kryteriów. Podział decyzji administracyjnych występujących w ustawie o gospodarce nieruchomościami według tych kryteriów przedstawiono w tabeli nr 1. Jako pierwsze należy wskazać kryterium tworzenia przez decyzję stosunków prawnych:

- decyzje konstytutywne - tworzą, zmieniają lub znoszą stosunek prawny, przy czym skutek prawny następuje z mocy samej decyzji , np.: decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu, decyzja o podziale nieruchomości, decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości, decyzja o przekształceniu prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego;
- decyzje deklaratoryjne – potwierdzają istnienie stosunku prawnego, który powstał z mocy przepisów prawa powszechnie obowiązującego, np.: decyzja wojewody o nabyciu prawa użytkowania wieczystego lub prawa własności przez państwowe osoby prawne, które posiadały w dniu 5 grudnia 1990 roku grunty w zarządzie, niezakończonym przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami – art. 200 u.g.n.

Na podstawie woli adresata decyzji wyróżniamy:

- decyzje dochodzące do skutku niezależnie od woli adresata, np.: decyzja o wywłaszczeniu, decyzja o naliczeniu opłaty adiacenckiej po scaleniu i podziale, zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości;
- decyzje dochodzące do skutku za zgodą strony, np.: decyzja o zatwierdzeniu podziału nieruchomości na wniosek strony, decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu na wniosek jednostki nieposiadającej osobowości prawnej, decyzja o rozłożeniu na raty oraz umorzeniu odsetek z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na podstawie art. 219 ust. 1.

Na podstawie kryterium skutków wywieranych przez akt wyróżniamy:

- decyzje przyznające uprawnienia, np.: decyzja starosty na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przez podmiot, który będzie realizował cel publiczny, zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości;
- decyzje nakładające obowiązki, np.: decyzja o naliczeniu dodatkowej opłaty rocznej za niedotrzymanie terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej, decyzja o naliczeniu opłaty adiacenckiej, decyzja o opłacie rocznej z tytułu trwałego zarządu.

Na podstawie kryterium stosunku decyzji do wniosku strony:

- decyzje pozytywne, np.: decyzja o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami, decyzja o rozłożeniu na raty i umorzeniu odsetek z tytułu należności za nabycie własności budynków, innych urządzeń i lokali na podstawie art. 219 ust. 1 u.g.n.;
- decyzje negatywne, np.: decyzja o odmowie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, decyzja o odmowie rozłożenia na raty opłat i umorzenia odsetek a tytułu użytkowania wieczystego.

Na podstawie kryterium treści rozstrzygnięcia należy wskazać:

- decyzje nakazujące – w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie występują decyzje nakazujące, co zostało wykazane w tabeli nr 1.
- decyzje kształtujące – ustanawiają, tworzą lub znoszą stosunek prawny, np.: decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu wydana z urzędu jak i na wniosek

jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej;
- decyzje ustalające – ustalają prawo, lub prawnie istotną właściwość określonej osoby, np.: decyzja o udzieleniu bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu ustanowionego na rzecz jednostki organizacyjnej, która prowadzi działalność charytatywną, opiekuńczą lub na rzecz siedziby aresztów śledczych, zakładów karnych i zakładów dla nieletnich, decyzja o opłacie adiacenckiej;
- decyzje rzeczowe – polegają na tym, że prawa i obowiązki związane z aktem przechodzą na każdorazowego dzierżyciela rzeczy, np.: decyzja o podziale, o nabycia użytkowania wieczystego bądź własności na podstawie art. 200 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

Na podstawie kryterium możliwości złożenia zwyczajnego środka prawnego wobec aktu wyróżniamy:
- decyzje nieostateczne, takie od których można złożyć odwołanie w toku instancji, np.: od decyzji o wywłaszczeniu wydaną przez starostę odwołanie może wnieść osoba wywłaszczona;
- decyzje ostateczne, które można zaskarżyć w drodze nadzwyczajnych środków prawnych, np.: decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego utrzymująca w mocy decyzję wójta o ustaleniu wysokości opłaty adiacenckiej.

Na podstawie kryterium organu wydającego decyzję administracyjną wyróżniamy:
- decyzje organu pierwszej instancji, np.: decyzja starosty o odmowie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego;
- decyzje organu odwoławczego, np.: decyzja wojewody o utrzymaniu w mocy decyzji starosty o odmowie wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie kryterium związania organu wydającego decyzję przepisami prawa wyróżniamy:
- decyzje związane – organ w określonym stanie prawnym i faktycznym sprawy musi podjąć wyraźnie wskazane w przepisach prawa rozstrzygnięcie, np.: decyzja o aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, decyzja o ustaleniu opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu w razie nabycia trwałego zarządu z mocy prawa, zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości;
- decyzje uznaniowe – organ ma możliwość wybrania jednego wariantu rozstrzygnięcia spośród kilku wariantów przewidzianych w przepisach prawa, np.: decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu z urzędu w taksatywnie wymienionych przypadkach w art. 46 ust. 2 u.g.n. (Chróścielewski, Tarno 2009).

Tabela 1

Klasyfikacja decyzji administracyjnych w gospodarce nieruchomościami

Klasyfikacja decyzji administracyjnych		kryterium tworzenia przez decyzje stosunków prawnych		kryterium woli adresata		kryterium związania organu przepisam i prawa		kryterium treści rozstrzygnięcia				kryterium skutków wywieranych przez akt	
procedura	**decyzja**	**decyzja konstytutywna**	**decyzja deklaratoryjna**	**decyzja wydana na wniosek**	**decyzja wydana z urzędu**	**decyzja uznaniowa**	**decyzja związana**	**decyzja ustalająca**	**decyzja nakazująca**	**decyzja rzeczowa**	**decyzja kształtująca**	**decyzja przyznająca uprawnienia**	**decyzja nakładająca obowiązki**
trwały zarząd	o ustanowieniu trwałego zarządu (art. 45 ust. 1)	V		V	V		V	V			V		V
	o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami (art. 48 ust.1)	V		V		V							V
	o wygaśnięciu trwałego zarządu	V		V	V	V	V				V		V
	decyzja o ustaleniu opłat rocznych (art. 89)	V			V		V	V					V
	o zmianie stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu (art. 84 ust. 2)	V		V	V		V	V					
	o ustaleniu bonifikaty od opłat rocznych z tytułu ustanowienia trwałego zarządu (art. 84 ust. 5)	V			V	V					V		
	o pozbawieniu bonifikaty oraz o zmianie opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu (art. 85 ust. 1)	V			V		V	V					V
	o pozbawieniu bonifikaty (art. 85 ust. 2)	V			V		V	V					V
	o aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu (art. 87 ust. 3)	V			V		V	V					V
sposób i termin zagospodarowania nieruchomości	o dodatkowej opłacie rocznej za niedotrzymanie terminu zagospodarowania nieruchomości (art. 63 ust. 4)	V			V	V		V					V

Podział	zatwierdzająca podział (art. 96 ust. 1)	V		V	V	V				V			V
	o opłacie adiacenckiej (art. 98a ust. 1)	V		V	V	V		V					V
Scalenie i podział	o opłacie adiacenckiej (art. 107 ust. 4)	V			V		V	V					V
Wywłaszczenie	o wywłaszczeniu (art. 119)	V		V	V		V	V			V	V	
	o nabyciu własności nieruchomości przez SP lub j.s.t., wnioskującą o wywłaszczenie (art. 118a ust. 1)	V			V		V	V			V	V	
	o zezwoleniu na niezwłoczne zajęcie nieruchomości (art. 122)	V			V		V				V	V	
	o zezwoleniu na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 124 ust. 1)	V			V	V					V	V	
	o zezwoleniu na prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu, wydobywaniu lub składowaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową, na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy (art. 125)	V			V	V					V	V	
	o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 126)	V			V	V					V	V	
	o odszkodowaniu (art. 129 ust. 5)	V		V	V		V	V				V	
	o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości (art. 142 ust. 1)	V			V		V	V				V	V

Budowa urządzeń inf. technicznej	o opłacie adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 145 ust. 1)	V		V	V	V		V					V
przepisy przejściowe	o nabyciu prawa użytkowania wieczystego oraz własności (art. 200 ust. 1 pkt 2)		V		V		V			V		V	V
	o przekształceniu prawa zabudowy w prawo użytkowania wieczystego (art. 209)	V		V			V				V	V	V
	o rozłożeniu na raty oraz umorzeniu odsetek z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych lub należności z tytułu nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali (art. 219 ust.1)	V		V			V	V					V
	o umorzeniu opłat oraz odsetek z tytułu zarządu nieruchomości (art. 219 ust. 2)	V		V			V	V					V
	o ustaleniu terminu zagospodarowania nieruchomości gruntowej stanowiącej przedmiot użytkowania wieczystego (art. 220 ust.1)	V			V	V		V					V

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4. Administracyjnoprawne formy gospodarowania nieruchomościami

4.1. Trwały zarząd

Trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomościami przez państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Polega między innymi na korzystaniu z nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu działania jednostki organizacyjnej. W ramach trwałego zarządu następuje przyporządkowanie mienia określonej jednostce organizacyjnej, która przejmuje na czas sprawowania trwałego zarządu część uprawnień właścielskich w zakresie korzystania z nieruchomości oraz pobierania pożytków w ramach prowadzonej działalności (ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ 2006). W stosunkach z właścicielem zarząd zawsze będzie wyłącznie instytucją prawa administracyjnego. Jest tworzony w trybie określonym w kodeksie postępowania administracyjnego i w tym trybie wygaszany (CHECHŁOWSKI 2009).

Podstawowym sposobem oddania nieruchomości w trwały zarząd jest decyzja administracyjna wydana przez starostę, bądź ogran wykonawczy gminy, powiatu, województwa lub ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na podstawie art. 60 i 60a u.g.n. Decyzja ta wydana zostaje w postępowaniu administracyjnym wszczętym na wniosek jednostki oragnizacyjnej lub z urzędu i podlega przepisom kodeksu postępowania administarcyjnego (k.p.a.) w kwestiach proceduralnych (art. 107 § 1 k.p.a.). Uzupełnieniem jej elementów jest art. 45 ust. 2 u.g.n., który określa następujące elementy dodatkowe:

- elementy podmiotowe identyfikujące daną jednostkę organizacyjną (nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której jest ustanawiany trwały zarząd);
- elementy przedmiotowe oznaczające nieruchomość (dane z księgi wieczystej i katastru nieruchomości; powierzchnię i opis nieruchomości);
- sposób przekazania nieruchomości w trwały zarząd (cel przekazania i termin zagospodarowania; cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu; możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu; czas, na który trwały zarząd został ustanowiony).

W trybie decyzji administracyjnej ustala się również opłaty roczne (art. 89 u.g.n.), zmianę stawki procentowej opłaty rocznej, udzielenie bonifikaty od opłat rocznych (art. 84 ust. 3 u.g.n.), pozbawienie bonifikaty oraz zmianę opłaty rocznej (art. 85 u.g.n.). W drodze decyzji administracyjnej następuje także przekazanie trwałego zarządu pomiędzy jednostkami (art. 48 u.g.n.) oraz wygaśnięcie trwałego zarządu (art. 46 u.g.n.).

Od wydanej decyzji starosty służy odwołanie do wojewody na podstawie art. 9 u.g.n., natomiast od decyzji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

4.2. Podział nieruchomości

Postępowanie prowadzone w sprawie podziału nieruchomości oparte jest o postępowanie administracyjne regulowane przez kodeks postępowania administracyjnego. Zmodyfikowana została jedynie w kwestiach:

- określenia osób uprawnionych do złożenia wniosku o podział nieruchomości (art. 97 ust. 1 u.g.n.);
- wszczęcia postępowania z urzędu (art. 97 ust. 3 u.g.n.);
- opiniowania rzez wójta , burmistrza, prezydenta miasta w formie postanowienia proponowanego podziału łącznie z dopuszczlanością wniesienia zażalenia (art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n.) i skargi do sądu administracyjnego;
- ustalenia odszkodowania za działki przejęte pod drogi publiczne w drodze rokowań lub w trybie przepisów o wywłaszczeniu (art. 98 ust. 3 u.g.n.).

Podział może być dokonany w trybie administracyjnym i sądowym. Niezależnie od trybu, w jakim będzie się odbywał musi oprzeć się o dwie przesłanki:

- podział nieruchomości musi być zgodny z ustaleniami planu miejscowego,poza wyłaczeniami z art. 95 u.g.n.;
- każda wydzielona działka musi mieć dostęp do drogi publicznej.

Na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami można zainicjować postępowanie podziałowe w stosunku do każdej nieruchomości, niezależnie od jej formy własności, a więc zarówno do nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego, a także nieruchomości stanowiącej własność osoby prywatnej (ŚWIDERSKI 1999).

Wszczęcie postępowania w trybie administracynym następuje zasadniczo na wniosek osoby, która wykaże interes prawny (art. 97 ust. 1 u.g.n.). Wyrok Sądu z 3 września 1999 r. (II SA/Wr 933/98, niepubl.) traktuje, iż interesu prawego nie można wyprowadzić ani z tytułu prawa własności czy użytkowania wieczystego sąsiednich działek ani z zamiaru kupna nieruchomości objętej podziałem.

Do wniosku o wszęcie postępowania o podział na podstawie art. 97 ust. 1a u.g.n. należy dołączyć:

- dokument stwierdzający tytuł prawny do nieruchomości;
- wypis z katastru nieruchomości i kopię mapy katastralnej obejmującej nieruchomości podlegające podziałowi;
- decyzję o warunkach zabudowy zagospodarowania terenu, gdy nie ma planu miejscowego, a nieruchomość położona jest na obszarze nie objętym obowiązkiem sporządzenia planu;
- pozwolenie w przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków;
- wstępny projekt podziału;
- protokół z przyjęcia granic nieruchomości;
- wykaz zmian gruntowych;
- wykaz synchronizacyjny, jeżeli jest niezbędny;
- mapa z projektem podziału.

Wszczęcie postępowania z urzędu następuje gdy:

- jest on niezbędny do realizacji celów publicznych, bez znaczenia kto jest właścicielem nieruchomości;
- nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste.

Postępowanie o podział nieruchomości kończy się wydaniem przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta decyzji o zatwierdzeniu projektu podziału. Ostateczna decyzja o zatwierdzeniu podziału stanowi podstawę do umieszczenia na mapie z wstępnym projektem podziału wzmianki o jego zatwierdzeniu, utrwalenia na gruncie nowo wyznaczonych punktów granicznych znakami granicznymi, dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz katastrze nieruchomości.

Jeżeli w wyniku procedury podziałowej wzrosła wartość nieruchomości to wójt, burmiastrz, prezydent miasta może ustalić decyzję o opłacie adiacenkciej z tego tytułu. Decyzja ta jest decyzją ustalajacą i podlega przepisom procedury

administracyjnej kodeksu postępowania administracyjnego.

4.3. Scalenie i podział

Postępowanie scaleniowe jest postępowaniem administracyjnym, jednak nie stosuje się do niego przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ nie mieści się ono w pojęciu indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej (BIENIEK, RUDNICKI 2009). Postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, w porównaniu z innymi postępowaniami, rządzi się odrębnymi zasadami i jedynie rada gminy podejmuje rozstrzygnięcia w drodze uchwał. Procedura scalenia i podziału pozostaje wyłącznie w dyspozycji gminy. Instytucja scalenia i podziału poprawia strukturę obszarową gruntów, w szczególności przeznaczonych na cele budowlane. Procesem tym nie mogą być objęte nieruchomości, które:

- w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na cele rolne i leśne;
- zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie przepisów ustawy o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r., Nr 178, poz. 1749 z późn. zm).

W etapach postępowania scaleniowego wyróżniamy:

- wszczęcie postępowania na wniosek lub z urzędu;
- dokonanie czynności wstępnych uzasadniających wszczęcie postępowania;
- podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału;
- zebranie informacyjne;
- opracowanie projektu uchwały o scaleniu podziale i jego publiczne wyłożenie;
- podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości;
- naliczenie opłat adiacenckich w drodze decyzji administracyjnej, zgodnie z uchwałą o scaleniu i podziale lub ugodą.

Czynności związane z przeprowadzeniem postępowania scaleniowego wykonuje wójt, burmistrz, prezydent miasta a rozstrzygnięcie merytoryczne podejmuje rada gminy. Jedną z czynności wykonywanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta jest wydanie decyzji o opłacie adiacenckiej zgodnie z ugodą lub uchwałą rady gminy. Decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej jest decyzją związaną i stanowi podstawę do ujawnienia w księdze wieczystej ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych w wyniku procedury scalenia i podziału. Do decyzji o opłacie adiacenckiej zastosowanie będą miały przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z wyłączeniem do przepisów art. 107 ust. 2 i 3 u.g.n.

4.4. Wywłaszczenie

Wywłaszczenie i postępowanie związane ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości zaliczymy do postępowania administracyjnego. W związku z tym mają tu zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Szczegółowe kwestie zmodyfikowane przez ustawę o gospodarce

nieruchomościami dotyczą:

- wszczęcia postępowania (art. 115 ust.1 u.g.n.);
- uzależnienie wszczęcia postępowania od określonych czynności (art. 115 ust. 2 u.g.n.) - rokowania oraz upływ 2 miesięcznego terminu od daty zakończenia rokowań;
- odmienne określenie daty wszczęcia postępowania (art. 115 ust. 2 u.g.n.);
- uproszczony tryb wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego co do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 114 ust. 3 u.g.n.);
- określenie treści wniosku o wywłaszczenie (art. 116 u.g.n.);
- obligatoryjne przeprowadzenie rozprawy administracyjnej (art. 118 u.g.n.);
- wyłączenie stosowania przepisów o ugodzie administracyjnej (art. 118 ust. 2 u.g.n.);
- określenie dodatkowych elementów w treści decyzji (art. 119 ust. 1 u.g.n.);
- unormowanie szczególnych decyzji (art. 122 u.g.n. – zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, art. 124 u.g.n. – zezwolenie na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, art. 125 u.g.n. – zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu, wydobywaniu lub składowaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową, art. 126 u.g.n. - zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości);
- ustalenie odszkodowania i przyznanie działki zamiennej w decyzji o wywłaszczeniu (art. 129 u.g.n.);
- decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości, zwrocie odszkodowania, zwrocie nieruchomości zamiennej i rozliczeniach (art. 142 u.g.n.).

Wywłaszczenie uregulowane w art. 112 - 127 u.g.n. polega na pozbyciu lub ograniczeniu prawa własności, użytkowania wieczystego lub innego ograniczonego prawa rzeczowego w drodze decyzji administracyjnej (art. 119 u.g.n.). Wywłaszczenie może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ust. 1 u.g.n.). Właściwym organem w sprawach wywłaszczenia jest starosta wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 112 ust. 4 u.g.n.). Wywłaszczenie składa się z elementów prawa publicznego oraz prawa prywatnego. Do pierwszych z nich zaliczymy istnienie celu publicznego i decyzji administracyjnej jako podstawy pozbawienia lub ograniczenia prawa rzeczowego. Do drugich zaliczymy pozbawienie lub ograniczenie własności i innych praw rzeczowych (BIENIEK, RUDNICKI 2009). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 kwietnia 1992 r. (IV SA 112/92 ONSA 2/93, poz. 40) orzekł, iż przepisy regulujące zasady wywłaszczenia nieruchomości jako szczególnej formy odjęcia prawa własności w drodze aktu władczego państwa, będące wyjątkiem od ogólnych –

cywilnoprawnych zasad przenoszenia własności nieruchomości, muszą być stosowane literalnie, z wyłączeniem dopuszczalności wykładni rozszerzającej.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następuje z urzędu, gdy wywłaszczenie ma nastąpić na rzecz Skarbu Państwa oraz na wniosek jednostki samorządu terytorialnego gdy ma nastąpić na rzecz owej jednostki. Wniosek odpowiadający warunkom art. 116 u.g.n. składa organ wykonawczy jednostki.

Wszczęcie postępowania należy poprzedzić przeprowadzeniem rokowań w celu nabycia nieruchomości w drodze umowy z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być zrealizowany cel publiczny. Niezachowanie warunku podjęcia rokowań w świetle orzecznictwa ukształtowanego podczas obowiązywania poprzedniej ustawy z 1985 r., stanowi rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością decyzji o wywłaszczeniu (wyrok NSA z 1 kwietnia 1996 r., IV SA 1706/94, niepubl. oraz wyrok z 12 czerwca 1996 r., IV SA 949/95, niepubl.) (BIENIEK, RUDNICKI 2009). Postępowanie wywłaszczeniowe kończy decyzja o wywłaszczeniu, a w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego nieruchomości decyzja o nabyciu własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, która złożyła wniosek o wywłaszczenie.

Treść decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu została uregulowana w art. 119 ust. 1 u.g.n. Decyzja o wywłaszczeniu oprócz elementów określonych w art. 107 § 1 powinna zawierać:

- ustalenie, na jakie cele nieruchomość jest wywłaszczana, przy czym cel powinien być identyczny ze sposobem dalszego korzystania z tej nieruchomości (wyrok SN z 7 lutego 1995 r., III ARN 82/94, OSNAPiUS 15/95, poz. 1183);
- dane określające nieruchomość wywłaszczaną według zasad określonych w ustawie z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454).
- określenie praw podlegających wywłaszczeniu, czyli określenie przedmiotu wywłaszczenia;
- wskazanie praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości oraz osób, którym te prawa przysługują;
- zobowiązanie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do zapewnienia lokali zamiennych;
- ustalenie wysokości odszkodowania (starosta wydaje odrębną decyzje o odszkodowaniu w przypadkach wskazanych przez artykuł 129 ust. 5 u.g.n.).

W decyzji o wywłaszczeniu orzeka się również o utrzymaniu ograniczonych praw rzeczowych obciążających wywłaszczoną nieruchomość o ile ich wykonywanie nie koliduje z realizacją celu publicznego, dla którego nieruchomość wywłaszczono (BIENIEK, RUDNICKI 2009). Ostateczna decyzja stanowi podstawę do

dokonania wpisu w księdze wieczystej, którego dokonuje właściwy organ w sprawie wywłaszczenia.

O zwrocie nieruchomości wywłaszczonych i zwrocie odszkodowania (nieruchomości zamiennej) oraz rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu orzeka starosta w drodze decyzji. Postępowanie o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych podlega przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu postępowania administracyjnego.

4.5. Opłaty adiacenckie z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej

Opłaty adiacenckie stanowią jeden z przejawów gopsodarowania nieruchomościami w granicach administracyjnych gminy. Dotyczy to zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców gminy, do których zaliczyć także trzeba uzbrojenie nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele inne niż rolne i leśne tj. na cele mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, inwestycyjne.

Określenie wysokości opłaty adiacenckiej następuje w decyzji administracyjnej w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia do danego urządzenia. Warunkiem jest podjęcie uchwały przez radę gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. To stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2000 r., II SA/Ka 2052/98 (ONSA 2001, nr 3, poz. 142), którego teza ma nastepujące brzmienie: „Zarząd gminy nie może wydać decyzji administracyjnej w sprawie opłat adiacenckich, jeżeli na podstawie art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm) nie została podjęta uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej". Do decyzji o opłacie adiacenckiej będą miały zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego z zachowaniem szczególnych warunków i odrębności określonych w art. 147 u.g.n. (warunki rozłożenia na raty ustalonej kwoty opłaty adiacenckieji) oraz art. 148 u.g.n. (data powstania obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej – po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stała się ostateczna).

Stroną decyzji o opłacie adiacenckiej są:

- właściciele i współwłaściciele nieruchomości stosownie do udziału w nieruchomości;
- użytkownicy wieczyści, którzy nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste bądź ci , którzy wniesli opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego za zgodą właściwego oragnu;
- w przypadku sprzedaży nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej obowiązek opłaty adiacenckiej ponosi dotychczasowy właściciel, który niewątpliwie wliczył w cenę zbycia wzrost wartości nieruchomości (Wyrok NSA z dnia 29 maja 2001 r., II SA/Po 336/00 (ONSA 2002, nr 3, poz. 118).

Warunkiem dopuszczalności ustalenia opłat adiacenckich jest wzrost wartości

nieruchomości, który musi pozostawać w związku przyczynowym z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Wzrost wartości nieruchomości musi być udokumentowany przez operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego (BIENIEK i inni 2008).

Przed wydaniem decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej organ wszczyna z urzędu postępowanie administracyjne na podstawie art. 61 k.p.a. W związku z tym następuje zawiadomienie strony przez organ o wszczęciu tego postępowania, umożliwienie stronie zajęcia stanowiska oraz zapoznanie się z materiałem dowodowym. Z braku unormowań szczególnych w ustawie o gospodarce nieruchomościami znajdują tu zastosowanie przepisy kodeksu postępowania adminstracyjnego.

5. Podsumowanie i wnioski

Reasumując, należy stwierdzić, że gospodarka nieruchomościami wykonywana jest przez organy administracji publicznej, których właściwość określona została w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Organy administracji publicznej realizując zadania gospodarki nieruchomościami korzystają z władztwa administracyjnego. Władztwo to realizowane jest w formie aktów administracyjnych – najczęściej decyzji administracyjnych, które zostały przedstawione w niniejszym artykule. Istota i natura procedur gospodarki nieruchomościami czyli procedury podziałowej, scaleniowej i podziałowej, wywłaszczeniowej, ustalającej opłaty adiacenckiej skłania do sięgania po procedury administracyjne stąd uzupełnieniem ustawy o gospodarce nieruchomościami jest kodeks postępowania administracyjnego. W wyniku tych procedur regulowane są kwestie nieruchomości publicznych ale również prywatnych, co ma wpływ na kształtowanie się rynku lokalnego nieruchomości.

6. Bibliografia

ADAMIAK B., BORKOWSKI J. 2008 *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa.

BIENIEK G., RUDNICKI S. 2009. *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa.

BIENIEK G. (RED.), KALUS S., MARMAJ Z., MZYK E. 2008. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Lexis Nexis, Warszawa.

CHECHŁOWSKI A. 2009. *Trwały zarząd nieruchomościami publicznymi*. Samorząd Terytorialny 3.

CHROŚCIELEWSKI W., TARNO J.P. 2009. *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracynym.*, Lexis Nexis, Warszawa.

IZDEBSKI H. 2003.*Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa

JAGODA J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M. 2008. *Gospodarka mieniem komunalnym*, Lexis Nexis, Warszawa.

KISILOWSKA H. (red.). 2009. *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*. Lexis Nexis, W-wa.

SULIMIERSKI J. 2004. .*Mienie samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa.
ŚWIDERSKI K. 1999. *Tryp dokonywania podziału nieruchomości.* Samorząd Terytorialny nr 7-8.
WIERZBOWSKI B. 2008. *Gospodarka nieruchomościami*. Lexis Nexis, Warszawa.
WOŚ T. 2007. *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot.* Lexis Nexis, Warszawa.
ŹRÓBEK R., ŹRÓBEK S., KURYJ J. 2006.*Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybanych procedur*. Gall, Katowice.

Wykaz innych regulacji

Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami-(Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

ADMINISTRATIVE DECISION IN PROPERTY MANAGEMENT

Monika Anna Ziniewicz
Department of Administrative Procedure
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: ziniewicz.m@uwm.edu.pl

Key words: *property management, administrative decision, state administration's competence in terms of property management administrative proceedings in property management*

Abstract

Properties form the basic element of national wealth and function in the property management legal system as public property resource. Management of that kind of resource consists in making any decisions and taking up legal actions that is why the properties remain under state's or administrative unite's control.

Administrative control is realized by, among others, individual administrative acts. One of them is administrative decision, which is a nude declaration of administrative body's will in particular case of defined entity.

This paper shows analysis of property management administrative proceedings and administrative decision systematics in chosen property management issues with their doctrinal classification. The research was based on The Real Estate Management Act dated 21st August 1997.

PRAKTYCZNE ASPEKTY USTANAWIANIA ODRĘBNEJ WŁASNOŚCI LOKALI *

Jarosław Bydłosz, Piotr Parzych
Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
bydlosz@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl

Słowa kluczowe: *odrębna własność lokalu, nieruchomość, właściciel*

Streszczenie

Na podstawie o ustawy własności lokali od kilkunastu lat istnieje możliwość ustanawiania odrębnych nieruchomości lokalowych, dla samodzielnych lokali mieszkalnych. Oprócz samego lokalu właścicielowi nieruchomości przysługuje również udział w nieruchomości wspólnej, jako prawo związane z własnością lokalu. Nieruchomość tą stanowią grunt oraz części budynku i urządzenia.

Ustanawianie odrębnej własności lokali powoduje między innymi zmiany struktury własności gruntu. Zamiast jednego właściciela, na przykład developera, czy spółdzielni mieszkaniowej pojawia się od kilku do kilkudziesięciu współwłaścicieli mających ułamkowe prawo własności nieruchomości wspólnej. Powoduje to różnorakie konsekwencje związane z administrowaniem, zarządzaniem oraz gospodarowaniem nieruchomością. Problemy te można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza z nich jest związana z wzajemnymi relacjami między współwłaścicielami. Druga kategoria dotyczy relacji właścicieli nieruchomości z podmiotami zewnętrznymi, np. właścicielami czy współwłaścicielami działek sąsiednich, w aspekcie gospodarowania nieruchomością jak i procesami inwestycyjnymi.

W pracy opisano praktyczne konsekwencje ustanawiania odrębnej własności lokali oraz podano przykłady pojawiających się w związku z tym problemów w chwili obecnej oraz mogących się pojawić w przyszłości. Zaproponowano również rozwiązania prawne mogące ułatwić przyszłe gospodarowanie nieruchomościami posiadającymi wielu właścicieli.

1. Podstawy prawne ustanawiania odrębnej własności lokali

Zgodnie z ustawą o własności lokali z 24 czerwca 1994 roku od dnia 1 stycznia 1995 samodzielne lokale mieszkalne można przekształcać w odrębne nieruchomości. Samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten

* Praca jest związana z realizacją Badań Statutowych w Katedrze Geomatyki AGH.

stosuje się również odpowiednio do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Spełnienie wymagań dotyczących samodzielności lokalu stwierdza starosta w formie zaświadczenia. Do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia przynależne np. piwnica, strych, komórka, garaż, itp.

W razie wyodrębnienia własności lokali, właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej, jako prawo związane z własnością lokalu. Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, niesłużące wyłącznie do użytku właścicieli lokali. Udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przysługują, co do niewyodrębnionych lokali oraz co do nieruchomości wspólnej takie same uprawnienia i obowiązki, jakie przysługują właścicielom lokali wyodrębnionych.

Ogół właścicieli, których lokale wchodzą w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota mieszkaniowa może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwana. Jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych (należących nadal do dotychczasowego właściciela), nie jest większa niż siedem, do zarządu nieruchomością wspólną mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu Cywilnego i Kodeksu Postępowania Cywilnego o współwłasności. Jeżeli lokali wyodrębnionych, wraz z lokalami niewyodrębnionymi jest więcej niż siedem, właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze zarządu (jednoosobowego lub kilkuosobowego).

W przypadku ustanawiania prawa odrębnej własności lokali dla członków spółdzielni mieszkaniowych zarząd nieruchomością wspólną jest wykonywany przez spółdzielnię, jako zarząd powierzony. Istnieje także możliwość, że większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonej w obrębie danej nieruchomości, liczona według wielkości udziałów w nieruchomości wspólnej, podejmie uchwałę o zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 o własności lokali w zakresie ich praw i obowiązków oraz zarządu nieruchomością wspólną. Jeżeli w określonym budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości została wyodrębniona własność wszystkich lokali, po wyodrębnieniu własności ostatniego lokalu przepisy ustawy o własności lokali stosuje się obligatoryjnie.

2. Właściciele i zarządzający nieruchomością

Konsekwencją czynności ustanowienia odrębnej własności lokali jest powstanie nieruchomości mających kilku, kilkunastu a czasem nawet kilkudziesięciu właścicieli, dysponujących prawem własności wyodrębnionych lokali oraz ułamkowymi częściami własności nieruchomości wspólnej, w tym gruntu. Dodatkowo ilość właścicieli nieruchomości zwiększa się w przypadku, gdy

odrębna własność lokalu przysługuje obu małżonkom na zasadach wspólnoty ustawowej. Właściciele zarządzają nieruchomością w oparciu o kodeks cywilny i kodeks postępowania cywilnego (w przypadku wspólnoty o nie więcej niż siedmiu właścicielach lokali) lub też poprzez zarząd w przypadku spółdzielni mieszkaniowej lub wspólnoty o większej liczbie członków. Zarówno w przypadku wspólnoty mieszkaniowej jak i spółdzielni mieszkaniowej zarząd samodzielnie sprawuje czynności tak zwanego zwykłego zarządu, natomiast w przypadku podjęcia przez zarząd czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali w przypadku wspólnoty lub uchwała odpowiednich organów spółdzielni (Walne Zgromadzenie lub Rada Nadzorcza).

W przypadku budowy mieszkań przez developera, po zakończeniu budowy i ustanowieniu odrębnej własności lokali developerzy nie są już „związani z wybudowanym budynkiem". Najczęściej nie wyrażają też ochoty administrowania czy zarządzania nim. Znalezienie administratora nie nastręcza z reguły trudności. W dużych miastach jest wiele firm wykonujących tego rodzaju usługi. Praktyka pokazuje jednak, że właściciele nieruchomości muszą wykazać tu dużą ostrożność. W zarząd czy administrację chętnie brane są stosunkowo nowe obiekty, gdzie ich zużycie techniczne jest stosunkowo małe a ewentualne usterki można usunąć w ramach gwarancji wykonawcy inwestycji. Koszty zarządzania taką nieruchomością są stosunkowo niewysokie. Po okresie około 5-10 lat, gdy nieruchomość zaczyna wykazywać zużycie i pojawia się konieczność wykonywania napraw, zarządzający często rozwiązują umowę ze wspólnotą, nie chcąc marnować czasu i środków. Wspólnota zostaje postawiona przed koniecznością szukania nowego zarządzającego, co w przypadku takiego obiektu jest trochę trudniejsze a koszty zarządu będą z pewnością większe.

Jak wspomniano powyżej członkowie spółdzielni mieszkaniowej posiadający wyodrębnione lokale mogą podjąć uchwałę (większością udziałów w nieruchomości), która spowoduje powstanie wspólnoty i powierzyć zarząd nieruchomością zarządcy innemu niż spółdzielnia. Z doświadczenia autorów wynika, że takie przypadki nie są zbyt częste. Może to mieć związek z nieznajomością ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy o własności lokali, biernością członków spółdzielni lub też „przeczuwaniem" trudności mogących się pojawiać w przypadku, gdy zarządu nieruchomością nie będą już sprawować z reguły stabilne organy spółdzielni i będą mogły pojawiać się utrudnienia związane ze zmianami zarządzających.

Zarząd nieruchomością wspólną w przypadku spółdzielni mieszkaniowej czy wspólnoty mieszkańców stanowi sam w sobie odrębne zagadnienie - stąd poprzestaniemy tylko na opisanych powyżej jego aspektach.

3. Wzajemne relacje współwłaścicieli

W dalszej części pracy autorzy chcieliby się skupić na dwóch zagadnieniach – aspektach wzajemnych relacji między współwłaścicielami nieruchomości oraz relacji współwłaścicieli nieruchomości z właścicielami nieruchomości sąsiednich

czy też będących w obszarze wzajemnego oddziaływania.

Swoje prawa właściciele realizują poprzez uczestnictwo w zebraniach i podejmowanie odpowiednich uchwał, co w praktycznym aspekcie może stwarzać różnorodne problemy, które jednak są możliwe do rozwiązania.

Bardziej skomplikowane problemy pojawiają się bieżących relacjach między współwłaścicielami gruntu czy części wspólnych budynku zwłaszcza w przypadku, gdy jest ich kilkunastu czy kilkudziesięciu. Zagadnienia, z którymi spotkali się autorzy dotyczą najczęściej spraw porządkowych. Można tutaj postawić wiele problemów, które mogą powstawać się w związku z zamieszkiwaniem nieruchomości wspólnej. Oto niektóre z nich.

Czy współwłaścicielowi można na przykład palić tytoń na klatce schodowej, która w części jest jego ułamkową własnością lub czy mogą tam przebywać za jego zgodą obce osoby, chociaż większość mieszkańców tego sobie nie życzy? Czy można przebywać w klatkach schodowych będących częścią nieruchomości wspólnej, jeżeli mieszka się w innej klatce – z jednej strony można, bo jest się współwłaścicielem, z drugiej strony, mieszkańcy innej klatki mogą sobie tego nie życzyć. Czy powinno się mieć tam prawo otrzymania klucza i wstępu do innych klatek?

Na niektóre z tych pytań znajdziemy odpowiedzi w obowiązujących aktach prawnych lub regulaminach spółdzielni czy wspólnoty. Pojawia się natomiast problem praw, obowiązków i ewentualnej odpowiedzialności za ich nieprzestrzeganie. Czy odpowiedzialność powinna być taka sama w przypadku mieszkańców spółdzielni posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego jak w przypadku osób posiadających prawo odrębnej własności lokalu, a co za tym idzie współwłasność pomieszczeń wspólnych?

Podobne problemy pojawiają się w przypadku gruntu. Czy współwłaściciele mogą go zaśmiecać, a ich zwierzątka mogą załatwiać tam swoje potrzeby? Czy można na działce będącej współwłasnością parkować sobie w dowolnym miejscu samochód? Teoretycznie współwłaściciele powinni mieć takie prawa.

Myślę, że wiele z tych problemów zwłaszcza związanych ze sprawami porządkowymi można już teraz lub będzie wkrótce rozstrzygnąć na gruncie istniejących przepisów porządkowych lub sanitarnych, ale trzeba się zastanowić czy w przypadku współwłasności wieloosobowej konsekwencją ustanawiania odrębnej własności lokali i co się z tym wiąże współwłasności części wspólnych nieruchomości nie będzie potencjalna komplikacja stosunków między poszczególnymi właścicielami.

4. Relacje właścicieli nieruchomości z właścicielami nieruchomości w sąsiedztwie

Drugim i zdaniem autorów ważniejszym zagadnieniem jest problem relacji właścicieli nieruchomości z właścicielami nieruchomości sąsiednich.

Z doświadczenia autorów wynika, że występuje to bardzo często w przypadku prowadzenia w sąsiedztwie inwestycji. Według ustawy Prawo Budowlane

stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, mającego być przedmiotem budowy. Tak, więc w przypadku prowadzenia inwestycji w sąsiedztwie, odpowiedni wydział architektury i urbanistyki urzędu miasta lub gminy jest zobowiązany powiadomić strony o toczącym się postępowaniu. W praktyce zdarza się, że stronami jest kilkadziesiąt osób. Powoduje to „produkcję" ogromnej ilości korespondencji, co dodatkowo komplikuje pracę urzędu i zwiększa koszty.

Wszystkie te strony mają prawo do wniesienia zastrzeżeń wobec pozwolenia na budowę do wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego, co dodatkowo powoduje zwiększenie wszelkiego rodzaju korespondencji i co się z tym pochłania czas pracy urzędników, zwiększa koszty, wydłuża proces inwestycyjny lub powoduje do jego blokowanie.

Przykładem hipotetycznego blokowania procesu inwestycyjnego jest wyszukiwanie prawdziwych lub rzekomych uchybień w pozwoleniu na budowę. W przypadku istnienia kilkudziesięciu stron postępowania samo zapoznanie się i ocena argumentacji może zająć organowi odwoławczemu dużą ilość czasu.

5. Przykłady praktyczne

Jeden z autorów wraz z małżonką (na zasadach wspólnoty ustawowej) od grudnia 2002 roku posiada wyodrębnioną własność lokalu mieszkalnego w Krakowie w rejonie Ruczaj - Borek Fałęcki. W związku z tym posiada również udział działce, na której stoi blok mieszkalny. Blok ten znajduje się w terenie nie do końca zabudowanym i w jego otoczeniu mogą być prowadzone inwestycje. Działka jest położona w obrębie 33, jednostka ewidencyjna Kraków-Podgórze i ma numer 747/1. Powierzchnia działki wynosi 26a 50m^2, a udział autora w działce wynosi 212/20641 co stanowi 1,02% powierzchni działki i odpowiada 27,22 m^2.

W związku z byciem współwłaścicielem działki oboje małżonkowie otrzymują wiele różnorodnej korespondencji urzędowej z Wydziału Architektury i Urbanistyki, Urzędu Miasta Krakowa, działającego z mocy prawa i w granicach prawa. I tak:

- Od 11.06.2003 do 15.04.2004 – 3 pisma w sprawie postępowania o „*Budowę i rozbudowę kanalizacji technicznej, posadowienia szafy ONU oraz budowy doziemnego kabla energetycznego zasilającego szafę ONU w rejonie ulic Pszczelnej, Bułgarskiej i Krokusowej*". Korespondencja rozpoczynała się zawiadomieniem o wszczęciu postępowania i kończyła postanowieniem o jego zawieszeniu z urzędu.
- Od 14.09.2009 do 27.01.2006 – 3 pisma dotyczące postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego „*Rozbudowa miejskiej sieci wodociągowej φ 100 przy ul. Krokusowej w Krakowie na działkach nr 219/12, 747/1 (Obr. 33 Podgórze)*". Korespondencja rozpoczynała się zawiadomieniem o wszczęciu postępowania a kończyła decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

- Od 22.03.2004 do 31.05.2005 – 6 pism w dotyczących *„Postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji: budowa domu mieszkalnego wielorodzinnego z podziemnym garażem i infrastrukturą techniczną na działkach nr 747/1, 219/12, 219/17, 215, 216/4, 217/5, 217/8, 747/2, 747/3 obr. 33 przy ul. Krokusowej w Krakowie"* – Korespondencja rozpoczynała się zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, dalej nastąpiło wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, protest i decyzja o odrzuceniu protestu.
- Od 08.10.2007 do 29.02.2008 roku – 3 pisma dotyczące postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji pn: *„Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym na działce nr 225 obr. 33 Podgórze oraz budowa wjazdu z działki 693/15 na działkę 225 obr. 33 Podgórze, przy ul. Zbrojarzy w Krakowie"*. Korespondencja rozpoczynała się zawiadomieniem o wszczęciu postępowania a kończyła, decyzją o jego umorzeniu z powodu uchwalenia planu miejscowego na danym terenie.
- Od 12.01.2007 do 28.04.2008 – 4 pisma dotyczące postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji pn: *„Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z garażami podziemnymi i miejscami parkingowymi oraz drogą wewnętrzną na działkach 750/1, 750/2, 750/3 obręb 33 Podgórze, wjazdami z działek 693/16, 375/5, 693/15 obr j.w., oraz infrastrukturą techniczną na działkach nr 750/1, 750/2, 750/3, 693/15, 693/16, 375/3, 375/5, 227/1, 227/2, 747/1, 747/2, 219/12, 219/14, 219/16, obręb j.w., przy ul. Zbrojarzy/Turonia/Krokusowej w Krakowie"*. Korespondencja rozpoczynała się zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, potem decyzja odmowna, następnie ponowne wszczęcie postępowania i dopuszczenie Stowarzyszenia Mieszkańców „Borek Fałęcki" do udziału w postępowaniu na prawach strony.
- Od 22.07.2009 – 4 pisma dotyczące postępowania w sprawie pozwolenia na budowę dla inwestycji p.n. *„Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego z podziemnymi parkingami z instalacjami wewnątrz budynku: wod.-kan. gaz, c.o., wentylacji mechanicznej, elektrycznej, oraz przebudowa zjazdu" przy ul. Zbrojarzy na działce nr 225 obr. 33-budynek i nr 693/15 obr.33-zjazd w Krakowie-Podgórzu"*. Korespondencja rozpoczynała się zawiadomieniem o wszczęciu postępowania, następnie wydanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę oraz dwa pisma dotyczące odwołań złożonych od decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Sprawa jest w instancji odwoławczej tak, że należy się spodziewać dalszej korespondencji urzędowej.

Tak, więc od 2003 roku współwłaściciel działki otrzymał 23 pisma urzędowe z Wydziału Architektury i Urbanistyki, Urzędu Miasta Krakowa. Kolejne 23 pisma o identycznej treści otrzymała współmałżonka. Na chwilę obecną w analizowanym bloku wyodrębnione są 64 mieszkania (na 79 istniejących). Wszyscy współwłaściciele gruntu powinni być analogicznie powiadamiani. Stąd wynika, że

od 2003 roku Wydział Architektury i Urbanistyki, Urzędu Miasta Krakowa wysłał do nich ponad 1450 pism. W przypadku założenia, że 25 procent mieszkań z nich stanowi własność na zasadach wspólnoty ustawowej, liczba ta rośnie do około 1800 pism.

Analizując tematykę otrzymanej korespondencji można przypuszczać, że właściciele mieszkań chcieliby mieć wpływ na budynki mieszkalne planowane w sąsiedztwie, natomiast można się zastanowić czy celowe jest ustanawianie ich z mocy prawa stroną przy wydawaniu pozwolenia budowy kanalizacji technicznej, czy rozbudowy miejskiej sieci wodociągowej. W dalszej części pracy zaproponowano rozwiązania związane ze sposobem wyodrębniania lokali, które wpłyną między innymi na ograniczenie ilości korespondencji urzędowej.

6. Koniec istnienia budynku lub koniec eksploatacji budynku

Odnosząc się z całym szacunkiem do projektantów i wykonawców prowadzonych obecnie inwestycji jest mało prawdopodobne, aby przetrwały one wieki, jak na przykład Wawel, Sukiennice, czy inne znane obiekty zabytkowe. Można przypuszczać, że budowane w obecnym czasie budynki mieszkalne będą w sensie technicznym istnieć nie więcej niż sto lat. Jest to dość długi okres czasu jednak w końcu moment śmierci technicznej tych obiektów nastąpi.

Autorzy sądzą, że pojawi się wtedy problem, co zrobić z pozostałą nieruchomością gruntową. Można się zastanowić jak za pięćdziesiąt czy sto lat będzie wyglądała struktura własności nieruchomości mającej obecnie kilkudziesięciu właścicieli. Część udziałów (ułamkowych) zostanie prawdopodobnie w procesach spadkowych podzielona na jeszcze mniejsze udziały. Ilość współwłaścicieli nieruchomości może wzrosnąć, a stan prawny części udziału w gruncie może być niejasny z powodu nieuregulowanych spraw spadkowych. Pojawi się zapewne pytanie jak gospodarować nieruchomością o tak rozdrobnionej i skomplikowanej strukturze własności. Autorzy nie znają dokładnej odpowiedzi na te pytania, choć ich zdaniem rysują się tu trzy możliwości.

Pierwsza możliwość - podjęcie jakiejkolwiek decyzji wymagającej zgody wszystkich współwłaścicieli będzie mało realne tak, że nieruchomość będzie niezagospodarowana.

W drugim przypadku - osobie lub instytucji uda się zgromadzić ponad połowę udziałów i na przykład w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego lub innego aktu prawnego, który będzie wtedy obowiązywał, będzie ona mogła przejąć całą nieruchomość za odszkodowaniem dla pozostałych współwłaścicieli.

W trzecim przypadku – mogą powstać przepisy prawne podobne do przepisów tak zwanej „specustawy drogowej", czyli ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Umożliwią one podjęcie inwestycji lub innych czynności dotyczących nieruchomości gruntowej w stosunkowo krótkim okresie drogą decyzji administracyjnej, za odszkodowaniem dla dotychczasowych współwłaścicieli. W takim przypadku nieruchomość będzie mogła zostać dość szybko poddana procesowi

inwestycyjnemu (lub innemu), a równocześnie właściciele nieruchomości będą mogli dochodzić swoich roszczeń odszkodowawczych drogą sądową, co już nie będzie miało wpływu na nieruchomość. Przy czym można sobie zadać pytanie czy taki sposób rozwiązania będzie mógł mieć miejsce w „państwie prawa", które ma być sprawiedliwe dla swoich obywateli.

Jak wspomniano, powyżej nie wiemy, jakie rozwiązania problemu gospodarowania nieruchomościami gruntowymi mającymi kilkudziesięciu właścicieli będą miały miejsce w przyszłości. Szersze zastosowanie opisanych rozwiązań problemów odziedziczonych w związku z wyodrębnianiem samodzielnych lokali wraz z udziałem w gruncie, które autorzy widzą w chwili obecnej nie wzbudza raczej entuzjazmu, z powodu ich stopnia skomplikowania a nawet hipotetycznego balansowania na granicy legalności.

7. Proponowane rozwiązania prawne

Wobec pojawiających i mogących pojawić się trudności nasuwa się pytanie, czy nie można by zaproponować wprowadzenia zmian prawnych mogących poprawić istniejące rozwiązania związane z ustanawianiem odrębnej własności lokali. Jako pierwsze nasuwa się zmiana artykułu 3 ustawy o własności lokali. Zdaniem autorów można by wprowadzić zmianę do punktu 2 tak, aby grunt mógł stanowić nieruchomość wspólną, ale aby nie było to obligatoryjne. Należałoby również wprowadzić zastrzeżenie, że w obrębie jednej nieruchomości możliwe jest ustanawianie odrębnej własności dla lokali, jednego typu tzn. takich, do których przynależy albo nie przynależy grunt. Wprowadzenie tego typu zmian wymagałoby również wprowadzenia zapisów ustawowych, które narzucałyby obowiązek wprowadzenia odpowiednich zapisów w umowie o budowę lokalu tak, aby kupujący był świadom czy kupowany lokal będzie zawierał udział w gruncie czy też nie.

Bardziej radykalnym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie zapisu, z którego wynika, że grunt nie stanowi nieruchomości wspólnej. Natomiast wprowadzenie tak poważnej zmiany wymaga wcześniejszego głębokiego przemyślenia.

Proponowane rozwiązania prawne umożliwią powstawanie nieruchomości, w których podmiot budujący lokale, będące później przedmiotem przekształcenia w odrębne nieruchomości będzie mógł zachować prawo do gruntu z wszelkimi wynikającymi stąd konsekwencjami. Zaproponowane rozwiązania wymagają oczywiście wcześniejszej szczegółowej analizy, przede wszystkim pod kątem konsekwencji, jakie mogą wywołać dla aktów prawnych do nich się odnoszących oraz regulacji dotyczących nieruchomości powstałej pod budynkiem.

Zadaniem autorów zaletą tego rodzaju rozwiązania jest przede wszystkim ograniczenie dużej ilości stron wszelkiego rodzaju postępowań administracyjnych związanych z prowadzonymi inwestycjami. W zaproponowanym przypadku zamiast kilkudziesięciu stron postępowania dla jednej nieruchomości były by tylko dwie strony. Zarząd reprezentujący spółdzielnię lub wspólnotę oraz właściciel

gruntu. Takie rozwiązanie wydaje się również korzystne w przypadku, gdy budynek stojący na gruncie przestanie istnieć i pojawi się możliwość lub konieczność zadysponowania nieruchomością.

Kolejne rozwiązanie, jakie się nasuwa w przypadku wyodrębniania nieruchomości niezawierającej udziału w gruncie dotyczy statusu nieruchomości gruntowej pod budynkiem gdzie znajdują się wyodrębnione lokale. Zdaniem autorów po zakończeniu inwestycji mogłaby ona z mocy prawa przejść na rzecz wspólnoty na zasadach takich, na jakich nieruchomości posiadają spółdzielnie mieszkaniowe. Wtedy zarząd zwykły nieruchomością sprawowałby zarząd wspólnoty, natomiast czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu wymagałyby zgody uchwały właścicieli lokali, tak jak to jest określone w ustawie o własności lokali. W takim przypadku przy postępowaniu (administracyjnym, inwestycyjnym itp.) byłaby jedna strona reprezentująca wspólnotę lub spółdzielnię i byłby nią zarząd.

Autorzy uważają, że zaproponowane rozwiązania z pewnością usprawnią toczące się postępowania w sprawach administracyjnych. Z drugiej strony ograniczą one prawa właścicieli poszczególnych lokali, na przykład w ich wpływie na inwestycje prowadzone w bezpośrednim sąsiedztwie. W przypadku, gdy właściciele lokali uważają, że prowadzona inwestycja w sąsiedztwie w jakiś sposób narusza ich dobra, do ich dyspozycji pozostaną przepisy kodeksu cywilnego umożliwiające dochodzenie roszczeń na drodze sądowej.

6. Literatura

SZKOLENIE dla Rad Nadzorczych. Szczawnica 11-12.09.2009.

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 z dnia 18 maja 1964 r. poz. 93, z późniejszymi zmianami)

USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późniejszymi zmianami)

USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 Nr 89 poz. 414, z późniejszymi zmianami)

USTAWA z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. 2001 Nr 4 poz. 27, z późniejszymi zmianami)

USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. 1994 Nr 85 poz. 388, z późniejszymi zmianami)

USTAWA z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 220, poz. 1601, z późniejszymi zmianami)

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. 2006. Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur. Katowice. Gall.

THE PRACTICAL ASPECTS OF SEPARATE FLATS OWNERSHIP

Jarosław Bydłosz, Piotr Parzych
Department of Geomatics
AGH University of Science and Technology
bydlosz@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl

Key words: *separate ownership of flat, real estate, proprietor, owner*

Abstract

According to the law on flat separate ownership, it has been possible for over a dozen of years to establish flat as separate estate. Besides the flat itself, the proprietor has also right to participate in ownership of estates common parts. This right corresponds with ownership of flat. The common estate consists of land and the parts of building and other infrastructure.

The establishing of flat separate ownership results in changes of land ownership structure. Instead of one owner, for example real estate developer or housing cooperative, after finishing building process we have from several to several dozens of proprietors that have fractional rights to common estate. It results in various consequences concerning administration and management of estate. We can divide these matters into two categories. The first refers to mutual relations among co-owners. The second category concerns relations of real estate co-owners with owners or co-owners of surrounding estates. It usually touches the aspects of land management or building development in the neighbourhood.

The practical consequences of separate ownership of flats are described in the paper as well. Some examples of present problems or these that may occur in future are given, too. Specific solutions simplifying future management for estates having many owners are also suggested here.

REALIZACJA POLITYKI PRZESTRZENNEJ W WYMIARZE LOKALNYM POPRZEZ DECYZJE ORGANÓW WYKONAWCZYCH NA PRZYKŁADZIE GMINY STAWIGUDA

Ada Wolny
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
adawolny@wp.pl

Słowa kluczowe: *plan miejscowy, podział, nieruchomość, struktura przestrzenna, strefa podmiejska*

Streszczenie

Założenia polityki przestrzennej w najmniejszych jednostkach podziału administracyjnego, jakimi są gminy, formułowane są w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, odnoszą się również do strategii rozwoju gminy. Ich konkretyzacją są uchwalane plany miejscowe. Organy wykonawcze gmin odgrywają istotną rolę w realizacji koncepcji planistycznych poprzez decyzje administracyjne. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i o podziale nieruchomości (zwłaszcza wynikające z ustaleń planu miejscowego) wpływają bezpośrednio na zmianę struktury użytkowania gruntów. Opracowanie ma na celu określenie roli decyzji administracyjnych w realizacji spójnej polityki przestrzennej na przykładzie decyzji wydanych w latach 2004 – 2008 w gminie Stawiguda.

Położenie gminy w strefie podmiejskiej Olsztyna sprawia, że miasto to ma znaczący wpływ na przemiany w strukturze funkcjonalnej (przeznaczenie obszarów) oraz użytkowej (intensywność użytkowania obszarów) gminy Stawiguda.

1. Wpływ miasta na jego otoczenie – kształtowanie strefy podmiejskiej

Rozwój obszarów znajdujących się w najbliższym otoczeniu miasta, uwarunkowany jest wzajemnymi zależnościami występującymi między miastem – jako ośrodkiem centralnym, a jego otoczeniem - miejscowościami położonymi w najbliższym sąsiedztwie. Zachodzą tu interakcje między funkcjami gospodarczymi miast i obszarów wiejskich, oraz między elementami przestrzeni w postaci sieci osadniczej, czy infrastruktury (BAŃSKI 2006). W wyniku oddziaływania ośrodka miejskiego na najbliżej położone tereny tworzy się przestrzeń o specyficznym charakterze, odmienna od obszarów typowo wiejskich, zwana strefą podmiejską.

Strefa podmiejska spełnia wiele funkcji. Jest zapleczem mieszkaniowym

i terenem rozwoju przemysłu. Pełni funkcję obsługi miejskiego rynku pracy, zaopatruje miasto w produkty żywnościowe, zapewnienia wypoczynek i rekreacje. Na jej obszarze różne strefy funkcjonalne przenikają się i nakładają się jedna na drugą. Bezpośrednie sąsiedztwo miasta sprawia, że strefa ta podlega procesom dynamicznych przemian wkraczających głęboko w teren wiejski. Cechy zebrano na podstawie kilku publikacji (HOPFER A., ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R. 1987, HOPFER 2006, ZAWADZKI 1979).

Procesy suburbanizacyjne związane z rozwojem miasta, mają następstwo w zmianie struktury przestrzennej obszarów je otaczających. Żywiołowa i chaotyczna gospodarka przestrzenna prowadzi do powstawania zjawisk niekorzystnych takich jak „urban sprawl". Jest to proces „rozlewania się" miasta poprzez rozproszenie zabudowy, czy przestrzeni zurbanizowanej (GREEN 1957). Zaczyna zanikać tradycyjny model miasta i osiedli podmiejskich, na rzecz pewnego obszaru zurbanizowanego, pozbawionego wyraźnej struktury przestrzennej.

W związku z występowaniem tego rodzaju niekorzystnych zjawisk przestrzennych w strefie podmiejskiej organy odpowiedzialne za kreowanie polityki przestrzennej powinny dołożyć wszelkich starań, aby kształtować ład przestrzenny i równoważyć rozwój.

2. Kształtowanie polityki przestrzennej w wymiarze lokalnym

Na kształtowanie współczesnego krajobrazu podmiejskiego wpływają przede wszystkim władze gmin graniczących z miastem. Ekspansja ośrodka miejskiego jest czynnikiem warunkującym rozwój terenów w najbliższym sąsiedztwie w wymiarze ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Wpływa tym samym na postawę organów lokalnych działających w zakresie kształtowania przestrzeni. Uwidacznia się to w szczególności podczas realizacji etapów w ramach procesu inwestycyjnego.

Podstawę działań w zakresie polityki przestrzennej w wymiarze lokalnym stanowią założenia zawarte w strategii rozwoju i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Konkretyzacją koncepcji w nich zawartych są ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy spełniać będzie przede wszystkim funkcję regulacyjną. Jest narzędziem podejmowania decyzji planistycznych. Ponadto plan miejscowy ukazuje kierunki rozwoju przestrzeni zmierzające do równoważenia rozwoju. Zasada kształtowania ładu przestrzennego, zgodnie z którą opracowuje się plany, ma za zadanie nie dopuścić do chaosu w szeroko rozumianej zabudowie i zagospodarowaniu przestrzeni (KWAŚNIAK 2008). Instrumenty ograniczające swobodę zagospodarowania przestrzeni stanowią elementy zawarte w treści planów, m. in.:

- parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy,
- linie zabudowy,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów,

- zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości,
- zasady rozbudowy systemów komunikacyjnych i infrastrukturalnych.

Organy wykonawcze gmin odgrywają istotną rolę w realizacji koncepcji planistycznych również poprzez decyzje administracyjne.

W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w zależności od celu inwestycji - w drodze decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja o warunkach zabudowy określa rodzaj inwestycji, a także warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Rosnące zapotrzebowanie na tereny pod nowe inwestycje sprawia, że często w celu zmiany przeznaczenia terenów wykorzystuje się decyzje, jako instrument wymagający krótszego czasu w stosunku do procesu uchwalania planu miejscowego. Szczególnie ma to miejsce gdy:

- inwestycja dotyczy pojedynczych działek, a na terenach nie planuje się w najbliższym czasie przekształceń w formie planu miejscowego
- jest realizacją celu publicznego istotnego z punktu widzenia potrzeb mieszkańców (realizacja obiektów infrastruktury technicznej i społecznej)

Należy przy tym pamiętać, że zmiany przeznaczenia i określenia sposobu gospodarowania dokonuje się przede wszystkim poprzez plany miejscowe, zaś decyzje mają charakter fakultatywny. Nie powinny być stosowane masowo i traktowane jako narzędzie całkowicie zastępujące plany miejscowe.

Decyzje o podziale nieruchomości wpływają, natomiast, bezpośrednio na zmianę struktury użytkowania gruntów. Mogą być związane z realizacją roszczeń do części nieruchomości, regulacją granic, podziałem majątku. Często jednak podziały są konsekwencją ustaleń planu miejscowego, w których określone są parametry powstających działek oraz funkcje, które tereny będą pełnić (Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami). Podział musi być skonfrontowany z ustaleniami planu miejscowego pod kątem jego zgodności. Podział terenów objętych planem oraz zmiana struktury własnościowej są etapami finalizacji działań związanych z realizacją planów miejscowych.

3. Charakterystyka gminy Stawiguda

Gmina Stawiguda to wiejska gmina położona w środkowej części województwa warmińsko – mazurskiego, w powiecie olsztyńskim. Bezpośrednio graniczy z miastem Olsztyn od strony południowej. Miejscowość Stawiguda położona jest w odległości 14 km od miasta. Powierzchnia gminy wynosi 22 287 ha. W skład gminy wchodzi 13 sołectw.

Gmina liczy 5 533 mieszkańców (2008 r.), jest to ok. 5% ludności powiatu (www.stawiguda.com.pl). Większość zamieszkuje miejscowość będącą siedzibą gminy – 1 564, co stanowi 29% ludności gminy. Gęstość zaludnienia gminy wynosi

25 osób/km^2.

Z uwagi na procesy suburbanizacyjne tereny dotychczas rolnicze zastępowane są przez tereny mieszkaniowe, rozwija się także turystyka i rekreacja. Gospodarstwa rolne cechuje rozdrobnienie. To sprawia, że gmina traci swój niegdyś rolniczy charakter i tereny nabierają cech strefy podmiejskiej.

Bliskie sąsiedztwo dużego miasta wpływa niekorzystnie na rozwój rolnictwa, jednakże stanowi bodziec do inwestycji w zakresie infrastruktury. Gmina posiada ponad 100 km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, w kilku miejscowościach funkcjonują także sieci gazowe. Sieć dróg liczy ponad 200 km. Jako zagadnienie priorytetowe w strategii rozwoju gminy ujęto rozwój infrastruktury technicznej i rozbudowę sieci dróg.

4. Realizacja założeń polityki przestrzennej – uchwały i decyzje administracyjne

Gmina Stawiguda, w obliczu rosnącego zainteresowania inwestorów, stała się obszarem przemian w strukturze przestrzennej i własnościowej. Rozwój miasta wpływa na przekształcenia w strefie podmiejskiej. To sytuacja, w której gmina musi zmierzyć się z problemem chaotycznej zabudowy i zaburzeniami ładu przestrzennego.

Odpowiedzią organów lokalnej administracji są działania w zakresie kształtowania i realizacji polityki przestrzennej. Określają one priorytety w strategii rozwoju. Intensyfikują prace związane z uchwalaniem planów miejscowych. Wreszcie realizują założenia poprzez dostępne instrumenty, w tym poprzez wydawane decyzje administracyjne. Właściwy, zrównoważony rozwój gminy powinien stanowić cel główny i wszelkie podejmowane działania będą dążeniem do jego realizacji.

O skuteczności podejmowanych działań świadczyć mogą statystyki dotyczące:

- obszarów objętych planami miejscowymi,
- wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy oraz decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- zatwierdzanych w drodze decyzji podziałach nieruchomości.

W celu ukazania skali realizacji polityki przestrzennej gminy poprzez uchwalane plany miejscowe zestawiono dane statystyczne z całego kraju z informacjami dotyczącymi gminy Stawiguda. Zestawienie zawiera tabela 1.

Z tabeli 1 wynika, że tendencje w wybranej do analiz gminie odzwierciedlają zachowania na terenie kraju. Powierzchnia objęta planami uchwalonymi przed 2003 roku znajduje się początkowo w fazie wzrostu, następnie stabilizuje się na pewnym poziomie i nieznacznie spada. Natomiast powierzchnia objęta planami uchwalonymi po 2003 roku wykazuje stałą tendencję wzrostową. Oznacza to, że stale przyrasta powierzchnia terenów, dla których zmiana przeznaczenia zachodzi w drodze ustaleń planu miejscowego.

Dane z gminy Stawiguda zostały ukazane w porównaniu z wartościami średnimi w kraju przypadającymi na jedną gminę, (tabela 1).

Tabela 1

Powierzchnia objęta obowiązującymi planami miejscowymi w latach 2005 - 2008

Wyszczególnienie	Wartości w okresie badawczym			
	2005	2006	2007	2008
	powierzchnia [ha]	powierzchnia [ha]	powierzchnia [ha]	powierzchnia [ha]
Powierzchnia objęta planami miejscowymi sporządzonymi zgodnie z ustawą z dnia 7.07.1994 r.	ogółem w kraju			
	4536724	4516940	4732909	4696165
	przeciętnie na gminę			
	1831	1823	1910	1895
	w gminie Stawiguda			
	1272	1272	1271	1271
Powierzchnia objęta planami miejscowymi sporządzonymi zgodnie z ustawą z dnia 27.03.2003 r.	ogółem w kraju			
	1631962	2255500	2922906	3311719
	przeciętnie na gminę			
	659	910	1180	1336
	w gminie Stawiguda			
	55	213	213	586

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem danych GUS (www.stat.gov.pl).

Powierzchnia objęta planami sprzed 2003 roku w gminie badanej jest mniejsza od określonych wartości przeciętnych o zaledwie 30% w ciągu całego okresu badawczego. Większe różnice występują w powierzchniach objętych planami uchwalonymi po 2003 roku - od blisko 90% mniejszego obszaru w gminie badanej w 2005 roku do mniejszego o 55% w 2008. Należy, jednak, zwrócić uwagę na przyrost powierzchni objętej planami w przedmiotowej gminie – od 2005 roku do 2008 powierzchnia zwiększyła się ponad dziesięciokrotnie. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że w zestawieniu ogólnopolskim ujęto gminy miejskie, miejsko – wiejskie oraz wiejskie. Na obszarach miejskich zaś prace są zwykle intensywniejsze, niż na ich obrzeżach. W związku z tym mniejsze będą potrzeby dokonywania zmian oraz mniej licznie wystąpią sytuacje, w których obowiązkowo należy dokonać zmiany przeznaczenia w drodze planu.

Porównania dokonano również w zakresie liczby decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dane zawiera tabela 2.

Z tabeli 2 wynika, że na terenie kraju wydawanych jest przeciętnie blisko siedmiokrotnie mniej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego niż decyzji o warunkach zabudowy. W gminie Stawiguda stanowią one maksymalnie ponad

½ minimalnie ¼ ogółem wydawanych decyzji. W poszczególnych latach analizy liczba decyzji o warunkach zabudowy dwukrotnie nie przekroczyła wielkości przeciętnej, a tylko 2007 była ona znacznie wyższa niż średnia w kraju. Natomiast decyzje o inwestycji celu publicznego wydawane były dwa a nawet trzy razy częściej niż przeciętnie w kraju. Świadczy to o tym, że gmina nie stosuje decyzji jako środka zastępczego, a jedynie jako odpowiedź na potrzeby wynikające z jej rozwoju. Szczególnie ustalenie warunków zabudowy w drodze decyzji ma charakter fakultatywny w stosunku do uchwalania planów miejscowych.

Tabela 2

Wydane ostateczne decyzje w latach 2005-2008

Wyszczególnienie	**Wartości w okresie badawczym**			
	2005	**2006**	**2007**	**2008**
	liczba	liczba	liczba	liczba
Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego	**ogółem w kraju**			
	30 048	26 360	24 991	26 943
	przeciętnie na gminę			
	12	11	10	11
	w gminie Stawiguda			
	22	21	21	29
Decyzja o warunkach zabudowy	**ogółem w kraju**			
	167 859	179 774	176 640	174 942
	przeciętnie na gminę			
	68	73	71	71
	w gminie Stawiguda			
	72	67	97	49

Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem danych GUS (www.stat.gov.pl).

W znaczącej ilości przypadków konsekwencją uchwalenia planów oraz wydawanych decyzji tzw. lokalizacyjnych są dokonywane podziały nieruchomości, dostosowujące wielkości działek do funkcji, które będą pełnić. Skalę dokonywanych na terenie gminy Stawiguda podziałów zatwierdzanych w drodze decyzji przedstawia tabela 3. Określa ilość wydzielonych działek oraz powierzchnię objętą podziałami.

Z analizowanych danych wynika, że największą intensyfikację prac obserwuje się w roku 2007, kiedy to podziałami objęto największą powierzchnię, powstało także najwięcej nowych działek. Najmniejsza ilość podziałów dotyczyła kolejnego roku, należy jednak zwrócić uwagę, że nie ujęto tu postępowań nie zakończonych decyzjami ostatecznymi.

Tabela 3

Powierzchnie oraz działki powstałe w wyniku podziału nieruchomości w latach 2005 – 2008 w gminie Stawiguda

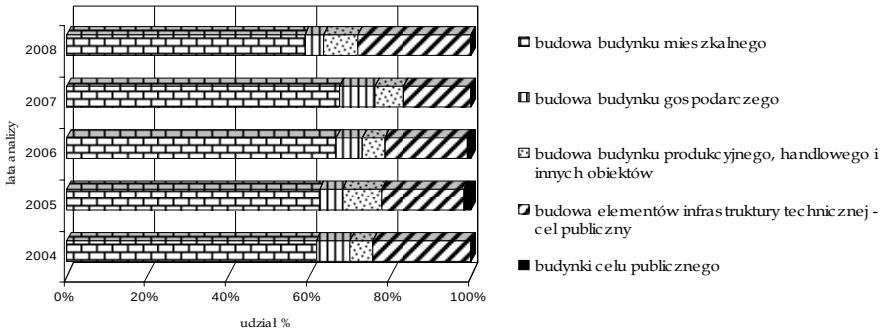
Wyszczególnienie	Wartości w okresie badawczym							
	2005		2006		2007		2008	
	Powierzchnia [ha]	liczba wydzielonych działek	Powierzchnia [ha]	liczba wydzielonych działek	Powierzchnia [ha]	liczba wydzielonych działek	Powierzchnia [ha]	liczba wydzielonych działek
suma	125,16	476	133,866	234	873,057	500	42,136	225

Źródło: Opracowanie własne

5. Skutki przestrzenne decyzji jako efekt wdrażania polityki przestrzennej

Wydane decyzje o warunkach zagospodarowania, lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz zatwierdzające projekty podziału wpływają na kształtowanie krajobrazu podmiejskiego poprzez zmianę struktury przestrzennej, zmianę sposobów użytkowania i intensywności użytkowania gruntów.

Analiza skutków przestrzennych obejmuje decyzje wydane w gminie Stawiguda w latach 2004 – 2008. W wyniku ustaleń decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i inwestycji celu publicznego zmieniono przeznaczenie kilkuset działek. Udział poszczególnych form przeznaczenia prezentuje rysunek 1.



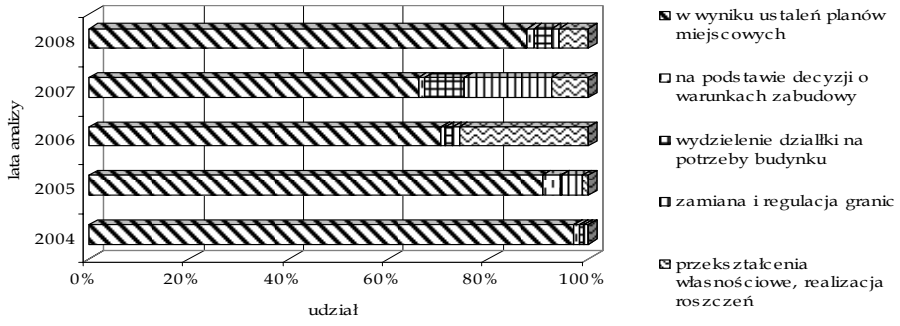
Rys. 1. Zmiana przeznaczenia terenów w wyniku decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego w gminie Stawiguda w latach 2004 – 2008. *Źródło*: Opracowanie własne.

Na podstawie danych z rysunku 1 można określić, że co roku około 60% decyzji

zmieniających sposób użytkowania terenów dotyczy realizacji zabudowy mieszkaniowej. Stanowi to znaczącą większość w stosunku pozostałych zmian przeznaczenia. W przedziale od 20 do 30 % mieszczą się decyzje związane z realizacją obiektów infrastruktury technicznej. Decyzje dotyczące realizacji obiektów innych niż mieszkalne stanowią średnio od 10 do 15 % przypadków. Wynika z tego, że większość procedur ustalenia warunków realizacji dotyczy obiektów mieszkalnych oraz wyposażenia obiektów w media. Jest zatem odpowiedzią na pojawienie się inwestorów w związku z migracją ludności miejskiej do strefy podmiejskiej.

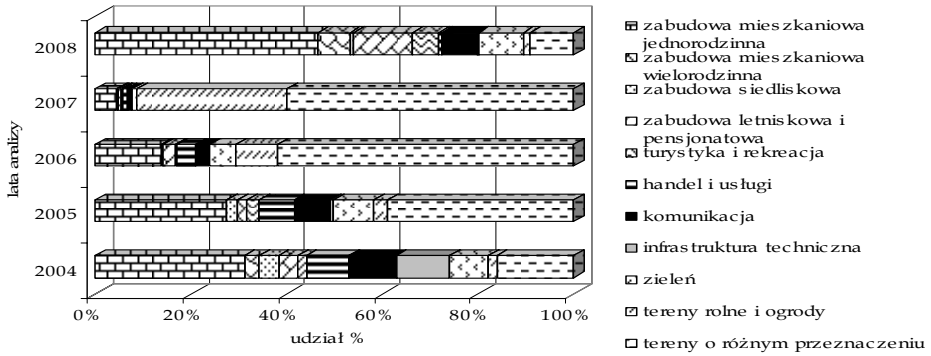
Drugim rodzajem decyzji istotnym z punktu widzenia zmian strukturze przestrzennej są decyzje zatwierdzające podziały nieruchomości. Większość z nich ma bezpośredni związek z ustaleniami uchwalonych planów miejscowych oraz wydanych decyzji określających warunki zagospodarowania terenu. Podziały zatwierdzane w drodze decyzji w zależności od celu i podstawy dokonania podziału sklasyfikowano na rysunku 2.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że w sumie najwięcej podziałów związanych jest z dostosowywaniem struktury i intensywności użytkowania do zapisów planów miejscowych. Dotyczy to 70 - 80% dokonywanych w gminie podziałów. Wartości dla pozostałych celów zmieniały się, jednak można przyjąć, że 10% to podziały związane z regulacją granic. Zaledwie kilka procent dokonywanych podziałów dotyczy przekształceń własnościowych, wydzielania działek na potrzeby wybudowanych obiektów, czy też na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.



Rys. 2.. Podziały nieruchomości w zależności od podstawy i celu w latach 2005 – 2008 w gminie Stawiguda. *Źródło*: Opracowanie własne.

Szczegółową analizę obrazuje zaś rysunek 3, w którym ukazano udział poszczególnych form zagospodarowania w ramach wydzielanych działek, zgodnie z funkcjami ustalonymi w planach miejscowych oraz ustaleniami decyzji stanowiących podstawę podziału.



Rys. 3. Wydzielone w wyniku podziału działki w ramach najczęściej występujących funkcji użytkowych. *Źródło*: Opracowanie własne.

Z rysunku wynika, że na skutek podziału wciąż powstaje znacząca grupa nieruchomości, które pełnią wiele funkcji, wydzielane są też tereny w dalszym ciągu użytkowane rolniczo. Wiele zaś wydzielanych działek ma określone nowe funkcje, związane z wcześniejszą zmianą przeznaczenia większych obszarowo terenów. Przeciętnie 25% udział mają treny pod zabudowę mieszkaniową (w tym wielorodzinną). Oprócz terenów służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych powstają także tereny lokalizacji obiektów usługowych, rekreacyjnych, komunikacji i infrastruktury technicznej. Zgodnie z zasadą równoważenia rozwoju część terenów pozostaje jako naturalna i urządzona zieleń. Poprzez skutki decyzji zatwierdzających projekty podziału uwidacznia się proces wdrażania koncepcji planistycznych.

6. Wnioski

Z przedstawionych rozważań wynika, że gminy położone w najbliższym sąsiedztwie rozwijającego się ośrodka miejskiego stoją jednocześnie w obliczu szans i zagrożeń wynikających z ekspansji miasta. Z jednej strony mają szanse szybszego rozwoju poprzez wzmożony proces inwestycyjny. Z drugiej stoją przed prawdziwym wyzwaniem w sferze kształtowania przestrzeni zgodnie z zasadami ładu przestrzennego. Na równoważenie rozwoju mogą wpływać poprzez odpowiednie określenie priorytetów rozwoju w strategii rozwoju, kierunków rozwoju w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, koncepcji planistycznych w planach miejscowych.

Narzędziami, które gminy mogą wykorzystywać w procesie kształtowania spójnej polityki przestrzennej są także decyzje organów wykonawczych. Zarówno decyzje o warunkach zabudowy, lokalizacji inwestycji celu publicznego jak i zatwierdzające projekty podziału stały się w gminie Stawiguda instrumentami realizacji przyjętych koncepcji. Skala z jaką gmina uchwala plany miejscowe i wydaje decyzje jest, jak na gminę wiejską, dużym osiągnięciem. Podejmowane

działania stanowią, również, zachętę dla potencjalnych inwestorów. Jest to gmina, w której podjęto próbę aktywnego wpływania na rozwój, pamiętając o szansie, jaką daje lokalizacja oraz o dziedzictwie przyrodniczym i kulturowym. Barierę mogą stanowić ograniczone środki finansowe.

Najistotniejszym zadaniem gmin jest zachowanie właściwej proporcji przekształceń przestrzeni tak, aby decyzje o warunkach zabudowy miały fakultatywny charakter w stosunku do uchwalanych planów, a decyzje o podziałach finalizowały proces dostosowywania przestrzeni do założeń planistycznych.

7. Literatura

BAŃSKI J. 2006. Geografia polskiej wsi. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa

GREEN L. P. 1957. Great Cities of the World, New York

HOPFER A., ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R. 1987 Planistyczne i urządzeniowo rolne aspekty rozwoju miast. Wyd. ART, Olsztyn

HOPFER A. 2006. Gospodarowanie nieruchomościami na obrzeżach dużego miasta. Wyd. WSGN, Warszawa

KWAŚNIAK P. 2008. Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Lexis Nexis, Warszawa.

ZAWADZKI L. 1979. Strefa podmiejska – wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego. Przegląd geograficzny, 2

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm

www.stat. gov.pl

www.stawiguda.com.pl

THE REALISATION OF SPATIAL POLICY IN LOCAL SPHERE BY EXECUTIVE ORGANS DECISIONS IN STWIGUDA COMMUNE

Ada Wolny
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
adawolny@wp.pl

Key words: *land use plan, division, real estate, spatial structure, suburban area*

Abstract

The assumptions of spatial policy in the least units of administrative division are drawn up in conditions and directions of spatial management study, they are also related to the commune development strategy. Land use plans specify these assumptions. Commune executive organs have their important impact on realisation of spatial policy by administrative decisions. Decisions on constructing conditions and real estate divisions (especially those which come out from arrangements of local plan) have their impact on changes in land usage structure. This article is written in order to determine a part of administrative decisions in creating a coherent spatial policy for instance of decisions given in Stawiguda commune in a period from 2004 to 2008.

Localization in suburban areas of Olsztyn causes city influence to functional (land destination) and usable (the intense of land usage) changes in landscape of Stawiguda commune.

WSTĘPNY PROJEKT PODSYSTEMU GEOINFORMATYCZNEGO DO ANALIZY RYNKU NIERUCHOMOŚCI[1]

Izabela Basista
Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
e-mail: isliz@agh.edu.pl

Słowa kluczowe: *systemy informacji geograficznej, atrybuty nieruchomości, wybór nieruchomości podobnych*

Streszczenie

Artykuł prezentuje koncepcję podsystemu geoinformatycznego, który będzie służył do szerokiej analizy rynku. Znajdzie się tu szczegółowy opis procesu wprowadzania poszczególnych atrybutów do bazy oraz obliczania wartości tych atrybutów na podstawie proponowanych definicji skal atrybutów. W pracy przedstawiony zostanie również algorytm do wyboru podbaz nieruchomości, który będzie zaimplementowany w podsystemie. Kluczowym etapem tego algorytmu jest obliczenie wskaźnika cenotwórczego na podstawie wartości atrybutów danej nieruchomości. Podbaza nieruchomości wybrana za pomocą tego algorytmu będzie przedstawiona w szczegółowym raporcie oraz będzie wizualizowana na mapie. Projektowany podsystem geoinformacyjny przeznaczony będzie dla baz nieruchomości gruntowych i lokalowych.

1. Wstęp

Zgodnie z Międzynarodowymi Standardami Wyceny (*MSW* 2005), każdy rzeczoznawca majątkowy powinien korzystać w swojej pracy z zaawansowanych systemów gromadzenia i zapisywania danych, które często obejmują systemy informacji geograficznej (GIS). Trudno się z tym nie zgodzić, gdyż praktycznie w każdej dziedzinie życia wykorzystanie komputerów ułatwia i usprawnia pracę. Ich rola jest wręcz nieoceniona. Każdy rzeczoznawca majątkowy nieustannie gromadzi informacje o nieruchomościach, które niejednokrotnie wykorzystuje przy wycenie różnego typu nieruchomości. Przez to zmuszony jest on do ciągłego analizowania zgromadzonych informacji i wybierania z nich tych, które są właściwe dla danego typu wycenianej nieruchomości i jej lokalizacji. Odpowiednio zaprojektowana baza danych o nieruchomościach oraz zbiór narzędzi do wprowadzania i analizowania zgromadzonych w niej danych na pewno

[1] Praca zrealizowana w ramach Badań Statutowych Katedry Geomatyki nr 11.11.150.006

usprawniłyby pracę nie tylko rzeczoznawców majątkowych, ale również innych osób, czy instytucji, które w swojej pracy wykorzystują informacje o nieruchomościach.

Przedstawiony w niniejszej pracy projekt podsystemu geoinformatycznego zawierać będzie bazę danych, obudowaną aplikacją do wprowadzania informacji o nieruchomościach gruntowych i lokalowych. Ponadto wykorzystany do jego budowy system informacji geograficznej umożliwi szybką lokalizację nieruchomości w przestrzeni i pozwoli na wykonywanie analiz przestrzennych na danych zgromadzonych w bazie oraz na wizualizację wyników tych analiz. Przy projekcie prezentowanego podsystemu geoinformatycznego zostały uwzględnione podstawowe wymagania rzeczoznawców majątkowych związane z analizą rynku nieruchomości.

2. Atrybuty i ich skale do opisu cenotwórczych cech nieruchomości

Projektowany podsystem ma służyć do analizy rynku nieruchomości, dlatego w bazie danych tego podsystemu będzie można gromadzić szereg danych dotyczących obrotu nieruchomościami. Tabele 1 i 2 prezentują wstępny zakres informacji jakie będą mogły być wprowadzane do projektowanej bazy danych.

Tabela 1

Przykładowy zakres informacji wprowadzanych do bazy danych dla nieruchomości lokalowych

Lp.	Cecha	Lp.	Cecha	Lp.	Cecha
1	Województwo	13	Data transakcji/wyceny	25	Stawka czynszu
2	Powiat	14	Cena transakcyjna/ ofertowa/wartość	26	Standard lokalu
3	Gmina	15	Rodzaj miejsca postojowego	27	Standard techniczny budynku
4	Miejscowość	16	Prawo do gruntu	28	Rok budowy
5	Dzielnica	17	Prawo do lokalu	29	Powierzchnia użytkowa
6	Osiedle	18	Obręb	30	Piętro lokalu
7	Ulica	19	Numery działek	31	Otoczenie

8	Numer budynku	20	Nr KW	32	Liczba pokoi
9	Numer lokalu	21	Dział III KW	33	Liczba pięter w budynku
10	Kod pocztowy	22	Zagęszczenie zabudowy	34	Funkcjonalność lokalu
11	Strefa miasta	23	Rodzaj budynku	35	Konstrukcja budynku
12	Źródło informacji	24	Wydatki operacyjne	36	Dostępność komunikacyjna

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Przykładowy zakres informacji wprowadzanych do bazy danych dla nieruchomości gruntowych

Lp	**Cecha**	**Lp.**	**Cecha**	**Lp.**	**Cecha**
1	Województwo	10	Źródło informacji	19	Warunki zabudowy
2	Powiat	11	Data transakcji/wyceny	20	Przeznaczenie MPZP
3	Gmina	12	Cena transakcyjna/ ofertowa/wartość	21	Studium
4	Miejscowość	13	Prawo do gruntu	22	Uzbrojenie
5	Dzielnica	14	Obręb	23	Informacje dodatkowe
6	Osiedle	15	Numery działek	24	Standard drogi dojazdowej
7	Ulica	16	Nr KW	25	Kształt
8	Kod pocztowy	17	Dział III KW	26	Dostępność komunikacyjna

9	Strefa miasta	18	Powierzchnia gruntu		

Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzanie danych do bazy będzie się odbywało za pomocą specjalnej aplikacji. Przy każdym wprowadzanym atrybucie cenotwórczym danej nieruchomości, użytkownik będzie mógł wybrać ze szczegółowej listy informacji te, które dotyczą danej nieruchomości.

Ostateczne wartości poszczególnych atrybutów będą wyznaczane na podstawie wybranych przez użytkownika informacji oraz pięciostopniowych skal. Skale wszystkich atrybutów odpowiadają sobie w interpretacji ich wartości. Przyjęto następującą ogólną skalę dla atrybutów:

1 - niekorzystny,
2 - zadowalający,
3 - przeciętny,
4 - korzystny,
5 - bardzo korzystny.

Zatem konkretna wartość atrybutu opisuje to samo nasycenie pozytywne lub negatywne każdej z cech, gdyż założono, że rozpiętość jakości nieruchomości pod względem każdej cechy została podzielona na 5 równych części.

Pięciostopniowa skala wartości dla wszystkich atrybutów będzie narzucona odgórnie ze względu na użyty później algorytm do wyboru nieruchomości podobnych.

Przykładowo, użytkownik wprowadzając informacje dotyczące lokalizacji danej nieruchomości (atrybut „Strefa miasta") będzie miał do wyboru jedną z czterech opcji przedstawionych w tabeli 3. Po wybraniu odpowiedniego elementu, atrybut „Strefa miasta" otrzyma wartość według skali zamieszczonej w tabeli 3.

Tabela 3

Lista informacji opisujących atrybut „Strefa miasta"
i skala wartości tego atrybutu

Strefa miasta	**a_j**
Centralna	5
Śródmiejska	4
Pośrednia	3
Peryferyjna	1

Skala atrybutów	
$a_j = 5 \rightarrow$	5
$a_j = 4 \rightarrow$	4
$a_j = 3 \rightarrow$	3
$a_j = 2 \rightarrow$	2
$a_j = 1 \rightarrow$	1

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny przykład wprowadzania danych uwzględnia przypadek, gdy na

wartość danego atrybutu wpływać będzie więcej niż jedna informacja. Tutaj użytkownik również z wybieralnej listy, będzie zaznaczał właściwe dla danej nieruchomości informacje, a wartość końcowa tego atrybutu będzie określana na podstawie sumy wartości przypisanych poszczególnym informacjom. W tabeli 4 zamieszczony został wykaz elementów składających się na wartość przykładowego atrybutu „Standard techniczny budynku" wraz z odpowiadającą mu skalą atrybutów.

Tabela 4

Lista informacji opisujących atrybut „Standard techniczny budynku" i skala wartości tego atrybutu

Standard techniczny budynku	a_j
Monitoring	2
Ogrodzenie	3
Brama wjazdowa	2
Wideofon/domofon	1
Zsyp	- 1
Budynek ocieplany w ostatnich 4 latach	3
Nowa odświeżona elewacja	2
Ochrona	1
Odnowiona klatka schodowa	1

Skala atrybutów
$\sum a_j > 12$ →
$9 < \sum a_j \leq 12$ →
$6 < \sum a_j \leq 9$ →
$3 < \sum a_j \leq 6$ →
$\sum a_j \leq 3$ →

Źródło: opracowanie własne.

W ostatnim prezentowanym przykładzie, na końcową wartość atrybutu, ma wpływ kilka elementów, które dodatkowo zostały zwagowane.

Wprowadzając dane o uzbrojeniu danej nieruchomości, użytkownik zaznacza kolejne typy uzbrojenia terenu i jednocześnie określa czy wybrany typ uzbrojenia znajduje się na danej nieruchomości czy też nie, czy jest możliwość jego podłączenia czy też nie. W zależności od istniejącego stanu, każdy element uzbrojenia otrzyma oprócz swojej wartości (a_j) dodatkowo wagę (w_j). W tabeli 5 znajduje się lista elementów uzbrojenia oraz wagi tych elementów. Ostateczna wartość tego atrybutu zależeć będzie od sumy zwagowanych wartości elementów uzbrojenia, a określona zostanie na podstawie ustalonej skali atrybutów przedstawionej w tabeli 6.

Tabela 5

Lista czynników wpływających na wartość atrybutu „Uzbrojenie" oraz wagi czynników

Uzbrojenie	
Sieć wodociągowa	
Lokalne ujęcie wody	
Sieć elektroenergetyczna	
Sieć ciepłownicza	
Sieć gazowa	
Kanalizacja sanitarna sieciowa	
Kanalizacja sanitarna lokalna – bezodpływowa	
Brak informacji	

Dostępność uzbrojenia	**w_j**
Na działce lub przy granicy działki	1
Możliwość podłączenia	0,5
Brak możliwości podłączenia	0
Nie dotyczy	0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6

Skala wartości atrybutu „Uzbrojenie"

Skala atrybutów		
$\sum a_j w_j > 16$	→	5
$13 < \sum a_j w_j \leq 16$	→	4
$10 < \sum a_j w_j \leq 13$	→	3
$7 < \sum a_j w_j \leq 10$	→	2
$\sum a_j w_j \leq 7$	→	1

Źródło: opracowanie własne.

Zaprojektowany sposób wprowadzania danych o nieruchomościach do bazy, pozwoli na szczegółowy opis każdego z atrybutów. Im dokładniej zebrane i zapisane dane, tym większa użyteczność danej bazy. Wprowadzone tutaj wybieralne listy elementów pozwolą w pewnym stopniu na uniknięcie subiektywnej oceny stanu danej nieruchomości.

Zastosowana przy określaniu wartości każdego z atrybutów pięciostopniowa skala, będzie wykorzystana do definicji wskaźników cenotwórczych.
Prezentowane w przykładach wartości są w fazie projektu, które mogą ulec drobnym modyfikacjom w dalszych etapach pracy.

3. Wskaźnik cenotwórczy nieruchomości

Po wprowadzeniu informacji do bazy oraz przypisaniu poszczególnym

atrybutom wartości, dla każdej z nieruchomości zostanie obliczony wskaźnik cenotwórczy (d).

Każda nieruchomość w bazie oprócz atrybutów (a_i) opisana będzie także za pomocą jednostkowych cen transakcyjnych (c). Na podstawie analizy statystycznej rynku można obliczyć współczynnik korelacji (r_i) każdego atrybutu względem jednostkowych cen transakcyjnych. Wartość r_i^2 stanowić będą współczynniki wagowe poszczególnych atrybutów. Proponowany wskaźnik cenotwórczy (d) obliczany będzie za pomocą następujących zależności (1):

$$d = \sqrt{\frac{a_1^2 r_1^2 + a_2^2 r_2^2 + \cdots + a_k^2 r_k^2}{r_1^2 + r_2^2 + \cdots + r_k^2}} = \sqrt{\frac{\Sigma_{i=1}^{k} a_i^2 r_i^2}{\Sigma_{i=1}^{k} r_i^2}} \tag{1}$$

Odchylenie standardowe wskaźnika „d" wyznaczane będzie według wzoru (2):

$$\sigma(d) = \sqrt{\sum_{i=1}^{k}\left(\sigma^2(a_i)\left(\frac{a_i r_i^2}{d\,\Sigma_{i=1}^{k} r_i^2}\right)^2\right)} \tag{2}$$

4. Algorytm wyboru nieruchomości z bazy danych

Wskaźnik „d" można wyliczyć również dla nieruchomości, które mogą być przedmiotem obrotu rynkowego Obliczenie tego wskaźnika dla tych nieruchomości stanowi kluczowy etap proponowanego algorytmu prowadzącego do wyboru nieruchomości podobnych do nieruchomości analizowanej.

Do wyceny nieruchomości algorytm wyboru podbaz nieruchomości podobnych do wycenianej można sformułować w sposób następujący:

1) Ustalenie wartości atrybutów nieruchomości wycenianej na podstawie wprowadzonych informacji oraz skal atrybutów.
2) Obliczenie wskaźnika cenotwórczego (d) oraz jego odchylenia standardowego (σ(d)) dla nieruchomości wycenianej.
3) Skonstruowanie przedziałów, w których mieścić się będą wskaźniki cenotwórcze nieruchomości podobnych (d_x) do wycenianej.
4) Wybór nieruchomości przyporządkowanych danemu przedziałowi.

Przykładowo, jeśli użytkownik będzie chciał wybrać grupę nieruchomości podobnych do analizowanej, na poziomie ufności 1-α=0,95, dla której określono wskaźnik „d" oraz jego odchylenie standardowe „σ(d)", to przedział, w którym zawierać się będą wskaźniki d_x tych nieruchomości powinien być zdefiniowany za pomocą następującej nierówności: $d-2\sigma(d) < d_x < d+2\sigma(d)$. Użytkownik dokonując wyboru nieruchomości podobnych, będzie mógł określić poziom ufności, a w konsekwencji, szerokość tego przedziału.

W podobny sposób można wykorzystać ten algorytm do ogólnej analizy rynku,

przy czym wskaźnik cenotwórczy dla analizowanej nieruchomości obliczany będzie na podstawie przeciętnych wartości atrybutów tej nieruchomości.

Poniżej zaprezentowany został przykład liczbowy wyboru nieruchomości podobnych do wycenianej za pomocą tego algorytmu. Zamieszczone w tabeli 7 wartości atrybutów poszczególnych nieruchomości zostały wyznaczone na podstawie wprowadzonych przez użytkownika informacji o tych nieruchomościach oraz przy wykorzystaniu pięciostopniowej skali wartości.

Tabela 7

Zestawienie atrybutów, cen oraz wskaźników cenotwórczych nieruchomości gruntowych do wyboru nieruchomości podobnych do wycenianej

Numer nieruchomości	Numer i nazwa atrybutu					Cena jednostkowa [zł/m2]	wskaźnik d
	1	2	3	4	5		
	kształt	komunikacja	standard drogi dojazdowej	strefa miasta	uzbrojenie		
1	1	3	3	3	3	280,00	**1,94**
2	1	2	1	1	4	165,00	**1,52**
3	3	3	2	3	5	300,00	**2,43**
4	3	3	3	1	5	310,00	**2,42**
5	1	3	1	2	3	210,00	**1,39**
6	5	2	2	5	4	310,00	**2,99**
7	1	2	1	3	5	300,00	**2,05**
8	3	3	3	1	5	335,00	**2,42**
9	3	3	2	1	5	330,00	**2,25**
10	5	3	3	4	5	410,00	**3,14**
11	3	3	2	1	5	320,00	**2,25**
12	5	3	4	3	5	350,00	**3,20**
13	1	3	2	3	5	350,00	**2,18**
14	3	4	2	3	5	400,00	**2,45**
15	5	3	4	5	5	550,00	**3,46**

Wyceniana	**3**	**2**	**1**	**1**	**3**

d	**σ(d)**
1,65	**0,55**

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźniki cenotwórcze nieruchomości podobnych (d_x) do wycenianej, na poziomie ufności 1-α=0,95, powinny mieścić się w przedziale $d-2\sigma(d) < d_x < d+2\sigma(d)$, czyli $\mathbf{0,56 < d_x < 2,75}$. Tabela 8 przedstawia wybrane z bazy nieruchomości podobne do wycenianej.

Tabela 8

Zestawienie atrybutów oraz cen nieruchomości gruntowych podobnych do wycenianej

Numer nieruchomości	Numer i nazwa atrybutu					**Cena jednostkowa [zł/m2]**
	1	2	3	4	5	
	kształt	**komunikacja**	**standard drogi dojazdowej**	**strefa miasta**	**uzbrojenie**	
1	1	3	3	3	3	280,00
2	1	2	1	1	4	165,00
3	3	3	2	3	5	300,00
4	3	3	3	1	5	310,00
5	1	3	1	2	3	210,00
7	1	2	1	3	5	300,00
8	3	3	3	1	5	335,00
9	3	3	2	1	5	330,00
11	3	3	2	1	5	320,00
13	1	3	2	3	5	350,00
14	3	4	2	3	5	400,00
Wyceniana	**3**	**2**	**1**	**1**	**3**	**?**

Źródło: opracowanie własne.

5. Implementacja zaprojektowanego podsystemu geoinformatycznego

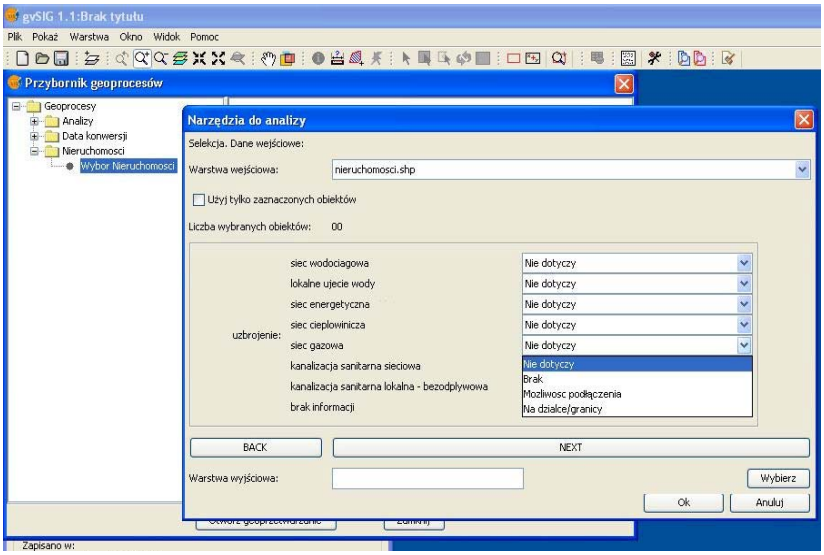
Do implementacji projektowanego podsystemu geoinformatycznego

wykorzystany zostanie program gvSIG. Jest to program typu „open source", czyli program o otwartych źródłach, dzięki czemu możliwa będzie jego modyfikacja oraz tworzenie dodatkowych aplikacji.

Ponadto, program ten, jest jednym z programów GIS. Nie bez przyczyny został wybrany właśnie ten typ oprogramowania, ponieważ do każdej nieruchomości przechowywanej w bazie, oprócz prezentowanych wcześniej atrybutów opisowych, dołączona będzie także jej geometria i lokalizacja w przestrzeni. Jak wiadomo, głównym zadaniem systemów GIS jest szeroko pojęte zarządzanie właśnie danymi przestrzennymi. Pozwalają one m.in. na wyszukiwanie obiektów po atrybutach opisowych jak i poprzez lokalizację czy też wykonywanie analiz przestrzennych. Wyniki tych analiz prezentowane są użytkownikowi za pomocą różnego typu raportów, wykresów czy tabel, a wybrane w podczas analizy obiekty zostają zaznaczone na mapie.

W projektowanej bazie podsystemu możliwe będzie również przechowywanie zdjęć dokumentujących stan każdej nieruchomości.

Zaimplementowane w podsystemie słowniki, pozwolą na szybie i jednoznaczne zapisywanie danych (rys. 1).



Rys. 1. Przykładowe okno do wprowadzania danych o nieruchomości. *Źródło*: opracowanie własne.

6. Podsumowanie

Przedstawiony powyżej projekt podsystemu geoinformatycznego będzie służył do analizy rynku związanej z wyceną nieruchomości oraz związanej z gospodarką nieruchomościami. Odpowiednio opracowany sposób wprowadzania danych do bazy, wykorzystujący listy akceptacji poszczególnych czynników wpływających na

wartość danego atrybutu, zagwarantuje jednoznaczny i szczegółowy opis każdej nieruchomości. Zastosowana dla wszystkich atrybutów jednakowa, pięciostopniowa skala wartości, ułatwi interpretację ich wpływu na jednostkową cenę nieruchomości.

Zaimplementowany w podsystemie algorytm do wyboru podbaz nieruchomości podobnych zapewne usprawni pracę niejednemu rzeczoznawcy majątkowemu czy też analitykowi.

Nie wszystko można opisać słowami, dlatego tak ważna jest dołączona do każdej nieruchomości jej geometria, lokalizacja oraz zdjęcia, dzięki którym możliwe będzie szybkie oglądnięcie i zlokalizowanie danej nieruchomości na mapie. Wykorzystane do budowy tego podsystemu oprogramowanie GIS rozszerzy dodatkowo jego funkcjonalność o szereg narzędzi do zarządzania i analizowania danych przestrzennych.

7. Literatura

CICHOCIŃSKI P. 2009. *Ocena możliwości automatyzacji procesu wyznaczania atrybutów nieruchomości dla potrzeb wyceny*. Studia i Materiały TNN, vol. 17 nr 2/2009, s. 65-75.

CZAJA J. 2001. *Metody szacowania wartości rynkowej i katastralnej nieruchomości*. KOMP-SYSTEM, Kraków

CZAJA J., PARZYCH P. 2007. *Szacowanie rynkowej wartości nieruchomości w aspekcie Międzynarodowych Standardów Wyceny*, Kraków

DĘBIŃSKA E. 2008. *Projekt i realizacja bazy danych przestrzennych dla nieruchomości, które były przedmiotem obrotu rynkowego.* Studia i Materiały TNN, vol. 16 nr 2/2008, s. 101-110.

GRZESIK K., ŹRÓBEK R., ŻRÓBEK S. 2007. *Kierunki standaryzacji zasad wyceny nieruchomości w warunkach globalizacji.* Studia i Materiały TNN, vol. 15 nr 1-2/2007, s. 9-22.

KOMITET MIĘDZYNARODOWYCH STANDARDÓW WYCENY. 2005. *Międzynarodowe Standardy Wyceny* (wydanie polskie), Warszawa

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. (Dz. U. Nr 38, poz. 454)

GEOINFORMATIC SUBSYSTEM PROJECT FOR REAL ESTATE MARKET ANALYSIS

Izabela Basista
Department of Geomatics
AGH University of Science and Technology in Cracow
isliz@agh.edu.pl

Key words: *geographic information system, real estate attributes, choice of similar real estates*

Abstract

The paper presents the main concept of geoinformatic subsystem, that will be used to support real estate market analysis. There will be showed a detailed description of the process relied to attributes' inputting into the database and the attributes' values calculation based on the proposed definition of attributes' scales. This work presents also the 'subbase creator' algorithm that will be implemented within the described subsystem. The main stage of this algorithm is the calculation of the price creative indicator for each real estate, using their attributes' values. The subbase, chosen in this way, will be shown in the detailed report and will be visualized on the map. The geoinformatic subsystem will be used for the un-built real estates and living premises.

PROJEKT PODSYSTEMU GEOINFORMATYCZNEGO DO REJESTROWANIA SKŁADNIKÓW MAJĄTKOWYCH I WSKAŹNIKÓW EKONOMICZNYCH PRZEDSIĘBIORSTW*

Agnieszka Bieda
Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo – Hutnicza w Krakowie
e-mail: bieda@agh.edu.pl

Słowa kluczowe: *system geoinformatyczny, majątek trwały, wskaźniki ekonomiczne, przedsiębiorstwo*

Streszczenie

Pracujący w zawodzie uprawnieni rzeczoznawcy majątkowi tworzą na własne potrzeby bazy danych, wykorzystywane w procesie wyceny. W bazach takich znajdują się informacje o nieruchomościach, które były przedmiotem transakcji rynkowych, ale także, inne pomocne podczas prognozowania wartości dane. Mowa tu oczywiście o informacjach koniecznych do oszacowania wartości majątku trwałego czy też całych przedsiębiorstw.

W zależności od stosowanych do wyceny metod oraz od przedmiotu wyceny bazy te zawierać mogą również informację o składnikach majątkowych oraz o wskaźnikach ekonomicznych charakteryzujących podmioty gospodarcze.

Zbiory te gromadzone są latami a ich przeglądanie i wybór najbardziej przydatnych w przypadku określonej wyceny informacji bywa trudne oraz niezwykle czasochłonne.

Gdyby wspomniane bazy były tworzone jako system geoinformatyczny, procesy decyzyjne jakie zachodzą podczas szacowania wartości konkretnej nieruchomości, przedsiębiorstwa lub składnika majątku mogłyby zostać uproszczone. Stałoby się tak, ponieważ poza dotychczas zbieranymi informacjami można by w takim systemie zamieścić i przetwarzać także dane przestrzenne.

W pracy przedstawiona jest koncepcja budowy systemu GIS, w którym byłaby możliwa rejestracja wszystkich wspomnianych informacji, a także wartości środków trwałych otrzymane w wyniku zastosowania specjalnie do tego celu opracowanego algorytmu. Intencją Autorki jest, aby baza pozwalała na szybkie odnalezienie danych koniecznych do wyceny oraz stwierdzenie jakich danych ewentualnie brakuje jeszcze, niezależnie od przedmiotu i od sposobu wyceny.

* Praca wykonana w ramach badań statutowych Katedry Geomatyki nr 11.11.150.006.

1. Wstęp

Proces transformacji ustrojowej, jaki zainicjowano w naszym kraju na przełomie osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych lat ubiegłego wieku, miał znaczący wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw i polskiej gospodarki. Przygotowania do zmian, a następnie praktyczne wdrażanie działań takich jak prywatyzacja, restrukturyzacja czy komercjalizacja przedsiębiorstw, były impulsem do powstania i rozwoju procedur ich wyceny. W ten sposób zagadnienia wchodzące w zakres wyceny całych przedsiębiorstw, jak i poszczególnych składników ich majątku , na stałe zagościły w świadomości polskich rzeczoznawców majątkowych (BOROWIECKI R., 2001).

Doświadczenie w zakresie praktycznego stosowania metod i procedur wyceny przedsiębiorstw mamy już spore. Powstało na ten temat wiele opracowań naukowych. Rzeczoznawcy maja ogromną wiedzę na ten temat, jednak stosowanie jej w praktyce jest utrudnione. Brakuje narzędzi do przeprowadzenia w sposób automatyczny analizy danych zbieranych do wyceny przedsiębiorstw i ich mienia.

W czasach kiedy komputery stały się podstawowym narzędziem pracy każdego rzeczoznawcy majątkowego należałoby zastanowić się nad stworzeniem systemów, które nie tylko pozwolą zebrać potrzebne do wspomnianych wycen dane, ale również ułatwią nam pracę wykonując wszystkie prace wstępne.

Istnieją już aplikacje, które umożliwiają wykonanie takiego zadania. Wystarczy tylko dostosować je do własnych potrzeb, tworząc system, za pomocą którego wycenimy każdy składnik mienia z osobna i całe przedsiębiorstwo, w każdej z dostępnych metod. Jeżeli mamy stworzyć coś takiego, musimy mieć świadomość, że użytkownicy chcieliby mieć możliwość zwizualizowania efektów pracy programu. Idąc w tym kierunku bardzo szybko dojdziemy do wniosku, że nasz system powinien być systemem geoinformatycznym, który nie tylko zarejestruje atrybuty, ale także położenie i geometrię obiektów, a następnie w szybki sposób przeprowadzi na nich analizy przestrzenne.

2. Metody wyceny

Rozpoczynając pracę nad systemem, którego zadaniem będzie pomoc w wycenie przedsiębiorstw oraz środków trwałych należałoby się zastanowić jakie dane powinny się w nim znaleźć. Odpowiedź jest pozornie prosta. Oczywiście takie jakie konieczne są do określenia szacowanej wartości. W takim razie jakie?

Najprościej będzie odwołać się do Międzynarodowych Standardów Wyceny. W wycenie przedsiębiorstw wprowadzają one trzy podejścia:

- Rynkowe, w którym podmiot wyceny porównywany jest do innych, podobnych, które zostały sprzedane na rynku. Może to dotyczyć zarówno całych przedsiębiorstw, jak i udziałów w nich, czy też papierów wartościowych. Najbardziej typowe źródła danych używane do wyceny w podejściu rynkowym to: giełdy papierów wartościowych, rynek oraz wcześniejsze transakcje powodujące zmiany własnościowe przedmiotu

wyceny.

- Kapitalizacji dochodu, w którym wartość przedmiotu wyceny określana jest przez obliczenie obecnej wartości przewidywanych korzyści. W podejściu tym wyróżniamy dwie techniki: technikę zdyskontowanych strumieni pieniężnych oraz technikę kapitalizacji dochodu.
- Majątkowe, może być podobne do podejścia kosztowego stosowanego w wycenie nieruchomości i uwzględnia bilans, przedstawiający wszystkie aktywa materialne i niematerialne orasz wszystkie zobowiązania.

Mówiąc natomiast o wycenie rzeczowego majątku trwałego, możemy mieć na myśli wycenę początkową lub wycenę następująca już po początkowym ujęciu środka trwałego w bilansie.

Oczywiście rzeczoznawców majątkowych zajmować będzie przypadek drugi. Nie ma wątpliwość co do tego, że przy ustaleniu kosztu wytworzenia lub nabycia środka trwałego nie ma potrzeby korzystania z usług rzeczoznawców majątkowych.

Zastosowania Międzynarodowych Standardów Wyceny (ZMSW 1) – Wycena do celów sprawozdań finansowych przywołuje dwa modele wyceny z Międzynarodowych Standardów Rachunkowości: model kosztowy oraz model wartości godziwej. Jednostka przyjmuje politykę rachunkowości wybierając pomiędzy tymi modelami . Wybraną zasadę stosuje się do całej grupy rzeczowych aktywów trwałych.

Pierwszy z nich polega na wykazywaniu wartości składników rzeczowego majątku trwałego według kosztu pomniejszonego o umorzenie oraz o łączną kwotę odpisów z tytułu utraty wartości.

W przypadku drugiego modelu konieczna jest bieżąca aktualizacja wartości składnika aktywów. Jest tak, ponieważ jego założeniem jest wykazywanie składników rzeczowego majątku trwałego, po początkowym ujęciu, w wartości przeszacowanej, równej wartości godziwej na dzień przeszacowania, pomniejszonej o późniejsze umorzenia oraz o łączna kwotę późniejszych odpisów z tytułu utraty wartości.

3. System geoinformatyczny

Pojęcie geoinformatyka, jako nauka, funkcjonuje od niemal 20 lat. Obejmuje ona podstawowe zagadnienia związane z pozyskiwaniem danych przestrzennych, ich przetwarzaniem i wykorzystaniem.

Jednym z celów nauki jest rozwiązywanie problemów praktycznych. I tym właśnie ma zajmować się geoinformatyka. Zadaniem osób trudniących się tą dziedziną nauki jest przede wszystkim odpowiadanie na najczęściej zadawane we współczesnym świecie pytanie, czyli „gdzie?".

W odniesieniu do zjawisk przestrzennych możemy wyróżnić kilka zakresów:

- zarządzanie zasobami na podstawie przyjętych kryteriów,
- wykrywanie przestrzennego rozkładu cech,
- rozpoznanie cech wspólnych i różnicujących,

– zrozumienie działających procesów,
– wypracowanie strategii w zarządzaniu.

Niejednokrotnie rozwiązanie tych zadań wymaga wykonania wielu operacji na danych. Będą to: ocena jakości posiadanych informacji, różnego rodzaju analizy, tworzenie map czy zarządzanie systemami (LONGLEY P. i in., 2006).

Zgodnie z definicją systemy geoinformatyczne postrzegać należy jako systemy pozyskiwania, gromadzenia, aktualizacji zarządzania, analizowania i udostępniania danych odniesionych do powierzchni Ziemi (danych geograficznych).

Służą one przede wszystkim do analizy rzeczywistych danych przestrzennych, a wykorzystywane są do rozwiązywania zadań praktycznych. Stanowią doskonałe narzędzie wspomagające podejmowanie decyzji.

System GIS to bardzo specyficzna technologia znajdująca szerokie zastosowanie w wielu dziedzinach życia. Może zostać zrealizowany w rożnych aplikacjach, a zależna jest od celu przeznaczenia. System zawiera przede wszystkim dane przestrzenne, surowe informacje posiadające łącznik z przestrzenią. Do danych geograficznych dołączone są inne, nieprzestrzenne, tzn. atrybuty. Źródła tych danych mogą być różne. Zebrane dane, logicznie powiązane, są zgromadzone i zarządzane jako całość w bazie danych.

Do zadawania pytań do danych, przeszukiwania bazy, porównywania, analizowania czy też wykonywania pomiarów wykorzystywane są odpowiednie programy komputerowe. Wszystkie te operacje są bardzo pracochłonne. Wykonywanie ich inną drogą mogłoby być niemożliwe (TOMLINSON R., 2008).

Podsumowując do prawidłowego działania takiego systemu koniczne są trzy współdziałające ze sobą czynniki:
– ludzie, czyli twórcy i użytkownicy,
– sprzęt komputerowy i oprogramowanie,
– zebrane i przetwarzane w systemie dane.

4. Projekt podsystemu

Projektowanie systemu geoinformatycznego rozpoczyna się w ludzkim umyśle i nie jest związane z żadnym językiem programowania. Poprzedza je zgromadzenie danych o obiektach, które będą się w tworzonym systemie znajdowały oraz próba opisania tych obiektów atrybutami i sformułowanie typów relacji pomiędzy zebranymi obiektami.

Zebrane dane muszą być opisane w taki sposób aby wybrana do prowadzenia systemu aplikacja komputerowa była w stanie je przyjąć i przetworzyć. Dlatego też po zebraniu danych, albo przynajmniej po ustaleniu jakiego typu dane będą się znajdowały w tworzonym systemie należy uzgodnić sposób zapisu ich atrybutów i sprawdzić czy w tworzonym systemie nie będą występowały powtórzenia.

W wyniku analiz prowadzonych raczej bez użycia komputera dochodzimy do ostatecznego etapu projektowania systemu. Należy logiczny projekt przekształcić w fizyczny. Tutaj dochodzi do decyzji w jaki sposób tworzony system zostanie

zaimplementowany (DĘBIŃSKA E., 2009).

Autorka chce stworzyć podsystem. Nazwa taka spowodowana jest faktem, iż wspomniana informacje zbierane będą w jednym z dostępnych systemów zarządzania relacyjnymi bazami danych. A nie, tak jakby to mogła sugerować inna nazwa, tworzyła od początku aplikację.

Ponieważ każda analiza musi opierać się na prawidłowych pojęciach i ugruntowanej teorii prace nad projektem wspomnianego podsystemu rozpoczęto od opisania cech jakie zostaną zebrane w tworzonym podsystemie.

Będą to cechy dwojakiego rodzaju, muszą one zapewnić rzeczoznawcą możliwość wyceny zarówno całych przedsiębiorstw jak i ich środków trwałych, we wszystkich podejściach.

Trudno we wstępnym etapie podać wszystkie dane, których zebranie może okazać się konieczne do funkcjonowania w stopniu opisanym wcześniej. Mimo to próbę taką podjęto w tabeli nr 1. Lista ta oczywiście nie jest pełna i będzie uzupełniana w trakcie prowadzenia dalszych badań.

Tabela 1

Dane zebrane w projektowanym podsystemie

Tabela	**Kolumna**
Przedsiębiorstwo	Nazwa przedsiębiorstwa Położenie (współrzędne X i Y punktu centralnego) Wskaźniki ekonomiczne (szereg wskaźników finansowych tworzonych na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych oraz wskaźników sprawności zarządzania aktywami) – dla każdego oddzielna kolumna Cena transakcyjna (jeżeli podlegało sprzedaży) Data sprzedaży (jeżeli podlegało sprzedaży) Otoczenie
Udziały	Jw.
Środek trwały	Nazwa środka trwałego Nazwa przedsiębiorstwa Symbol KŚT – Grupa Symbol KŚT – Podgrupa

	Symbol KŚT - Rodzaj Data zakupu lub przeszacowania Wartość księgowa Cena transakcyjna (jeżeli został sprzedany) Data sprzedaży (jeżeli został sprzedany)
Pozostałe aktywa trwałe	Nazwa przedsiębiorstwa Inne (w zależności od potrzeb)
Amortyzacja	Symbol KŚT Stawka maksymalna Liczba lat umarzania

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie obiekty wprowadzane do systemu będą posiadały współrzędne, co ułatwi dalsze analizy.

Dodatkowo widzimy, że aby usprawnić działanie systemu, będą dokonywane próby wyeliminowania powtarzających się informacji. Stąd wszystkie aktywa trwałe zostaną zapisane w oddzielnych tabelach a połączenie ich z konkretnym położeniem geograficznym zostanie ustalone przez nazwę przedsiębiorstwa.

Podobnie do każdego środka trwałego liczba lat jego umarzania zostanie przypisana poprzez symbol klasyfikacji. Wycena będzie przeprowadzana przez zastosowanie oddzielnych algorytmów (BOROWIECKI R. i in., 2001) zapisanych w języku SQL na podstawie danych zebranych w systemie.

5. Źródła i aktualizacja danych

Zebranie informacji do projektowanego podsystemu będzie zapewne niezwykle trudne i czasochłonne.

Dobrym rozwiązaniem mogłoby okazać się wypełnienie bazy danymi ze sprawozdań finansowych, które spółki notowane na giełdzie mają obowiązek publikować. Sprawozdanie takie są jednak niepełne, a ich zawartość może okazać się niewystarczająca do prawidłowej wyceny z użyciem podsystemu. Dodatkową wadą takiego podejścia byłoby zebranie informacji wyłącznie o dużych spółkach z ogromnym majątkiem i kapitałem.

Zdecydowanie przydatne w zapełnianiu bazy powinny okazać się różnorakie publikacje Urzędów Statystycznych.

Naturalnie można również liczyć na chęć współpracy ze strony przedsiębiorstw i wprowadzać do systemu dane otrzymane bezpośrednio od nich. Ponieważ jednak firmy będą udostępniały je dobrowolnie, mogą być one niekompletne.

Póki co, nie ma recepty na zapisanie w aplikacji wszystkich planowanych wiadomości, z podmiotów gospodarczych rożnych typów.

Wypełnianiem bazy testowej może zająć się jedna osoba. Gdyby podsystem okazał się przydatny i zaczął funkcjonować wśród aktywnych zawodowo rzeczoznawców majątkowych mógłby być zapełniany przez korzystające z niego osoby zdalnie, po zalogowaniu się na serwerze na którym został zainstalowany.

Oczywiście zbiór taki musiałby być na bieżąco aktualizowany. Odświeżaniem go powinny zajmować się te same osoby, które rejestrowały w nim wskaźniki ekonomiczne i składniki majątkowe. Następowałoby to raz w roku, po zamknięciu roku podatkowego.

Na etapie projektowania podsystemu należałoby także zastanowić się nad ewentualnym sposobem opisu zawartych w nim informacji. Ponieważ zbiór ten służyć ma do dalszych analiz najprostszym rozwiązaniem będzie uzupełnić go za pomocą liczb.

Wszystkie wskaźniki ekonomiczne, są to oczywiście wskaźniki liczbowe i w takiej właśnie formie będą zapisywane w bazie. Składniki majątkowe natomiast posiadają atrybuty ilościowe i jakościowe. Pierwsze z nich, jak na przykład liczba lat użytkowania środka trwałego, nie wymagają przypisania im żadnej skali. Drugie, jak chociażby otoczenie przedsiębiorstwa do którego należą wybrane składniki majątkowe, już tak. Skale dla poszczególnych atrybutów będą w systemie zapisane na stałe. Użytkownik będzie mógł przypisać cechę i jej wielkość, ale nie będzie mógł zdecydować o rozpiętości atrybutu.

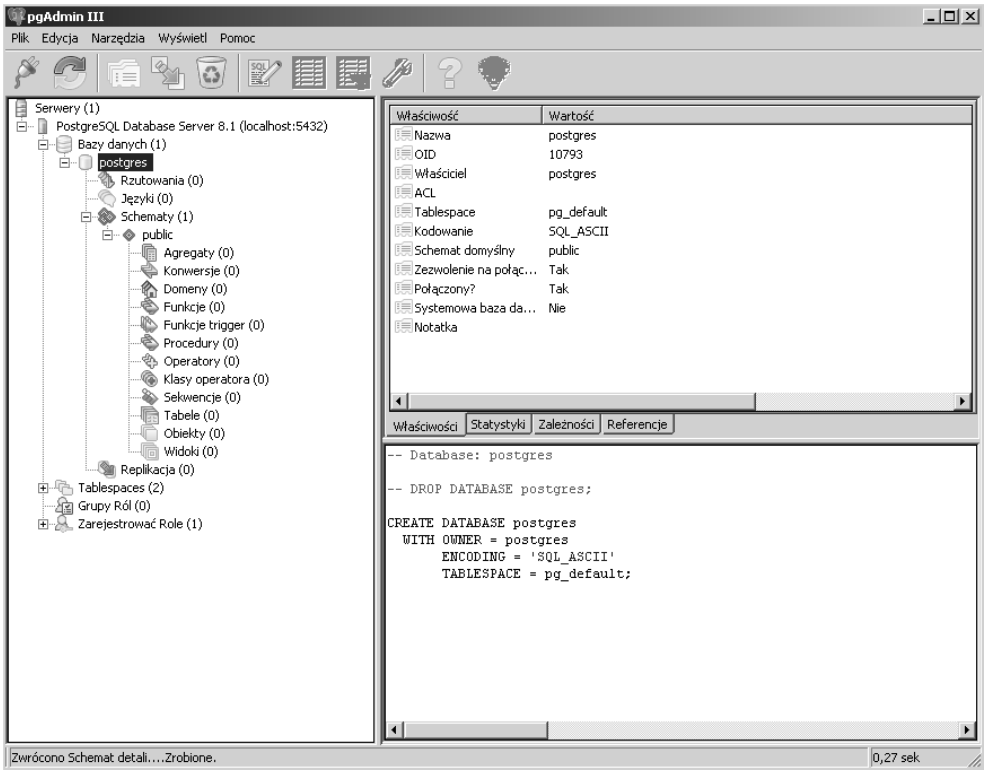
6. Oprogramowanie

Jak już wspomniano zapytania do projektowanego systemu pisane będą w języku SQL. Jest to uniwersalnym język programowania. Można go stosować na wielu bazach, m. in. PostgreSQL, Oracle, MySQL, MS Server. Służy do modyfikowania oraz pobierania danych z relacyjnych baz danych. Podstawowe instrukcje SQL są wspólne dla wszystkich systemów od PostgreSQL do Oracla.

Podsystem proponuje wykonać się w jednym z najpopularniejszych wolnodostępnych systemów zarządzania relacyjnymi bazami danych PostgreSQL.

PostgreSQL jest najbardziej zaawansowanym systemem zarządzania danych typu ope source. Jest szybki, stabilny i obsługuje obszerne bazy danych, przy dużej liczbie jednoczesnych transakcji (zbiór operacji na bazie danych, które stanowią w istocie pewną całość i jako takie powinny być wykonane wszystkie lub żadna z nich.). Umożliwia jednoczesne zarządzanie bazami danych w rożnych systemach operacyjnych, w tym w licznych dystrybucjach Linuxa, systemach z rodziny Unix, Mac OS czy Windows.

Wykorzystywana wersja programu to PostgreSQL 8.1.4, dołączona do „*Software developer's journal"* nr 6(162) Czerwiec 2008.



Rys. 2. PostgreSQL. *Źródło*: opracowanie własne.

Do PostgreSQL możemy wczytać dane zapisane wcześniej w innym programie i wyeksportowane w formacie SQL. Możemy też ręcznie wprowadzić informacje do tabel. Wszystkie operacje na danych również odbywają się poprzez zapisanie ich w języku SQL.

Ponieważ PostgreSQL nie obsługuje danych przestrzennych powstał PostGIS. Można go porównać do biblioteki, która dodaje możliwość zapisywania danych geograficznych wprost do bazy. Oprócz tego PostGIS dodaje możliwość przetwarzania zgromadzonych danych geograficznych. W bibliotece znajdują się wszystkie potrzebne do tego narzędzia.

Aby PostGIS zadziałał w PostgreSQL należy zainstalować zgodne wersje. Dla użytego PostgreSQL będzie to PostGIS 1.3.6. Został on pobrany ze strony internetowej postgis.refractions.net.

7. Podsumowanie

Artykuł jest próbą zasygnalizowania problemu badawczego, który mógłby być przedmiotem dalszych badań. Autorka chce stworzyć podsystem, który mógłby w przyszłości służyć rzeczoznawcą majątkowym do wyceny nie tylko przedsiębiorstw, ale także ich składników majątkowych.

Ponieważ badania zostały dopiero rozpoczęte, mowa jest jedynie o ewentualnych planach i zamierzeniach Autorki.

Podsystem zawierać ma dane dwojakiego rodzaju: wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw wraz z rozmieszczeniem tych przedsiębiorstw oraz informacje o składnikach majątkowych przedsiębiorstw. Dodatkowo, w przypadku elementów z bazy, które były przedmiotem sprzedaży, także datę i cenę transakcyjną.

Ma to umożliwić oszacowanie wartości przedsiębiorstw i ich składników majątkowych we wszystkich przewidzianych standardami podejściach.

Najlepszym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie programu wolnodostępnego. W ten sposób, w przypadku powodzenia przedsięwzięcia jego wykorzystanie w przyszłości było możliwe. Koszty stworzenia bazy byłyby jedynie kosztami zebrania danych.

Niestety do obsługi PostgreSQL potrzebne byłyby osoby wyszkolone, znające język SQL. Stąd pomysł na późniejsze, ewentualne dopisanie interfejsu, tak aby z podsystemu mógł korzystać przeciętny użytkownik komputera.

Oczywiście użytkownikami mogliby być również przedstawiciele innych grup zawodowych. Tego rodzaju bazą danych mogliby okazać się zainteresowani ekonomiści oraz różnego rodzaju urzędy z Urzędami Skarbowymi na czele.

8. Literatura

BOROWIECKI R., CZAJA J., JAKI A., KACZMAREK J., PREWEDA E., KONSTANTY A., 2001. *Metody i procedury szacowania wartości podmiotów gospodarczych oparte na statystyce matematycznej i na oprogramowaniu komputerowym – zastosowanie w procesie zarządzania restrukturyzacją przedsiębiorstw*, Oficyna wydawnicza ABRYS, Kraków.

DĘBIŃSKA E., 2009. *Koncepcja bazy danych przestrzennych dla potrzeb powszechnej taksacji.* Rozprawa doktorska. Praca niepublikowana, Kraków.

LONGLEY P., GOODCHILD M., MAGUIRE D., RHIND D., 2006. *GIS – Teoria i praktyka.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Software developer's journal – Multimedialny kurs SQL, nr 6(162) Czerwiec 2008

TOMLINSON R., 2008. *Rozważania o GIS - Planowanie Systemów Informacji Geograficznej dla menedżerów.* ESRI Polska, Warszawa.

Międzynarodowe Standardy Wyceny (wydanie polskie). *2005. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa.*

Internet:

http://postgis.refractions.net

http://www.postgresql.org

http://www.postgresql.org.pl

THE GEO-INFORMATIONAL UNDER-SYSTEM PROJECT FOR PROPERTY COMPONENTS AND COMPANY ECONOMICS RATIOS REGISTRATION

Agnieszka Bieda
Department of Geomatics
University of Since and Technology In Cracow
e-mail: bieda@agh.edu.pl

Key words: geo-informational system, durable property, economics rations, company

Abstract

Authorized experts of real estate who work in occupation, create database of property used in process of evaluation on own needs . In such bases information about properties which were the object of market transactions are situated, but also, different information helpful during prognoses value data. It is obviously said about necessary information for estimation of value of durable property or the whole enterprises.

In dependence from pricing of applied methods, as well as from evaluation object these databases can contain information about property components as well as about economic coefficients characterizing the economic subjects.

These gatherings are accumulated for years, their preview and choice the most useful ones in case of particular pricing of information is difficult and unusually time-consuming.

If remembered bases geo-informational would be created as a system, decision processes what happen during estimating the value of specific property, company or the component of property would can be simplified.

It would stand so because it is allowed to put and to process spatial data in such system as well, behind information assembled so far.

This paper presents a conception of building the GIS system in which a registration of all remembered information would be possible, and also the durable resources values received as a result of use especially to this aim worked out algorithm. It is the Authoress' intention, to create the database which permitted on quick retrieval to pricing the necessary data as well as affirming of what data lacks yet if need is, independently from the object and from the way of pricing.

WYBRANE PROBLEMY EKONOMICZNO-TECHNICZNE WYKORZYSTYWANIA DANYCH EWIDENCYJNYCH NA POTRZEBY ZWIĄZANE Z UŻYTKOWANIEM ZIEMI

Kazimierz Zwirowicz
Katedra Geodezji Rolnej i Katastru
Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie
e-mail: kazimierz.zwirowicz@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: dane ewidencyjne, efektywność ekonomiczna, jakość danych

Streszczenie

Posiadanie informacji o ziemi, o rzeczywistych i potencjalnych możliwościach jej zagospodarowania oraz o przypisanych do niej prawach osób fizycznych i osób prawnych, stanowi jedno z podstawowych ogniw racjonalnego zarządzania gospodarką narodową, postrzeganego przede wszystkim w kontekście realizacji różnych działań związanych z szeroko pojętym użytkowaniem ziemi. Spośród zbiorów tych informacji zasadnicze znaczenie ma ewidencja gruntów i budynków.

Praktycznym wyrazem funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków jest sprawne i racjonalne zaspokajanie popytu beneficjentów na dane ewidencyjne. Aby funkcjonowanie to spełniało oczekiwania użytkowników systemu, a przy tym przebiegało zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, istnieje potrzeba zwracania uwagi nie tylko na jakość nagromadzonego potencjału wartości użytkowej, ale także na problematykę ekonomiczną odnoszącą się do korzyści ekonomicznych i kosztów ponoszonych w celu uzyskania tych efektów oraz do wzajemnej relacji tych elementów analizy ekonomicznej.

Materiał analityczny opracowania dotyczy losowo wybranych obiektów.

1. Wprowadzenie

Ewidencja gruntów i budynków, zawierająca dane o granicach, sposobie użytkowania oraz o jakości i powierzchni gruntów, jest systemem informacyjnym mającym podstawowe znaczenie w rozmaitych działaniach związanych z szeroko pojętym użytkowaniem ziemi, czyli wykorzystywaniem powierzchni Ziemi przez człowieka do różnych potrzeb społeczno - gospodarczych, z uwzględnieniem nie tylko występujących warunków naturalnych, ale i funkcji przypisanej dla danego obszaru w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. System ten jest też istotnym narzędziem regulującym funkcjonowanie w naszym kraju gospodarki rynkowej, umożliwiającym prawidłowe gospodarowanie zasobami gruntów oraz wspomagającym realizację strategii rozwoju gospodarczego Polski.

Ewidencja gruntów i budynków zgodnie z dyrektywą INSPIRE stanowi istotny

element infrastruktury informacji przestrzennej i służy zaspokajaniu wielorakich potrzeb społeczności lokalnych i ludności całego kraju.

Przedstawione cele mogą być osiągnięte tylko wówczas, gdy system ten będzie charakteryzować się wysoką jakością zebranego potencjału wartości użytkowej, zarówno w momencie tworzenia, jak i w okresie eksploatacji, uczestniczyć a przy tym brać udział w racjonalnych działaniach mających na celu doskonalenie jego możliwości do pełnej realizacji roli informacyjno – usługowej w życiu społeczno – gospodarczym kraju oraz w rozsądnych i skutecznych procesach informacyjnych.

Funkcjonowanie ewidencji gruntów i budynków związane jest z ponoszonymi kosztami utrzymania jej w stałej zgodności ze stanem faktycznym i prawnym na gruncie oraz podnoszenia jakości danych ewidencyjnych, a także z korzyściami ekonomicznymi wynikającymi z udostępniania i wykorzystywania tych danych w działalności praktycznej.

Podejmując badania w zakresie problematyki ekonomicznej ewidencji gruntów przedstawiono szereg zadań badawczych (HOPFER i in. 1988), które, jak dotąd, nie zostały ostatecznie rozwiązane.

W tej sytuacji zachodzi potrzeba sprecyzowania zasad identyfikacji kosztów funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków ponoszonych przez starostę oraz korzyści ekonomicznych uzyskiwanych z udostępniania danych ewidencyjnych do działań praktycznych związanych z użytkowaniem ziemi, a także przedstawienia procesów informacyjnych, w ramach których beneficjenci uzyskują te dane. Nie bez znaczenia jest tutaj również próba wskazania możliwości określenia wielkości wskaźnika efektywności ekonomicznej funkcjonowania tego systemu oraz trendu zmian wartości korzyści ekonomicznych uzyskiwanych przez użytkowników po wykorzystaniu danych ewidencyjnych o zmienionych atrybutach.

Wstępnym wynikom prac mających na celu rozwiązanie przedstawionych problemów badawczych poświęcone jest to opracowanie.

2. Aspekty ekonomiczne funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków

Starosta powiatowy realizujący określone zadania w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków ponosi koszty.

Koszty prowadzenia (funkcjonowania) ewidencji gruntów i budynków, będące wydatkami danej jednostki organizacyjnej sfery budżetowej w przyjętym okresie rozliczeniowym, to *wyrażone w pieniądzu nakłady pracy żywej i uprzedmiotowionej, ponoszone na infrastrukturę tego systemu, nieodzowne do osiągnięcia zamierzonego celu jego działania, który stanowi gromadzenie, przechowywanie, aktualizacja (weryfikacja), przetwarzanie oraz udostępnianie danych ewidencyjnych na różne potrzeby społeczno – gospodarcze* (ZWIROWICZ 2008).

Fakt wyodrębnienia elementów składowych infrastruktury ewidencji gruntów i budynków stanowi podstawę do przyjęcia, że na ogół kosztów funkcjonowania tego systemu składają się rodzaje kosztów cząstkowych, poniesione na utrzymanie infrastruktury organizacyjnej systemu, utrzymywanie w ciągłej gotowości operacyjnej jego infrastruktury technicznej oraz w stanie

aktualnym – struktury informacyjnej systemu.

Koszty funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków można podzielić na (ZWIROWICZ 2008):

- koszty wymierne, czyli wydatki bezpośrednio wyrażone w pieniądzu, ujęte w dokumentacji finansowej,
- koszty trudno wymierne (niewymierne), czyli wydatki wyrażone w pieniądzu, ale ich wysokość może być jedynie oszacowana.

W celu ułatwienia obserwacji oraz badania poziomu, struktury i dynamiki, koszty prowadzenia systemu mogą być analizowane według kryterium (ZWIROWICZ 2005):

- rodzaju, czyli elementów składowych procesu pracy,
- pełnionej funkcji na rzecz użytkowników systemu,
- rachunkowego (układ kalkulacyjny),
- reagowania kosztów na rozmiary prowadzonej działalności.

Różnorodne zastosowanie danych ewidencyjnych powoduje, że efekty funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków mają różny charakter: społeczny, ekonomiczny, ekologiczny, polityczny. Faktem oczywistym jest to, że z punktu widzenia problematyki ekonomicznej tego systemu przedmiotem dociekań są korzyści ekonomiczne.

Korzyści ekonomiczne, uzyskiwane przez starostę powiatowego, to głównie wpływy pieniężne na konto funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym wynikające z wypełniania przez ewidencję gruntów i budynków funkcji informacyjno – usługowej na rzecz różnych użytkowników (odbiorców „przejściowych" i odbiorców „ostatecznych") zainteresowanych uzyskaniem danych ewidencyjnych w formie przez nich pożądanej. Korzyści te postrzegane są także jako efekty poprawy warunków funkcjonowania tego systemu poprzez wprowadzanie do praktyki innowacji techniczno–technologicznych i usprawnień organizacyjno -strukturalnych.

W zależności od sposobu ustalenia wartości, korzyści ekonomiczne związane z ewidencją gruntów i budynków mogą być analizowane jako:

- korzyści wymierne (kwantyfikowane), przedstawiane w postaci pewnych kwot lub wyliczone na podstawie występujących zależności lub porównań,
- korzyści niewymierne (potencjalne), trudne do ustalenia w postaci pewnych kwot (mogą one być tylko oszacowane z dużym błędem), a także te, które bezpośrednio nie przynoszą profitów finansowych, ani też oszczędności, tworząc jedynie warunki, w których uzyskanie tychże stanie się możliwe oraz te korzyści, których uzyskanie będzie możliwe dopiero w przyszłości.

Działania zmierzające do zapewnienia optymalnych warunków do realizacji ustawowo określonych funkcji i celów ewidencji gruntów i budynków powinny być efektywne nie tylko pod kątem potencjału wartości użytkowej, ale i pod względem ekonomicznym. Oznacza to, że istnieje potrzeba badania efektywności (sprawności) funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków – cechy systemowej

mierzalnej, wyrażającej zdolność danej jednostki organizacyjnej do prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem tego systemu, polegającej na bieżącym (i strategicznym) przystosowywaniu się do zmian w otoczeniu i na racjonalnym wykorzystywaniu posiadanych zasobów dla realizacji określonej struktury celów. Ta cecha systemowa jest funkcją efektywności ekonomicznej (ekonomiczności).

Efektywność ekonomiczna funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków na terenie powiatu to *ekonomiczny rezultat działalności gospodarczej prowadzonej przez komórkę organizacyjną (wydział) starostwa powiatowego (lub innego urzędu administracji publicznej względnie zakład budżetowy) z udziałem tego systemu w przyjętym czasie systemowym (okresie rozliczeniowym), wyrażający:*

- jego zdolność do właściwego wykonywania ustawowo określonych funkcji i zadań na rzecz beneficjentów w sposób długotrwały, a także:
- otwartość na innowacje techniczno – technologiczne i ulepszenia otoczenia systemowego, określony w oparciu o stosunek uzyskanych (lub przewidzianych do uzyskania) korzyści ekonomicznych z udostępniania danych ewidencyjnych do kosztów poniesionych (lub przewidzianych do poniesienia) w celu uzyskania tych efektów.

3. Udostępnianie danych ewidencyjnych na potrzeby związane z użytkowaniem ziemi

Dane ewidencyjne są ważnym dla społeczeństwa zasobem informacji, decydują o potencjale użytkowym ewidencji gruntów i budynków oraz stanowią wyraz jej związków z otoczeniem systemowym.

Dane ewidencyjne mają zastosowanie w różnych celach (ustawa… 1989). Na ten problem zwracał uwagę także (HYCNER 2004). Z tych względów oraz w oparciu o spostrzeżenia praktyczne należy przyjąć, że z punktu widzenia użytkowania ziemi dane ewidencyjne najczęściej są wykorzystywane do:

- celów fiskalnych,
- przeprowadzania transakcji cywilno – prawnych w stosunku do ruchomości,
- realizacji zadań związanych z gospodarką nieruchomościami,
- wyłączania gruntów z produkcji rolnej i leśnej,
- opracowania projektów zalesienia gruntów,
- sporządzania operatów wyceny nieruchomości,
- opracowania projektów scalenia gruntów,
- opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- zarządzania nieruchomościami,
- opracowania projektów melioracyjnych,
- opracowania projektów rekultywacji gruntów,
- prowadzenia kontroli użytkowania gruntów w ramach LPIS,
- dokonywania wpisów w księgach wieczystych,
- opracowania projektów transformacji użytków gruntowych,
- opracowania projektów prac fitomelioracyjnych,

- wywłaszczenia nieruchomości,
- opracowania projektów inwestycyjnych,
- wykonania pomiarów powykonawczych obiektów budowlanych.

Przyjmując za poziom porównawczy stan danej wiadomości w momencie przekazania jej użytkownikowi, odniesiony do poziomu uznanego za optymalny ze względu na wymaganą zgodność zapisu w operacie ewidencyjnym ze stanem faktycznym, można wyróżnić rodzaje danych ewidencyjnych informujące o stanie:

- istniejącym, uwidocznionym w zbiorze danych ewidencyjnych,
- zmienionym, jako następstwa wprowadzenia zmiany do bazy danych ewidencyjnych względnie stanowiącym efekt wykonania czynności prawno – technicznym, powodujących potrzebę wprowadzenia takiej zmiany,
- problematycznym, dotyczącym występujących konfliktów sąsiedzkich lub stwierdzonych zmian na gruncie w odniesieniu do przedmiotów ewidencyjnych,
- historycznym, dotyczącym konieczności udokumentowania istniejącego w przeszłości stanu prawnego nieruchomości, działki ewidencyjnej lub gospodarstwa rolnego.

Użytkownicy ewidencji gruntów i budynków mogą uzyskiwać (odpłatnie lub nieodpłatnie) poszczególne rodzaje danych ewidencyjnych w ramach procesów informacyjnych przybierających następujące formy:

- przekazywania danych ewidencyjnych, polegającego na samorzutnym dostarczaniu tych danych przez prowadzącego ten system określonym podmiotom na podstawie obowiązku wynikającego z przepisów prawa,
- sprzedaży danych ewidencyjnych, polegającej na dostarczeniu tych danych po podjętej inicjatywie przez zainteresowany podmiot, przy czym należy rozróżnić sytuacje, w których z wnioskiem występuje podmiot prawnie legitymowany do ich otrzymania od sytuacji, w której wnosi o to podmiot nie mający takiego umocowania,
- wymiany danych ewidencyjnych, polegającej na wzajemnym udostępnianiu przez zainteresowane podmioty potrzebnych im danych,
- rozpowszechniania danych ewidencyjnych, polegającego na wprowadzaniu danych do obrotu informacyjnego z inicjatywy podmiotu gromadzącego i przetwarzającego te dane.

Produktem finalnym procesów informacyjnych realizowanych z udziałem ewidencji gruntów i budynków najczęściej jest:

- wypis z rejestru gruntów,
- wyrys z mapy ewidencyjnej wraz z wypisem,
- kopia mapy ewidencyjnej.

4. Aktualizacja danych ewidencyjnych

Aby dane ewidencyjne mogły być w pełni użyteczne beneficjentom muszą charakteryzować się szeregiem odpowiednich cech (ZWIROWICZ 2008), spośród których szczególnie istotne znaczenie podczas działań praktycznych związanych

z wykorzystywaniem i dostosowywaniem powierzchni ziemskiej do potrzeb człowieka mają wiarygodność i aktualność tych danych.

Aktualność danych to cecha związana z odstępem czasu pomiędzy momentem zmiany wartości atrybutu, jaka nastąpiła ostatnio w rzeczywistości ewidencyjnej, a momentem pobrania danej z systemu.

Wiarygodność danych to zgodność, w granicach dopuszczalnych błędów pomiarowych, pomiędzy informacją uzyskaną na podstawie danych z systemu, a stanem rzeczywistym w momencie pobrania tych danych.

Aktualność i wiarygodność danych ewidencyjnych to cechy charakteryzujące niezawodność – jeden z wyróżników kryterialnych efektywności (sprawności) ewidencji gruntów i budynków (ZWIROWICZ 2008), umożliwiający dokonanie opisu systemu pod kątem jej przygotowania i zdolności do wypełniania określonych funkcji i celów w życiu społeczno–gospodarczym kraju oraz dający użytkownikom przekonanie o istnieniu sprawnego źródła danych ewidencyjnych. Niezawodność ewidencji gruntów i budynków korygowana jest podczas prac aktualizacyjnych.

Z uwagi na potrzebę zrealizowania wymogu aktualności i wiarygodności danych ewidencyjnych, organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków podejmuje działania związane z aktualizacją operatu ewidencyjnego. W wyniku tych prac do bazy danych ewidencyjnych wprowadzane są udokumentowane zmiany, przy czym zasadnicze z punktu widzenia problematyki użytkowania ziemi mają zmiany przedmiotowe.

Aktualizacji ewidencji gruntów i budynków starosta dokonuje w ramach (RADZIO 2006):

1) bieżącego prowadzenia tego systemu – na podstawie dostępnych dla organu źródeł danych ewidencyjnych, w trybie:
   - aktualizacji bieżącej,
   - aktualizacji okresowej,
2) modernizacji tego systemu,
3) okresowej weryfikacji danych ewidencyjnych.

5. Syntetyczne przedstawienie wyników badań

W celu poznania warunków oraz wyników funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków pod względem ekonomicznym podjęto badania w odniesieniu do wybranych losowo powiatów: Ełk, Lidzbark Warmiński, Łowicz, Międzychód, Mrągowo, Olecko, Ostrołęka, Sokółka i Szczytno. Badania te dotyczyły:

- kosztów poniesionych na działanie systemu,
- korzyści ekonomicznych uzyskanych ze sprzedaży danych ewidencyjnych,
- wielkości wskaźnika efektywności ekonomicznej.

Ustalenia w tym zakresie zawiera tabela 1.

Aby móc wskazać tendencje zmian wielkości korzyści uzyskiwanych w wyniku wykorzystania danych ewidencyjnych po podniesieniu niezawodności ewidencji gruntów i budynków wykorzystano pojęcie hektara przeliczeniowego. Pojęcie to dotyczy umownej jednostki powierzchni gruntu, która równa się 1 ha gruntów

przyjętej za podstawę do przeliczenia powierzchni innych klas gruntów i umożliwia porównanie gleb o różnych klasach gleboznawczych. Wzrost liczby hektarów przeliczeniowych oznacza wzrost jakości gruntów.

Tabela 1

Obliczenie wielkości współczynnika efektywności ekonomicznej (E) funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków w badanych powiatach

Powiat	Uzyskane korzyści z funkcjonowania systemu - C (w zł.)	Poniesione koszty na funkcjonowanie systemu - B (w zł.)	E = C/B
Ełk	172 925	345 658	0,50
Lidzbark Warmiński	163 400	186 030	0,88
Łowicz	193 853	232 107	0,84
Międzychód	118 390	159 642	0,74
Mrągowo	186 514	210 076	0,89
Olecko	132 000	167 800	0,79
Ostrołęka	206 000	353 500	0,58
Sokółka	146 200	405 900	0,36
Szczytno	178 400	330 900	0,54

Źródło: dane wyjściowe uzyskane ze Starostw Powiatowych w Ełku, Lidzbarku Warmińskim, Łowiczu, Międzychodzie, Mrągowie, Olecku, Ostrołęce, Sokółce, Szczytnie; obliczenia własne.

Ustalenia w zakresie zmiany liczby hektarów przeliczeniowych po aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w wybranych obrębach ewidencyjnych w powiecie

ełckim przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Zmiana liczby hektarów przeliczeniowych po aktualizacji ewidencji gruntów i budynków

Lp	Nazwa obrębu ewidencyjnego	Powierzchnia fizyczna użytków rolnych podlegających opodatkowaniu w ha		Liczba hektarów przeliczeniowych	
		Przed aktualizacją	po aktualizacji	przed aktualizacją	po aktualizacji
1	Bajtkowo	237,57	237,72	188,78	188,60
2	Barany	56,06	53,33	38,04	36,60
3	Białojany	353,97	362,13	259,81	263,73
4	Chełchy	447,24	464,41	342,52	354,15
5	Chruściele	103,43	104,08	78,93	79,13
6	Jeziorowskie	130,60	129,18	117,53	116,02
7	Karbowskie	317,83	324,93	259,42	264,07
8	Malczewo	196,60	189,22	146,85	145,82
9	Mącze	130,41	129,91	106,68	106,01
10	Mąki	98,60	103,42	74,91	77,66
11	Mostołty	315,24	314,87	253,56	253,00
12	Owaki	176,83	178,39	131,44	135,03
13	Nowe Krzywe	132,62	132,66	107,77	103,33
14	Ostrykół	67,07	66,34	40,80	40,36
15	Piaski	362,31	413,02	264,58	315,36
16	Płowce	147,21	149,20	114,79	106,50
17	Sajzy	306,73	299,71	210,90	203,72
18	Stare Juchy	534,58	528,93	388,02	383,63
19	Suczki	170,08	169,43	130,97	130,51
20	Szczecinowo	818,07	817,06	664,02	671,96
21	Szeligi	51,73	100,54	38,54	76,89
22	Tracze	66,81	65,83	57,69	57,55
23	Zdedy	133,78	133,81	88,57	84,53

Źródło: dane wyjściowe Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Ełku; obliczenia własne.

6. Podsumowanie

Wielkości wskaźnika efektywności ekonomicznej funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków w badanych powiatach mieszczące się w granicach 0,36- 0,89 świadczą nie tylko o stosunkowo niskiej efektywności (sprawności) tego systemu,

ale i o dość znacznym zróżnicowaniu wyników jego działania w skali kraju. Na taki stan rzeczy istotny wpływ ma wielkość środków finansowych, pochodzących z funduszu gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym, jakie zostały przeznaczone na realizację prac związanych z modernizacją kompleksową ewidencji gruntów i budynków.

Wpływ aktualizacji okresowej ewidencji gruntów i budynków na podniesienie jakości danych ewidencyjnych (tym samym i na wiarygodność tego systemu) jest nie do przecenienia, jednak nie w każdym przypadku praktyczne wykorzystanie danych ewidencyjnych o zmienionych atrybutach przynosi uzyskiwanie korzyści, w tym ekonomicznych. W wielu przypadkach można zauważyć, że z biegiem czasu następuje jednak, spowodowane różnymi czynnikami, nie tylko poprawa walorów użytkowych ziemi, ale także degradacja gruntów. Zmiany te przybierają zatem różne kierunki i wielkości, zarówno w ujęciu liczbowym, jak i procentowym.

Praktyczne wykorzystanie danych ewidencyjnych wiernie odzwierciedlających sytuację występującą w terenie, po przeprowadzonej aktualizacji lub modernizacji kompleksowej ewidencji gruntów i budynków, powoduje, że powstają ną okoliczności umożliwiające skorelowanie szeroko pojętego użytkowania ziemi z warunkami naturalnymi nie tylko w ramach podjętych rozwiązań koncepcyjnych oraz projektowych, ale i w ujęciu ekonomicznym.

7. Literatura

HOPFER i in. 1988. Selected aspects of economics of cadastre an example of land information system. Polish – Dutch symposium on Geeodesy. Olsztyn, VI - 1.

HYCNER R. 2004. Podstawy katastru. AGH. Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków.

RADZIO W. 2006. Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków – aspekty formalne i techniczne. Ogólnopolskiej Konferencji Naukowo – Technicznej nt. „Aspekty tworzenia katastru nieruchomości" UWM Olsztyn. Katedra Geodezji Rolnej i Katastru. Educaterra, 21 – 36.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. (Dz. U. Nr 38, poz.454.

Ustawa z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jedn. tekst Dz. U. z 2005r. Nr 240, poz.2027.

ZWIROWICZ K. 2005. Charakterystyka propozycji rodzajów kosztów związanych z prowadzeniem katastru nieruchomości. Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, 417. Geodezja, 21.

ZWIROWICZ K. 2008. Metoda ceny sprawności funkcjonowania katastru nieruchomości. Wydawnictwo UWM w Olszynie. Rozprawy i monografie. 143.

SELECTED ECONOMIC AND TECHNICAL ASPECTS OF THE USE OF CADASTRAL DATA FOR THE PURPOSE OF LAND USE

Kazimierz Zwirowicz
Department of Rural Surveying and Cadastre
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
E-mail: kazimierz.zwirowicz@uwm.edu.pl

Keywords: cadastral data, economic effectiveness, data quality

Abstract

Having knowledge of the land, the real and the potential possibilities for its development and knowledge of the property regulations assigned to the land, are the basis of the rational management of the national economy, which is mainly perceived with the realization of different tasks connected with land use. Among the datasets the cadastral data are fundamental.

The practical results of cadastre function are to meet the demand of beneficiaries for cadastral data in the rational and effective way. To meet the demand, but also to keep to rules of market economy , there is need to draw attention to quality of the accumulated potential of utility, economic aspects of benefits and costs and the internal relations between elements of economic analysis.

Analysis introduced in this paper concerns the selection of random objects.

ANALIZA ISTNIEJĄCEGO MODELU KATASTRU NIERUCHOMOŚCI

Dariusz Felcenloben
Starostwo Powiatowe w Kłodzku
e-mail: felcen@powiat.klodzko.pl

Słowa kluczowe: *kataster nieruchomości*

Streszczenie

W prezentowanym artykule przedstawiono analizę konstrukcji obowiązującego w Polsce modelu katastru nieruchomości, na tle ustanowionych powiązań pomiędzy poszczególnymi identyfikowalnymi obiektami ewidencyjnymi w nim ujawnianymi. W nawiązaniu do pojęcia działki ewidencyjnej funkcjonujący model katastru nieruchomości przedstawiony został, jako system oparty na rejestrowaniu ustalonych wzajemnych relacji prawnych pomiędzy obiektem, którego prawa te dotyczą, a osobą, której prawa te przysługują. Przedstawione zostały także uwagi dotyczące konieczności budowy katastru trójwymiarowego, umożliwiającego rejestrowanie w stosunku do wyodrębnionych przestrzennie obiektów ewidencyjnych (działek, budynków, lokali) wszelkich praw z nimi związanych.

1. Wprowadzenie

Podstawowym obiektem konstrukcyjnym istniejącego modelu katastru nieruchomości w Polsce, podobnie zresztą jak w wielu innych krajach, jest działka ewidencyjna zdefiniowana jako „ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych" (USTAWA 1989). Działka traktowana jako identyfikowalny obiekt ewidencyjny stanowi tym samym podstawę wszelkich budowanych w rejestrze relacji prostych i złożonych pomiędzy danymi podmiotowymi i przedmiotowymi gromadzonymi w katastrze. To z tym pojęciem kojarzone są bowiem wszelkie wymagane prawem dane dotyczące opisu samego przedmiotu, praw rzeczowych (i innych) jak i informacje dotyczące osób, którym prawa te przysługują. Budowane w katastrze relacje odnoszone są zatem do podstawowego obiektu rejestrowego, jakim jest działka ewidencyjna. Pojęcie to wyznacza tym samym odniesienie dla innych terminów definiujących poszczególne ujawnione w rejestrze obiekty ewidencyjne (np. jednostki rejestrowej: gruntowej, budynkowej, lokalowej; obrębu geodezyjnego; jednostki ewidencyjnej; itp.).

Podkreślenia wymaga fakt, iż podstawą wyodrębnienia działki ewidencyjnej nie są cechy właściwe dla obiektów geograficznych czy przyrodniczych (np. glebowych), lecz kryteria formalno-prawne lub użytkowe, związane z możliwością wykonywania prawa własności lub innego prawa, w stosunku do określonego

obszaru ziemi. Przebieg granic działek ewidencyjnych uwidocznionych w katastrze nieruchomości jest zatem bezpośrednią konsekwencją ustalonego na gruncie porządku prawnego lub wynika z podejmowanych działań w ramach przysługujących właścicielowi uprawnień (np. podział nieruchomości, łączenie działek, scalenie i podział, itp.).

Działka ewidencyjna stanowi zatem identyfikowalną jednostkę obszarową, której przypisano określone cechy:

1) ciągłość w sensie fizycznym (użytkowym) ograniczona umownymi granicami obrębu ewidencyjnego,
2) ciągłości w sensie prawnym - jednorodność praw rzeczowych,
3) granice materializujące zasięg posiadanych praw,

oraz określono zestaw danych ewidencyjnych opisujących te cechy (§ 60 rozporządzenia *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (ROZPORZĄDZENIE 2001).

W pojęciu ciągłości i jednorodności prawnej, o których mowa w definicji działki ewidencyjnej wyróżnić można, zatem:

- kryterium fizyczne - dotyczące ustalonych granic wyodrębniających zwarty obszar gruntu z otoczenia w granicach obrębu ewidencyjnego, przy czym tak wyodrębniona działka może graniczyć z gruntami należącymi do tego samego podmiotu,
- kryterium prawne - (własnościowe) związane z przynależnością do tego samego podmiotu prawa,
- kryterium formalne-prawne - związane z pojęciem nieruchomości w znaczeniu wieczystoksiegowym, ograniczające możliwość bezpośredniego łączenia działek ujawnionych w różnych księgach wieczystych, w jedną działkę (sąsiedztwo i przynależność do tego samego podmioty nie ma tu znaczenia),

z zastrzeżeniem, że dla wyodrębnienia samoistnego obiektu ewidencyjnego, jakim jest działka muszą one wystąpić łącznie.

Desygnatami pojęcia działki ewidencyjnej są zatem prawa podmiotowe przypisane konkretnej osobie posiadającej tytuł prawny lub władającej nią jak posiadacz. W tym też kontekście można wyróżniać, na potrzeby prowadzonych analiz, działki gruntu w zależności od przypisanych im praw, z zachowaniem zasady ich jednorodności, np.:

- działki własnościowe,
- działki oddane w użytkowanie wieczyste,
- działki, dla których ustanowiono prawo użytkowania,
- działki, dla których ustanowiono prawo trwałego zarządu lub zarządu,
- działki rolne (wchodzące w skład gospodarstwa rolnego)
- działki obciążone umową dzierżawy,
- działki o nieuregulowanym stanie prawnym,

Przedstawiony podział działek ewidencyjnych, choć nieformalny, ma jednak swoje odniesienie w ustalonych zasadach ich ujawniania w katastrze

nieruchomości. W zależności bowiem od przypisanych wyodrębnionej działce ewidencyjnej jednorodnych praw podmiotowi, któremu one przysługują, ujawniana jest ona w odpowiedniej jednostce rejestrowej na zasadach określonych w § 13 rozporządzenia *w sprawie ewidencji gruntów i budynków*. Pojęcie jednostki rejestrowej dookreśla zatem, w tym znaczeniu działkę ewidencyjną i może uzasadniać potrzebę definiowania tego pojęcia poprzez odwoływanie się do rodzaju i zakresu prawa, które ją obciążają.

2. Charakterystyka istniejącego modelu katastru nieruchomości

Istniejący model katastru nieruchomości przedstawić można, jako system oparty na rejestrowaniu ustalonych wzajemnych relacji prawnych pomiędzy obiektem (działką), którego prawa te dotyczą, a osobą, której prawa te przysługują. System ten oparty jest zatem na trzech podstawowych filarach: działka-prawo-osoba, z możliwością jego rozszerzenia o zobowiązania (obowiązki) wynikające, np. z ustalonej wartości katastralnej.

W przyjętym modelu „prawo", występujące jako łącznik tworzący relacje pomiędzy „działką" a „osobą", powinno być jednak postrzegane jako wartość sama w sobie, z uwagi na fakt, iż stanowi ono kryterium wyodrębniające i ustalające w stosunku do działki gruntu, i rozumiane winno być szerzej nie tylko jako uprawnienie do posiadania gruntu, ale także jego ograniczenia (np. ograniczone prawa rzeczowe, prawa obligacyjne, itp.).

Poszczególne filary tego systemu dookreślane są szeregiem wymaganych charakterystyk wewnętrznych, definiujących ich cechy i klasę oraz ustalających wzajemne relacje pomiędzy nimi. Działki ewidencyjne oraz osoby, którym przysługują prawa do nich, a także inne wyodrębnione obiekty ewidencyjne oznacza się w katastrze nieruchomościami odpowiednimi identyfikatorami (własnymi i obcymi) na zasadach określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia *egib*, przypisując im właściwe atrybuty i określając relacje pomiędzy nimi, co służyć ma m.in. standaryzacji przekazu informacji pomiędzy rejestrami publicznymi.

Działka ewidencyjna stanowi jednak, co należy podkreślić, podstawę (centrum) obowiązującego modelu katastralnego, wokół której gromadzone dopiero są pozostałe dane podmiotowe. Z tego też powodu system ten nazywać można **„działko-centrycznym".** Bez określenia przedmiotu prawa (działki) nie można bowiem ujawnić jego samego ani osoby, której ono przysługuje. Istnieje natomiast możliwość ujawnienia samej działki bez przypisania jej praw i osoby, której one przysługują – system dopuszcza w takim przypadku zapis „właściciel nieznany".

W tym kontekście, stwierdzić można, za Międzynarodową Federacją Geodetów (FIG 1995), że kataster nieruchomości „jest opartym na działkach zaktualizowanym systemem informacji o terenie, zawierającym zapis udziałów we własności nieruchomości (…)".

W koncepcji „Kataster 2014" określa się kataster jako „metodycznie ułożony publiczny spis danych dotyczących nieruchomości, oparty na pomiarach ich

granic", podkreślając tym samym jego przedmiotowy charakter. To nieruchomość, o ustalonych i pomierzonych granicach zlokalizowana przestrzennie, stanowić ma w przyjętym rozwiązaniu odniesienie dla innych danych opisujących sam przedmiot jak i prawa z nim związane oraz podmiot, któremu one przysługują oraz inne zdefiniowane informacje gromadzone w systemie, związane bezpośrednio lub kojarzone pośrednio z wyodrębnioną nieruchomością.

O znaczeniu w systemie tak zdefiniowanej działki ewidencyjnej świadczyć może także fakt, że to ona właśnie jest podstawową cechą referencyjną (informacyjną) katastru nieruchomości (obok budynku) określoną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r., *w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie* elektronicznej (ROZPORZĄDZENIE 2005), zdefiniowaną polem znakowym (alfanumerycznym) o 23 znakach, zapewniającą interoperacyjność informacyjną (syntaktyczną i semantyczną) rozumianą, jako zgodność do efektywnej wymiany danych przesyłanych pomiędzy systemami – rejestrami publicznymi.

Przyjęty w katastrze nieruchomości identyfikator działki ewidencyjnej będący ciągiem liczb i znaków (WWPPGG_R.XXXX.NDZ.), zawiera bowiem w sobie:

- **identyfikatory obce –** cechy informacyjne określające związek działki z innymi zdefiniowanymi obiektami przyjmujący postać: **WWPPGG_R.XXXX** oznaczający:
  a) **WW –** dwucyfrowy symbol (kod) województwa nadany województwom ułożonym w kolejności alfabetycznej z liczb parzystych w przedziale 02-98,
  b) **PP –** dwucyfrowy symbol (kod) powiatu nadany powiatom danego województwa ułożonym w kolejności alfabetycznej, a następnie miastom na prawach powiatu odpowiednio:
     z liczb 01-60 - symbol powiatu,

     z liczb 61-99 - symbol miasta na prawach powiatu,

  c) **GG –** symbol (kod) gminy, liczby w przedziale liczb 01-99, nadane gminom (dzielnicom, delegaturom) po ich ułożeniu w kolejności alfabetycznej w powiatach,
  d) **R**- symbol (kod) określający typ i oznacza:
     1 - gmina miejska,
     2 - gmina wiejska,
     3 - gmina miejsko-wiejska,
     4 - miasto w gminie miejsko-wiejskiej,
     5 - obszar wiejski w gminie miejsko-wiejskiej,
     8 - dzielnice m.st. Warszawy,
     9 - delegatury i dzielnice innych gmin miejskich,

  przyjęte obligatoryjnie (USTAWA 1995) na podstawie danych krajowego urzędowego rejestru publicznego **TERYT** prowadzonego przez Prezesa

Głównego Urzędu Statystycznego.

- **identyfikator własny** – cechę informacyjną (kod) jednoznacznie identyfikującą działkę, jako elementarny obiekt w zbiorze wyodrębnionych działek ewidencyjnych w granicach obrębu – cecha wyodrębniająca każdy obiekt (np. działkę) w zadanej klasie obiektów (działek), przyjmująca postać: (…) **XXXX.NDZ**., gdzie:
  a) **XXXX** – oznacza numer obrębu w jednostce ewidencyjnej określony za pomocą liczb całkowitych mieszczący się w przedziale 0001-9999 – wyodrębniony na podstawie zasad określonych w § 7 i 8 rozporządzenia *w sprawie ewidencji gruntów i budynków*,
  b) **NDZ.** – oznacza numer działki ewidencyjnym unikalny w granicach obrębu.
  W przypadku, kiedy numeracja działek prowadzona jest arkuszami identyfikator własny działki przyjmuje postać:
  (…) XXXX.**AR_NR.DZ**.
  gdzie :
  AR_NR – oznacza kod arkusza mapy ewidencyjnej, w którym NR jest numerem porządkowym arkusza tej mapy
  DZ. – numer ewidencyjny działki unikalny w granicach arkusza mapy ewidencyjnej – ustalony na podstawie zasad określonych w § 9 ust. 4-6 rozporządzenia *w sprawie ewidencji gruntów i budynków*.

Podstawowym identyfikatorem (obcym) **podmiotów**, którym przysługują określone prawa do działki gruntu są natomiast:

- w przypadku osób fizycznych – numery **PESEL**
- 11-cyfrowy, stały symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną - Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności – ustalany w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r., *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* (USTAWA 1974),
- w przypadku osób prawnych innych niż Skarb Państwa oraz jednostek organizacyjnych – numery **REGON** (14 znakowy) **-** Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, obejmujący:
  1) osoby prawne,
  2) jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej,
  3) osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,
  4) oraz ich jednostki lokalne, prowadzony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.
- w przypadku braku nr PESEL lub REGON stosuje się odpowiednio identyfikator **NIP –** 10 znakowy numer identyfikacji podatkowej nadawany osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostką organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, które na podstawie odrębnych ustaw są podatnikami, w trybie ustawy z dnia 13 października 1995 r. *o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników* (USTAWA 1995) – Krajowy

Rejestr Podatników (**KTP**).

Wiązaniem ustalającym zależności pomiędzy określonymi klasami obiektów ewidencyjnych (działka – podmiot) jest natomiast atrybut definiowany, jako rodzaj prawa do działki przypisany jego podmiotowi, przy czym wiązanie to może mieć charakter prosty (w przypadku prawa własności) lub złożony w sytuacji, kiedy na prawie własności ustanowione będą inne prawa jak: użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, obligacyjne, prawo zarządu czy trwałego zarządu, lub też ich dopuszczalne kombinacje (np. własność – użytkowanie wieczyste – trwały zarząd – umowa dzierżawy).

W obowiązującym modelu katastru nieruchomościami (działka-prawo-osoba), „prawo" jest zatem elementem ustalającym relacje pomiędzy stanami obiektów określonymi przy pomocy zdefiniowanych identyfikatorów (obiektu i rekordu).

Mając na uwadze zapis § 22 (ROZPORZĄDZENIE 2001), nakładający na organ rejestrowy obowiązek utworzenia i prowadzenia dla poszczególnych obrębów, rejestrów: gruntów, budynków i lokali (uwzględniający podział nieruchomości na gruntowe, budynkowe i lokalowe), należałoby uzupełnić przedstawiony wcześniej model katastru nieruchomości o wymienione obiekty ewidencyjne. Tak definiowany model katastru określić można wówczas, jako układ wzajemnie powiązanych obiektów [(działka ↔ budynek ↔ lokal) ↔ prawo ↔ osoba], dla których rodzaj prawa związanego z klasą obiektów stanowi podstawowy ich wyróżnik ustalający wzajemne relacje wewnątrz klas, jak i pomiędzy nimi.

Przedstawiony model może przyjmować zatem „układ poziomy", polegający na budowaniu relacji (lokal-budynek) w stosunku do podstawowego elementu jakim jest działka, lub „pionowy" umożliwiający bezpośrednie kojarzenie wyodrębnionych przedmiotów (budynków, lokali) z osobą, której ujawnione prawa przysługują, bez konieczności odwoływania się każdorazowo do podstawowego obiektu, jakim jest działka ewidencyjna.

Podkreślić należy, że w określonym w rozporządzeniu eg*ib,* modelu katastru nieruchomości dominuje tzw. rozwiązane „poziome" (działka-budynek-lokal), o czym świadczy może przyjęty sposób tworzenia identyfikatorów tych obiektów ewidencyjnych:

- Identyfikator budynku w postaci: WWPPGG_R.XXXX.NDZ.Nr_BUD, ustalając nr budynku odwołuje się bowiem do numeru działki, na której jest on położony.
- Identyfikator lokalu jest rozwinięciem identyfikatora budynków i przyjmuje postać: [identyfikator budynku]. NR_LOK.,
  gdzie NR.LOK. jest oznaczeniem lokalu w budynku

Ustalony identyfikator lokalu w postaci: WWPPGG_R.XXXX.**NDZ.Nr_BUD. NR_LOK** stanowić może tym samym odzwierciedlenie określonych w katastrze relacji (lokal-budynek-działka).

Z prawnego punktu widzenia, przyjęte rozwiązanie wydaje się być słusznym, mając na uwadze fakt, iż prawo własności lokalu jest prawem związanym ze współwłasnością części wspólnych budynków i współwłasnością z przynależnym

gruntem, a własność budynku, w przypadku gdy stanowi on odrębny przedmiot własności jest prawem związanym z gruntem (np. użytkowaniem wieczystym). Prawa własności lokalu czy też własności budynku nie są zatem prawami samoistnymi w tym znaczeniu, iż traktowane mogą być w oderwaniu od prawa do gruntu. Z tego też powodu, zdaniem autora, uznać należy przyjęte rozwiązane systemowe za właściwe. Czym innym jest natomiast budowanie takich wzajemnych powiązań pomiędzy klasami poszczególnych obiektów ewidencyjnych, aby możliwym było wyodrębnienie rejestrów: gruntów, budynków i lokali, które miały by swoje odniesienia (za pośrednictwem jednostki rejestrowej) do istniejącego w prawie cywilnym podziału wyodrębniającego nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe.

Przyjęte rozwiązanie poziome, określające zasady tworzenia relacji prawnych pomiędzy przedmiotem (działką) a pomiotem, nie stoi zatem w sprzeczności z istniejącymi w systemie możliwościami budowania bezpośrednich powiązań typu:

- działka-prawo-osoba (rejestr gruntów),
- budynek-prawo-osoba (rejestr budynków),
- lokal-prawo-osoba (rejestr lokali),

uwzględniających podział na klasy obiektów ewidencyjnych i ich stany w danym momencie czasowym, ustalające tym samym obiekty, z którymi pozostają one w relacjach (np. lokal z budynkiem, a budynek z działką). Powiązania te realizowane są w systemie za pomocą rekordów określających stan obiektów, które wiążą identyfikator działki, budynku czy lokalu z podmiotem praw (osobą fizyczną, prawną jednostką organizacyjną, itp.) o ustalonych atrybutach jak i rodzajem prawa, które przysługuje temu podmiotowi oraz dokumentem źródłowym stanowiącym podstawę wpisu (np. akt notarialny, decyzja administracyjna, postanowienie sądu, dokumentacja geodezyjna, dane z innych rejestrów, itp.).

W tym kontekście, istniejący model katastru nieruchomościami zdefiniować można, jako **obiektowo-centryczny**, tj. taki, w którym działka obok budynku i lokalu jest jedną z klas obiektów ewidencyjnych, o których mowa w art. 20 ust.1 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (USTAWA 1989) stanowiących w szczególności przedmiot odrębnych praw. Jest to zatem system oparty ze swej istoty na rejestrowaniu tytułów prawnych do zidentyfikowanych przedmiotów (działek, budynków i lokali) uzupełniony integralnym podsystemem służącym do rejestrowania materiałów źródłowych stanowiących podstawę ich wpisów (np. aktów prawnych, dokumentacji geodezyjnej, itp.).

Zestawiając prowadzone rejestry: gruntów, budynków i lokali z treścią mapy ewidencyjnej stanowiącej nierozłączną i z założenia spójną z nimi część systemu katastralnego, zauważyć należy, że pojęcie działki ewidencyjnej nabiera w tym kontekście podstawowego znaczenia. Treścią mapy ewidencyjnej są bowiem przede wszystkim granice działek wykazanych w rejestrze, w jeden ze sposobów określonych w § 36 (ROZPORZĄDENIE 2001), oraz kontury budynków, których

identyfikator odnoszony jest jednak do działki, na której jest on położony. Istniejące systemy informatyczne, przy użyciu, których prowadzone są rozproszone bazy danych ewidencyjnych, ze swej istoty pozwalają wprawdzie na budowanie wzajemnych powiązań pomiędzy tak gromadzonymi danymi ewidencyjnymi i wykonywaniu różnego rodzaju analiz, w tym m.in. własnościowych, ale nie zmienia to jednak faktu, że podstawowym obiektem pozostaje nadal działka.

W systemie informatycznym opartym na relacyjnych bazach danych możliwe jest przy tym kojarzenie działek ewidencyjnych w sposób umożliwiający ich systemowe przekształcanie poprzez wzajemne kojarzenie w nieruchomości zarówno w znaczeniu cywilnym (art. 46 *kodeksu cywilnego*), jak i formalnym wieczystoksięgowym. Wiązaniem umożliwiającym tworzenie tego rodzaju analiz i zestawień może być w jednym przypadku jednorodne prawo do działek, w drugim zaś numer księgi wieczystej, a ograniczenie zasięgu tych analiz do granic obrębu nie stanowi w chwili obecnej istotnego problemu z uwagi na fakt, iż mapy ewidencyjne prowadzone są w jednym wspólnym układzie odniesienia „2000" i mogą być zestawiane dla całego obszaru porównywalnego do właściwości miejscowej ksiąg wieczystych.

Tym sposobem realizowana jest pośrednio możliwość kojarzenia działek ewidencyjnych w nieruchomości zdefiniowane treścią praw ujawnionych w księdze wieczystej. Funkcjonalne połączenie elektronicznej księgi wieczystej z istniejącymi systemami katastralnymi stanowiłoby realizację takiej możliwości nie tylko od strony technicznej, ale także formalno-prawnej.

Podział na rejestry przedmiotowe i podmiotowe wydaje się tracić przy tym na znaczeniu. Informatyczne systemy katastralne oparte na relacyjnych bazach danych tworzą bowiem sieć wzajemnych powiązań umożliwiających zestawianie tych danych i generowanie raportów obiektowych opartych o dane przedmiotowe (działkę, nieruchomość, jednostkę rejestrową), jak i podmiot, któremu przysługują określone prawa do działki (rejestry właścicieli).

3. Zakończenie

Definiując w chwili obecnej pojęcie katastru nieruchomości jako referencyjnego rejestru publicznego (FELCENLOBEN 2008) powinno się, zdaniem autora, postrzegać go w szerszym kontekście związanym z infrastrukturą danych przestrzennych, wbudowanymi systemowymi usługami umożliwiającymi tworzenie wzajemnych powiązań (interakcji) pomiędzy poszczególnymi klasami i atrybutami rejestrowanych obiektów, jak i usługami administracyjnymi umożliwiającymi ich udostępnianie.

Współczesna definicja katastru nieruchomości powinna być zatem bliższa pojęciu systemów informacji o terenie (SIT, GIS) i uwzględniać zagadnienia związane z modelowaniem danych, w tym danych przestrzennych rejestrowanych obiektów ewidencyjnych, jak i praw z nimi związanych. Działka gruntu wraz z innymi obiektami ewidencyjnymi (np. budynkami, lokalami, budowlami,

obiektami inżynierskim, itp.), stanowiąca wyodrębnioną nieruchomość lub jej część jest bowiem tworem przestrzennym, a prawo własności z nią związane rozciąga się na przestrzeń nad jak i pod jego powierzchnią (art. 143 *kodeksu cywilnego*). Z tego też powodu koniecznym, w przyszłości będzie określenie istotnych dla użytkowników systemu katastralnego encji, ich zdefiniowanie (w trzech wymiarach: długość, szerokość, wysokość lub głębokość) i zarejestrowanie w systemie umożliwiającym przypisanie poszczególnym wyodrębnionym przestrzennie warstwom fizycznym (budynki, budowle, mosty, wiadukty, tunele, itp.) praw i ograniczeń z nimi związanych wraz z ustaleniem ich wzajemnych relacji odniesionych do pojęcia działki czy nieruchomości i przypisanie im czwartego wymiaru jakim jest czas trwania tego prawa (np. użytkowania wieczystego, umowy dzierżawy, umowy użytkowania, trwałego zarządu, itp.). Aby było to jednak możliwym, istnieje potrzeba uprzedniego formalnego zdefiniowania pojęcia „własności przestrzennej" umożliwiającej definiowanie i tym samym rozróżnianie „nakładających się przestrzennie" zasięgów wyodrębnionych praw, np. prawa własności wiaduktu (tunelu, itp.) związanego z drogą, od własności gruntu nad (czy pod), którym jest on zlokalizowany.

Niezależnie jednak od przyjętego rozwiązania, najistotniejszym czynnikiem warunkującym powstanie tak definiowanego katastru nieruchomości jako jednej bazy zorientowanej obiektowo, ale z wieloma dostawcami danych i informacji, jest konieczność standaryzacji przyjętych rozwiązań, w tym w szczególności opracowania i stosowania wspólnych pojęć definiujących poszczególne obiekty ewidencyjne będące przedmiotem rejestracji jak i przypisania im identyfikatorów, kodów i znaczeń. Unifikacja przyjętych rozwiązań modelowych, prowadząca również do standaryzacji w zakresie stosowanej terminologii, służyć winna bowiem eliminacji występujących obecnie problemów „komunikowania się" pomiędzy istniejącymi rozproszonymi bazami danych, w zakresie umożliwiającym ich łączenie i dokonywanie analiz, w taki sposób, aby w wyniku tego procesu powstała „wartość dodana" zbioru danych, a użytkownik miał przy tym możliwość badania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi obiektami tworzącymi rejestr.

4. Literatura

FELCENLOBEN D. 2008. *Pojęcie i funkcje katastru nieruchomości jako rejestru publicznego*, „Przegląd Geodezyjny", 2008, nr 11, s. 7-13

ROZPORZĄDZENIE Ministra Rozwoju Regionalnego i budownictwa z dnia 29 marca 2001 r., *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (Dz. U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r., *w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie* elektronicznej (Dz.U. z 2005, poz. 214, poz. 1781)

USTAWA z dnia 10 kwietnia 1974 r., *o ewidencji ludności i dowodach osobistych* (t.j.

Dz.U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.)
USTAWA z dnia 17 maja 1989r., *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (t.j. Dz.U. z 2005r., Nr 240, poz. 2027 ze zm.)

USTAWA z dnia 29 czerwca 1995 r., o statystyce publicznej (Dz.U. z 1995 r., Nr 88, poz. 439 ze zm.)
USTAWA z dnia 13 października 1995 r. *o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników* (t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 269, poz. 2681 ze zm.)
USTAWA z dnia 13 października 1995 r., *o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników* (t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 269, poz. 2681 ze zm.)
USTAWA z dnia 6 września 2001 r., *o dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. z 2001r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

ANALYSIS OF THE CURRENT MODEL REAL ESTATE CADASTRE

Dariusz Felcenloben
e-mail: felcen@powiat.klodzko.pl
Key words: *cadastre of property*

Abstract

In the presented article construction analysis of existing structures in the model of real estate cadastre has been submitted, set against the background of the relationship between identifiable registry objects its disclosures. With reference to the concept of registry plots, functioning model of real estate cadastre was presented as a system based on recording of established legal relationships between the object of which these rights apply to a person that is entitled to them. There were also presented comments concerning necessity to build a three-dimensional cadastre, allowing recording towards isolated spatial registry objects (plots, buildings, premises) and all rights related to them.

OCHRONA ZNAKÓW GEODEZYJNYCH I ZNAKÓW GRANICZNYCH JAKO PROBLEM W ZARZĄDZANIU NIERUCHOMOŚCIAMI

Tadeusz Kośka
Katedra Geodezji, Kartografii Środowiska i Geometrii Wykreślnej
Politechnika Łódzka
e-mail: przew7@p.lodz.pl

Elżbieta Kaźmierczak-Kośka
Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Łodzi
e-mail: e.koska@modgik.lodz.pl

Słowa kluczowe: *znak geodezyjny, znak graniczny, ochrona znaków geodezyjnych, ochrona znaków granicznych, zabytek techniki*

Streszczenie

Szczegółowe przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 kwietnia 1999 roku w sprawie ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych (Dz. U. z 1999r. Nr 45 poz. 454 z późń. zm.) w procesie kształcenia zarządców nieruchomości są wspominane, ale w praktyce nie są stosowane. Właściciele nieruchomości i działający w ich imieniu i na ich rzecz zarządcy, nie wiedzą a często nie chcą wiedzieć, ze znak geodezyjny posadowiony na nieruchomości to swego rodzaju „dobro narodowe", czasem zabytek, a czasami istotny element geometrycznego systemu państwa, dla realizacji konstytucyjnej zasady zapisanej w art. 21 Konstytucji RP. Zapisane tam jest, że Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia.

Problem ochrony znaków geodezyjnych i znaków granicznych nie w pełni jest rozumiany, a istota ochrony jest często zaniedbywana. Badania zachowanych znaków i obserwacje ich „migracji" wskazują, że ochrona znaków geodezyjnych i znaków granicznych w procesie eksploatacji nieruchomości staje się istotnym problemem. Obserwowane przypadki przenoszenia znaków do parków etnograficznych, skansenów i muzeów są dowodem na to, by problem ten zaprezentować.

Świadomość społeczna, że znaki graniczne to rodzaj dokumentu, a sens ich ochrony często może być sprowadzony do rozpatrzenia faktu, iż zostały umieszczone w terenie w sposób prawem przewidziany i mają istotne znaczenie jako dowód w postępowaniu granicznym jest powodem prezentacji statystyk z prowadzonych obserwacji i badań.

1. Wprowadzenie

Na wstępie należy przytoczyć zapisy zawarte w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne (USTAWA 1989) Znaki geodezyjne, to znaki z trwałego materiału, określające położenie punktów osnowy geodezyjnej (art.2 pkt 5). Osnowa geodezyjna to usystematyzowany zbór punktów geodezyjnych, dla których określono matematycznie położenie i dokładność usytuowania (art.2 pkt 4). Osnowy geodezyjne zakłada się i aktualizuje dla obszaru całego kraju (art. 3 ust.2). Koszty zakładania osnów geodezyjnych pokrywa się z budżetu państwa (art. 4 ust.3). Główny Geodeta Kraju wykonuje zadania określone w ustawie, a w szczególności…. Zakłada podstawowe osnowy geodezyjne, grawimetryczne i magnetyczne… (art. 7a pkt 4), a do zadań starosty należy w szczególności: …zakładanie osnów szczegółowych (art.7d pkt 3), oraz ochrona znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych (art. 7d pkt 6).

W art. 15 ust. 1 tej ustawy (USTAWA 1989): znaki geodezyjne, urządzenia zabezpieczające te znaki oraz budowle triangulacyjne podlegają ochronie. W ust. 3 art. 15 mamy zapis: właściciel lub inna osoba władająca nieruchomością, na której znajdują się znaki geodezyjne, urządzenia zabezpieczające te znaki oraz budowle triangulacyjne, są obowiązani nie dokonywać czynności powodujących ich zniszczenie, uszkodzenie lub przemieszczenie oraz niezwłocznie zawiadomić właściwego starostę o ich zniszczeniu, uszkodzeniu, przemieszczeniu lub zagrażaniu przez nie bezpieczeństwu życia lub mienia. Przepis ten dotyczy również znaków grawimetrycznych i magnetycznych.

W art. 19 ust. 1 pkt 2 (USTAWA 1989) mamy zapisaną wytyczną, ze właściwy minister do spraw administracji publicznej w drodze rozporządzenia określi sposób i tryb ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych oraz rodzaje znaków nie podlegających ochronie, z uwzględnieniem zadań, obowiązków i praw podmiotów biorących udział w czynnościach związanych z ochroną tych znaków.

Dnia 15 kwietnia 1999 roku Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał stosowne rozporządzenie (ROZPORZĄDZENIE 1999) w którym określił sposób i tryb ochrony tych znaków. Warto zwrócić uwagę na zapis §4 tego rozporządzenia. Zapisano tam, że ochrona znaków polega na:

1) doręczeniu właścicielowi lub innej osobie władającej nieruchomością oraz staroście zawiadomienie o umieszczeniu znaku na nieruchomości,
2) wykonaniu przeglądów i konserwacji znaków,
3) ustawieniu urządzeń zabezpieczających, w tym sygnalizujących położenie znaków

2. Ochrona znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych

Przeglądając zapisy w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne (USTAWA 1989) i w aktach wykonawczych do tej ustawy, należy wyraźnie stwierdzić, ze treść zapisów jest jasna, zrozumiała i nie powinna budzić żadnych wątpliwości.

W procesie szkolenia zarządców nieruchomości, treści te winne być jasno przedstawiane i w praktyce zawodowej zarządców nieruchomości z pełną determinacją stosowane.

Praktyka dnia codziennego wykazuje, że:

1) Zarządcy nieruchomości nie znają przepisów prawa dotyczących idei ochrony znaków geodezyjnych, magnetycznych i grawimetrycznych.
2) Nie rozumieją idei ochrony znaków, bo nie wiedza po co w przestrzeni państwa, na nieruchomościach mieszczą się trwałe znaki i jakim celom one służą.
3) Obywatel naszego państwa w tym właściciel nieruchomości oraz zarządca – zawodowiec działający w imieniu i na rzecz właściciela nie zna kosztów jakie zostały poniesione, by osnowę geodezyjną zrealizować, tak by służyła wszystkim i do wszystkich celów przestrzeni państwa.

Powyższe stwierdzenia zmuszają do wczytania się w zapisy prawa dotyczące ochrony znaków. Jeśli zgodnie z zapisami §4 pkt 1 przyjmiemy, że ochrona znaków polega na kreowaniu odpowiednich zachowań właściciela lub władającego nieruchomością na której został umieszczony znak geodezyjny, magnetyczny czy grawimetryczny, poprzez doręczenie zawiadomienia o umieszczeniu znaku na nieruchomości, to należy problem ochrony znaków rozważyć dla dwóch przypadków. Przypadek pierwszy to umieszczenie na nieruchomości nowych znaków i przypadek drugi, gdy na nieruchomości umieszczone zostały znaki wiele lat temu.

2.1. Ochrona nowoposadowionych znaków geodezyjnych

W przypadku, gdy na nieruchomości planuje się umieszczenie nowych znaków geodezyjnych, prace z tym związane oraz obowiązek doręczenia zawiadomienia spoczywa na wykonawcy prac geodezyjnych. W §7 pkt 3 rozporządzenia (ROZPORZĄDZENIE 1999) mamy jasno zapisane, że wykonawca prac geodezyjnych, przed doręczeniem zawiadomienia powinien wyjaśnić właścicielowi lub innej osobie władającej nieruchomością, warunki umieszczenia znaków i wykonywania ich przeglądów i konserwacji, oraz w miarę możliwości uzgodnić termin przystąpienia do tych prac. Z tego wynika wyraźnie, że ustawodawca przewidział jakże ważny jest element kreowania odpowiednich zachowań obywatelskich, poprzez informowanie zgodnie z przypisaną procedurą. Kontakt wykonawcy prac geodezyjnych z właścicielem lub władającym nieruchomością, w sposób naturalny wymusi fakt, poinformowania zainteresowanych o treści zapisu art. 16 ust. 2 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne, że w razie ograniczenia korzystania z nieruchomości przy wykonywaniu prac geodezyjnych i kartograficznych i umieszczeniu na gruntach i budowlach znaków i budowli triangulacyjnych (art. 13), właścicielowi lub innej osobie władającej nieruchomością przysługuje wynagrodzenie. Należy zatem stwierdzić, że w procesie osadzania nowych znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych, główną rolę odgrywa wykonawca prac geodezyjnych. Kontakt bezpośredni z właścicielem lub

władającym nieruchomością, wręczenie zawiadomienia, wyjaśnienie potrzeby umieszczenia znaku na nieruchomości oraz poinformowanie o prawach i obowiązkach związanych z ochroną znaków pozwala kreować odpowiednie postawy zainteresowanych, utrwala wiedzę prawną i pogłębia zaufanie obywateli do działań organów państwa. Brak wiedzy (albo wręcz niewiedza) oraz braki w rozumieniu problemów, nieraz bezpośrednio związanych, z nieruchomością władaną powoduje zachowania opisywane w literaturze (CZOCHAŃSKI i in. 2008, KABZA 2009).

Rys. 1. Przykład niszczenia zabudowy znaku triangulacyjnego.
Foto. T. Kośka 2009

Na rysunku 1 pokazano przykład niszczenia zabudowy znaku geodezyjnego osnowy podstawowej pomiaru kraju, a na rysunku 2 pokazano przykład prac termomodernizacyjnych budynku podczas których ścienny znak wysokościowy (reper) został zabudowany tak, że wykorzystanie go do pomiarów wysokościowych stało się praktycznie niemożliwe.

Podczas fotografowania obiektów pokazanych na rysunku 1 i 2 właściciele nieruchomości wyrazili zdziwienie, że są zobowiązani do ochrony tych znaków. Na pytanie czy doręczono im zawiadomienie o umieszczeniu znaku na ich nieruchomości, udzielono odpowiedzi negatywnej.

2.2. Ochrona „starych" znaków geodezyjnych

W rozporządzeniu w sprawie ochrony znaków geodezyjnych (ROZPORZĄDZENIE 1999) zapisano §5 pkt.1, że zawiadomienie o umieszczeniu znaku na nieruchomości doręcza się również w przypadku, stwierdzenia zmiany właściciela lub innej osoby władającej nieruchomością. Wiadomo, że w ostatnich latach

kształtujący się rynek nieruchomości doprowadził do tego, że nieruchomość zmieniała właściciela lub władającego kilkakrotnie na przestrzeni dwudziestu lat. Służba geodezyjna i kartograficzna w Polsce, nie wykazuje aktywności w celu realizacji idei ochrony znaków.

Rys. 2. Przykład zniszczenia ściennego znaku wysokościowego.
Foto. T. Kośka 2009

Prowadzone przez autorów wyrywkowe badania problemu ochrony znaków wykazują, że:

1) w aktach notarialnych dotyczących transakcji na nieruchomościach, nie spotyka się zapisów o tym, że na nieruchomości znajduje się znak geodezyjny i podlega on ochronie,
2) nie stwierdzono przypadku, by po zmianie właściciela lub władającego nieruchomością organy administracji geodezyjnej i kartograficznej, doręczały zawiadomienie o tym, że na nieruchomości został w przeszłości umieszczony znak i należy go chronić.

Podczas prowadzonych badań autorzy dogłębnie przeanalizowali projekt i realizację zadania polegającego na założeniu sieci niwelacji precyzyjnej miasta Łodzi w latach 1961-1963 (zlecenie GK.VII/R/340/61 z dnia 9.08.1961). Zaprojektowana sieć złożona jest z 306 punktów, z czego 27 reperów ziemnych i 279 reperów ściennych. W tabeli 1 przedstawiono wyniki wykonanej analizy. Należy zauważyć tam, że projektując sieć niwelacji precyzyjnej, przeszło 85% znaków nowej sieci, to znaki wysokościowe istniejące, w tym prawie połowa, to znaki wysokościowe liczące więcej niż 20 lat.

Autorzy dokonali przeglądu stanu zachowania znaków ściennych tej sieci metodą kontroli na miejscu wybranej próby (95 z 306 znaków, czyli około 30% wszystkich). Stwierdzono, że zachowało się 48 znaków z 95 kontrolowanych, a więc nieco ponad 50%. Widać zatem, że jest to, wyraźny sygnał dla służby

geodezyjnej, by ochronie znaków geodezyjnych poświęcić więcej uwagi.

Tabela 1

Charakterystyka wieku znaków wysokościowych sieci niwelacji precyzyjnej miasta Łodzi zrealizowanej w latach 1961-1963

Rodzaj znaku	Zastabilizowany w latach					
	do 1936	1940-1944	1945-1960	brak danych	1961-1963	Razem
ziemny	-	2	16	2	7	27
ścienny	65	56	71	50	37	279
Razem	65	58	87	52	44	306
Ogółem	21,2%	19,0%	28,4%	17,0%	14,4%	100%
Wykorzystano	85,6%				nowe	

Źródło: Archiwum MODGiK w Łodzi (operat nr 423/61) – opracowanie własne

W artykule (BOJAR 2004) autor podjął próbę oszacowania, liczby znaków geodezyjnych, jakie zostały umieszczone w ziemi na obszarze całego kraju. Dla uwypuklenia problemu spróbował oszacować ich masę i ilość betonu prawdopodobnie użytą, do ich wyprodukowania. Szacunki swoje podsumował tak: Gdybyśmy ten beton załadowali na kolej, zajęłoby to około 55 000 wagonów, czyli utworzyłoby to pociąg o długości 1 600 km, tj z Warszawy do Bordeaux we Francji nad zatoką Biskajską.

3. Ochrona znaków granicznych

W bogatej literaturze dotyczącej ochrony znaków granicznych (DURZYŃSKA 2007, FELCENLOBEN 2008, KOŚKA 1999, i in.) oraz w orzecznictwie sądów powszechnych, można zauważyć jeden, ale jakże ważny wniosek: Znak graniczny to rodzaj dokumentu. Rozpatrując problem znaku granicznego, w którym sankcje karne za naruszenie przepisu art. 38 prawa geodezyjnego i kartograficznego określone są bezpośrednio w Kodeksie karnym (kk art. 277), należy odwołać się do doktryny prawa (FELCENLOBEN 2008). Pojęcie ochrony znaku granicznego, doktryna prawa, czy ogół poglądów, twierdzeń i założeń z dziedziny prawa, a dotyczących znaku granicznego i w konsekwencji jego ochrony, łączy się bezpośrednio z pojęciem obrotu prawnego na rynku nieruchomości. Stąd łatwo wywieść, że posadowienie znaku granicznego, jego ochrona, a w przypadku naruszenia lub zniszczenia wznowienie i zastabilizowanie nowym znakiem, jest jednym z podstawowych działań technicznych i prawnych na nieruchomości. Warto pamiętać, że art. 277 kk umieszczony jest w rozdziale XXXIV zatytułowanym: przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów. Dla podkreślenia znaczenia znaku granicznego, jako faktu fizycznie dokumentującego nieruchomość w terenie, wystarczy sięgnąć do przeszłości. W Statutach

Kazimierza Wielkiego (1310-1370) było zapisane: „Kara siedemnadzieścia zwana jest karą niemiłościwą. Tą właśnie karą mają być karani ci, którzy porąbią trzy sosny, **co rozsypią trzy kopce graniczne**, kto trzy drzewa z pszczołami porąbie, kto miód kradnie, a mu to udowodnią, kto ukradnie lub gwałtem weźmie trzy sztuki lub więcej z dobytku, kto zrani czyje bydło robocze, a będzie mu to udowodnione, podpalacz, gdy będzie mu to udowodnione, kto gwałt czyni i zabije kogo na wsi lub na polu, na drodze publicznej, kto dziewice albo niewieście albo jakiejkolwiek kobiecie gwałt czyni." Tekst ten dowodzi, że kopiec graniczny, to istotny element wykonywania prawa własności i prawa użytkowania. Statuty Kazimierza Wielkiego były fundamentem wielkich praw w Rzeczypospolitej i obowiązywały do roku 1795, a więc przeszło 400 lat.

Na rysunku 3 pokazano przykład konstrukcji ogrodzenia nieruchomości tak, by znak graniczny był widoczny, dostępny i nie uległ zniszczeniu poprzez zabudowę konstrukcją płotu.

Rys. 3. Przykład ochrony znaku granicznego.
Foto. T. Kośka 2009

4. Problem ochrony znaków w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (USTAWA 2003)

Wędrując po Polsce oraz przeglądając przewodniki i albumy opisujące piękno naszego kraju (DYLEWSKI i in. 2007), autorzy tego opracowania zauważają rozpoczynająca się „modę", by znaki geodezyjne i znaki graniczne przenosić do skansenów, muzeów i parków etnograficznych. Powstaje zatem pytanie, czy te znaki są zabytkami, a ich ochrona ma polegać na takim właśnie rozwiązywaniu problemu?

W ustawie o ochronie zabytków… (USTAWA 2003), w art. 3 pkt 1 znajdujemy określenie: zabytek – nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Znak geodezyjny, grawimetryczny czy magnetyczny oraz znak graniczny wypełnia wszystkie przesłanki zawarte w tym określeniu ustawodawcy. A zatem czy znaki są zabytkiem? Odpowiedź na to pytanie, wymaga pogłębionej analizy prawnej i faktycznej oraz podjęcie działań zmierzających do wypełnienia procedury ustawowej (USTAWA 2003), by w sposób formalny znaki stawały się zabytkami. Zasygnalizowany tutaj problem, jest przez autorów badany, analizowany i weryfikowany w terenie.

Rys. 4. Przykład kompozycji wystawienniczej w skansenie.
Foto. T. Kośka 2009

Na rysunku 5 zamieszczono fotografię jedynego znanego autorom reperu sieci niwelacyjnej miasta Ruda Pabianicka, które istniało w latach 1919-1945. Zaprezentowany znak wysokościowy posiada wartość historyczną, artystyczną (odlew), naukową i techniczną. Został włączony do szczegółowej sieci wysokościowej miasta Łodzi. Czy jest zabytkiem? Formalnie nie jest, gdyż nie został wpisany do rejestru zabytków (USTAWA 2003).

Rys. 5. Znak wysokościowy (reper) miasta Ruda Pabianicka.
Foto. T. Kośka 2009

5. Podsumowanie

Jako podsumowanie, należy zacytować wytyczną działań technicznych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (KOŚKA, BILSKI 2007): W piśmie z dnia 24 listopada 2005 roku Departament Informacji o Nieruchomościach GUGiK zwraca uwagę, że czynności wznowienia znaku granicznego lub wyznaczenie punktu granicznego, prowadzone w trybie art. 39 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne (USTAWA 1989) mają na celu odtworzenie na gruncie położenia tego znaku lub punktu na podstawie dokumentacji określającej jego pierwotnie ustalone położenie. Czynności wyznaczenia położenia winny być wykonane w oparciu o te same punkty poziomej osnowy geodezyjnej, która była wykorzystywana do pomiaru pierwotnego, oraz przy wykorzystaniu danych obserwacyjnych, pozyskanych w czasie pomiaru pierwotnego w tym danych kontrolnych. Z tego wynika, że bez szczególnej troski o zachowanie znaków osnowy geodezyjnej, geodezyjna czynność techniczna, staje się bardzo trudna, albo wręcz niemożliwa.

6. Literatura

BOJAR J. 2004 Opis, punkt, znak. Przegląd Geodezyjny Nr 9/2004. SIGMA-NOT. Warszawa s.14-15.

CZOCHAŃSKI M., KOŚKA T., KOWALSKI G. 2008 Zarys dziejów geodezji w Łodzi. Monografie Politechniki Łódzkiej Nr 1793. Łódź s.180

DURZYŃSKA M. 2007 Problematyka wznowienia znaków granicznych. Przegląd Geodezyjny Nr 9/2007 SIGMA-NOT. Warszawa s.11-15.

DYLEWSKI A., KOBUS K. OLEJ-KOBUS A. 2007. Warmia i Mazury. Piękna Polska. Bertelsmann Media sp z o.o. Warszawa s 203.

FELCENLOBEN D. 2008. Ochrona znaków granicznych. Przegląd Geodezyjny Nr 9/2004. SIGMA-NOT. Warszawa s. 6-8

KABZA A. 2009. Znaki geodezyjne w pasie drogowym. Geodeta Nr 8 (171). Warszawa s.12-14.

KOŚKA T. 1999. Ochrona znaków granicznych w świadomości właścicieli nieruchomości jako element tworzonego katastru. Biuletyn Rzeczoznawcy Majątkowego. PSRWN O/Łódź nr 1(16). Łódź s. 4-6.

KOŚKA T., BILSKI Z. 2007. Analiza archiwalnych danych o osnowach poziomych w procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków na przykładzie miasta Żychlina. Zeszyty Naukowe Nr 999 z. Budownictwo Nr 56 Politechnika Łódzka. Łódź s. 135-152.

USTAWA z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne. (tekst jednolity z 2005 r. Dz. U. Nr 240, poz. 2027 z późn. zmianami).

USTAWA z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zmianami).

ROZPORZADZENIE Ministra SWiA z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych (Dz. U. Nr 45, poz.

454 z późn. zmianami).

*****

THE PROTECTION OF SURVEY MARKS AND LANDMARKS AS A PROPERTY MANAGEMENT PROBLEM

Tadeusz Kośka
Chair of Geodesy, Cartography of Environment and Descriptive Geometry
Technical University of Łódź
e-mail: przew7@p.lodz.pl

Elżbieta Kaźmierczak-Kośka
Municipal Centre of Geodetic and Cartographic Documentation in Łódź
e-mail:e.koska@modgik.lodz.pl

Key words: survey mark, landmark, survey mark protection, landmark protection, technical heritage

Abstract

The detailed regulations included in the April 15, 1999 ordinance of the Minister of Internal Affairs and Administration on the protection of survey, gravimetric and magnetic marks (Dz. U. of 1999 No 45 item 454 with later amendments) have been referred to in the process of educating property managers; however, they have not been implemented in practice. The property owners and property managers acting on their behalf do not know and often do not want to know that a survey mark placed on the property is a kind of ”public good”, in some cases a technical heritage, and in others, an element of the state geometric system, essential for the enforcement of the constitutional principle contained in art. 21 of the Constitution of the Republic of Poland. The above article provides for the protection of property and hereditary rights by the Republic of Poland.

The issue of survey marks and landmarks protection is not fully understood and the essence of protection is often neglected. The inspections of preserved marks and the observation of their ”migrations” point to the fact that the protection of survey marks and landmarks in the process of management of a real property becomes an essential problem. Some cases of moving survey marks to ethnographic parks, folk and historic museums are observed, indicating a problem that needs to be presented.

The reasons for the presentation of statistics from our observations and examinations are as follows: there is a social awareness of the fact that landmarks

are a kind of document; it is sensible to protect them because being legally placed in a material space, they can be used as significant pieces of evidence in the legal proceedings concerning determination of borders.

MOŻLIWOŚCI FOTOGRAMETRYCZNYCH ZASTOSOWAŃ BEZZAŁOGOWYCH ŚRODKÓW LOTNICZYCH DLA SYSTEMU INFORMACYJNEGO „ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH - ONLINE" W KONTEKŚCIE UNIJNEJ DYREKTYWY INSPIRE

Bogdan Jankowicz
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
Katedra Geodezji Rolnej, Katastru i Fotogrametrii
e-mail: rmjankow@cyf-kr.edu.pl

Słowa kluczowe: *bezzałogowe środki lotnicze (BŚL), naloty niskopułapowe, rozwój obszarów wiejskich, dyrektywa INSPIRE*

Streszczenie

Możliwość zastąpienia w uzasadnionych przypadkach tradycyjnych nalotów, a nawet bezpośrednich, geodezyjnych pomiarów terenowych - pozyskiwaniem obrazów terenu z niskich wysokości lotu (kilkadziesiąt do 200 metrów nad terenem) z bezzałogowych, małych platform lotniczych (BŚL – Bezzałogowe Środki Lotnicze lub z ang. UAV – Unmaned Air Vehicle), wyposażonych w niewielkie kamery cyfrowe, zapewniające dobrej jakości, wysokorozdzielcze obrazy oraz powtarzalność orientacji wewnętrznej, gwarantujące wymaganą dokładność dla określonych opracowań (zwłaszcza o charakterze uzupełniającym i aktualizacyjnym), dotyczących obszarów wiejskich, również z dodatkową opcją automatycznej nawigacji GPS - wydaje się być godna uwagi, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę dostępność i możliwość szybkiej realizacji zadań wspomnianą, zoptymalizowaną technologicznie i ekonomicznie metodą.

Z założenia powinna ona spełniać również wytyczne dyrektywy INSPIRE.

1. Wprowadzenie

Dyrektywa INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) ustanawia infrastrukturę informacji przestrzennej w Unii Europejskiej.

Zgodnie z jej zasadami interoperacyjności musi istnieć możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz ich interakcji w spójny system, aby wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych mogła zostać zwiększona.

Interesującym przykładem wdrażania INSPIRE jest realizowany w Turyngii – „Rozwój obszarów wiejskich - online", umożliwiający zdecentralizowane wprowadzanie informacji przez urzędy ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urządzeń Rolnych.

Trzon tego systemu informacyjnego tworzy:

– administracja (gminy i jednostki publiczne);

– gospodarka (inwestorzy i usługodawcy);
– obywatele (wnioskodawcy i uczestnicy postępowań).

Tym zasadom ściśle podporządkowana jest niżej przedstawiona technologia pozyskiwania i opracowania fotogrametrycznego obrazów niskopułapowych z lotniczych platform bezzałogowych dla celów geodezji rolnej, tym bardziej, że rozwój techniki lotniczej, teleinformatyki i teledetekcji wpływa na wzrost zainteresowania małymi, bezzałogowymi środkami lotniczymi (BŚL).

Ponadto, wspomniany wcześniej system „online" wdrażany na terenie Turyngii stał się inspiracją do przedstawienia przez autora tej metody fotogrametrycznej.

Technologia ta mogłaby współdziałać z systemem „online" chociażby poprzez dostarczanie uzupełniających danych (obrazowych) z platform bezzałogowych do systemu.

Stanowi ona ciekawą alternatywą dla tradycyjnego sposobu pozyskiwania danych geoprzestrzennych, o charakterze lokalnym, uzupełniającym i aktualizacyjnym szczególnie na terenach wiejskich.

2. Analiza zastosowań platform autonomicznych

Podjęcie zagadnienia stosowania bezzałogowych fotogrametrycznych nalotów uzasadnia nie tylko fakt potrzeby ciągłej aktualizacji geoinformacji ze względu na wysoki rozwój gospodarczy, ale wymierne korzyści ekonomiczne, które wynikłyby z wdrożenia opisywanej technologii na skalę przemysłową, szczególnie, że wyniki tych analiz są obiecujące jeśli porównać opracowanie fotogrametryczne testowanego obszaru z wynikami pomiaru bezpośredniego w terenie.

Faktem jest też ,że obrazy satelitarne o wysokiej rozdzielczości, (Ikonos,QuickBird), stały się alternatywnym wobec zdjęć lotniczych źródłem danych obrazowych. Zalety techniki satelitarnej nad lotniczą przejawiają się głównie w rozdzielczości spektralnej i czasowej. Rejestracja w wielu zakresach spektralnych, w tym w bliskiej podczerwieni przyczynia się do najwłaściwszego rozpoznania upraw, zwłaszcza gdy uwzględnia się kalendarz fenologiczny. Jednakże przejście na cyfrowe kamery lotnicze likwiduje spektralną przewagę systemów satelitarnych.

Pewną wadą obrazów satelitarnych jest ich relatywnie wysoki koszt oraz fakt, że dla satelity chmury są taką samą przeszkodą jak dla zobrazowania ze standardowego pułapu lotniczego (tutaj widać przewagę niskiego pułapu).

Natomiast po stronie techniki lotniczej jest tworzenie dobrego modelu 3D, gdyż jak dotychczas „satelitarne" dokładności są mało konkurencyjne.

Stąd też zainteresowania autora w kierunku lotów bezzałogowych dla określonych celów fotogrametrycznych, mających zastosowania w geodezji rolnej.

W odniesieniu do stosunkowo niewielkich obszarów, często pojedynczych działek lub jeśli w grę wchodzi aktualizacja fragmentu terenu wcześniej realizowanego drogą tradycyjnego nalotu fotogrametrycznego (np. analizy lokalnego krajobrazu) - platforma bezzałogowa, lotnicza wyposażona

w odpowiednią kamerę, ze względu na swój charakter, wielkość, stosunkowo nieskomplikowaną obsługę, łatwość transportu do miejsca przeznaczenia, natychmiastową gotowość do zadań operacyjnych - może stanowić interesującą alternatywę nie tylko dla standardowego, kosztownego i absorbującego nalotu fotogrametrycznego, ale również dla geodezyjnego pomiaru bezpośredniego.

W wyniku realizacji lotów ze stosunkowo niskich wysokości nad terenem - pozyskuje się zdjęcia w relatywnie dużej skali, za czym idzie odpowiednia precyzja, dokładność - co znacznie obniża koszt późniejszego opracowania, jak również może mieć wpływ na zwiększenie częstotliwości aktualizacji. Wymagana jest jedynie odpowiednia precyzja sterowania lotem i wyborem ekspozycji, co można znacząco polepszyć poprzez kontrolę parametrów obrazu w czasie rzeczywistym podczas jego realizacji (podgląd telewizyjny lub zastosowanie telefonii komórkowej trzeciej generacji – UMTS), a nadto aplikacja systemu automatycznej nawigacji na bazie GPS i elektronicznych układów żyroskopowych (kierowanie poprzez moduł autopilota platformą wzdłuż wcześniej wyznaczonej linii lotu oraz punktów zwrotu do kolejnych szeregów), przy jednoczesnym wykonywaniu zdjęć przez lekką kamerę (aparat fotograficzny) cyfrową.

Takie rozwiązanie tym bardziej automatyzuje proces technologiczny opracowań fotogrametrycznych.

Ideą proponowanego rozwiązania jest stworzenie niezależnego, prostego systemu lokalnego pozyskiwania danych geoprzestrzennych na bazie małych bezzałogowych platform lotniczych, realizujących obrazowania powierzchni terenu z niskiego pułapu lotniczego (generalnie do 200 m) z uwzględnieniem minimalizacji kosztów oraz zastosowaniem nowoczesnych technologii realizacji zdjęć.

Rozwojowi pomiarów fotogrametrycznych przy wykorzystaniu bezzałogowych platform niskopułapowych sprzyja:

- tryb elastyczny z możliwością długiego lotu;
- brak czynnika ludzkiego poprzez zastosowanie autopilota (preprogramowanego);
- wysoka precyzja trajektorii lotu;
- latanie „pod chmurami";
- pozyskiwanie pełnego obrazu budynków na terenach o gęstej zabudowie, dzięki możliwości manewrowania;
- łatwy i tani system technicznej organizacji dla uzyskania wysokiej dokładności poprzez powtórzenia nalotów;
- dostarczanie nowych danych do kontroli i uzupełnienie danych już istniejących;
- zdalne pozyskiwanie danych z terenów niebezpiecznych dla życia ludzkiego;
- pozyskiwanie danych z obszarów niedostępnych dla bezpośredniego badania, np. pożary lasów, wybuchy wulkanów, toksyczne wycieki, transport niebezpiecznych środków, itp.

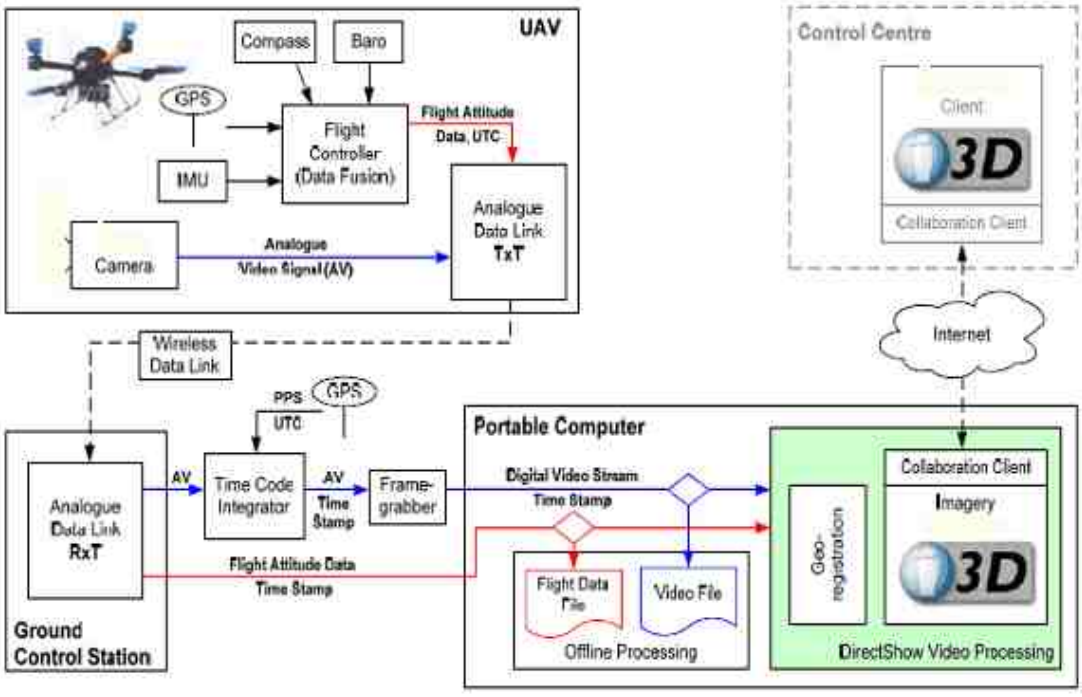
3. Fotogrametryczne zastosowania zdjęć niskopułapowych o zasięgu lokalnym na terenach wiejskich (na przykładzie Folwarku w Mściwojowie)

Jako przykład - zrealizowano seryjne zdjęcia niskopułapowe z nalotu BŚL z zastosowaniem aparatu fotograficznego Canon IXUS 900 Ti z wysokości typowej ok. 100 m, z tym, że do ostatecznego opracowania wybrano najbardziej optymalne pod względem fotogrametrycznym.

Na podstawie obliczonych wartości elementów orientacji zdjęć dokonano również oceny stabilności niskopułapowego lotu fotogrametrycznego, która stanowi podstawę dla uzasadnienia przydatności przyjętej metody dla lokalnych opracowań fotogrametrycznych, mając na uwadze warunek:

$$(d\varphi/dt; d\omega/dt; d\chi/dt; dH/dt; dv/dt) \rightarrow 0,$$

przy czym: φ, ω, χ - elementy kątowe orientacji zdjęcia;
H – wysokość lotu BŚL;

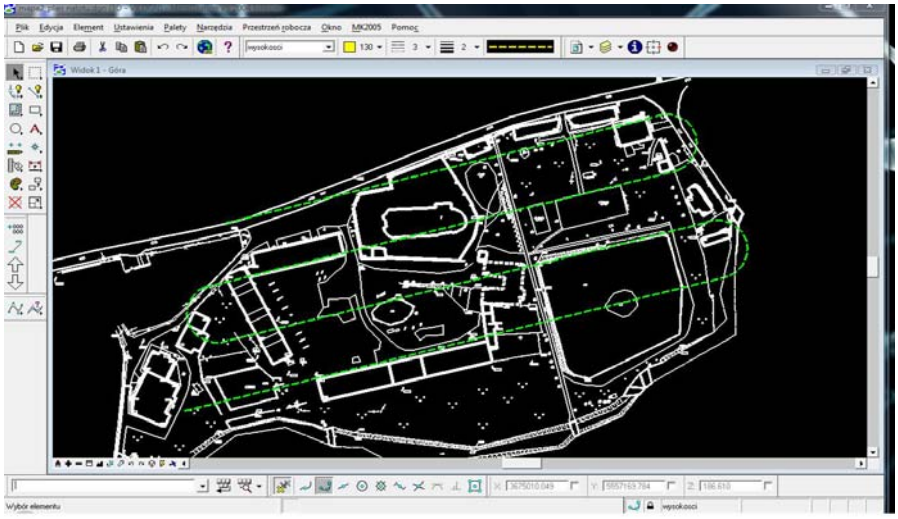


Rys. 1. Przykładowa architektura systemu realizującego niskopułapowe obrazy z bezzałogowych platform lotniczych zrealizowana na bazie czterowirnikowego śmigłowca MD4-200 firmy Microdrones GmbH. *Źródło*: *Institute of Geomatics Engineering. University of Applied Sciences Northwestern Switzerland –FHNW – oprac. adaptacji własne.*

v – prędkość lotu;
t – czas lotu.

Osnowę dla przeprowadzanego nalotu stanowiła gęsta sieć fotopunktów/punktów kontrolnych, rozmieszczonych równomiernie na obiekcie, celem umożliwienia bardziej wnikliwych badań poszczególnych zdjęć w serii.

Jak wykazały badania - wybrane do opracowania zdjęcia charakteryzowały się wartościami EOZ typowymi (dopuszczalnymi), gdyż analiza dokładności określenia punktów (w tym punktów kontrolnych) wskazuje na dobrą jakość geometryczną jak również fototechniczną zrealizowanych zdjęć niskopułapowych.



Rys. 2. Projektowany plan nalotu – obiekt Mściwojów. *Źródło*: *opracowanie własne.*

Z raportu opracowania stereopary przedstawiającej ruiny pałacu wynika, że: średni błąd kwadratowy poszczególnych współrzędnych wynosi:

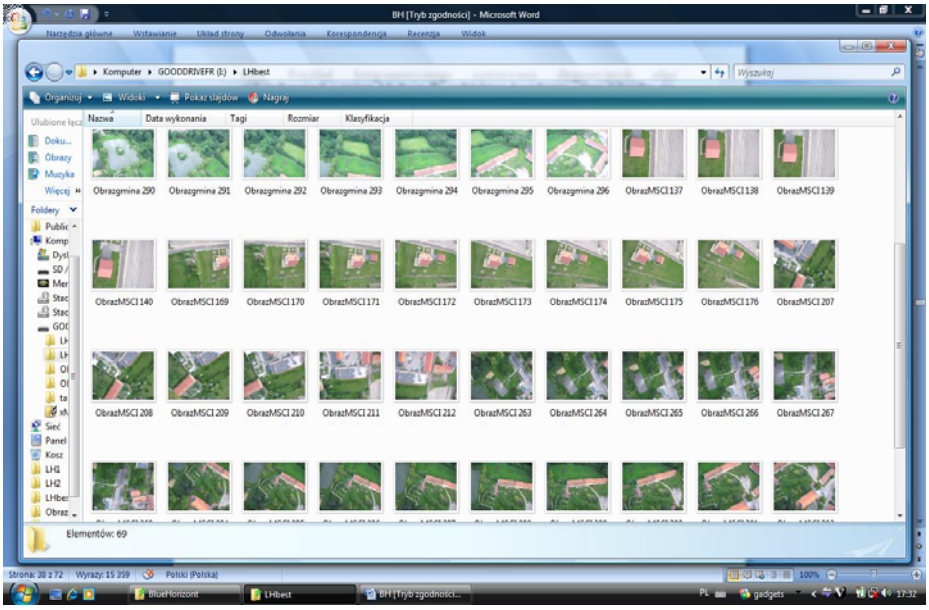
$$M_x=0.04m,\ M_y=0.03m,\ M_z=0.03m,$$

Spełnia to wymogi do sporządzania map topograficznych w skali 1:1000.

Po wykonaniu orientacji wygenerowano fragment ortofotomapy (rys. 4) zawierający badany obiekt.

4. Aplikacje opracowań z BŚL do wirtualnych globów, wspomagające prace planistyczne

Obrazy satelitarne prezentowane w wirtualnych globach nie zawsze zapewniają wystarczającą rozdzielczość, stąd często w pracach planistycznych-projektowych, czy właśnie scaleniowych - może mieć znaczenie lokalne (na rozpatrywanym terenie) zwiększenie rozdzielczości, co można osiągnąć poprzez „wklejenie" obrazu , a nawet opracowania fotogrametrycznego, wygenerowanego na bazie zdjęć niskopułapowych.



Rys. 3. Przykładowe zdjęcia niskopułapowe obiektu Mściwojów (woj. dolnośląskie). *Źródło*: *opracowanie własne.*

Rys. 4. Fragment opracowania (ortofotomapy) obrazu, przedstawiającego ruiny pałacu w Mściwojowie. *Źródło*: opracowanie własne.

Interesujące mogą być aplikacje opracowań obrazów niskopułapowych z BŚL do wirtualnych globów, które mogą być przydatne w prognozowaniu i monitorowaniu rozwoju obszarów wiejskich.

Propozycja autora, to prosta aplikacja zrealizowanych wcześniej opracowań z BŚL (obrazów, ortofotomap, DSM/DTM) do wirtualnych globów (Google Earth) jako obrazów wstawianych w standardowym formacie JPG, również jako obrazów„wklejanych"w teren.

Nakładany obraz musi być zorientowany na północ i przedstawiać wiernoodległościowe odwzorowanie walcowe powierzchni Ziemi (Lat/Lon WGS84).

Jedna z opcji programu pozwala na zamieszczenie obrazów przez użytkowników serwisu, często w miejscach gdzie brak jest jakiejkolwiek informacji o terenie, dzięki czemu „Google Earth" zyskuje na poprawie rozdzielczości oraz precyzji. Na rysunkach poniżej przedstawiono obrazy przed i po wprowadzeniu zdjęcia obszaru testowego, jakim był teren folwarku w Mściwojowie w woj. dolnośląskim.

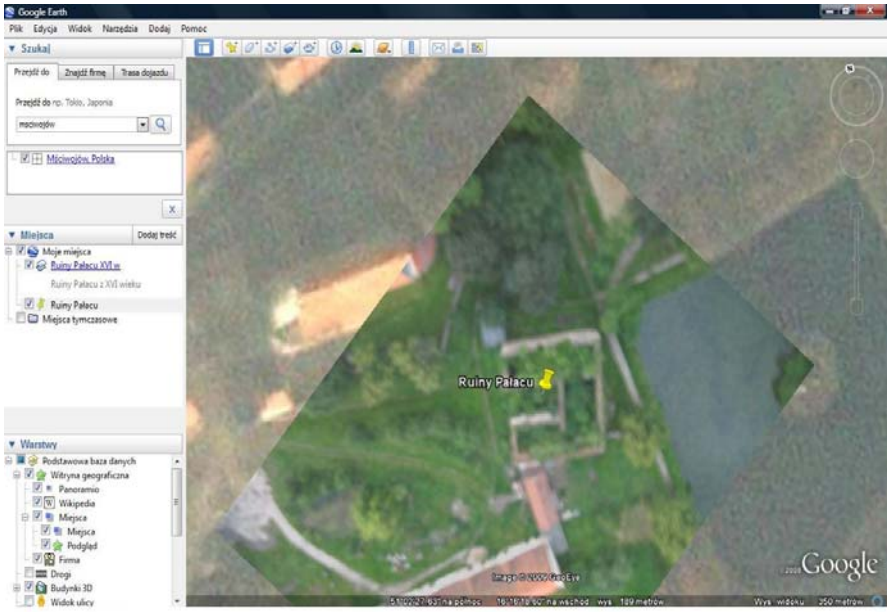
Rys. 5. Obraz przedstawiający folwark oraz ruiny pałacu w Mściwojowie pozyskany z Google Earth. *Źródło*: *o*pracowanie własne.

5. Podsumowanie

Reasumując, pomyślny wynik przeprowadzonych testów potwierdził przydatność badanych obrazów i przedstawionej technologii dla celów uzupełniania i aktualizacji danych geoprzestrzennych oraz szybkiego

monitorowania środowiska o zasięgu lokalnym.

Zastosowanie opisywanej metody ma uzasadnienie nie tylko techniczne (dokładność, szybkość, ergonomia) ale również ekonomiczne.



Rys. 6. Obraz podobnego obszaru folwarku z zamieszczonym zdjęciem pozyskanym podczas nalotu, wklejonym do Gogle Earth. *Źródło*: opracowanie własne.

Zalety przedstawionej przez autora technologii to m. in.:

- duża ilość spostrzeżeń (obrazów) nadliczbowych (możliwość eliminacji gorszych jakościowo obrazów) – w przypadku zdjęć wykonywanych seryjnie;
- stałość orientacji wewnętrznej w danej serii;
- wysoka precyzja i jako jej pochodna – dokładność odwzorowania położenia obiektów na zdjęciu;
- niski koszt platformy bezzałogowej oraz sensora (kamery), i ich uniwersalność;
- zdjęcia można opracowywać zarówno jako wybiórcze stereogramy jak i blokowo z zastosowaniem aerotriangulacji, podobnie jak w metodach standardowych;
- ze względu na aktualizacyjno-uzupełniający charakter technologii, plan nalotu fotogrametrycznego może być realizowany wybiórczo-precyzyjnie, zgodnie z rzeczywistymi potrzebami pokrycia terenu obszarem opracowania, a więc niekoniecznie według standardowych zasad przebiegu

linii lotu jak to ma miejsce przy planowaniu tradycyjnego nalotu na większych obszarach;
- istnieje prosta możliwość aplikacji zdjęć i opracowań niskopułapowych do wirtualnych globów.

Ponadto zastosowanie technologii zdjęć niskopułapowych oraz dodatkowo wyposażenie platformy bezzałogowej w systemy żyro+GPS, a opcjonalnie zdalna kontrola lotu (pozyskiwanego obrazu) metodą telewizyjną lub GSM–UMTS zdecydowanie ułatwiają prowadzenie lotu fotogrametrycznego, podnoszą jego komfort i precyzję, jak i w oczywisty sposób przyczyniają się do optymalizacji oraz podniesienia jakości opisywanej technologii.

6. Źródła

Opracowanie Urzędu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich i Urządzeń Rolnych w Meiningen – dot.rozwoju wsi.

UAV PHOTOGRAMMETRIC APPLICATION POSSIBILITIES FOR "COUNTRY AREAS DEVELOPMENT – ONLINE" IN INSPIRE

Bogdan Jankowicz
Department of Rural Geodesy, Cadastre and Photogrammetry
Agricultural University of Cracow
e-mail: rmjankow@cyf-kr.edu.pl

Key words: *Unmaned Air Vehicles (UAV), low-altitude flights, country areas development, INSPIRE directive*

Abstract

Development of air-technology, data communications and remote sensing involve the interest in applications of small Unmaned Air Vehicles (UAV) in different subjects of economy. Hence the idea of the application of low-altitude images (taken from heights below 200 m) from unmaned air vehicles, equipped in small cameras for quick data updating of geoinformation of local (small) country areas by photogrammetric methods. This technology should be compatible with INSPIRE directive.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-36-2