



KATASTRALNE SCALENIA GRUNTÓW W PROCESIE MODERNIZACJI KATASTRU NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

Jarosław Taszakowski¹, Jarosław Janus¹, Monika Mika¹, Przemysław Leń²

¹Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, ²Wyższa Szkoła Inżynieryjno-Ekonomiczna w Rzeszowie

CADASTRAL LAND CONSOLIDATION IN THE PROCESS OF CADASTER MODERNIZATION IN POLAND

Streszczenie

Współczesnym trendem rozwojowym katastru nieruchomości w Polsce jest stworzenie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), systemu umożliwiającego wzajemną komunikację włączonych do niego rejestrów publicznych.

Podstawą ZSIN jest ewidencja gruntów i budynków, której warunkiem prawidłowego funkcjonowania jest spełnianie celów określonych w art. 21 Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz dostarczanie danych referencyjnych do innych systemów.

Obecnie podstawowymi procedurami geodezyjno – prawnymi mającymi bezpośredni wpływ na poprawę jakości danych katastralnych w sposób kompleksowy są modernizacja ewidencji gruntów i budynków oraz scalenia i wymiany gruntów. Te dwa wymienione powyżej postępowania geodezyjno – prawne, są zdecydowanie różne, łączy ich jedynie wspólny efekt jakim jest zmodernizowana ewidencja gruntów i budynków, a więc warunek działania ZSIN.

Celem pracy jest wykazanie przewagi katastralnych efektów scalenia gruntów nad efektami modernizacji oraz udowodnienie, że wprowadzenie nowych administracyjnych postępowania katastralnych pod nazwą katastralnych scaleń gruntów może stanowić alternatywę dla procesu modernizacji EGiB w kierunku utworzenia pełnowartościowego katastru nieruchomości w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do gmin wiejskich.

Zakres badań, jako studium przypadku obejmuje wieś Sękową w gminie Sękowa w powiecie gorlickim, którą cechują duże wadliwości w zakresie struktury przestrzennej obszarów wiejskich, a jakość danych katastralnych tego obiektu jako spuścizna byłego katastru austriackiego jest na tyle zła, że poprawienie jej w procesie modernizacji tylko w niewielkim stopniu spełniłoby wymagania stawiane współczesnemu systemowi katastralnemu.

Słowa kluczowe: katastralne scalenia gruntów, scalenia i wymiany gruntów, modernizacja EGiB, kataster nieruchomości

Abstract

The modern trend of cadaster development in Poland is to create the Integrated Properties Information System (IPIS), a system for communicate with each included public registers.

The basis of this system is the land and buildings register, which for the proper functioning needs to meet the conditions laid down in the law of geodetic and cartographic and also needs to provide reference data to other systems.

Currently, the basic geodetic procedures – regulations having a direct impact on improving the quality of cadastral data in a comprehensive way is the modernization of the cadaster and land consolidation. The two above-mentioned geodetic procedures – regulations are decidedly different, they share only a common effect which is modernized cadaster, which is the operating condition of IPIS.

The aim of the study is to demonstrate the superiority of cadastral effects of land consolidation on the effects of cadaster modernization, and to prove that the introduction of new cadastral administrative procedures named the “cadastral land consolidation” may be an alternative to the process of cadaster modernization towards to create a full value cadaster in Poland, especially in regard to rural communities.

The scope of research, as a case study includes the Sękowa village in the municipality of Sękowa in the Gorlice district, which is characterized by a large defect in the range of the spatial structure of rural areas. Cadastral data quality of this object as a legacy of the former Austrian cadaster is so bad that improving it in the process of cadaster modernization only marginally satisfied the requirements of the modern cadastral system.

Keywords: *cadastral land consolidation, land consolidation, land and building register modernization, cadaster*

WSTĘP

Współczesnym trendem rozwojowym systemu katastralnego w Polsce jest jego przekształcenie w kataster wielozadaniowy. Kataster ten realizować ma kwestie fiskalne, prawne, gospodarowanie nieruchomościami, zagospodarowanie przestrzenne, zarządzanie środowiskiem oraz kwestie społeczne (Wilkowski W. i inni 2006). Z katastrem wielozadaniowym związany jest paradygmat administrowania gruntami jako związek komponentów tworzących politykę przestrzenną, pomocny dla zrównoważonego rozwoju. Za komponenty gospodarki przestrzennej uznaje się politykę przestrzenną, infrastrukturę informacji przestrzennej oraz gospodarowanie nieruchomościami.

Obecnie najistotniejszym trendem rozwojowym katastru w Polsce jest stworzenie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN). Celem prowadzenia ZSIN jest usprawnienie funkcjonowania systemu informacyjnego państwa dotyczącego nieruchomości, przez tworzenie rozwiązań umożliwiających zapewnienie spójności i aktualności danych dotyczących nieruchomości, zawartych w wymienionych powyżej rejestrach publicznych, automatyzację procesów ich aktualizacji, a także jak najszersze wykorzystanie informacji zgromadzonych w tych rejestrach do celów publicznych, oraz uwzględniając stan informatyzacji tych rejestrów (Rozp. 2013).

Głównym celem Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach jest umożliwienie wzajemnej komunikacji włączonych do tego systemu rejestrów publicznych. Komunikacja ta ma za zadanie przekazywanie w postaci elektronicznej standardowych dokumentów, zawiadomień o ewentualnych zmianach danych znajdujących się w poszczególnych rejestrach mających wpływ na inne rejestry. Kolejnym głównym celem jest prowadzenie centralnego repozytorium kopii danych ewidencji gruntów. (Radzio W., 2012)

Rejestry publiczne zawierające dane o nieruchomościach, a w głównej mierze ewidencja gruntów i budynków i system ksiąg wieczystych stanowią podstawowe ogniwa informacyjnej infrastruktury w Polsce w tym ZSIN. Księgi wieczyste określają stan prawny nieruchomości i mają zapewnić bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami (Ustawa 1982), natomiast informacje znajdujące się w ewidencji gruntów i budynków tworzą podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych (Ustawa 1989).

Wciąż aktualnym i nadal dużym problemem jest brak spójności danych pomiędzy wyżej wymienionymi rejestrami, a także brak zgodności danych ewidencji gruntów i budynków oraz księgi wieczystej z rejestrami takimi jak państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju, krajowy re-

jestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Trzonem ZSIN jest ewidencja gruntów i budynków, której warunkiem prawidłowego funkcjonowania jest spełnianie określonych w art. 21 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne celów oraz dostarczać danych referencyjnych do innych systemów. (Felcenloben D., 2009).

Chcąc spełnić te wymagania, dane ewidencyjne wykazane w ewidencji gruntów i budynków muszą być w pełni kompletne w ramach ustalonego w przepisach prawa katalogu, zgodne z dokumentami źródłowymi, uzyskane w zgodzie z ustalonymi standardami technicznymi i wymogami określonymi prawem, aktualne, wiarygodne, spójne i jednorodne oraz zgodne ze standardami technicznymi w zakresie: identyfikatorów obiektów, kryteriów dokładnościowych, źródła danych, wartości atrybutów, poprawności topologicznej (Felcenloben D., 2009).

Obecnie podstawowymi procedurami geodezyjno – prawnymi mającymi bezpośredni wpływ na poprawę jakości danych katastralnych w sposób kompleksowy są modernizacja ewidencji gruntów i budynków oraz scalenia i wymiany gruntów.

Modernizacja ewidencji gruntów i budynków to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia oraz modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu (Rozp. 2013).

Natomiast scalenia i wymiany gruntów są zgodnie z Ustawą (Ustawa 1982) nakierowane na tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych oraz racjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów, uporządkowanie sieci dróg transportu rolnego poprzez wytyczenie i urządzenie funkcjonalnej sieci dróg dojazdowych do gruntów rolnych i leśnych oraz dojazdów do zabudowań gospodarczych, wykonanie zadań wpływających na regulację stosunków wodnych na obszarze objętym scaleniem, ograniczenie procesów erozyjnych oraz poprawa walorów estetycznych krajobrazu rolniczego. Zakres działania obejmuje opracowanie projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno – prawnej), jak również wykonanie zagospodarowania poscaleniowego – obejmującego budowę i przebudowę dróg transportu rolnego, korektę przebiegu i poprawę parametrów technicznych rowów melioracyjnych, rekultywację gruntów oraz realizację innych zabiegów wynikających z projektu scalenia, umożliwiających gospodarowanie na danym terenie. Oprócz efektów scalenia gruntów zdefiniowanych w ustawie, w wyniku tego postępowania geodezyjno – prawnego następuję kompleksowa modernizacja ewidencji gruntów i budynków.

Końcowym efektem scalenia gruntów jest odnowienie operatu ewidencji gruntów na podstawie danych z bezpośredniego pomiaru w terenie. W ramach prac scaleniowych ustala się na gruncie granice niezmienników terenowych. Zaprojektowane nowe granice stabilizuje się w sposób trwały. W wyniku scalenia gruntów powstaje nowa mapa numeryczna.

Scalenie gruntów jest także doskonałym narzędziem regulacji stanów prawnych gruntów zajętych pod drogi publiczne, gdyż decyzją scaleniową drogi przechodzą na własność gminy. Powstała w ramach prac scaleniowych dokumentacja geodezyjna – projekt scalenia gruntów zatwierdzony ostateczną decyzją starosty, stanowi podstawę wprowadzenia zmian do ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości). Scalenie gruntów jest postępowaniem geodezyjno-prawnym, w którym niezbędne jest zbadanie stanu prawnego nieruchomości nim objętych, dlatego że jest to proces umożliwiający uporządkowanie i doprowadzenie do wzajemnej zgodności stanu prawnego i ewidencyjnego ze stanem faktycznym na gruncie, a tym samym synchronizację dokumentacji katastralnej z księgami wieczystymi. Jest to zagadnienie niezwykle ważne, dlatego że w wyniku scalenia gruntów powstaje nowa mapa numeryczna, która zmienia identyfikatory działek, oraz stosowna dokumentacja geodezyjno-prawna, która niezbędna jest do ujawnienia nowego stanu w księgach wieczystych.

Te dwa wymienione powyżej postępowania geodezyjno – prawne, są zdecydowanie różne, łączy je jedynie wspólny efekt jakim jest zmodernizowana ewidencja gruntów i budynków.

W procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków nie uwzględniono działań w zakresie szeroko rozumianej poprawy struktury przestrzennej gruntów. Procedury modernizacyjne wydają się słuszne jedynie dla obszaru objętego wpływem katastru pruskiego. Na ziemiach objętych oddziaływaniem katastru austro-węgierskiego (w tym województwa małopolskiego) i byłego zaboru rosyjskiego (gdzie praktycznie kataster nie istniał) powinno się rozważyć możliwość wprowadzenia i zastosowania nowych postępowań geodezyjno – prawnych (administracyjnych postępowań katastralnych), łączących w sobie aspekty modernizacji EGIB i klasycznych scaleń i wymian gruntów – określonych mianem katastralnych scaleń gruntów.

Pod pojęciem katastralnego scalenia gruntów należy rozumieć postępowanie geodezyjno – prawne, które w odróżnieniu od scaleń klasycznych, w głównej mierze ma wpłynąć na poprawę jakości danych katastralnych. Może ono stanowić narzędzie rozwoju obszarów wiejskich, w tym poprawy warunków pracy, gospodarowania i życia ich mieszkańców. Głównym celem tego postępowania powinno być doprowadzenie zgodności stanu faktycznego na gruncie ze stanem ewidencyjnym (katastralnym) i prawnym ujawnionym w księgach wieczystych i innych dokumentach określających stan prawny nieruchomości. Definicja „katastralnych scaleń gruntów” w odróżnieniu od znanych procedur modernizacji ewidencji gruntów i budynków, dopuszcza przekształcenia układu geometrycz-

nego działek przy zachowaniu ekwiwalentności, co do ich powierzchni (lub wartości). Tak, więc celem głównym proponowanej procedury jest poprawa jakości danych EGiB, której fizycznym wyznacznikiem na gruncie byłyby lokalne zmiany układów działek w ramach kompleksów (lub podkompleksów) scaleniowych za zgodą zainteresowanych stron. Podstawową zaletą takiej procedury jest ustalenie stanu prawnego gruntów w krótkim czasie i przy stosunkowo małych kosztach.

Celem pracy jest wykazanie, że wprowadzenie nowych administracyjnych postępowań katastralnych pod nazwą katastralnych scaleń gruntów może stanowić alternatywę dla procesu modernizacji EGiB w kierunku tworzenia pełnowartościowego katastru nieruchomości w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do gmin wiejskich.

ISTOTA PROCESU SCALANIA I WYMIANY GRUNTÓW

Podstawowym narzędziem umożliwiającym kompleksowe zmiany przestrzeni rolniczej jest scalenie gruntów (realizowane zgodnie z Ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów – jednolity tekst Dz.U. 2014 poz. 700), które wraz z inwestycjami realizowanymi w ramach zagospodarowania poscaleniowego może, oprócz poprawy warunków gospodarowania istniejących na danym obszarze gospodarstw, dać znaczący impuls do rozwoju danej wsi oraz spowodować poprawę jakości życia jej mieszkańców. Zakres działania obejmuje opracowanie projektu scalenia (dokumentacji geodezyjno – prawnej), jak również wykonanie zagospodarowania poscaleniowego – obejmującego budowę i przebudowę dróg transportu rolnego, korektę przebiegu i poprawę parametrów technicznych rowów melioracyjnych, rekultywację gruntów oraz realizację innych zabiegów wynikających z projektu scalenia, umożliwiających gospodarowanie na danym terenie.

Postępowanie scaleniowe przeprowadza starosta, jako zadanie z zakresu administracji rządowej ze środków budżetu państwa z przeważającym udziałem finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Organem wyższego stopnia w rozumieniu KPA z tego zakresu jest wojewoda. Prace scaleniowo-wymienne koordynuje i wykonuje samorząd województwa przy pomocy wojewódzkich biur geodezji i terenów rolnych.

Wyróżniamy dwa rodzaje scaleń: wszczynane na wniosek i z urzędu. Wszczęcie postępowania scaleniowego, zgodnie z ustawą o scalaniu i wymianie gruntów może nastąpić na wniosek większości (ponad 50 %) właścicieli gospodarstw rolnych (gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha), położonych na projektowanym obszarze scalenia lub na wniosek właścicieli gruntów, których łączny obszar przekracza połowę powierzchni projektowanego obszaru scalenia (bez względu na łączną powierzchnię posiadanych gruntów).

Natomiast scalenia wszczynane z urzędu (po uzyskaniu opinii rady sołectkiej i działających na terenie danej wsi społeczno – zawodowych organizacji rolników) tzw. scalenia infrastrukturalne (wokół autostradowe) wykonywane są na obszarze, na którym wskutek działalności przemysłowej, np. przebiegu istniejących lub budowanych dróg publicznych (w szczególności autostrad), kolei, rurociągów naziemnych oraz zbiorników wodnych lub urządzeń melioracji wodnych, ukształtowanie rozłogów gruntów zostało lub zostanie znacznie pogorszone. Celem takiego scalenia jest zlikwidowanie lub zminimalizowanie niekorzystnego oddziaływania inwestycji na przestrzeń wiejską. Ma ono uporządkować obszar w jej bezpośrednim sąsiedztwie i przywrócić ład rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Koszty prac scaleniovych i zagospodarowania poscaleniowego pokrywa inwestor, w przypadku scaleń wokół autostradowych – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Wszczęcie postępowania scaleniovego następuje w drodze postanowienia starosty, które odczytuje się na zebraniu uczestników scalenia, zwołanym przez starostę, a ponadto wywiesza się je na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie położone są grunty objęte scaleniem oraz tablicach ogłoszeń we wsiach, których grunty tworzą obszar scalenia. Jeżeli liczba uczestników scalenia przekracza 10 osób, postępowanie scaleniove prowadzi się z udziałem rady uczestników scalenia w składzie 3 – 12 osób, jako społecznego organu doradczego, wybieranego i odwoływanego przez uczestników scalenia z każdej wsi objętej scaleniem. Początkiem prac technicznych jest ustalenie i pomiar granic zewnętrznych opracowania oraz niezmiennych elementów projektu (granic pozostawianych w starym stanie: dróg, potoków, skarp, rowów, działek zabudowanych, itp.). Grunty objęte scaleniem szacuje oraz opracowuje projekt scalenia upoważniony przez starostę geodeta projektant scalenia, przy udziale powołanej przez starostę komisji pełniącej funkcje doradcze. Uczestnicy scalenia w drodze uchwały, określają zasady szacunku porównawczego gruntów. Opracowana zostaje mapa szacunku porównawczego oraz rejestr gruntów przed scaleniem. Wyniki oszacowania przedstawiane są uczestnikom scalenia przy jednoczesnym zebraniu życzeń, co do przyszłej lokalizacji ich gruntów. Szacunek gruntów zatwierdzany jest przez uczestników w formie uchwały.

Uczestnicy scalenia otrzymują grunty o równej wartości szacunkowej w zamian za dotychczas posiadane. Jeśli wydzielenie gruntów o równej wartości szacunkowej jest technicznie niemożliwe lub gospodarczo nieuzasadnione, wydziela się grunty, których różnica wartości w stosunku do stanu przed scaleniem nie przekracza 3%. Przy zachowaniu wartości gruntów sprzed scalenia, bez zgody uczestnika scalenia, różnica powierzchni wydzielonych mu gruntów w stosunku do powierzchni gruntów objętych scaleniem nie może przekraczać 20% powierzchni gruntów objętych scaleniem lub 10% dotychczas posiadanych gruntów o szczególnie wysokiej przydatności rolniczej lub gruntów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze.

cze. Zmiana granic nieruchomości zabudowanej może być dokonana w scaleniu pod warunkiem, że nie pogorszy to warunków korzystania z tej nieruchomości, w szczególności dostępu do budynków. Za grunty stanowiące współwłasność można, za zgodą współwłaścicieli, wydzielić odrębne dla każdego z nich grunty odpowiadające wartości udziałów we współwłasności. Jeżeli służebności gruntowe obciążające grunty objęte scaleniem lub wymianą utraciły dla nieruchomości władnącej wszelkie znaczenie, znosi się je bez odszkodowania. Stan własności oraz posiadania gruntów, powierzchnię użytków i klasy gruntów określa się według danych z ewidencji gruntów.

Projekt scalenia wyznacza się na gruncie i okazuje uczestnikom scalenia, którzy w terminie 14 dni od dnia okazania projektu scalenia gruntów, mogą zgłaszać na piśmie staroście zastrzeżenia do tego projektu. Zastrzeżenia do projektu scalenia rozpatruje starosta przy udziale komisji, a każdorazowe zmiany wprowadzone do projektu scalenia po jego wyznaczeniu na gruncie i okazaniu uczestnikom scalenia wymagają ponownego wyznaczenia na gruncie i okazania zainteresowanym uczestnikom scalenia. Projekt scalenia gruntów może być zatwierdzony, jeżeli po jego okazaniu, większość uczestników scalenia nie zgłosiła do niego zastrzeżeń. Projekt scalenia gruntów zatwierdza starosta w drodze decyzji, którą podaje się do wiadomości przez jej odczytanie na zebraniu uczestników scalenia, a ponadto przez jej wywieszenie na okres 14 dni w lokalach urzędów gmin, na których terenie są położone scalane grunty oraz na tablicach ogłoszeń we wsiach wchodzących w obszar scalenia. Decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów stanowi podstawę do wprowadzenia uczestników scalenia w posiadanie nowo wydzielonych im gruntów, oraz tytuł do ujawnienia stanu prawnego w księgach wieczystych. Wprowadzenie uczestników scalenia w posiadanie wydzielonych gruntów następuje na zebraniu uczestników, zwołanych przez starostę. Za datę objęcia w posiadanie przez uczestników scalenia nowo wydzielonych gruntów uważa się termin zebrania. Termin ten jest skuteczny także w stosunku do uczestników scalenia niebiorących udziału w zebraniu. O terminach zebrań uczestników scalenia zawiadamia starosta poprzez obwieszczenie, lub w inny, zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, sposób publicznego ogłaszania.

Po uprawomocnieniu się decyzji scaleniowej następuje aktualizacja ewidencji gruntów i budynków, wprowadzenie zmian do ksiąg wieczystych i wykonanie prac związanych z zagospodarowaniem poscaleniowym.

ISTOTA MODERNIZACJI EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków, modernizacja ewidencji gruntów i budynków to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu uzu-

pełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia oraz modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu (Rozp. 2013).

Do głównych celów modernizacji EGIB zaliczyć należy założenie komputerowych baz danych ewidencji budynków i lokali, przekształcenie do postaci cyfrowej, zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa i standardami technicznymi, istniejących geometrycznych zbiorów danych ewidencyjnych oraz uzupełnienie zbiorów tej ewidencji o brakujące dane (w szczególności dotyczące budynków i lokali), uzupełnienie i ujednoczenie zakresu informacyjnego ewidencji i dostosowanie go do obowiązujących przepisów, poprawa funkcjonowania informatycznego systemu obsługującego bazę danych ewidencyjnych, czy też aktualizacja użytków gruntowych, bądź opracowanie w układzie 2000 wektorowej mapy ewidencji gruntów (Rozp. 2013).

Najczęściej modernizacja ma na celu przekształcenie danych ewidencyjnych w taki sposób, aby podnieść ich dokładność i wyeliminować błędy powstałe przy zakładaniu ewidencji gruntów. Dotyczy to głównie błędów położenia punktów granicznych, które eliminowane są po przez różne operacje matematyczne na podstawie odnalezionych punktów osnowy w oparciu, o które punkty graniczne zostały pomierzone. Drugim aspektem są powierzchnie działek, które w części opisowej często mają jeszcze postać danych obliczonych metodami graficznymi, stąd duże różnice pomiędzy częścią opisową a graficzną.

Zarządzenie przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych należy do zadań starosty, który podaje do publicznej wiadomości informację o rozpoczęciu prac geodezyjnych oraz informuje o trybie postępowania związanego z modernizacją ewidencji gruntów i budynków. Informacje te podlegają wywieszeniu na okres 14 dni na tablicy ogłoszeń w siedzibie starostwa powiatowego. Natomiast projekt operatu opisowo-kartograficznego podlega, na okres 15 dni roboczych, wyłożeniu do wglądu osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w siedzibie starostwa powiatowego, o czym informuje starosta poprzez wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń w siedzibie starostwa powiatowego i właściwego urzędu gminy, na co najmniej 14 dni przed dniem wyłożenia, oraz ogłoszenia jej w prasie o zasięgu krajowym.

Każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane ujawnione w projekcie operatu opisowo-kartograficznego, może w okresie wyłożenia projektu do wglądu zgłaszać uwagi do tych danych. Upoważniony pracownik starostwa powiatowego, posiadający uprawnienia, przy udziale wykonawcy prac geodezyjnych, związanych z opracowaniem projektu operatu ewidencyjnego, rozstrzyga o przyjęciu lub odrzuceniu uwag zgłoszonych do tego projektu, po czym informuje zgłaszającego uwagi o sposobie rozpatrzenia uwag oraz sporządza wzmiankę o treści zgłoszonych uwag i sposobie ich rozpatrzenia w protokole. Po

upływie terminu, projekt operatu opisowo-kartograficznego staje się operatem ewidencji gruntów i budynków. Informację o tym starosta ogłasza w dzienniku urzędowym województwa. Każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków ujawnione w operacie opisowo-kartograficznym, może w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa informacji, zgłaszać zarzuty do tych danych. O uwzględnieniu lub odrzuceniu tych zarzutów starosta rozstrzyga w drodze decyzji. Jednakże zarzuty zgłoszone po terminie traktuje się jak wnioski o zmianę danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Modernizacja ewidencji może być wykonywana etapami dostosowanymi do wysokości dostępnych na ten cel środków finansowych oraz priorytetów wynikających z potrzeb państwa, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz obywateli. Etapy modernizacji określa się w projekcie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, który sporządza starosta dla całej jednostki ewidencyjnej lub jej części i który opiniuje Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.

Przy prowadzeniu modernizacji ewidencji gruntów obowiązują przepisy dotyczące zakładania ewidencji gruntów i budynków (Rozp. 2013).

CZYNNIKI CHARAKTERYZUJĄCE STRUKTURĘ PRZESTRZENNĄ GRUNTÓW, MAJĄCE WPLYW NA JAKOŚĆ DANYCH KATASTRALNYCH – STUDIUM PRZYPADKU

Badania właściwe przeprowadzono w zakresie czynników negatywnych charakteryzujących strukturę przestrzenną gruntów, które nie mogą zostać wyeliminowane przy modernizacji EGIB lecz w wyniku przeprowadzenia scalenia gruntów.

Do takich czynników należy przede wszystkim rozdrobnienie gruntów, które likwidowane lub zmniejszane jest w procesie scalenia gruntów i w tym postępowaniu nie stanowi żadnych ograniczeń w kontekście poprawy jakości danych katastralnych.

Zakres badań, jako studium przypadku obejmuje wieś Sękową w gminie Sękowa w powiecie gorlickim, którą cechują duże wadliwości w zakresie struktury przestrzennej obszarów wiejskich, a jakość danych katastralnych tego obiektu jako spuścizna byłego katastru austriackiego jest na tyle zła, że poprawienie jej w procesie modernizacji tylko w niewielkim stopniu spełniłoby wymagania stawiane współczesnemu systemowi katastralnemu.

Badania szczegółowe przeprowadzono w zakresie analizy rozdrobnienia gruntów wynikającego z danych EGIB w kontekście jego porównania

z faktycznym rozdrobieniem w terenie. Analizie struktury ilościowej i obszarowej poddano grunty osób fizycznych, z rozróżnieniem na właścicieli i władających gruntami powyżej 1 ha, wchodzącymi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych (podgrupa rej. 7.1) oraz właścicieli i władających gruntami poniżej 1 ha, nie wchodzącymi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych (podgrupa rej. 7.2).

Łączna powierzchnia gruntów osób fizycznych w analizowanym obiekcie wynosi 881.33 ha, składa się na to 5863 działek ewidencyjnych przyporządkowanych w 961 pozycjach rejestrowych. Średnia powierzchnia pozycji rejestrowej w grupie osób fizycznych (łącznie podgrupa 7.1 i 7.2) wynosi 0.92 ha, średnia wielkość działki w pozycji rejestrowej – 0.15 ha, a średnia ilość działek wynosi 6.1.



Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Rycina 1. Przykład granic pomiędzy sąsiadującymi działkami należącymi do tych samych jednostek rejestrowych.

Figure 1. An example of the borders between neighboring plots belong to the same units register.

Średnia powierzchnia działki w grupie właścicieli niewchodzących w skład gospodarstw rolnych wynosi 0.13 ha, a średnia wielkość pozycji rejestrowej

0.25 ha, przy ogólnej ilości działek w liczbie 1269 i pozycji rejestrowych 655. Rozdrobnienie gruntów właścicieli wchodzących w skład gospodarstw rolnych (powyżej 1 ha) przedstawia się następująco. Średnia powierzchnia działki wynosi 0,16 ha, a średnia wielkość pozycje rejestrowej 2,34 ha. O dużym rozdrobnieniu gruntów świadczą także średnie ilości działek w jednostkach rejestrowych. Wielkości te wzrastają generalnie wraz ze wzrastającym przedziałem obszarowym. Największa średnia ilość działek jest w gospodarstwach w przedziałach obszarowych 3 – 4.99 ha (23.1). Niemniej jednak w pozostałych przedziałach obszarowych, zważywszy na ogólne ilości działek, ich średnie ilości w gospodarstwie nie pozwalają ocenić rozdrobnienia pozytywnie.

Tabela 1. Porównanie rozdrobnienia wg EGiB i faktycznego stanu w terenie dla gruntów właścicieli indywidualnych.

Table 1. The comparison of land fragmentation based on cadastral data and the actual state for individual land owners.

Przedziały obszarowe gruntów osób fizycznych	Parametry według	Ewidencja gruntów i budynków	Stan faktyczny
0-0,99ha	Ilość. poz. rej.	655	
	Ilość działek	1269	797
	Powierzchnia (ha)	165.27	
	Średnia ilość działek w Jedn. Rej.	1.9	1.2
	Średnia pow. działek (ha)	0.13	0.21
	Średnia pow. Jedn. Rej. (ha)	0.25	
1-1,99ha	Ilość. poz. rej.	178	
	Ilość działek	2356	1277
	Powierzchnia (ha)	330.28	
	Średnia ilość działek w Jedn. Rej.	13.2	7.2
	Średnia pow. działek (ha)	0.14	0.26
	Średnia pow. Jedn. Rej. (ha)	1.86	
2-2,99ha	Ilość. poz. rej.	75	
	Ilość działek	1074	450
	Powierzchnia (ha)	171.93	
	Średnia ilość działek w Jedn. Rej.	14.3	6.0
	Średnia pow. działek (ha)	0.16	0.38
	Średnia pow. Jedn. Rej. (ha)	2.29	

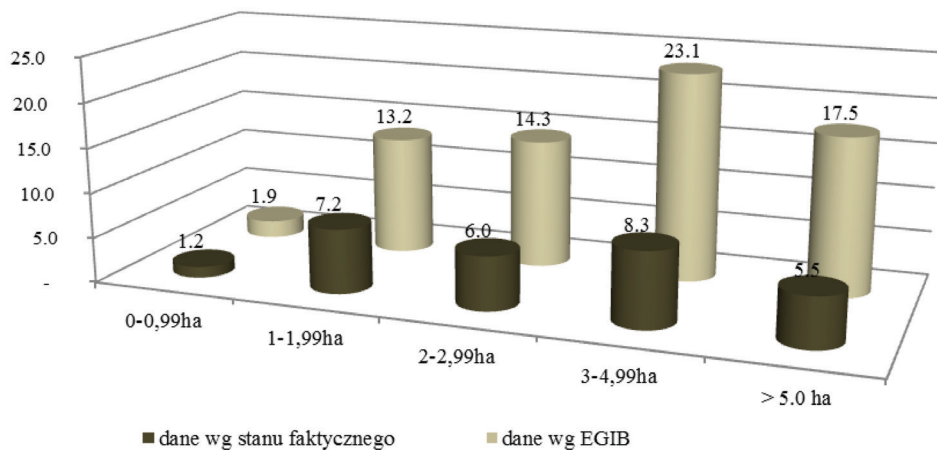
Przedziały obszarowe gruntów osób fizycznych	Parametry według	Ewidencja gruntów i budynków	Stan faktyczny
3-4,99ha	Ilość. poz. rej.	42	
	Ilość działek	971	350
	Powierzchnia (ha)	155.45	
	Średnia ilość działek w Jedn. Rej.	23.1	8.3
	Średnia pow. działek (ha)	0.16	0.44
	Średnia pow. Jedn. Rej. (ha)	3.70	
> 5.0 ha	Ilość. poz. rej.	11	
	Ilość działek	193	61
	Powierzchnia (ha)	58.40	
	Średnia ilość działek w Jedn. Rej.	17.5	5.5
	Średnia pow. działek (ha)	0.30	0.96
	Średnia pow. Jedn. Rej. (ha)	5.31	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z EGiB.

Source: Own study based on cadastral data.

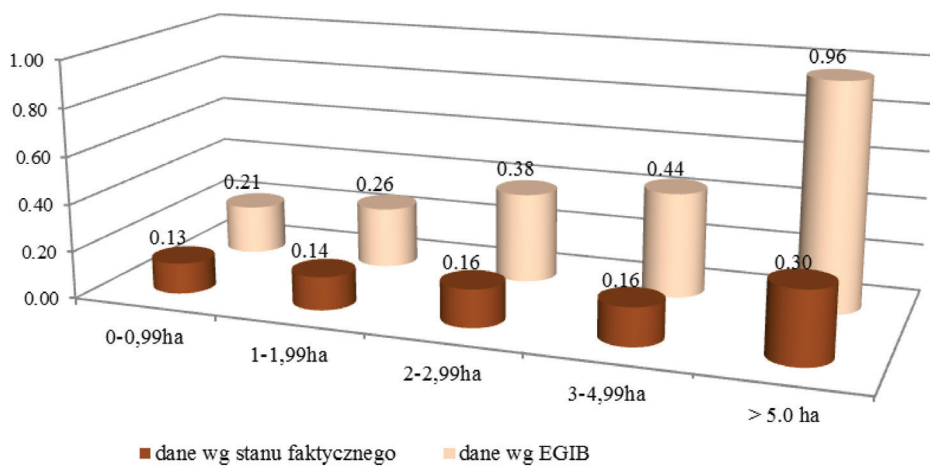
Dla poszczególnych przedziałów wielkościowych wszystkich jednostek rejestrowych właścicieli fizycznych w tabeli 1 zestawiono następujące dane: ilość jednostek rejestrowych, ich łączną powierzchnię oraz średnią wielkość jednostki rejestrowej. Następnie obliczono ogólną ilość działek w poszczególnych przedziałach obszarowych oraz ilość działek w jednostce rejestrowej wg danych z ewidencji gruntów i budynków oraz w wyniku weryfikacji występowania sąsiadujących ze sobą działek należących do tej samej jednostki rejestrowej. Istotą tego problemu przedstawia rycina 1, na której kolorem czerwonym zaznaczone są granice sąsiadujących ze sobą działek należących do tych samych jednostek rejestrowych oraz rycina 4 obrazująca zjawisko przestrzennego rozmieszczenia gruntów wybranych jednostek rejestrowych gdzie zauważalne jest faktyczne rozdrobnienie gruntów.

Analiza pokazała zaskakujące wyniki. Okazało się, że w terenie faktyczne rozdrobnienie gruntów analizowanych jednostek rejestrowych wygląda zupełnie inaczej niż świadczą o tym dane z ewidencji gruntów. Działki ewidencyjne połączone są w tzw. działki gospodarcze – kompleksy, przez co ich faktyczne ilości w pozycjach rejestrowych są o wiele mniejsze, co przedstawiają dane tabeli 1, a wewnętrzne granice są zbędne i nie są w terenie zauważalne. Badania pokazały, że w każdym przedziale wielkościowym jednostek rejestrowych, zarówno średnia powierzchnia działki oraz średnia ilość działek w jednostce rejestrowej przyjmują wartości świadczące o wiele mniejszym faktycznym rozdrobnieniu gruntów, co szczegółowo przedstawiają ryciny 2 i 3.



Rycina 2. Porównanie średniej ilości działek w jednostkach rejestrowych.

Figure 2. The comparison of average plots number in register units.



Rycina 3. Porównanie średniej powierzchni działek.

Figure 3. The comparison of average plots surface.

Kolejnym czynnikiem charakteryzującym strukturę przestrzenną gruntów jest stopień natężenia obszarów pozbawionych połączenia z siecią drogową. Poprawa stopnia dostępności do dróg nie jest realizowana w procesie modernizacji EGIB a jedynie w scaleniu gruntów i to w sposób kompleksowy, bo na obszarze

całej wsi. Zakłada się, że żadna posceniowa działka nie może pozbawiona być dostępu do drogi o charakterze publicznym.



Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Rycina. 4. Przykład przestrzennego rozmieszczenia gruntów jednostek rejestrowych obrazujący faktyczne rozdrobnienie gruntów.

Figure 4. An example of the spatial arrangement of land units registered showing the actual land fragmentation.

We wsi Sękowa, problem dostępu do drogi publicznej jest bardzo znaczący. Badania wykazały, że aż 75% działek ewidencyjnych nie posiada prawnego dostępu do dróg (Rycina 5). Dostęp do wielu działek realizowany jest często drogami będącymi we współwłasnościach często o nieuregulowanym stanie prawnym, co stanowi zasadniczy problem przy planowaniu jakichkolwiek działań inwestycyjnych dotyczących tych dróg.

Eliminacja zjawiska braku dostępu do drogi o charakterze publicznym jest więc determinantą wieloaspektowego rozwoju każdej miejscowości.



Źródło: Opracowanie własne.
Source: Own study.

Rycina. 5. Przykład obszaru o wysokim natężeniu zjawiska braku dostępności działek do sieci drogowej we wsi Sękowa gmina Sękowa

Figure 5. An example of an area of high intensity phenomenon of the lack of access of plots to the road network in Sękowa village in Sękowa commune.

PORÓWNANIE POSZCZEGÓLNYCH EFEKTÓW W PRACACH SCALENIOWYCH I MODERNIZACJI EGIB

Przeprowadzone badania nad efektami zarówno prac scaleńowych jak i modernizacji ewidencji gruntów i budynków pozwoliły zestawić korzyści wynikające z przeprowadzenia tych prac w kontekście poprawy jakości danych katastralnych. Szczegółową charakterystykę porównywanych czynników zawiera tabela 2.

Analiza porównawcza wykazała, że w wyniku przeprowadzenia scalenia gruntów uzyskiwane są efekty nie tylko związane z poprawą funkcjonowania gospodarstw ale także z poprawą jakości danych katastralnych. Ich zakres zdecydowanie przewyższa możliwe efekty w tym aspekcie w porównaniu do modernizacji ewidencji gruntów i budynków, która także nie przewiduje żadnych działań z zakresu poprawy warunków gospodarowania.

Realizacja katastralnych scaleń gruntów będzie prowadziła więc do zdecydowanej poprawy jakości danych katastralnych przy równoczesnym realizowaniu podstawowych zadań stawianych klasycznym scaleniom gruntów. Ocena efektywności przeprowadzona została wieloaspektowo, w kontekście proceduralno – administracyjnym, udziału właścicieli gruntów i ich wpływu na projekt, regulacji prawnych, etapów technicznych oraz realizacji celów umożliwiających rozwój danej wsi.

Tabela 2. Porównanie realizacji efektów prac scaleniovych i modernizacji EGIB
Table 2. The comparison of the effects of implementation of the land consolidation works and cadaster modernization.

Czynnik	Kompleksowe prace scaleniove	Kompleksowa modernizacja egib
rozpoczęcie procedury	na wniosek/z urzędu	z urzędu
obszar opracowania	z reguły cała wieś lub jej części	cała wieś
wszczęcie postępowania	postanowienie starosty	zarządzenie starosty
szacunek porównawczy gruntów	tak	nie
udział społeczności lokalnej	tak (rada uczestników scalenia, komisja doradcza)	brak
życzenia do projektu	niezbędne (podstawa projektu)	brak
zmiana granic nieruchomości zabudowanych	możliwa w projekcie	niemożliwe
określenie przebiegu granic	przyjęcie granic prawnych, ustalenie granic niezmiennych, granicy zewnętrznej	przyjęcie granic prawnych, ustalenie granic
ustalenie granic	zawsze na gruncie	możliwe z ortofotomapy
podział współwłasności	możliwy w procedurze na wniosek współwłaścicieli	niemożliwe bez wcześniejszej procedury notarialnej
likwidacja służebności	możliwa w procedurze	niemożliwa
legalizacja nieformalnych wymian pomiędzy właścicielami	możliwa w procedurze	niemożliwa
okazanie projektu	wyznaczenie na gruncie i okazanie kameralne we wsi	okazanie kameralne w siedzibie starostwa
zastrzeżenia do projektu	tak	tak
rozpatrzenie zastrzeżeń	starosta, geodeta projektant, komisja doradcza spośród uczestników scalenia	geodeta – pracownik starostwa

Czynnik	Kompleksowe prace scale- niowe	Kompleksowa modernizacja egib
zatwierdzenie projektu	decyzja starosty	decyzja starosty (ogłoszenie w dzienniku urzędowym województwa)
decyzja o zatwierdzeniu projektu	podstawa zmian w egib i kw (z urzędu)	podstawa zmian w egib (brak zmian z urzędu w kw)
aktualizacja egib	tak	tak
wprowadzenie zmian w kw	tak	nie
kontrola gleboznawczej klasyfikacji gruntów	tak	tak
aktualizacja użytków	tak	tak
stabilizacja punktów granicznych	tak	nie
zmniejszenie ilości działek w JR	tak	nie
powiększenie średniej wielkości działek	tak	nie
likwidacja działek o nieregularnych kształtach	możliwa	niemożliwa
zapewnienie dostępu do drogi publicznej	możliwe	niemożliwe
powiększenie i pomniejszenie gospodarstw w procedurze	możliwe	niemożliwe
podział wspólnot gruntowych	możliwy	niemożliwy
wydzielenie gruntów na cele użyteczności publicznej bez wyłączenia	możliwe	niemożliwe
właściwe kształtowanie przestrzenne gruntów przewidywanych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele budownictwa	możliwe	niemożliwe

Źródło: Opracowanie własne
Source: Own study.

WNIOSKI

Poprawa jakości danych katastralnych jest efektem wspólnie realizowanych scaleń gruntów oraz modernizacji EGIB. Jakość danych katastralnych jest podstawą prawidłowego funkcjonowania katastru nieruchomości będącego trzonem Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Celem pracy było wykazanie przewagi katastralnych efektów scalenia gruntów nad efektami modernizacji oraz udowodnienie, że wprowadzenie nowych administracyjnych postępowań katastralnych pod nazwą katastralnych scaleń gruntów może stanowić alternatywę dla procesu modernizacji EGiB w kierunku utworzenia pełnowartościowego katastru nieruchomości w Polsce.

Wprowadzenie nowego postępowania geodezyjno – prawnego jakim może być katastralne scalenie gruntów będzie wymagało wprowadzenia zmian do aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych. W ustawie scaleniowej należy wprowadzić zmianę polegającą na dopisaniu do celu scaleń gruntów poprawy jakości danych katastralnych i umożliwienie finansowania tych prac z budżetu Państwa. Natomiast w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków, katastralne scalenia gruntów powinny zostać zdefiniowane jako narzędzie do poprawy jakości danych katastralnych.

Scalenia gruntów w szczególności w ujęciu katastralnym stanowią przyczynek do poprawy jakości danych będących podstawą prawidłowego funkcjonowania sprawnego i wydolnego systemu katastralnego, mającego wpływ na wiele dziedzin życia i gospodarki, są więc alternatywą dla procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

LITERATURA

Wilkowski, W., Budzyński, T., Sobolewska-Mikulska, K., Pułeczka, A.(2006). *Współczesne problemy katastru i gospodarki nieruchomościami*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.

Radzio W. 2012. *Ewidencja Gruntów i Budynków oraz Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach*.

Felcenloben D. 2009. *Kataster Nieruchomości rejestrem publicznym*. Wydawnictwo Gall, Katowice.

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz.U. z 2013 r. poz. 249)

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1551)

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scaleniu i wymianie gruntów (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 700 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. poz. 897)

Artykuł został sfinansowany w ramach BM 4366/KGRKiF/2015

dr inż. Jarosław Taszakowski, dr hab. inż. Jarosław Janus
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Katedra Geodezji Rolnej, Katastru i Fotogrametrii
ul. Balicka 253a, 30-149 Kraków
telefon: +48-12-662-45-25, e-mail: jaroslawtaszakowski@o2.pl

Dr inż. Monika Mika
Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie
Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji
Katedra Geodezji
ul. Balicka 253a, 30-149 Kraków
telefon: +48-12-662-45-15, e-mail: momika@ar.krakow.pl

Dr inż. Przemysław Leń
Katedra Geodezji i Geoinformatyki
Wyższa Szkoła Inżynieryjno-Ekonomiczna w Rzeszowie,
ul. Miłocińska 40,33-232 Rzeszów
telefon: +48-17-866-04-30, e-mail: plen@wsie.edu.pl

Wpłynęło: 10.03.2016

Akceptowano do druku: 21.04.2016