
KATASTER NIERUCHOMOŚCI NA TLE INFRASTRUKTURY INFORMACJI PRZESTRZENNEJ

Jerzy Gaździcki
Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej
Maj 2015

WSTĘP

- W wydanej ostatnio wspólnej publikacji FIG/World Bank *Fit-For-Purpose Land Administration* podkreśla się, że 75% mieszkańców Ziemi nie ma możliwości zapewnienia sobie praw do nieruchomości, ze względu na brak odpowiednich systemów katastralnych.
- Celem polepszenia tej sytuacji postuluje się projektowanie i wdrażanie systemów *dostosowanych do potrzeb (fit-for-purpose)*, zgodnie z podejściem umożliwiającym ich wieloetapowy rozwój, z tym, że już pierwszy etap powinien dawać konkretne rezultaty.
- Polska należy do państw rozwiniętych i dobrze funkcjonujących pod tym względem. Niemniej jednak, wiele jeszcze pozostaje do zrobienia, warto dyskutować o naszym *fit-for-purpose* podejściu uwzględniającym polskie i europejskie uwarunkowania oraz tendencje rozwojowe.

PODSTAWOWE POJĘCIA

Katastrem nieruchomości (Real Estate Cadastre) nazywa się w Polsce ewidencję gruntów i budynków podlegającą obecnie modernizacji.

Z katastrem nieruchomości powiązany jest **zintegrowany system informacji o nieruchomościach ZSIN (Integrated Real Estate Information System)**, który jest systemem teleinformatycznym umożliwiającym utrzymanie łączności, wymiany i spójności danych pomiędzy katastrem nieruchomości oraz innymi rejestrami i systemami publicznymi.

Kataster nieruchomości stanowi jeden z systemów **administracji gruntami (Land Administration)**.

ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ PAŃSTWA(1)

Zarządzanie przestrzenią państwa należy rozumieć jako całokształt polityk oraz zmierzających do ich wdrażania działań organów rządowych i samorządowych w zakresie gospodarowania zasobami przestrzeni z uwzględnieniem potrzeb i wymogów społecznych, gospodarczych i przyrodniczych. Zasoby te obejmują ziemię oraz powiązane z nią obiekty naturalne i antropogeniczne w tym nieruchomości, stanowiąc bogactwo narodowe, którego wartość może być pomnażana przez racjonalne zarządzanie.

Proponowany wyżej termin nawiązuje do angielskiego terminu **Land Governance** przyjętego przez Bank Światowy wspólnie z instytucjami ONZ dla holistycznego ujęcia i oceny rozwoju poszczególnych państw w tym zakresie.

ZARZĄDZANIE PRZESTRZENIĄ PAŃSTWA (2)

W podejściu Banku Światowego zwrócono uwagę przede wszystkim na następujące newralgiczne obszary, które mogą wymagać reform oraz pomocy międzynarodowej:

- Ramy prawne i instytucjonalne
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz opodatkowanie nieruchomości
- Zarządzanie własnością publiczną
- Dostępność informacji przestrzennej
- Rozstrzyganie sporów oraz zarządzanie konfliktami

W Polsce, państwie członkowskim UE, podejście holistyczne musi uwzględniać interdyscyplinarność, wielotematyczność, wieloresortowość oraz wielopodmiotowość informacji geoprzestrzennej w aspekcie lokalnym, regionalnym, państwowym i unijnym.

IIP W ZARZĄDZANIU PRZESTRZENIĄ PAŃSTWA

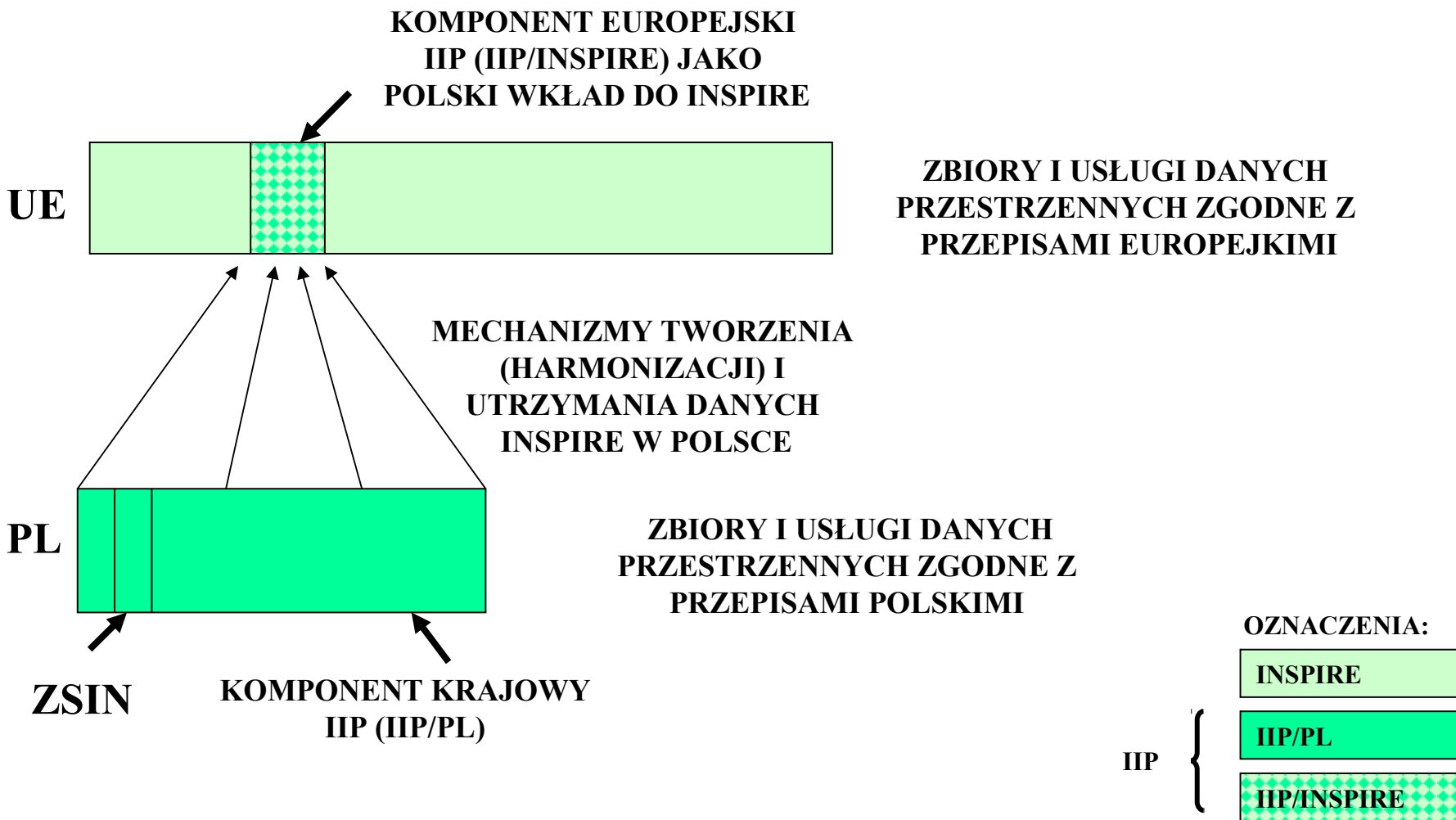
Współczesne zarządzanie przestrzenią realizowane jest przy użyciu odpowiedniej infrastruktury informacji przestrzennej. W Polsce na mocy ustawy stanowiącej transpozycję dyrektywy INSPIRE tworzona i rozbudowywana jest infrastruktura informacji przestrzennej (IIP), która obejmuje systemy i bazy danych informacji przestrzennej prowadzone zgodnie z odrębnymi przepisami przez odpowiednie organy i instytucje. Wyniki wdrażania dyrektywy INSPIRE potwierdzają słuszność przyjętych w niej zasad oraz celowość stosowania ich do całokształtu problematyki zarządzania przestrzenią, a więc przy szerokim rozumieniu zapisu w art.1 o przeznaczeniu infrastruktury *...dla celów polityk wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska oraz polityk lub działań mogących oddziaływać na środowisko.*

ROLA KATASTRU NIERUCHOMOŚCI W ZARZĄDZANIU PRZESTRZENIĄ PAŃSTWA

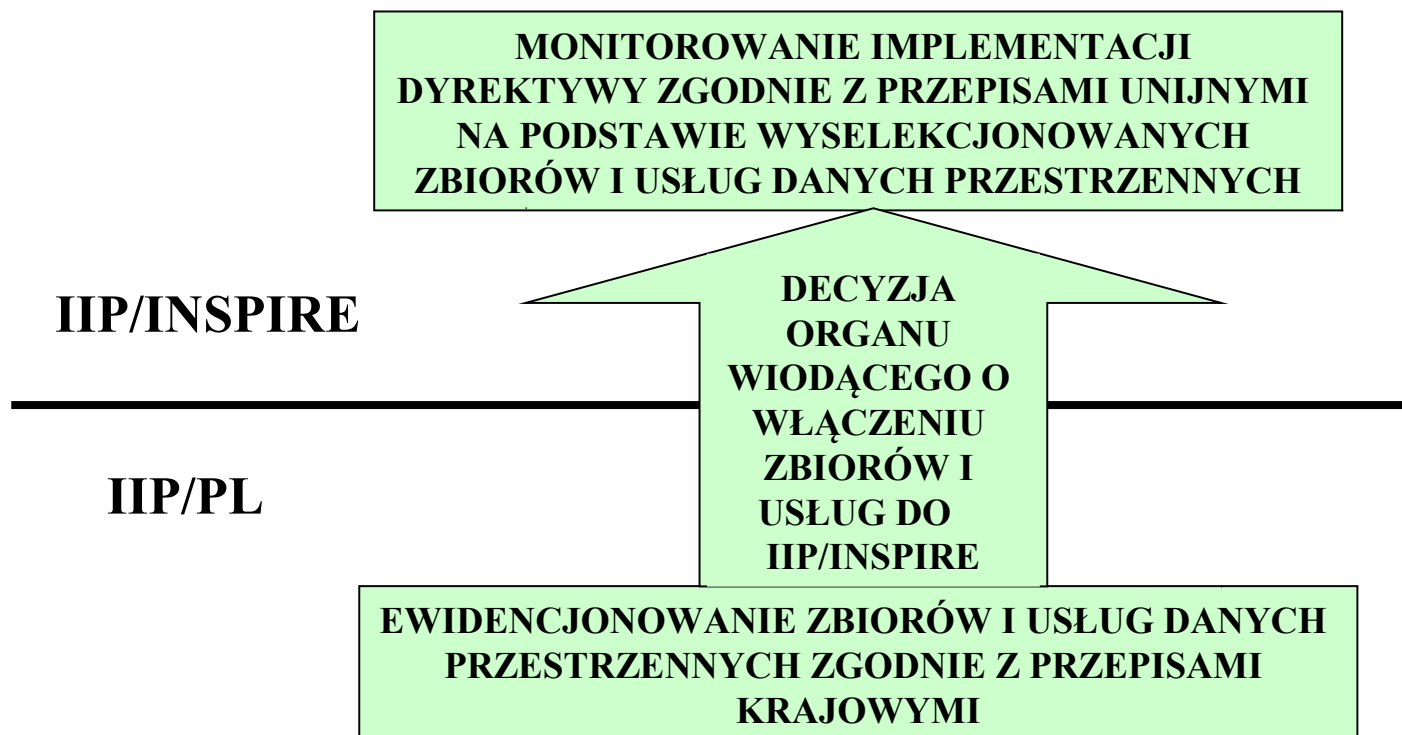
Jednym z systemów wchodzących w skład IIP i mających na celu zarządzanie przestrzenią państwa jest kataster nieruchomości, który w połączeniu z systemem ZSIN służy do:

- Udostępniania wiarygodnej informacji o nieruchomościach do różnorodnych celów publicznych i prywatnych wiążących się z użytkowaniem nieruchomości oraz rynkiem nieruchomości
- Zapewniania interoperacyjności systemów i rejestrów państwowych w zakresie informacji o nieruchomościach
- Wnoszenia wkładu do IIP polegającego na dostarczaniu szczegółowej informacji referencyjnej niezbędnej do tworzenia i funkcjonowania tematycznych baz danych zarówno na potrzeby krajowe (komponent IIP/PL) jak też europejskie (komponent IIP/INSPIRE)

ZSIN, IIP, INSPIRE



PRZYKŁAD RELACJI MIĘDZY KOMPONENTAMI IIP



KRYTERIA SELEKCJI: OKREŚLONE ART. 4 Z USTAWY O IIP (OBSZAR, POSTAĆ ELEKTRONICZNA, WŁASNOŚĆ, TEMATYKA), JAKOŚĆ UZASADNIAJĄCA PRZEZNACZENIE DO HARMONIZACJI ZAPEWNIAJĄCEJ SPEŁNIENIE PRZEPISÓW INSPIRE CO NAJMNIEJ DLA CZĘŚCI OBIEKTÓW

PODSTAWY KONCEPCYJNE IIP

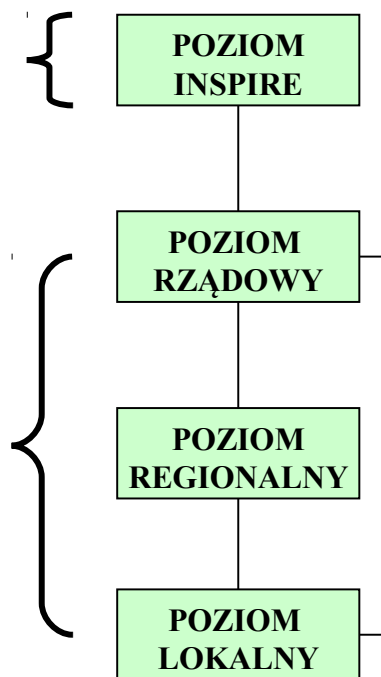
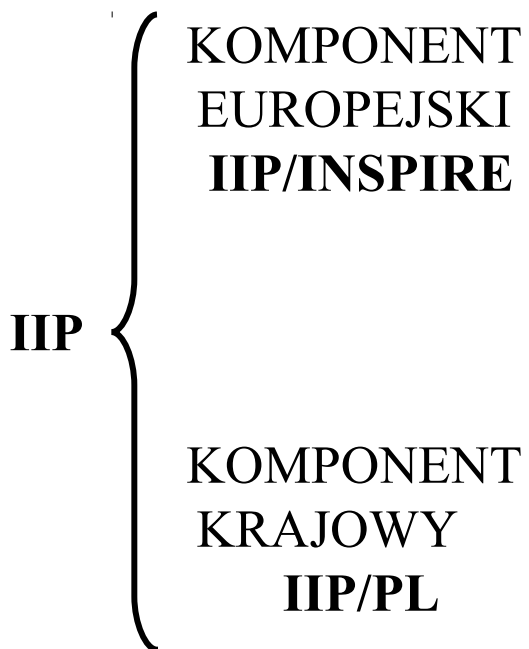
IIP, ze szczególnym uwzględnieniem katastru nieruchomości, służy zarządzaniu przestrzenią państwa realizowanemu przez jego organy rządowe i samorządowe zgodnie z ich kompetencjami, zapewniając jednocześnie dogodny dostęp do wiarygodnej informacji geoprzestrzennej różnym jej użytkownikom: instytucjom, przedsiębiorstwom i obywatelom zgodnie z potrzebami występującymi we wszelkich sferach ich działalności.

Według zasad INSPIRE dostarczana przez IIP informacja powinna być kompleksowa, pozyskiwana z uwzględnieniem wszelkich niezbędnych źródeł: systemów informacyjnych, rejestrów i baz danych, niezależnie od tego gdzie, przez kogo i na jakim szczeblu administracji są one prowadzone. Stosowane rozwiązania organizacyjne i technologiczne powinny zapewniać możliwość łącznego korzystania z danych otrzymywanych z różnych źródeł informacji.

STRUKTURA IIP

IIP tworzona jest pod wpływem obowiązującego prawa unijnego i krajowego w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych i technologicznych. W kształtującej się strukturze IIP wyróżnić należy dwa wzajemnie uzupełniające się komponenty: **europejski i krajowy**, z których drugi powinien obejmować poziom **rządowy i poziomy samorządowe**.

KOMPONENTY I POZIOMY IIP



REALIZACJA

POLSKA JAKO JEDNO Z 28 PAŃSTW CZŁONKOWSKICH, KTÓRE WMOSZĄ SWÓJ WKŁAD DO INSPIRE

12 RZĄDOWYCH ORGANÓW WIODĄCYCH, KTÓRE TWORZĄ IIP ZGODNIE Z PRAWEM UE I PRAWEM KRAJOWYM (USTAWA O IIP)

16 SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH, KTÓRE WNOSZĄ SWÓJ WKŁAD DO IIP ZGODNIE Z PRAWEM KRAJOWYM I WŁASNYMI INICJATYWAMI

SAMORZĄDY LOKALNE, KTÓRE WNOSZĄ SWÓJ WKŁAD DO IIP ZGODNIE Z PRAWEM KRAJOWYM I WŁASNYMI INICJATYWAMI

$$\mathbf{IIP = IIP/INSPIRE + IIP/PL}$$

INFRASTRUKTURY REGIONALNE I LOKALNE

Konsekwencją występowania zróżnicowanych potrzeb i celów są inicjatywy samorządu terytorialnego w zakresie tworzenia regionalnych i lokalnych infrastruktur (systemów) informacji przestrzennej.

W standardzie przyjętym przez Zespół Porozumiewawczy Regionalnych Systemów Informacji Przestrzennej (ZPRSIP) podaje się definicję:

Regionalna infrastruktura informacji przestrzennej (RIIP) – infrastruktura udostępniająca dane przestrzenne specyficzne dla określonego regionu pod względem tematycznym i obszarowym łącznie z danymi IIP.

RIIP (RSIP) wzbogaca zasób IIP i stanowi tym samym wkład samorządu terytorialnego do IIP. Uwagi te odnoszą się również do infrastruktur (systemów) lokalnych.

Racjonalny rozwój w tym zakresie wymaga zapewnienia **interoperacyjności między poziomami i w ramach każdego z nich.**

JAKOŚĆ DANYCH W IIP

- Jakość – całość cech produktu, które rzutują na jego zdolność do zaspokajania stwierdzonych i ukrytych potrzeb (EN ISO 19101, Rozporządzenie Komisji 1205/2008 w zakresie metadanych).
- Jakość - stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości spełnia wymagania (PN-EN 9000:2001), prościej: jakość to zgodność z wymaganiami.
inherentny – nierozłącznie z czymś związany
- Jakość zbioru danych – stopień w jakim zbiór danych spełnia wymagania określone modelem jakości wynikającym ze specyfikacji danych i obejmującym odpowiednie elementy jakości.

PRZYKŁADY ELEMENTÓW JAKOŚCI W ZASTOSOWANIU DO ZSIN

W przepisach INSPIRE zaleca się stosowanie m. in. następujących elementów (charakterystyk) jakości:

- Kompletność (nadmiar/brak)
- Spójność (niesprzeczność) logiczna (model/dziedzina/format/topologia)
- Dokładność pozycyjna (bezwzględna/względna/siatkowa)
- Dokładność tematyczna (klasy/atributu)
- Jakość czasowa (pomiaru/kolejności/aktualności)
- Użyteczność (względem określonych wymagań)

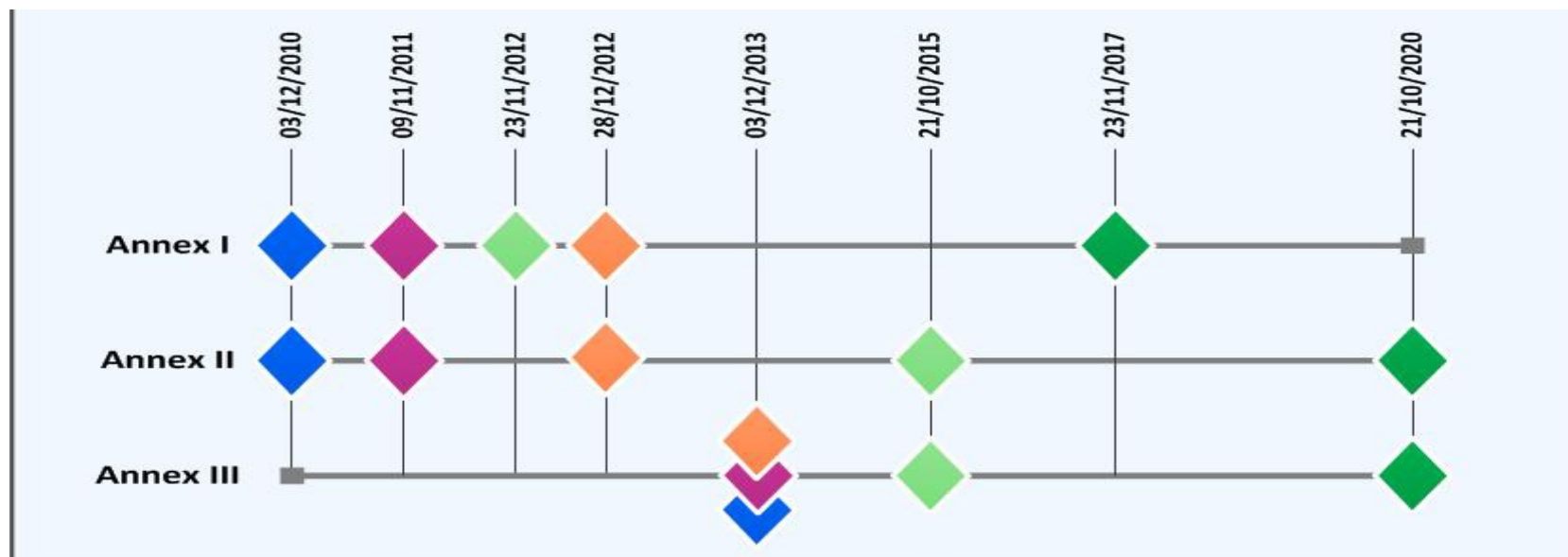
KSZTAŁTOWANIE IIP/INSPIRE

Wejście w życie rozporządzenia KE o interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych w jego pełnym zakresie tematycznym stanowi cezurę zamykającą okres wspólnego tworzenia przepisów wykonawczych INSPIRE i rozpoczynającą okres szerokiego ich wdrażania przez państwa członkowskie.

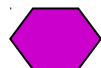
Uwzględniając szczegółowe przepisy i specyfikacje zawarte w tym rozporządzeniu, w tym dotyczące jakości, każdy z organów wiodących powinien zweryfikować w zakresie swoich kompetencji:

- wykaz wyselekcjonowanych zbiorów danych zgłoszonych do wykorzystania (harmonizacji) w IIP-INSPIRE,
- podział tych zbiorów zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy na: a) nowe lub przeorganizowane b) wciąż używane,
- plany i konkretne projekty tworzenia lub modernizacji nowych rejestrów i baz danych dla polskich potrzeb, mając na uwadze ograniczenie nakładów na ewentualną harmonizację wynikającą z przyszłego standaryzacyjnego oddziaływania INSPIRE.

MAPA DROGOWA DLA IIP-INSPIRE



WYSZUKIWANIE METADANYCH ZBIORÓW I USŁUG



WYSZUKIWANIE I PRZEGLĄDANIE ISTNIEJĄCYCH ZBIORÓW IIP-INSPIRE



POBIERANIE I TRANSFORMACJA ISTNIEJĄCYCH ZBIORÓW IIP-INSPIRE



ZHARMONIZOWANIE I UDOSTĘPNIANIE NOWYCH I PRZEORGANIZOWANYCH ZBIORÓW



ZHARMONIZOWANIE I UDOSTĘPNIANIE WSZYSTKICH ZBIORÓW

RADA IIP

Rada IIP jest jedynym ciałem kolegialnym zajmującym się IIP na poziomie międzyresortowym i jednocześnie międzyśrodowiskowym, łącząc w swoim składzie podmioty najbardziej zainteresowane informacją przestrzenną w kraju, w tym organy wiodące odpowiedzialne za przyporządkowane im ustawowo tematy IIP. Funkcjonuje ona na podstawie ustawy z dnia 4 marca 2010 o infrastrukturze informacji przestrzennej (IIP), korzystając szeroko z zapisu w art. 21 tej ustawy uprawniającego Radę do występowania z inicjatywami dotyczącymi usprawnienia IIP pod względem organizacyjnym i technicznym oraz rozszerzenia jej zakresu tematycznego.

Od początku swego istnienia Rada IIP z powodzeniem dążyła do osiągnięcia koordynacji prac nad budową IIP przez rozwijanie współpracy organów wiodących.

W roku 2014 problematyka prac Rady IIP dotyczyła głównie monitorowania i programowania prac nad budową IIP.

WAŻNOŚĆ WSPÓŁDZIAŁANIA

- Luki w przepisach prawnych, czy też ich niedoskonałość nie są groźne, jeśli zainteresowane środowiska są zdolne do wypracowania i uzgodnienia racjonalnych sposobów postępowania w sytuacjach stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania.
- Rozwój i wprowadzanie w życie idei INSPIRE jest dobrym przykładem współpracy przynoszącej pozytywne rezultaty mimo trudności wynikających z europejskiej różnorodności politycznej, ekonomicznej i kulturowej.
- W zakresie IIP przykłady skutecznej, niekonfliktowej współpracy dostarcza powołana na mocy ustawy oraz funkcjonująca na poziomie rządowym Rada IIP, a ostatnio również Zespół Porozumiewawczy Regionalnych Systemów Informacji Przestrzennej powołany przez Konwent Marszałków RP.

WSPÓŁPRACA Z RSIP

- Zespół ten obejmuje przedstawicieli Urzędów Marszałkowskich i zajmuje się informacją przestrzenną na poziomie regionalnym, a zwłaszcza regionalnymi systemami i infrastrukturami informacji przestrzennej.
- Aktualna problematyka w tej dziedzinie była ostatnio przedmiotem obrad specjalnej sesji sympozjum *Europejskie Ramy Lokalizacyjne w świetle IIP*, 5 listopada 2014 oraz sympozjum *Rozwój IIP*, 15-16 stycznia 2015, zorganizowanego przez UM Województwa Mazowieckiego.
- Jednym z istotnych wyników obrad styczniowych było podjęcie współpracy z Radą IIP w zakresie **programowania budowy, utrzymania i użytkowania IIP** oraz przyjęcia odpowiedniego standardu w tym zakresie do stosowania przez urzędy marszałkowskie i inne organy samorządu terytorialnego.

WNIOSKI OGÓLNE

- Kataster nieruchomości jest jednym z podstawowych systemów składowych infrastruktury informacji przestrzennej w Polsce służących zarządzaniu przestrzenią państwa.
- Infrastruktura informacji przestrzennej podlega wszechstronnemu rozwojowi, który obejmuje również jej podstawy koncepcyjne.
- Nie czekając na nowelizację prawa w pożądanym zakresie, wiele można osiągnąć przez odpowiednio zorganizowaną współpracę zainteresowanych podmiotów oraz racjonalną interpretację kwestionowanych regulacji.