

15. EWIDENCJA GRUNTÓW

Doceniając znaczenie ewidencji gruntów, zwanej powszechnie katastrzem gruntowym, zapewniającej określony porządek na odcinku gospodarki ziemią, zarówno w miastach jak i na terenach wiejskich, podjęte zostały w 1945 r., a więc tuż po zakończeniu II wojny światowej, wysiłki zmierzające do odszukania, zabezpieczenia i gromadzenia materiałów geodezyjnych i kartograficznych.

Ówczesni geodeci rozumieli dobrze, że materiały ewidencji gruntów niezbędne będą w najbliższym czasie do realizacji szeregu przedsięwzięć politycznych i ekonomicznych powstałego z pożogi wojennej organizowanego od podstaw Państwa Ludowego, takich, jak reforma rolna, zagospodarowanie Ziemi Odzyskanych, odbudowa miast i wsi, wprowadzenie zasad gospodarki planowej, wymiar sprawiedliwych świadczeń i szeregu innych.

Punktem przełomowym w tym zakresie było powołanie w 1945 r. Głównego Urzędu Pomiarów Kraju i powierzenie mu m.in. sprawy prowadzenia katastru gruntowego. W wyniku tego Urząd przejął agendy i akta katastralne z Ministerstwa Skarbu.

GUPK, doceniając wagę problemu, w bardzo krótkim czasie opracował dekret o katastrze gruntowym i budynkowym, który zaczął obowiązywać od dnia 24 września 1947 r. Do podstawowych zadań katastru należało dostarczanie danych dla różnych dziedzin techniki oraz życia społecznego i gospodarczego, także dla zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych, górniczych, wodnych i innych, wymiaru podatku, danin i świadczeń publicznych. Operaty i wyciągi katastralne posiadały charakter dokumentów publicznych i miały być utrzymywane w stanie aktualnym przez władze miernicze. Właściciele nieruchomości mieli obowiązek powiadamiania władz o zaistniałych zmianach. Dekret uchylał także wszystkie, obowiązujące jeszcze dotąd w tym zakresie, przepisy wydane przez państwa zaborcze.

Jednocześnie wysiłkiem wielu ofiarnych ludzi, pod kierunkiem jednego z 8 biur ówczesnego GUPK – Biura Katastru Gruntowego, udało się zgromadzić w re-

feratach, biurach miejskich i wojewódzkich wydziałach pomiarów różnorodne materiały geodezyjne i kartograficzne tworząc początki ewidencji gruntów.

Materiały te przedstawiały różnorodną wartość, były niejednolite, zdekompletowane i mocno zdezaktualizowane. Składały się na nie zarówno operaty założonych przez zaborców w drugiej połowie XIX wieku katastrów austriackiego i pruskiego, jak i różnorakie operaty wykonane w okresie międzywojennym.

Generalnie jednak brakowało pokrycia mapowego w skalach przydatnych dla celów ewidencji gruntów dla około 40% powierzchni kraju.

Zapoczątkowana z ogromną energią i zaangażowaniem sprawa została jednak nieco przyhamowana brakiem przepisów wykonawczych do wyżej wymienionego dekretu. Zwłoka w tym zakresie doprowadziła do tego, że poszczególne resorty i zainteresowane instytucje, potrzebujące różnego rodzaju danych ewidencyjnych, poczęły same zakładać własne ewidencje gruntów, jak np. dla wymiaru podatku gruntowego, obowiązkowych dostaw, państwowych gospodarstw rolnych, państwowych gospodarstw leśnych, państwowego funduszu ziemi, rolniczych spółdzielni produkcyjnych itp.

Dopiero pod koniec 1950 r. ukazało się zapowiadane dekretem rozporządzenie ministra budownictwa, które precyzowało przepisy dekretu. Ustalało także, że władze miernicze zakładają kataster dla każdej nieruchomości państwowej i zbiorowo dla nieruchomości będących we władaniu prywatnym. Te ostatnie mogły być ujmowane oddzielnie jedynie na wniosek i koszt osób zainteresowanych. Praktycznie jednak dekret, ani rozporządzenie nie zostały wprowadzone w życie.

Równocześnie z inicjatywy ówczesnego Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych (w 1949 r.) przystąpiono do przeprowadzenia społecznej klasyfikacji gruntów w oparciu o istniejące, wspomniane wyżej, materiały geodezyjne. Podsumowanie tej akcji wykazało brak w ewidencji około 1,5 mln ha gruntów w porównaniu z ogólną powierzchnią kraju. Te niedokładności oraz narastające dewaluowanie się materiałów uzyskanych w wyniku społecznej klasyfikacji gruntów, a także liczne odwołania i skargi kierowane do władz państwowych wszystkich szczebli na niewłaściwe dane zawarte w tych materiałach, doprowadziły do wydania w lipcu 1951 r. zarządzenia prezesa Rady Ministrów i przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego dotyczącego zasad ustalania jednolitych danych o powierzchni użytków rolnych i innych gruntów oraz o ustalaniu jednolitej nomenklatury poszczególnych rodzajów tych użytków.

Zadanie to powierzone zostało na szczeblu centralnym – Komisji Głównej ds. Ustalania Powierzchni Użytków w Kraju, działającej przy Głównym Urzędzie Pomiarów Kraju pod przewodnictwem prezesa tego Urzędu, a na szczeblu terenowym – wojewódzkim i powiatowym komisjom, powołanym przy prezydiach wojewódzkich i powiatowych rad narodowych.

Jako punkt wyjścia do realizacji tego zadania przyjęto obliczoną przez GUPK powierzchnię ogólną kraju, województw, powiatów, gmin i gromad i do tych powierzchni wyrównywano powierzchnie gruntów, klas i głównych użytków, wykorzystując wszelkie dostępne materiały geodezyjne, spisowe GUS-u i inne dane, a także informacje uzyskane od użytkowników. Prace te przeprowadzone zostały w latach 1951–52 w oparciu o instrukcje wydane przez wyżej wymienioną Komisję Główną GUPK.

W wyniku tych ogromnych prac, obejmujących obszar całego kraju, dokonano bilansu gruntów w państwie i uzyskano wprowadzić materiał jednolity, wyrównany powierzchniowo w stosunku do poszczególnych szczebli jednostek administracyjnych, jednakże nie były to dane skonfrontowane w pełni ze stanem faktycznym istniejącym w rzeczywistości, tym samym 1,5 mln ha gruntów zostało teoretycznie, w sposób statystyczny przypisane nieokreślonym użytkownikom.

W 1952 r. w momencie przekształcenia Głównego Urzędu Pomiarów Kraju

w Centralny Urząd Geodezji i Kartografii, nastąpiła także zmiana w kompetencjach dotyczących spraw ewidencji gruntów, które od tego czasu przypisane zostały: ministrowi rolnictwa – w odniesieniu do obszarów gromad i miast nie stanowiących powiatów, ministrowi gospodarki komunalnej – w odniesieniu do obszaru m. st. Warszawy i m. Łodzi oraz miast stanowiących powiaty miejskie.

Mimo jednak różnych zmian organizacyjnych, prowadzenia szeregu prac doświadczalnych, dodatkowych pomiarów itp. wartość zbioru nie polepszyła się, co miało swój wpływ na uszczuplenie wpływów z tytułu podatku gruntowego, obowiązkowych dostaw, planowanie produkcji rolnej, obrót terenami w miastach itp.

Nawarstwiające się nieprawidłowości urosły wkrótce do problemu natury polityczno-gospodarczej i znalazły się w sferze uwagi władz politycznych. W efekcie, na II Plenum KC PZPR w lipcu 1954 r. podjęta została uchwała, w ramach której znalazło się także sformułowanie dotyczące potrzeby założenia jednolitej ewidencji gruntów na obszarze całego kraju.

W wyniku realizacji tej uchwały Rada Państwa wydała w dniu 2 lutego 1955 r. dekret o ewidencji gruntów i budynków, powierzając wykonanie tego zadania ministrom rolnictwa i gospodarki komunalnej.

Zadaniem Centralnego Urzędu Geodezji i Kartografii było coroczne sporządzanie państwowego wykazu gruntów w oparciu o wykazy wojewódzkie. Nowy dekret ustalał zasady jednolitej ewidencji gruntów, której dane mają służyć za podstawę planowania gospodarczego, wymiaru podatków i świadczeń, skupu i obowiązkowych dostaw, dokonywania wpisów w księgach wieczystych i zaspokajania innych potrzeb gospodarczych.

Za podstawowy element ewidencji gruntów uznano działkę, określoną takimi danymi jak: położenie, granice, obszar, rodzaj użytków i klas, osoba władającego.

Określono także rodzaj materiałów jakie składają się na operat ewidencyjny oraz potrzebę ciągłej jego aktualizacji.

Realizując postanowienia dekretu, wydane zostały dwie odrębne instrukcje resortowe – ministra rolnictwa w 1955 r. i ministra gospodarki komunalnej w 1956 r., co powodowało z natury rzeczy pewną dwutorowość i różnice interpretacyjne. Dopiero w 1969 r. ukazała się jednolita instrukcja obowiązująca w obydwu resortach.

Należy podkreślić, że wprowadzone dekretem zasady usuwały te niedociągnięcia, które powodowały, że istniejąca ewidencja gruntów była mało przydatna. Równocześnie nakładały one obowiązek aktualizacji map i dokumentów, które przyjmowano do założenia ewidencji gruntów w wyniku pomiarów terenowych i dokładnego dochodzenia stanu władania, a także jednoczesnego przeprowadzenia i uwzględnienia w tej ewidencji gleboznawczej klasyfikacji gruntów.

Należy także podkreślić, że aczkolwiek prace nad zakładaniem ewidencji gruntów prowadziły resorty rolnictwa i gospodarki komunalnej, to jednak z roku na rok zwiększał się udział w tych pracach przedsiębiorstw podległych Głównemu Urzędowi Geodezji i Kartografii.

W 1972 r. w wyniku przejścia GUGiK z resortu spraw wewnętrznych do resortu gospodarki terenowej i ochrony środowiska oraz włączenia do pionu Głównego Urzędu całej służby geodezyjnej byłego resortu gospodarki komunalnej zagadnienie ewidencji gruntów na obszarach miast stanowiących powiaty znalazło się w gestii Urzędu.

Dokonana w 1973 r. reforma terenowych organów władzy i administracji państwowej przez utworzenie gmin jako podstawowych jednostek podziału administracyjnego pociągnęła za sobą między innymi zmianę kompetencji w zakresie spraw dotyczących ewidencji gruntów. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 maja 1974 r. prowadzenie spraw z zakresu ewidencji gruntów w I-szej instan-

cji zostało przekazane terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego.

W wyniku przeprowadzonej w 1975 r. dalszej reformy podziału administracyjnego kraju, dotyczącej między innymi zniesienia powiatów (miast stanowiących powiaty), Główny Urząd Geodezji i Kartografii przejął z resortu rolnictwa funkcję koordynacyjno-nadzorczą w zakresie ewidencji gruntów dla miast (byłych miast nie stanowiących powiatów).

Wraz z przejściem odpowiedzialności za sprawy ewidencji gruntów we wszystkich miastach, GUGiK natychmiast podjął działania zmierzające do uporządkowania tych spraw. Pierwszym istotnym przedsięwzięciem, zrealizowanym już w 1975 r. było zebranie z terenu kraju informacji na temat stanu ewidencji gruntów w miastach i dokonanie jego analizy i oceny. Okazało się, że na ogólny obszar miast, wynoszący 1886 tys. ha, 91% posiadało założoną ewidencję gruntów, lecz o różnym stopniu jej przydatności dla potrzeb gospodarki narodowej, natomiast 9% nie posiadało w ogóle założonej ewidencji lub ewidencja została założona w sposób powodujący jej całkowitą nieprzydatność dla właściwego wykorzystywania.

Stwierdzono, że podstawowymi mankamentami istniejącej ewidencji gruntów są: nieaktualność, znaczne zużycie techniczne, brak powiązania z mapą zasadniczą oraz tradycyjna forma i sposób założenia i prowadzenia operatu ewidencyjnego, utrudniająca sprawne aktualizowanie i wykorzystywanie informacji. Analiza i ocena stanu istniejącego ewidencji gruntów w miastach pozwoliła na określenie rejonów kraju, gdzie należało podjąć natychmiastowe działania dla jej poprawy. Podjęto szereg decyzji zabezpieczających kompleksowe uregulowanie ewidencji gruntów, które w następnych latach były sukcesywnie realizowane.

Istotne znaczenie dla poprawy stanu ewidencji gruntów miało opracowanie w 1977 r. i przekazanie przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii do realizacji nowoczesnego modelu ewidencji gruntów oraz krajowego programu modernizacji gruntów dla obszarów miast.

W oparciu o te dokumenty rozpoczął się w kraju proces modernizacji ewidencji gruntów w miastach.

Krajowy program modernizacji ewidencji gruntów, uwzględniając wyniki analizy z 1975 r., ustalił w zależności od stanu istniejącej ewidencji i występujących potrzeb kolejność wykonania modernizacji w poszczególnych miastach. Kolejność ta uzależniona jest również od programu zakładania lub aktualizacji mapy zasadniczej.

Programy mapy zasadniczej i ewidencji gruntów są ze sobą ściśle powiązane, przy czym związek ten wynika z samych procesów technologicznych opracowań oraz z obowiązku wykorzystania w ewidencji gruntów danych źródłowych określonych w procesie opracowania mapy zasadniczej. Zgodnie bowiem z decyzją nr 8 prezesa GUGiK z dnia 9 maja 1976r. w sprawie wprowadzenia do stosowania zasad technicznych sporządzania i aktualizacji mapy zasadniczej oraz z instrukcją K-1. Mapa Zasadnicza", mapa ta stanowi zbiór danych źródłowych dla określenia w ewidencji gruntów takich elementów jak: granice administracyjne i władania ustalone protokolarnie, budynki, układ komunikacyjny, użytki gruntowe oraz kontury klasyfikacji gleboznawczej. W związku z tym wykonanie mapy zasadniczej musi następować przed modernizacją ewidencji gruntów. Jednakże już na etapie wykonywania mapy zasadniczej należy przeanalizować i ocenić dokumentację geodezyjną dotyczącą wykazanych w istniejącej ewidencji gruntów granic działek (nieruchomości). Celem tego jest wykorzystanie w maksymalnym stopniu wszystkich posiadających odpowiednią wartość techniczną istniejących danych geodezyjnych z tego zakresu, a także dopełnienie obowiązku wykazania na nowej (o pełnej treści) mapie zasadniczej i w zmodernizowanej ewidencji gruntów

granic usankcjonowanych w wyniku dotychczasowego działania administracyjnego i prawnego.

Wprawdzie dopiero krajowy program modernizacji ewidencji gruntów na obszarach miast ustalił odpowiedni harmonogram wykonywania prac modernizacyjnych, jednak zostały one rozpoczęte jeszcze przed zatwierdzeniem tego programu. W wyniku realizacji zadań produkcyjnych przez przedsiębiorstwa geodezyjno-kartograficzne, już w końcu 1976 r. obszar miast kwalifikujących się do założenia lub całkowitej wymiany ewidencji gruntów zmniejszył się z 90% do 60% (tj. o około 55 tys. ha) i w momencie zatwierdzenia programu wynosił już tylko 115 tys. ha. Ponieważ niektóre miasta (w większości dawne miasta wyłączone z województw i miasta stanowiące powiaty) posiadały już ewidencję gruntów w dobrym stanie, nadającą się w pełni do wykorzystania, obszar miast nie wymagających odnowienia ewidencji wynosił przy końcu 1976 r. 544 tys. ha.

Dlatego też programem modernizacji objęto pozostałe miasta tj. obszar 1342 tys. ha, przy czym na lata 1977–1980 zaplanowano do wykonania 1162 tys. ha, a na lata następne, po 1980 r. – 180 tys. ha.

Finansowanie prac modernizacyjnych odbywa się w zasadzie z budżetów terenowych poszczególnych województw, jednakże Główny Urząd Geodezji i Kartografii zabezpiecza corocznie w budżecie centralnym kwotę około 40 mln zł, przeznaczoną przede wszystkim na wdrażanie nowoczesnych technik i technologii w dziedzinie ewidencji gruntów.

Modernizacja ewidencji gruntów przebiegała początkowo w oparciu o klasyczne metody zakładania i prowadzenia operatu ewidencyjnego. W związku z realizacją Nowoczesnego modelu ewidencji gruntów, z inicjatywy GUGiK nastąpiło w 1978 r. wdrożenie na wytypowanych obiektach informatycznego podsystemu ewidencji gruntów – „ewgrun”. Od 1979 r. po uzyskaniu od wykonawców i użytkowników ewidencji wysokiej oceny działania tego podsystemu, wprowadzony został, zaaleceniem prezesa GUGiK, obowiązek wykonywania modernizacji ewidencji w miastach wyłącznie w oparciu o technologię informatyczną. Na obszarach gmin wprawdzie obowiązek taki nie został wprowadzony, lecz resort rolnictwa rozpoczął już wdrażanie podsystemu w niektórych województwach np. w siedleckim, chełmskim i radomskim, a w najbliższym czasie działania takie zostaną podjęte w województwach koszalińskim, gdańskim i wrocławskim.

Rosnące wciąż zapotrzebowanie gospodarki narodowej na aktualne informacje o gruntach i ich właścicielach może być zaspokojone przez zdynamizowanie zbiorów ewidencji gruntów, polegające na uzupełnieniu tych zbiorów nowymi, wynikającymi z aktualnych potrzeb, informacjami oraz ich przetwarzaniu i udostępnianiu zainteresowanym użytkownikom. Cel ten można osiągnąć jedynie przez zastosowanie nowoczesnych technik i technologii w procesie tworzenia mapy zasadniczej i modernizacji ewidencji gruntów. Zastosowanie takich właśnie technologii przewiduje Nowoczesny model ewidencji gruntów.

Nowoczesny model ustala działanie czterech podstawowych jednostek funkcjonalnych tzw. jednostek przetwarzania – JP:

- JP-1 – zbieranie w procesie zakładania lub aktualizacji mapy zasadniczej źródłowych analitycznych danych terenowych.
- JP-2 – Przetwarzanie ww. danych źródłowych, w wyniku którego otrzymuje się, powierzchnie działek, klas i użytków.
- JP-3 – Tworzenie części opisowej ewidencji gruntów i jej druk w postaci tabulogramów użytkowych (rejestrów i zestawień).
- JP-4 – Sporządzanie części kartograficznej ewidencji gruntów.

Docelowo nowoczesny model ewidencji gruntów przewiduje pełną automatyzację wszystkich czterech jednostek przetwarzania. Obecnie w skali produkcyjnej realizuje się jednostkę JP-3 funkcjonującą jako informatyczny podsystem ewi-

dencji gruntów „ewgrun”. Działanie tego podsystemu polega na automatycznym przetwarzaniu i porządkowaniu elementów określających podmiot (właściciel – władający) i przedmiot (działka i jej dane) ewidencji gruntów, w wyniku czego powstaje część opisowa ewidencji w postaci tzw. tabulogramów użytkowych odpowiadających dotychczasowym tradycyjnym rejestrom i zestawieniom. Podsystem „ewgrun” już obecnie uwzględnia wiele nowych informacji w zakresie treści ewidencji (przydatność gleboworolnicza, występowanie gruntów podlegających rekultywacji i zagospodarowaniu, stan zagrożenia erozją lub działaniem przemysłu, ograniczenie praw rzeczowych, obciążenia finansowe nieruchomości), a możliwości jego w tym zakresie są znacznie większe. Stopień automatyzacji pozostałych jednostek przetwarzania (JP-1, JP-2, JP-4) nie jest obecnie jednakowy, lecz wśród nich wyróżnić można jednostkę drugą (JP-2), która w większości przedsiębiorstw realizowana jest na komputerach. Prowadzone są obecnie prace nad takim oprogramowaniem tej jednostki, które pozwoli na uzyskanie ciągłości przetwarzania z jednostką JP-3.

Udział informatyki w procesie modernizacji i prowadzenia ewidencji gruntów zwiększa się stopniowo wraz z doskonaleniem technologii i sukcesywnym zaopatrywaniem przez GUGiK służby geodezyjno-kartograficznej w nowoczesny sprzęt. Ewidencja gruntów, w pełni zautomatyzowana, będzie funkcjonować jako podsystem w ramach systemu informatycznego geodezji i kartografii „Geokart”, obejmującego cały kompleks zagadnień geodezyjno-kartograficznych.

Zdając sobie w pełni sprawę z korzyści płynących z powszechnego wprowadzenia jednolitego dla całego kraju systemu gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych, Główny Urząd Geodezji i Kartografii przywiązuje do tego problemu ogromną wagę.