

*WOJCIECH WILKOWSKI*  
*Instytut Geodezji Gospodarczej*  
*Politechnika Warszawska*

**PRAWNE I GEODEZYJNE UWARUNKOWANIA  
WSPÓLCZESNYCH TRENDÓW  
W GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI**

*ZARYS TREŚCI:* Opracowanie zawiera omówienie współczesnych zasad dotyczących gospodarki nieruchomościami w ujęciu międzynarodowym. Jako główną bazę odniesienia przyjęto opracowania:

- grupy roboczej ds. Zarządzania terenami (WPLA) utworzonej w ramach Europejskiej Komisji Ekonomicznej przy ONZ,
- komisji 1, 7 i 9 Międzynarodowej Federacji Geodezyjnej (FIG).

Zgodnie z powstałymi opracowaniami wymienionych zespołów system zarządzania terenami, które to pojęcie w słownictwie naszego kraju jest równoważne z gospodarką nieruchomościami, powinien obejmować:

- wzmocnienie ochrony prawnej nieruchomości,
- regulacje rynku nieruchomości,
- kreowanie planów zagospodarowania uwzględniających optymalny rozwój obszarów miejskich i wiejskich,
- dostarczanie danych o wartości nieruchomości,
- zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska.

W opracowaniu omówiono wyżej wymienione cele, głównie w aspekcie prezentacji poglądów autorów uczestniczących w pracach WPLA, jak i uczestniczących w pracach trzech komisji FIG, z jednoczesnymi odniesieniami do uwarunkowań prawnych i geodezyjnych występujących w Polsce.

Upłynęło bez mała 14 lat od wykonania ekspertyzy pt. „Gospodarka gruntami”. Stosunkowo licznym zespołem autorów ekspertyzy kierował wówczas przewodniczący Komitetu Geodezji PAN prof. dr hab. Bogdan Ney. Na ówczesne czasy ten obszerny dokument opublikowany w Biuletynie nr 150 Komisji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju był wydarzeniem, które spotkało się z ogromnym zainteresowaniem w kraju zarówno ze strony takich ciał kolegialnych, jak Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej, Komitet Geodezji PAN, Komisja Gospodarki Przestrzennej i Rozwoju Regionalnego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, jak również ministerstw i urzędów centralnych, w których zadaniach statutowych znajdowały się sprawy gospodarki gruntami. W ciągu tych 14 lat w Polsce nastąpiły zasadnicze zmiany ustrojowe, a przede wszystkim zmiana systemu gospodarczego, który obecnie funkcjonuje zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej.

Zamierzeniem autora opracowania jest przedstawienie współczesnych trendów w gospodarce nieruchomościami w ujęciu międzynarodowym i w miarę możliwości odniesienia ich do naszego kraju.

W celu znalezienia wspólnego mianownika dla problematyki gospodarki nieruchomościami w Polsce i ujęcia tej kwestii w skali międzynarodowej należy omówić kwestię nazewnictwa.

W międzynarodowym nazewnictwie stosowane jest powszechnie pojęcie „zarządzania terenami”. Przykładowo w ramach Europejskiej Komisji Ekonomicznej przy ONZ powołana została Grupa Robocza ds. Zarządzania Terenami (The Working Party on Land Administration, WPLA).

Pierwowzorem tej organizacji była utworzona w roku 1996 pod auspicjami Komitetu ds. Osiedli Ludzkich ECE (Committee on Human Settlements) grupa ekspertów zajmujących się zarządzaniem terenami, która przyjęła nazwę Meeting of Officials on Land Administration (MOLA). Zadaniem tej grupy było promowanie zarządzania terenami w krajach, które tworzyły podstawy gospodarki rynkowej, łącznie z tworzeniem lub modernizacją systemów katastralnych. Jednym ze znaczących osiągnięć tej grupy było opracowanie „Wytycznych zarządzania terenami UN/ECE”, w których zawarto podstawowe definicje dotyczące m.in.: zarządzania terenami, terenu oraz użytkowania terenu (UN/ECE/WPLA, 1996).

W wytycznych pojęcia te są zdefiniowane następująco:

- **zarządzanie terenami** rozumie się jako „proces tworzenia, zapisywania i rozpowszechniania informacji o terenie, obejmujący

sprawy własności, użytkowania terenu oraz wartości, jak również wszelkie formy gospodarowania tym terenem, czyli scalenia, podziały, wykup, wywłaszczenie i inne formy obrotu”;

- **teren** to powierzchnia Ziemi, zasoby zawarte pod powierzchnią, powietrze nad powierzchnią oraz wszystko związane z tą powierzchnią;
- **użytkowanie terenu** to sposób, w jaki teren może być użytkowany, w zależności od jego przeznaczenia i natury, klasyfikacji, metodologii oraz pokrycia terenu według przyjętego systemu klasyfikacji terenu (FAO, 2000).

Wypracowana przez UN/ECE definicja zarządzania terenami jest pojęciowo szersza od pojęcia gospodarki nieruchomościami, które zdefiniowano w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Można przyjąć, że w tej definicji mieści się problematyka obejmująca – w odniesieniu do przyjętych w naszym kraju podziałów pojęciowych:

- kataster nieruchomości i księgi wieczyste;
- wycenę nieruchomości;
- szeroko pojętą gospodarkę nieruchomościami obejmującą wszystkie ich rodzaje: gruntowe, rolne, leśne a także wszystkie rodzaje postępowań związanych z tą gospodarką, tj. scalenia i podziały nieruchomości, scalenia i wymiany gruntów, wykupy i wywłaszczenia.

W ramach innej organizacji o charakterze międzynarodowym (The International Federation of Surveyors, FIG) zagadnieniami szeroko pojętej gospodarki nieruchomościami zajmują się trzy komisje:

- Komisja 7 – Cadastre and Land Management;
- Komisja 1 – Professional Standards and Practice;
- Komisja 9 – Valuation, Management of Real Estate.

I tak:

- 1) komisja 7 koncentruje swoją uwagę na zagadnieniach związanych z systemami katastralnymi oraz gospodarką terenami na obszarach wiejskich;
- 2) komisja 1 zajmuje się przede wszystkim zagadnieniami dotyczącymi roli geodetów w procesach pozyskiwania danych o terenie, formach jego użytkowania oraz tworzenia podstaw prawnych (standardów) związanych z tą działalnością;
- 3) w działalności komisji 9 dominują zagadnienia gospodarki nieruchomościami na terenach zurbanizowanych, zasady i metodyka

określania wartości nieruchomości, jak również stanowiąca odrębną dziedzinę problematyka taksacji powszechnej, związana z określeniem tzw. wartości katastralnej nieruchomości.

Zgodnie z cytowanymi wytycznymi (UN/ECE/WPLA, 1996) polityka zarządzania terenami obejmuje kompleks socjoekonomiczny oraz przepisy prawne określające zasady gospodarowania ziemią, z uwzględnieniem sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z tych zasad.

Systemy zarządzania terenami powinny zatem obejmować:

- 1) wzmocnienie ochrony praw do ziemi, tj. zapewnienie bezpieczeństwa własności gruntów i zabezpieczenie kredytu;
- 2) regulacje rynku nieruchomości;
- 3) tworzenie i wdrażanie planów zagospodarowania uwzględniających rozwój terenów miejskich i wiejskich;
- 4) dostarczanie władzom rządowym i lokalnym danych o wartości nieruchomości, m.in. dla celów podatkowych;
- 5) zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska.

Rozważmy w skrócie każdy z wymienionych pięciu elementów stanowiących podstawy zarządzania terenami, zarówno w odniesieniu do warunków międzynarodowych, jak i naszego kraju.

## 1. OCHRONA PRAW DO ZIEMI

Zagadnienie to było przedmiotem szczególnego zainteresowania organizacji o charakterze globalnym, takich jak ONZ czy Bank Światowy. W efekcie Międzynarodowa Organizacja Geodezyjna (FIG), działając w porozumieniu z wymienionymi organizacjami, opracowała podstawowe założenia międzynarodowego systemu katastralnego tzw. Katastru 2014 (Kaufman J., Steudler D., 1998).

Założenia te w wielkim skrócie można sprowadzić do sześciu stwierdzeń:

- 1) „Kataster 2014” będzie odzwierciedlał kompletną sytuację prawną dla wszystkich gruntów; systematycznie dokumentowane będą prywatne i publiczne prawa i ograniczenia;
- 2) zostanie zniesiony rozdział między katastem i księgami wieczystymi;
- 3) nie będzie realizowane kartowanie katastralne, które zastąpi modelowanie;
- 4) kataster papierowy i ołówkowy zostanie zarzucony;

- 5) „Kataster 2014” będzie w dużym stopniu sprywatyzowany; sektor prywatny i publiczny będą ściśle ze sobą współpracować;
- 6) „Kataster 2014” będzie umożliwiał odzyskiwanie kosztów, czyli będzie funkcjonował zgodnie z zasadą *non profit*.

Stwierdzenie pierwsze zawiera bardzo ważną wytyczną, że nowoczesne katastry powinny obejmować pełen prawny status terenu. Poważną usterką istniejących systemów katastralnych jest brak zapisów dotyczących obciążeń i ograniczeń w rozporządzaniu i korzystaniu z nieruchomości. Ograniczenia te wynikają z wielu ustaw o charakterze szczególnym.

W warunkach naszego kraju najszerszy zasięg ograniczający prawa właściciela do korzystania i rozporządzania nieruchomością mają np.: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o lasach.

Ponieważ ograniczenia te dotyczą potencjalnych nabywców nieruchomości (inwestorów), informacja o ewentualnych restrykcjach musi być powszechnie dostępna.

Zapisy o restrykcjach dotyczących prawa publicznego są prowadzone w większości krajów Unii Europejskiej (Benda-Beckmann von F., 1991). Zjednoczone Królestwo wprowadziło rejestr opłat w swoim systemie rejestrowym, który zawiera informacje o niektórych opłatach krajowych i lokalnych. Francuski Certificat d'Urbanisme zawiera informacje o statusie praw publicznych, a podobny system wprowadzono także w Belgii. W Niemczech niektóre zobowiązania publiczne rejestruje się w Grundbuch lub Liegenschaftskataster. W Szwecji większość regulacji mających istotne znaczenie dla stron trzecich jest wpiisywana do księgi wieczystej.

Drugie stwierdzenie, mówiące o tym, że będzie zniesiony rozdział między księgą wieczystą i katastrem, uzyskuje coraz szersze wsparcie. Dobre przykłady takiego podejścia stwierdzono w Norwegii (Onsrud H., 2003), na Węgrzech, w Holandii i w krajach bałtyckich, a doświadczenia wskazują, że prawdopodobnie przynosi ono korzyści dla wydajności i efektywności. Korzyści te były ostatnio wykazane w wyniku badań przeprowadzonych przez Bank Światowy (Worldbank, 2001; Deininger K., 2002). Wyeliminowanie rozdziału między katastrem a księgami wieczystymi upraszcza zasady dostępu do danych, umożliwia efektywny przepływ informacji i jest uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia.

Trzecie założenie WPLA (UN/ECE/WPLA, 2001a) dotyczące systemów zarządzania terenami, określiło 20 spośród 42 krajów, które wdrożyły już księgi wieczyste i kataster w jakimś zintegrowanym lub ujednoliconym systemie. Inne kraje wciąż mają systemy podzielone, w których ministerstwa sprawiedliwości (sądy) odpowiadają za księgi wieczyste, a inne ministerstwa (finansów, środowiska, rolnictwa, spraw wewnętrznych) lub gminy są odpowiedzialne za system katastralny.

Trzecie i czwarte stwierdzenie dotyczące modelowania katastralnego i eliminowania papieru i ołówka mają jeszcze większe znaczenie.

Spośród 42 krajów przeanalizowanych przez WPLA (UN/ECE/WPLA, 2001a), 20 krajów dysponuje w pełni numeryczną księgą wieczystą, 15 krajów ma w pełni numeryczne mapy katastralne, a inne kraje dokonują postępu na drodze wprowadzania systemów numerycznych.

Potrzeby klientów w zakresie wiarygodnej informacji, szybkiego kończenia procedur, aktualizacji informacji i dostępu wykorzystującego technologię Internetu, a także dodatkowych danych statystycznych (ceny zakupu nieruchomości) mogą być zaspokojone tylko w przypadku wykorzystywania systemów numerycznych. Zaawansowane prace (np. e-transfer danych) oraz działania podejmowane w celu zapewnienia szybkiego i bezbłędnego dostarczania i przetwarzania aktów własności lub innych dokumentów są oparte na rozwiązaniach bazodanowych. Dzieje się tak zarówno w przypadku rozwoju systemu krajowego (dostęp do danych w trybie *on-line*), jak i międzynarodowego (dostęp z wykorzystaniem tzw. pojedynczego okna (Olle'n J., 2001).

W wielu krajach numeryczne bazy danych dotyczące zarządzania terenami to główni, wielkoskalowi dostawcy danych źródłowych (FIG, 2002). Prawdopodobnie nie będzie możliwe opracowywanie założeń co do wykorzystywania GSDI, jeśli zestawy danych źródłowych nie będą osiągalne i dostępne w formie numerycznej.

W odniesieniu do piątego i szóstego stwierdzenia (prywatyzacja i odzyskiwanie kosztów) dwa obecnie prowadzone działania mogą rzucić nowe światło na te problemy. Pierwsze z nich odnosi się do trendu promowania dostępu do geoinformacji bez ponoszenia żadnych opłat. Trend ten jest wspierany przez polityków USA (Zevenbergen J.A., 1998). Opiera się on na założeniu, że niewłaściwe byłoby obciążanie podatników opłatami za użytkowanie informacji, za którą zapłacili już wcześniej, w czasie jej pozyskiwania. Założenie to znajduje coraz więcej poparcia na całym świecie – nawet mimo to, że jego realizacja nie przyniesie żadnych korzyści (tamże).

Drugie działanie dotyczy rosnącej świadomości znaczenia zestawów danych w infrastrukturze danych przestrzennych (Spatial Data Infrastructure, SDI). Zgodnie z R. Grootem i J.D. Mc Laughlinem (1999), infrastruktury takie obejmują połączone w sieć bazy danych geoprzestrzennych i urządzenia do przetwarzania danych, a także całe kompleksy zasobów instytucjonalnych, organizacyjnych, technicznych, ludzkich i ekonomicznych, które współpracują ze sobą i wspierają projektowanie, wdrażanie i obsługę mechanizmów promujących wspólne wykorzystywanie, dostęp i odpowiedzialne użytkowanie danych geoprzestrzennych – po kosztach możliwych do zaakceptowania – na potrzeby określonej aplikacji lub przez określoną firmę. GSDI to podstawowe dane, które są danymi źródłowymi na potrzeby tworzenia aplikacji. Wiele krajów przyjęło założenie, że rząd jest odpowiedzialny za zagwarantowanie odpowiedniej dostępności do danych podstawowych (Cousins B., 2002).

## **2. REGULACJE RYNKU NIERUCHOMOŚCI**

Transfer praw do ziemi w warunkach rynkowych opiera się na założeniu, że ziemia jest towarem, który można kupować i sprzedawać, a w ujęciu formalnoprawnym przedmiotem obrotu są prawa do ziemi. Zakres, w jakim w dzisiejszych warunkach prowadzi się gospodarowanie nieruchomościami zależy w dużym stopniu od charakteru procedur wykorzystywanych w procesie transferu gruntów.

Rządy mogą wywierać silny wpływ na normalne działanie rynku poprzez podejmowanie wysiłków mających na celu regulowanie tego rynku. Rządy regulują rynki na podstawie postrzegania przez siebie gruntów jako czegoś więcej niż tylko towaru, tzn. rozproszonego zasobu, który wymaga starannego zarządzania. Regulacje rynku muszą być wprowadzane w sposób zrównoważony, ponieważ zbyt duża liczba ograniczeń i niepotrzebnych formalności powoduje natychmiastowy rozwój rynku nieformalnego. Bez względu na charakter i powody wszystkich zmian, system gospodarowania gruntami musi być dostosowywany do wszystkich zmian zachodzących w zależnościach między człowiekiem i ziemią.

P. van der Molen i T. Österberg (1999) wskazują, w jaki sposób podejmowanie decyzji dotyczące koncepcji i procedur zarządzania gruntami może prowadzić do niedoskonałości tych systemów, co wywiera znaczący wpływ na przydatność systemu zarządzania gruntami dla społeczeństwa danego kraju.

Rządy wielu krajów starają się tworzyć efektywne i dostępne rynki ziemi spełniające oczekiwania społeczne. Cele te zamierza się osiągnąć poprzez poprawę systemów katastralnych i uproszczenie procedur dotyczących transakcji gruntami. Z powyższych przesłanek zrodziła się inicjatywa Banku Światowego dotycząca gospodarki nieruchomości, której celem jest:

- 1) przebudowa systemów katastralnych,
- 2) rozwój infrastruktur prawnych i technicznych regulujących gospodarkę nieruchomościami,
- 3) stworzenie możliwości dostępu do ziemi dla grup najuboższych.

Van der Molen wyraża opinię, że ziemi nie należy traktować wyłącznie jako towaru; grunty powinny mieć status rzadkich zasobów publicznych, które wymagają bardzo starannego zarządzania. Uważa także, że rządy powinny rozważyć wdrożenie regulacji określających wielkość własności ziemskiej, a więc wprowadzić ograniczenia zarówno maksymalnej wielkości własności ziemskiej (aby promować podziały wielkich własności), jak i minimalnej (w celu uniknięcia występowania zbyt małych gospodarstw). Rządy powinny także przeanalizować wdrożenie praw pierwokupu w celu pozyskiwania gruntów publicznych, dla których jest wymagane uzyskiwanie akceptacji transakcji ziemią po to, aby chronić przed niepożądanymi zmianami w użytkowaniu terenu (Molen van der P., 2003).

Można stwierdzić, że tezy autora w znacznej mierze zostały wprowadzone w Polsce.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. wprowadziła ograniczenia powierzchniowe dla tzw. gospodarstw rodzinnych. Prawo pierwokupu, odkupu i pierwszeństwa jest szeroko stosowane w odniesieniu do:

- 1) wtórnego obrotu nieruchomościami, które nabyte zostały od Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (patrz art. 29 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa);
- 2) wtórnego obrotu nieruchomościami, które zostały nabyte od Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (patrz art. 109 i 110 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- 3) sprzedaży nieruchomości rolnych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż Agencja Nieruchomości Rolnych (patrz art. 3 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego).



### **3. TWORZENIE I REALIZACJA PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA TERENÓW MIEJSKICH I WIEJSKICH**

Planowanie i rozwój stanowią istotny element zarządzania gruntami na terenach zurbanizowanych i wiejskich nawet wówczas postrzegane jako interwencje w istniejące struktury własności (Molen van der P., 2003). Według wytycznych FAO dotyczących planowania użytkowania terenu, prawna i tradycyjna własność ziemi, drzew i pastwisk stanowi jeden z podstawowych elementów informacji o obszarach, które są objęte opracowaniem planów zagospodarowania.

Chociaż uwaga organizacji międzynarodowych coraz bardziej zwraca się w kierunku obszarów zurbanizowanych, nie należy pomniejszać roli i znaczenia gospodarki terenami na obszarach wiejskich, ponieważ żywność, woda i ziemia stanowią razem czynnik niezbędny do rozwiązania problemów 600 milionów ludzi, którzy mają za mało pożywienia (Deininger K., 2002).

Mówiąc o obszarach zurbanizowanych, nie można nie dostrzec, że wzrost regionów urbanistycznych i pół-urbanistycznych to także bardzo poważny problem. Liczba ludności zamieszkującej obszary zurbanizowane stale gwałtownie wzrasta. Wyniki badań finansowanych przez ONZ wskazują, że liczba ludności świata zamieszkująca obszary zurbanizowane, która w 1950 r. sięgała 30%, wzrośnie w roku 2030 do 60%. Rządy wielu państw, w szczególności postkolonialnych, nie są w stanie radzić sobie z migracją ludności z terenów wiejskich do miast, co z kolei prowadzi do powstawania i rozwoju nieformalnych osiedli. Ocenia się, że aż 80% wzrostu regionów zurbanizowanych nie jest objęte planem zagospodarowania. Powoduje to gwałtowne narastanie problemów związanych z rozwojem tkanki samych obszarów zurbanizowanych, co przejawia się w braku usług, braku infrastruktury, słabym rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a przede wszystkim słabym zabezpieczeniu własności ziemi.

Bank Światowy szacuje, że 25% wszystkich mieszkańców obszarów zurbanizowanych żyje w ubóstwie. Ważnym obowiązkiem systemów katastralnych jest przekazywanie rządowi informacji o osobach posiadających określone prawa do ziemi, o lokalizacji gruntów i wielkości poszczególnych działek. Zadanie to ma większe znaczenie dla tych rządów, które zamierzają wdrażać określone plany zagospodarowania terenów. Wdrożenie takich planów będzie z pewnością niemoż-

liwe w przypadku braku informacji o prywatnych prawach do gruntów, na które będą one miały wpływ.

Żaden kraj nie będzie w stanie kontrolować procesów urbanizacji terenów, jeśli nie dysponuje podstawowymi danymi o istniejących formach gospodarowania gruntami, a w konsekwencji nie będzie w stanie zarządzać albo, inaczej mówiąc, gospodarować gruntami.

Przenosząc te rozważania na obszar naszego kraju, możemy stwierdzić, iż podjęto działania, które warunkują efektywne tworzenie i realizację planów zagospodarowania terenów miejskich i wiejskich poprzez przede wszystkim usprawnienie systemów informacji o nieruchomościach. Dowodzą tego realizowane programy dotyczące stworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach:

- PHARE 2000, 2001, 2002, 2003;
- projekt pt. „Wsparcie procesów administrowania nieruchomościami i rejestracji praw do nieruchomości w Polsce” finansowany przez Bank Światowy;
- projekty badawcze realizowane przez Instytut Geodezji i Kartografii: „Opracowanie nowych metod technologicznych Krajowego Systemu Katastralnego”, „Opracowanie technologii przeniesienia danych do elektronicznej księgi wieczystej”;
- projekt badawczy zrealizowany przez Politechnikę Warszawską – Instytut Geodezji Gospodarczej pt. „Geodezyjne urządzenie terenów wiejskich – badania z uwzględnieniem wymogów systemu zintegrowanej produkcji rolnej”.

Dzięki przeprowadzonym badaniom opracowano określone regulacje prawne, projekty tych regulacji bądź wytyczne w randze dokumentów rządowych (Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 1999).

#### **4. WARTOŚĆ NIERUCHOMOŚCI A OPODATKOWANIE GRUNTÓW**

Systemy zarządzania gruntami były tradycyjnie wykorzystywane na potrzeby opodatkowania gruntów. Jak wynika z badań przeprowadzonych w skali międzynarodowej, wszystkie spośród 14 badanych krajów na całym świecie wprowadziły jakąś formę opodatkowania nieruchomości (Yougman J.M., Malme J., 1994). Wykorzystują one w tym celu informacje pochodzące z katastru, ksiąg wieczystych i biur ds. tytułów do ziemi. Wyjątkiem był Izrael, który wykorzystuje informacje pochodzące z pozwoleń na budowę. Podatek od gruntów jest zwykle

podatkiem lokalnym, nakładanym przez władze lokalne w celu uzyskania dochodów. W ankiecie przeprowadzonej przez UN/ECE w 40 krajach członkowskich ECE 95% używało systemów wyceny gruntów w celu oceny wartości ziemi na potrzeby podatkowe (UN/ECE/WPLA, 2001 b).

Kraje aktualnie przystosowujące swoje gospodarki do warunków rynkowych także wprowadzają opodatkowanie gruntów. Polityka ta stanowi pewnego rodzaju odpowiedź na wyzwania związane z dążeniem do prywatyzacji, decentralizacji władzy państwowej i rozwoju rynku. Na przykład w Republice Estonii dochody z lokalnego podatku od gruntu wynoszą 3% budżetu lokalnego, podobnie w Czechach – poziom ten osiąga także 3%, podczas gdy na Słowacji osiągnął on już 11% (Molen van der P., 2003).

Aktualnie w Polsce opodatkowanie gruntów jest zależne od form ich użytkowania, dlatego obowiązują trzy rodzaje podatków:

- podatek od nieruchomości,
- podatek rolny,
- podatek leśny.

Najnowsze regulacje prawne w Polsce zawarte w znowelizowanych ustawach dotyczących podatku rolnego i podatku leśnego ściśle powiązały zasady określania tego podatku z formami użytkowania gruntów i ich powierzchni wynikającymi z katastru nieruchomości.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej, takie jak Holandia czy Szwecja a obecnie Litwa i Estonia, system podatkowy opierają na wartości nieruchomości a nie jednostkach powierzchniowych.

Wartość nieruchomości między innymi dla tych celów kraje te pozyskują w procesach przeprowadzanej okresowo powszechnej taksacji nieruchomości. Wzajemne relacje między przychodami z tak liczonych podatków oraz kosztami przeprowadzenia taksacji P. van der Molen (2003) ocenia następująco:

*„W 1999 roku Związek Gmin Holenderskich obliczył podatki na podstawie wartości ziemi. Wyniosły one 2 miliardy € dla gmin, 1,6 miliarda € dla rządu krajowego i 0,2 miliarda € dla zarządów gospodarki wodnej. Koszty monitoringu nie przekroczyły natomiast jednego miliarda €. Dwa miliardy €, które gminy otrzymują z podatków gruntowych stanowią równowartość 47% ich przychodów z podatków dochodowych”.*

Problemy zmiany systemu podatku od nieruchomości w Polsce stanowią jeden z najbardziej kontrowersyjnych elementów polityki podatkowej. Podstawy prawne dotyczące określenia wartości katastralnej

nieruchomości, która w przyszłości będzie stanowić podstawę do opodatkowania ich tzw. podatkiem *ad valorem*, zostały wprowadzone ustawą o gospodarce nieruchomościami (art. 160–173).

Prace badawcze dotyczące opracowania najwłaściwszych metod przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości są w Polsce prowadzone od 1997 r., kiedy wolny rynek nieruchomości był w pierwotnej fazie rozwoju.

Aktualnie prowadzone prace mają na celu stworzenie podstaw merytorycznych do opracowania przepisów wykonawczych dotyczących zasad powszechnej taksacji nieruchomości (Budzyński T., 2004).

## 5. ZRÓWNOWAŻONE GOSPODAROWANIE ZASOBAMI ŚRODOWISKA

Coraz powszechniejsza w Europie idea wielofunkcyjnego rozwoju spowodowała daleko idące zmiany w filozofii gospodarki terenami głównie w odniesieniu do obszarów wiejskich. Główna rola obszarów wiejskich, jaką jest produkcja żywności, ulega zmniejszeniu, ustępując miejsca innym funkcjom, np. związanym z rozwojem agroturystyki, jednak pod warunkiem, że te nowe funkcje nie będą zakłócały równowagi ekologicznej. Współczesne trendy związane z gospodarką terenami na obszarach wiejskich zmierzają do wypracowania nowej koncepcji rozwoju obszarów wiejskich. Ważnym celem tej koncepcji i idącej w jej ślad polityki ma być „dezagraryzacja” wsi poprzez uwzględnienie różnych sfer funkcjonowania obszarów wiejskich: produkcyjno-ekonomicznej, socjalnej, społecznej, kulturowej i ekologiczno-krajo-brazowej.

Podjęmowane dotychczas działania ochronne na terenach wiejskich ograniczały się w zasadzie do ochrony ustawowej wyizolowanych wysp w krajobrazie; zabytkowych obiektów i ich zespołów oraz obszarów wartościowych przyrodniczo.

Jednym z podstawowych instrumentów, pełniących istotną rolę w procesach transformacji obszarów wiejskich, są scalenia gruntów.

Bruno Morel (2003) wyróżnił trzy rodzaje prowadzonych we Francji scaleń wynikających z odrębnych uwarunkowań.

Do pierwszej grupy zaliczył scalenia prowadzone na obszarach rolnych, których celem jest:

- unowocześnienie struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz doskonalenie sieci hydrologicznej, z jednoczesnym uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska;

- naprawa skutków dezorganizacji struktur powierzchniowych i przestrzennych gospodarstw rolnych, które towarzyszą budowie liniowych elementów infrastruktury technicznej (autostrady, superszybkie linie kolejowe).

Do drugiej grupy autor zakwalifikował scalenia związane z rozwojem obszarów mieszkalnych. W odniesieniu do polskich regulacji prawnych, te ostatnie noszą nazwę scaleń i podziałów nieruchomości.

Program scaleń powinien wynikać z wszechstronnych analiz związanych z gospodarką przestrzenną i uwzględniać rozwój rolnictwa, rozwój mieszkalnictwa oraz ściśle związaną z nimi ochronę środowiska.

Zasada zrównoważonego gospodarowania zasobami środowiska znajduje swoje odniesienie również w szeroko pojmowanej gospodarce nieruchomościami, określaniem ich wartości i pozyskiwaniem gruntów w procesach rekultywacji. Wzajemne powiązania tych elementów przedstawili w swoich badaniach Simon Adcock i Ed Young (2003).

Problematykę środowiskową w gospodarce nieruchomościami i ich wycenie należy rozpatrywać w trzech aspektach:

- ochrony środowiska,
- zanieczyszczenia środowiska,
- rekultywacji gruntów i pozyskiwania w wyniku tych procesów nieruchomości na potrzeby mieszkalnictwa, rolnictwa, rekreacji oraz innych celów.

Wymienionym aspektom towarzyszy zawsze problem wysokości nakładów finansowych, niezbędnych do odzyskania gruntów w procesach rekultywacyjnych, bądź minimalizacji ujemnego wpływu określonych inwestycji na środowisko. Szczególnie istotna jest problematyka rekultywacji gruntów. Dotyczy to obszarów zajmowanych dotychczas przez określone gałęzie przemysłu, które – w wyniku restrukturyzacji tych gałęzi – stały się dla dotychczasowych celów nieprzydatne. Po przeprowadzeniu postępowania rekultywacyjnego grunty te mogłyby być wykorzystane na potrzeby zabudowy mieszkalnej lub do celów rolniczych. Tym transformacjom towarzyszą zawsze określone nakłady finansowe, których wysokość zależy od stopnia degradacji i toksyczności gleb.

## 6. PODSUMOWANIE

Zamierzeniem autora było przedstawienie problematyki gospodarki nieruchomościami w kontekście postrzegania jej głównie przez gremia międzynarodowe. Jednocześnie autor odwoływał się do aktualnie funkcjonujących w tym zakresie zasad, pojęć oraz regulacji prawnych obowiązujących w naszym kraju.

Charakterystyczną właściwością dotyczącą problematyki gospodarki nieruchomościami w Polsce jest jej daleko idąca atomizacja czyli resortowe przyporządkowanie oraz zawężone znaczenie tego pojęcia. W Polsce gospodarka nieruchomościami znajduje się w gestii: ministra infrastruktury, ministra rolnictwa i rozwoju wsi, ministra środowiska, ministra obrony narodowej, ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Każdy z wymienionych ministrów występował z inicjatywą legislacyjną i doprowadził do wydania przez Sejm RP ustaw regulujących sprawy gospodarki nieruchomościami w zakresie należącym do jego właściwości.

Regulacje prawne w randze ustaw obejmujące zagadnienia związane z gospodarką nieruchomościami zawarto w:

- ustawie o gospodarce nieruchomościami,
- ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa,
- ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego,
- ustawie o scaleniu i wymianie gruntów,
- ustawie o lasach,
- ustawie o autostradach płatnych,
- ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawie o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego,
- ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Nie wyczerpuje to listy ustaw, w których problematyka gospodarki nieruchomościami była rozstrzygana. Jednak rozstrzygnięcia dotyczące gospodarki nieruchomościami koncentrują się głównie na formach obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, tj. zbywania i nabywania: prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, trwałego zarządu czy dzierżawy. Zbiory informacji o tych nieruchomościach, zarówno dotyczące ich stanu praw-

nego, jak i cech fizycznych oraz lokalizacji przestrzennej, traktowane są instrumentalnie jako element pomocniczy niezbędny do podejmowania określonych decyzji.

Tego typu podejście do gospodarki nieruchomościami zasadniczo różni się od podejścia lansowanego w krajach Unii Europejskiej. W większości krajów Unii gospodarka nieruchomościami jest ściśle zintegrowana z systemami katastralnymi, systemem ksiąg wieczystych, planowania przestrzennego, systemami podatkowymi, jak również szeroko rozumianą infrastrukturą danych przestrzennych (Kaufman J., Molen van der P., WPLA, Bank Światowy).

Tego typu integracja w Polsce miała miejsce – aczkolwiek przez krótki czas i w niepełnym zakresie – na szczeblach regionalnych (województwach), gdzie przez pewien okres funkcjonowały wydziały geodezji, katastru i gospodarki nieruchomościami.

Również aktualnie podjęte w naszym kraju próby tworzenia Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) stanowią początek zamierzeń dotyczących właściwie pojmowanej roli i funkcji gospodarki nieruchomościami w współczesnym rozumieniu tego pojęcia.

## BIBLIOGRAFIA

- Adcock S. and Young E., 2003, *Addressing Environmental Issues in Valuation*. Appraisal Assessments, Working Week – 125 Anniversary, Paris.
- Benda-Beckmann von F., 1991, *Legal Uncertainty and Land Management*. In *Make Haste Slowly*, Savenije H., Huijsman A. (eds.) KIT.
- Budzyński T., 2004, *Poszukiwanie efektywnej metody określania wartości katastralnej nieruchomości*. Rozprawa doktorska; promotor Wilkowski W., Politechnika Warszawska.
- Cousins B., 2002, *Reforming Communal Land Tenure in South Africa*. University of Capetown.
- Deininger K., 2002, *Introduction to the Policy Research Paper on Land Policy*. Proc. Worldbank seminars Budapest, Kampala, Phnom Penh and Pachuca.
- FIG, 2002, *Proceedings International Conference on Spatial Data Infrastructure*. Nairobi.
- Groot R., Mc Laughlin J.D., 1999, *Geospatial Data Infrastructures*. Oxford UK, Oxford University Press.

- Kaufman J, Steudler D., 1998, *Cadastre 2014*. FIG.
- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 1999, *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*. Warszawa.
- Molen van der P., 2003, *The Future Cadastres – Cadastres after 2014*. Working Week – 125 Anniversary, Paris.
- Molen van der P., Osterberg T., 1999, *Land Tenure and Land Administration for Social and Economic Development in Western Europe*. Proceedings UN/FIG, Melbourne.
- Morel B., 2003, *A French Experience in Land Consolidation*. Working Week – 125 Anniversary, Paris.
- Olle'n J., 2001, *The EULIS Initiative*. WPLA Workshop, Gävle.
- Onsrud H., 2003, *Integrating the Cadastre and the Land Register in a Single Organization in Norway*. Working Week – 125 Anniversary, Paris.
- UN/ECE/WPLA, 1996, *Land Administration Guidelines*. New York/Geneva, UN Publication.
- UN/ECE/WPLA, 2001a, *Inventory of Land Administration systems in Europe and North America*, London.
- UN/ECE/WPLA, 2001 b, *Land Mass Valuation Systems for Taxation Purposes in Europe*. Federal Land Cadastre Service of Russia on behalf of UN Geneva.
- Worldbank, 2001, *Land Policy and Administration*. Preliminary Draft, Washington.
- Yougman J.M., Malme J., 1994, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. Kluwer NL.
- Zevenbergen J.A., 1998, *Free Accessibility of Geo-information in the Netherlands, US and European community*. Delft University, Press.