

KOMPLEKSOWA MODERNIZACJA EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW

Tomasz Noszczyk, Józef Hernik
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Streszczenie. W artykule podjęty został problem aktualności danych zgromadzonych w ewidencji gruntów i budynków – państwowym rejestrze prowadzonym przez starostów. Aktualizacja operatu może przebiegać w sposób ciągły bądź kompleksowy. To właśnie na ten drugi zdecydowała się podkrakowska gmina Michałowice, która z własnej inicjatywy i na swój koszt w 2012 r. wykonała to przedsięwzięcie, mimo, że jest ono zadaniem starosty. W niniejszej pracy celem była ocena przeprowadzenia kompleksowej modernizacji operatu ewidencyjnego na terenie całej jednostki ewidencyjnej Michałowice oraz wskazanie jej rezultatów. W związku z tym omówiono przyczyny podjęcia takiej decyzji przez władze gminy, reakcję społeczeństwa oraz przedstawiono pozytywne i negatywne aspekty wynikające z realizacji modernizacji, które odnieśli zarówno mieszkańcy, jak i lokalny samorząd.

Słowa kluczowe: modernizacja katastru, jakość danych, gospodarka nieruchomościami, operat ewidencyjny, podatki

WSTĘP

Obecnie obowiązujące w Polsce przepisy prawa geodezyjnego nakładają na starostę i prezydenta miasta na prawach powiatu obowiązek prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (dalej: EGiB) oraz utrzymywania operatu ewidencyjnego w stanie aktualności [Ustawa... 1989, Góźdź i in. 2014, Wysocki 2003]. Czynność ta winna być dokonywana niezwłocznie po uzyskaniu przez organ odpowiednich dokumentów potwierdzających i określających daną zmianę [Rozporządzenie 2001]. Zauważyć należy, iż na podstawie art. 53a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (dalej: Pgik) kataster nieruchomości utożsamiany jest z EGiB. Pomimo że w różnych krajach koncepcja i sposób rejestrowania nieruchomości jest różny, to jednak ich podstawowa funkcja, jaką jest systematyczny

Adres do korespondencji – Corresponding Authors: mgr inż. Tomasz Noszczyk, dr hab. inż. Józef Hernik, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu, Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, ul. Balicka 253c, 30-149 Kraków; e-mail: t.noszczyk@ur.krakow.pl, rmhernik@cyf-kr.edu.pl.

zapis prawa własności jest jednakowa [Çağdaş i Stubkjær 2009]. Warto też zaznaczyć, iż kataster we wszystkich rozwiniętych państwach jest zarządzany i prowadzony przez instytucje krajowe lub za pośrednictwem urzędów regionalnych [Bandeira i in. 2010]. Z kolei Williamson [2001, s. 298] podaje, iż kataster stanowi rdzeń systemu administracji gruntami.

Informatyczny sposób prowadzenia EGiB oraz jej aktualizacja możliwe jest przez założenie nowej ewidencji bądź modernizację już istniejącej w sposób ciągły lub kompleksowy [Mierzwa 2002]. Przepisy §45 i §46 Rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [2001] określają cel i tryb wprowadzania zmian, które co do zasady mogą być przeprowadzane na wniosek lub z urzędu. Problem polega na tym, iż większość zmian dokonywana jest na wniosek obywateli. Wywołuje to niejako bierną postawę organu prowadzącego EGiB, ograniczającą się tylko do gromadzenia i wprowadzania samoczynnie wpływających do niego informacji [Wolny 2005]. Dopóki jednak nie istnieją odpowiednie mechanizmy zachęcające właścicieli do zgłaszania zmian, dopóty kwestia ta nie zostanie rozwiązana [Mivšek i in. 2012]. Takie bierne nastawienie skutkuje natomiast nieaktualnością gromadzonych tam danych, tym bardziej, iż organy praktycznie nie korzystają z zapisu art. 48 ust. 1 pkt 5 Pgik, który stanowi, iż: „kto wbrew przepisom, będąc obowiązany do zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, nie zgłosi ich do właściwego organu w ciągu 30 dni od dnia powstania zmian – podlega karze grzywny” [Ustawa... 1989]. Norma ta w tej sytuacji pozostaje zatem przepisem martwym, chociaż warto byłoby zastanowić się nad jej częstszym wykorzystywaniem.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Pgik, dane zawarte w EGiB stanowią m.in. podstawę wymiaru podatków [Ustawa... 1989]. Obecnie bowiem organ nakładający podatek rolny, leśny czy od nieruchomości za podstawę jego naliczenia przyjmuje dane ujawnione w EGiB oraz informacje złożone przez podatnika na formularzu informacji podatkowych – w przypadku osób fizycznych, bądź w deklaracji podatkowej – osoby prawne [Dawid 2012, Mirochna 2012]. W związku z tym, dane zawarte w prowadzonym przez starostę rejestrze powinny spełniać szereg określonych cech [Zwirowicz 2008], spośród których największą wagę odgrywiają aktualność i wiarygodność [Zwirowicz 2010c]. Informacje te muszą być aktualne, gdyż mają praktyczne zastosowanie – stanowią bowiem istotną wartość dla rynku nieruchomości [Konieczna i Trystuła 2011] i są podstawą naliczania podatku, który jest źródłem dochodu własnego gminy. Ich wiarygodność natomiast jest niezbędna dla uczciwego naliczania podatków, zwiększenia poczucia bezpieczeństwa obywateli i zapewnienia przysługujących im praw własności [Bandeira i in. 2010]. Trafna wydaje się tutaj opinia Wolnego [2005, s. 14], który twierdzi iż „nieaktualny zbiór danych nie może być podstawą czegokolwiek”. Jednocześnie zwraca się uwagę w literaturze na potrzebę stworzenia jednolitego systemu informacyjnego, który mógłby być wykorzystywany do różnych celów [Leitmanová i in. 2015], nie tylko związanych z nieruchomościami, ale także przykładowo ze stanem środowiska [Bedla i Król 2013] czy z zagrożeniami powodziowymi [Mika i Siejka 2014].

W Polsce, w większości przypadków mamy do czynienia z sytuacją, w której dane występujące w ewidencji różnią się od stanu faktycznego na gruncie. Tracą na tym budżety gmin, a właściciele nieruchomości o podobnej powierzchni i wartości płacą czasami całkowicie inne podatki. Z uwagi na to wszystko, w swej dotychczasowej postaci EGiB nie spełnia oczekiwań społecznych [Dawid 2012, Buśko i Meusz 2014].

Przedmiotowe dane, które zawiera ten rejestr – jak zauważają Ciak i Wąsewicz [2015, s. 30] – „nie pozwalają na jednoznaczne określenie zasięgu posiadanych praw do wydzielonych i ujawnionych w rejestrze działek ewidencyjnych”.

Celem artykułu jest ocena przeprowadzenia kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków, która została wykonana w podkrakowskiej gminie Michałowice w 2012 roku oraz przedstawienie wynikających z niej pozytywnych i negatywnych rezultatów. Zwrócono także szczególną uwagę na fakt, iż korzyści z realizacji tego zadania odnosi zarówno gmina, jak i jej mieszkańcy.

INICJATYWA I PRZYCZYNY PRZEPROWADZENIA MODERNIZACJI EWIDENCJI

Głównym celem modernizacji EGiB jest przede wszystkim wyznaczenie powierzchni użytków gruntowych dla poszczególnych działek, według ich rzeczywistego sposobu użytkowania. Obecnie w Polsce sytuacja wygląda w ten sposób, że na wielu nieruchomościach, na których stoją budynki, grunt jest oznaczony w ewidencji jako użytek rolny [Sadowski 2012]. Pogląd ten potwierdza m.in. w swoich badaniach Dawid [2012]. W związku z tym właściciele takich działek płacą podatek rolny, znacznie niższy niż sąsiedzi, którzy prawidłowo wyłączyli grunt z produkcji rolnej i płacą wyższy podatek od nieruchomości. Taka sytuacja występowała również w gminie Michałowice do momentu przeprowadzenia modernizacji EGiB. Nieprawidłowości te są efektem wieloletnich zaniedbań ze strony urzędów, projektantów, architektów i inwestorów, którzy świadomie i celowo wyłączają z produkcji rolnej grunt o powierzchni do 5 arów, bowiem art. 12a pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zezwala na bezpłatne wyłączenie do 0,05 ha na cele budownictwa budynku jednorodzinne* [Ustawa... 1995, Eliseev i in. 2014].

Rezultatem takiego postępowania są niesprawiedliwe dysproporcje w kwotach podatków między właścicielami takich samych gruntów zabudowanych i z inwestycjami, jak również niższy wpływ z podatków, co w konsekwencji ma znaczenie dla budżetu gminy [Cirył 2012, Sadowski 2012].

Wszystko to było powodem, iż na przełomie 2010 i 2011 roku wśród władz gminy Michałowice pojawiła się inicjatywa przeprowadzenia kompleksowej modernizacji ewidencji we wszystkich obrębach wchodzących w skład tej jednostki samorządu terytorialnego (ryc. 1). Zdecydowano się podjąć i zrealizować to przedsięwzięcie z uwagi na potencjalne korzyści, które gmina mogłaby odnieść po jej wykonaniu. Modernizacja została przeprowadzona przede wszystkim po to, by uporządkować kwestie podatkowe i by podatki w gminie były płacone sprawiedliwie, według rzeczywistego użytkowania. Dzięki aktualizacji operatu ewidencyjnego możliwe jest również spełnienie wymogu aktualności i wiarygodności danych ewidencyjnych – cech, które świadczą o niezawodności tego rejestru [Zwirowicz 2010c]. Kalkulacja kosztów modernizacji i przyszłych

* Zwolnienie z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji na cele budownictwa mieszkaniowego istniało już wcześniej – zawarte było także w art. 16 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1982 r. Nr 11, poz. 79).

dochodów z tytułu podatków dokonana przez gminę, pozwoliła z kolei na oszacowanie, iż całkowity zwrot nakładów przeznaczonych na modernizację nastąpić może w ciągu 2–3 lat od jej wykonania. Okazało się jednak, iż kwota 570 tys. zł, która została przekazana staroście na aktualizację EGiB, zwróciła się zaledwie po roku [Cirył 2013].



Ryc. 1. Obszar gminy Michałowice objęty modernizacją ewidencji gruntów i budynków
 Fig. 1. The area of Michałowice commune under the modernization of land and property register

Dlaczego to gmina wystąpiła z inicjatywą, skoro modernizacja ewidencji gruntów i budynków jest zadaniem powiatu? Współcześnie organy prowadzące EGiB niechętnie decydują się na przeprowadzanie procesu jej modernizacji. Wynika to z kilku przyczyn. Najważniejszą jest zapewne dosyć duża wartość przedsięwzięcia, szacowana w zależności od wielkości obszaru gminy, na kilkaset tysięcy złotych. Starostowie tłumaczą się więc tym, iż brakuje im środków finansowych. Kolejną przyczyną jest również fakt, iż powiat w sposób bezpośredni nie czerpie własnych korzyści z przeprowadzonej modernizacji. Efekty odczuwają przede wszystkim mieszkańcy oraz gmina, której m.in. zwiększa się budżet z tytułu podatków od nieruchomości. Ponadto aktualizacja operatu jest działaniem czasochłonnym. Z tych też względów Starostwo Powiatowe w Krakowie nie zdecydowało się na wykonanie tego zadania w Michałowicach. W takiej sytuacji wójt, po wyrażeniu zgody przez radę gminy podjął decyzję o zawarciu porozumienia ze Starostą Krakowskim i finansowaniu modernizacji EGiB z środków budżetu gminy [Uchwała... 2011, Sadowski 2012].

Na mocy podpisanego porozumienia starosta w listopadzie 2011 r. ogłosił nieograniczony przetarg na wykonanie modernizacji EGiB dla jednostki ewidencyjnej Michałowice. W wyniku jego rozstrzygnięcia w dniu 10 stycznia 2012 r. spośród sześciu dostarczonych ofert wyłoniono jedną najkorzystniejszą, którą złożyło Przedsiębiorstwo Geodezyjne GEOPROF s.c. z Krakowa [BIP 2012]. Firma, której zadaniem było dokonanie pomiaru powierzchni ponad 12,5 tys. działek ewidencyjnych i obmiaru budynków we wszystkich obrębach ewidencyjnych (ryc. 1) o łącznej powierzchni 5112,77 ha, została wykonawcą prac modernizacyjnych na terenie Michałowic [Maślanka 2011, Sadowski 2012]. Zadanie wykonawcy polegało na pozyskaniu danych z PODGiK w Krakowie oraz analizie możliwości i zakresu ich wykorzystania w pracach modernizacyjnych, weryfikacji terenowej i aktualizacji bazy EGiB, uzupełnieniu bazy danych o informacje dotyczące budynków i lokali oraz transformacji mapy ewidencyjnej z układu współrzędnych „1965” do układu „2000” [Maślanka 2011]. Termin zakończenia prac geodezyjnych został określony na 17 lutego 2013 r.

REAKCJA MIESZKAŃCÓW GMINY NA MODERNIZACJĘ EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW

Władze gminy Michałowice spodziewały się większego oporu ze strony lokalnego społeczeństwa w związku z zamiarem realizacji przez gminę modernizacji ewidencji. Spodziewano się przede wszystkim, iż mieszkańcy będą niezadowoleni z faktu naliczania wyższych podatków od nieruchomości. Były co prawda pojedyncze przypadki i głosy niezadowolenia, ale stwierdzić należy, że reakcja mieszkańców okazała się pozytywna. Sytuacja ta była zapewne następstwem bezpośrednich spotkań z lokalnym społeczeństwem i szerokiej akcji informacyjnej przeprowadzonej przez Urząd Gminy. Jeszcze przed przystąpieniem do realizacji przedsięwzięcia informowano i pokazywano mieszkańcom pozytywne efekty aktualizacji ewidencji, chcąc tym samym skłonić mieszkańców do poparcia tej inicjatywy. Ponadto, na każdym etapie przeprowadzania modernizacji informowano miejscową ludność o wszystkim, co aktualnie jest wykonywane. Akcje te miały szeroki zasięg. Włodarze gminy docierali do społeczeństwa za pomocą strony internetowej Urzędu Gminy, informacji wywieszanych na tablicach ogłoszeń, artykułów w lokalnej gazecie gminy Michałowice oraz specjalnego systemu SMS.

Jak przy każdej tego typu inwestycji, również i w tym przypadku pojawiły się pewne trudności – niezadowoleni byli bowiem mieszkańcy, którzy przed przystąpieniem do modernizacji uczciwie lub z konieczności, prawidłowo wyłączyli z produkcji rolnej całą działkę pod zabudowę (o powierzchni ponad 5 a) i byli w trakcie płacenia opłat rocznych za wyłączenie. Zgodnie bowiem z art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest zobowiązana zapłacić należność i opłaty roczne (przez 10 lat) [Ustawa... 1995]. Natomiast obowiązek uiszczania należności i opłat rocznych nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolnej na cele budownictwa mieszkaniowego do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnej [Eliseev i in. 2014]. Warto zauważyć, że podobne przepisy obowiązywały także w art. 13–16 poprzedniej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 26 marca 1982 r. [Ustawa... 1982]. Z tego względu część mieszkańców twierdziła, że

oni, będąc uczciwymi od początku, muszą płacić opłaty przez 10 lat, w sytuacji, kiedy inni ze względu na modernizację mają całe działki wyłączone z produkcji bezpłatnie. Sytuacji tej nie dało się jednak rozwiązać, gdyż z takiego powodu prawo nie zezwala na umorzenie opłaty rocznej.

EKONOMICZNY WYMIAR MODERNIZACJI EWIDENCJI

Ograniczone środki finansowe, jakimi dysponują w Polsce jednostki samorządu terytorialnego, oraz wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej wywołało konieczność zwracania uwagi i wydatkowania finansów w sposób racjonalny [Zwirowicz 2010a, 2010b]. W związku z tym prace dotyczące kompleksowej modernizacji EGiB prowadzone są w pierwszej kolejności tam, gdzie oprócz podniesienia rzeczywistej jakości tego systemu, szybko nastąpi również zwrot poniesionych nakładów. Przedsięwzięcia i inwestycje z zakresu EGiB będą z kolei efektywne wtedy, gdy oprócz podniesienia skuteczności jej funkcjonowania, wprowadzone zmiany będą miały charakter racjonalny i zrównoważony. Z tego też względu szczególnego znaczenia nabiera analiza rachunku ekonomicznego danej inwestycji. Badanie to winno być wykonane w oparciu o zaistniałe bądź potencjalne korzyści wynikające z ulepszenia jej funkcjonowania, jak również w aspekcie ekonomicznym z uwzględnieniem nakładów finansowych, kosztów utrzymania i eksploatacji [Zwirowicz 2010b].

Stwierdzić należy, że przed zamierzoną realizacją aktualizacji operatu ewidencji gmina Michałowice wykonała prawidłową analizę finansową tego zadania. Początkowo oszacowano, iż modernizacja, która – jak pierwotnie założono – będzie kosztować budżet gminy 900 tys. zł, zwróci się w okresie do trzech lat od jej wykonania [Uchwała... 2011, Cirynt 2012]. Warto wskazać, że Rada Gminy Michałowice w uchwale nr X/62/2011 z 7 września 2011 r. postanowiła zabezpieczyć w swoim budżecie kwotę 900 tys. zł (z podziałem na 2 lata po 450 tys. zł w roku 2012 i 2013) na realizację porozumienia podpisanego ze Starostą Krakowskim [Uchwała... 2011]. Jednakże w wyniku przetargu przeprowadzonego przez Starostwo Powiatowe wyłoniony został wykonawca, który zobowiązał się wykonać to zadanie za kwotę 570 tys. zł.

Cała kwota nakładów przeznaczonych na modernizację pochodziła z budżetu gminy Michałowice. Powiat, na mocy podpisanego porozumienia, zobowiązał się jedynie do pokrycia kosztów kontroli i nadzoru nad prawidłowym wykonaniem modernizacji operatu EGiB z założeniem ewidencji budynków i lokali dla Gminy Michałowice, co bezpośrednio wiązało się z opłaceniem ustanowionej Inspektora Nadzoru [Uchwała... 2011].

REZULTATY MODERNIZACJI

Przeprowadzenie pomiarów terenowych oraz ich weryfikacja z danymi ujawnionymi w EGiB pozwoliły wskazać, a następnie wyeliminować szereg nieprawidłowości, których skalę przedstawia tabela nr 1. Stanowi to niewątpliwie wymierny rezultat wykonanej w Michałowicach modernizacji, który w znacznym stopniu porządkuje stan map geodezyjnych w gminie, wprowadza aktualność w rejestrze EGiB oraz jest podstawą do sprawiedliwego wymierzania podatków.

Tabela 1. Skala nieprawidłowości w ewidencji gruntów i budynków w gminie Michałowice
 Table 1. Scale of irregularities in the land and property register (LPR) in the Michałowice commune

	Przed modernizacją EGiB Before LPR modernization	Po modernizacji EGiB After LPR modernization	Zmiana Change %*
Powierzchnia zgłoszonych do opodatkowania budynków mieszkalnych Area of residential buildings declared for taxation	373 847 m ²	421 274 m ²	13
Powierzchnia zgłoszonych do opodatkowania budynków pozostałych (garaży, budynków gospodarczych) Area of other buildings (garages, storage buildings) declared for taxation	32 238 m ²	112 267 m ²	248
Liczba budynków pozostałych zgłoszonych do opodatkowania Number of other buildings declared for taxation	3 tys.**	7 tys.**	133
Powierzchnia gruntów pozostałych zgłoszona do opodatkowania Area of other land declared for taxation	42,83 ha	214,84 ha	402

* Zmiana powierzchni nie jest wprost proporcjonalna do wzrostu podatków, ponieważ część gruntów i budynków jest zwolniona z opłat m.in. na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych—Change of area is not directly proportional to the increase in taxes because some land and buildings are exempted, i.a. on the basis of art. 7, par. 1, item 4b of the Local Taxes and Fees Act.

**Podane dane są danymi szacunkowymi, bowiem nie udało się ustalić dokładnej liczby budynków—Estimates, as it was not possible to determine the exact number of buildings.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy w Michałowicach

Przeprowadzenie kompleksowej modernizacji było słuszną decyzją władz gminy Michałowice. Stan ewidencji przed modernizacją w sposób znaczący odbiegał bowiem od rzeczywistego stanu użytkowania w gminie, który można obserwować i analizować po aktualizacji operatu. Jest to o tyle niepokojące, że ten państwowy rejestr ma na celu zapewnienie porządku prawnego nieruchomości i odpowiada za ujawnianie stanów faktycznych [Buśko i Meusz 2014, Ciak i Wąsewicz 2015], które w Michałowicach znacznie odbiegały od rzeczywistości. Wykryte i ujawnione nieprawidłowości były ogromne – przykładowo zgłoszona do opodatkowania przed modernizacją powierzchnia gruntów pozostałych była mniejsza o ponad 80% od powierzchni wykazanej po modernizacji, a liczba budynków była niższa o ok. 57%. Z kolei powierzchnia zgłoszonych do opodatkowania budynków pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje wzrosła ponad 2-krotnie, natomiast powierzchnia gruntów pozostałych aż 4-krotnie (tab. 1). Podobna tendencja występuje w liczbie budynków, które zostały zgłoszone do opodatkowania. Okazało się, iż ponad połowa z nich nie była ujawniona w EGiB (tab. 1). Ponadto, w całej jednostce

ewidencyjnej 151 działek zostało objętych ustaleniem przebiegu granic w trybie §37–39 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Spowodowane to było m.in. niezgodnością granic nieruchomości z mapą zasadniczą, kolizją granic z budynkiem (ryc. 2) czy skróceniem granic na mapie względem faktycznego użytkowania (ryc. 3).



Ryc. 2. Przykład kolizji granic ewidencyjnych z budynkiem

Fig. 2. An example of collision of cadastral boundaries with a building

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.geoportal.gov.pl

Powyższe dane pokazują, jak bardzo nieaktualna i odbiegająca od rzeczywistości była EGiB w gminie Michałowice przed 2013 r. Rejestr, który w myśl art. 21 ust. 1 ustawy PgiK jest podstawą wielu dziedzin życia (m.in. planowania przestrzennego, wymiaru podatków, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami) jest w Polsce nieaktualny. Pojawia się tutaj pytanie, czy powinien on zatem stanowić podstawę tak ważnych dziedzin z punktu widzenia społeczeństwa? Odpowiedź na nie pozostaje ciągle aktualna, jednakże jest to już inna kwestia, którą pozostawiamy czytelnikowi.

Oprócz wymiernego rezultatu, w postaci uaktualnienia powierzchni gruntów oraz stanu rzeczywistego użytkowania, skutkiem modernizacji były również znaczne zmiany w opodatkowaniu.

Było kilka przypadków, że po przeprowadzeniu modernizacji podatek od nieruchomości wzrósł nawet 10-krotnie. Spowodowane było to sytuacją, iż wiele osób (niebędących już rolnikami) przekazało swoje grunty innym podmiotom. Nie rozdisponowano natomiast budynków gospodarczych, za które trzeba było naliczyć podatek, z uwagi na fakt, że osoby te nie były traktowane jako rolnicy i nie prowadziły działalności rolniczej. Stosownie bowiem do art. 7 ust. 1 pkt 4b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z podatku od nieruchomości zwalnia się „budynki gospodarcze lub ich części położone na gruntach gospodarstw rolnych, służące wyłącznie działalności rolniczej” [Ustawa...



Ryc.3. Przykład skręcenia granic na mapie względem użytkowania w terenie (żółte przerywane linie oznaczają granice użytkowania, a czerwone są granicami ewidencyjnymi)

Fig. 3. An example of cadastral boundaries on the map not matching the actual land use (yellow dotted lines are the boundaries of actual land use and red lines are the cadastral boundaries)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.geoportal.gov.pl

1991]. W tej sytuacji, na wniosek mieszkańców, wójt gminy umarzał część tego podatku, jednocześnie informując społeczność o konieczności uregulowania tej kwestii. Okazało się to skuteczne, gdyż niektórzy obywatele budynki wydzierżawili, sprzedali, rozebrali bądź wyburzyli.

Z uwagi na to, że skutki modernizacji, dotyczące m.in. zwiększenia podstawy opodatkowania, weszły w życie w styczniu 2013 r., gdy uchwalone już zostały (pod koniec 2012 r.) stawki podatku na 2013 r., dlatego obciążenia podatkowe w roku 2013 dla wielu osób wzrosły. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat [Ustawa... 1990]. W związku z tym pod koniec roku 2012, kiedy nie były znane jeszcze rezultaty modernizacji, Rada Gminy w Michałowicach ustaliła na 2013 r. stawki podatku identyczne jak w poprzednim roku podatkowym. Wynosiły one dla gruntów pozostałych – 0,45 zł za 1 m², natomiast dla: garaży i budynków gospodarczych – 5,96 zł za 1 m² powierzchni użytkowej, a dla budynków pozostałych – 7,66 zł za 1 m² powierzchni użytkowej [Uchwała 2012]. Było to również powodem wzrostu kwot do zapłaty dla niektórych mieszkańców gminy.

Sytuacja ta spowodowała znaczny wzrost dochodów do budżetu gminy z tytułu podatków od nieruchomości w 2013 r. W porównaniu do roku 2012, dochody podatkowe z tego tytułu zwiększyły się o ponad 700 tys. zł i osiągnęły łączną kwotę rzędu 2,63 mln zł (tab. 2). Wywołało to nieoczekiwany przez nikogo efekt – w ciągu roku przychód wzrósł o 700 tys. zł, dzięki czemu nakłady przeznaczone przez gminę na modernizację zwró-

ciły się z nadwyżką zaledwie po roku. Dochody budżetu gminy w wyniku modernizacji rzeczywiście wzrosły (tab. 2), ale odbyło się to nie poprzez wzrost stawki podatku, lecz przez wzrost podstawy opodatkowania, czyli powierzchni gruntów i liczby budynków, które wcześniej nie były zgłoszone.

Ustalając pod koniec 2013 r. podatek na rok 2014, zgodnie z obietnicą władz gminy, obniżono jego stawkę i aktualnie należy ona do najniższych w powiecie krakowskim (tab. 3). Obecnie podatki w gminie Michałowice płaci się obiektywnie, zgodnie z rzeczywistym sposobem użytkowania i są one niskie (duża z kolei jest podstawa opodatkowania).

Tabela 2. Wpływy z podatku od nieruchomości w gminie Michałowice w latach 2012–2014
Table 2. Property tax revenues in the Michałowice commune in 2012–2014

Jednostka terytorialna Subdivision	Gminy bez miast na prawach powiatu dochody podatkowe – podatek od nieruchomości Communes without cities with powiat rights – property tax		
	2012	2013	2014
	zł (PLN)		
Michałowice	1 931 741,34	2 632 425,23	2 592 654,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy w Michałowicach

Tabela 3. Stawki podatku w Krakowie i wybranych gminach powiatu krakowskiego w roku 2014
Table 3. Tax rates in Krakow and selected communes of the Krakow district (*powiat*) in 2014

Nazwa gminy Commune	Grunty pozostałe Other land zł · m ⁻²	Budynki pozostałe, w tym garaże, budynki gospodarcze Other buildings, including garages, storage buildings zł · m ⁻²
Michałowice	0,27	4,0
Zielonki	0,28	4,6
Słomniki	0,30	4,86 i 7,42
Kocmyrzów-Luborzyca	0,31	4,10
Mogilany	0,31	6,05
Kraków	0,46	7,73
Maksymalna stawka ustawowa * The maximum tax rates	0,46	7,73

* Maksymalne granice stawek podatkowych na każdy rok podatkowy ogłaszane są przez Ministra Finansów w drodze obwieszczenia. Stawki te ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego – The maximum tax rates for each fiscal year are announced by the Minister of Finance. The rates are indexed each year for the next fiscal year proportionally to the change of consumer price index in the first half of the year in comparison to the first half of the previous year.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji ze stron internetowych Urzędów Gmin

Pomimo obniżenia stawki podatkowej na rok 2014 dochody podatkowe osiągnęły poziom 2,59 mln zł, co świadczy o tym, że zmalały one o ok. 40 tys. zł w porównaniu do roku 2013 (tab. 2). W dalszym ciągu przewyższały jednak kwotę uzyskaną w 2012 r. przed wykonaniem kompleksowej modernizacji EGiB.

Można zatem stwierdzić, że w powiecie krakowskim podatki płaci się sprawiedliwie wyłącznie w gminie Michałowice i Zielonki, ponieważ mają one przeprowadzoną modernizację EGiB. W rezultacie stawki podatków w tych gminach są najniższe w całym powiecie krakowskim (tab.3).

Oprócz omówionych wyżej znaleźć można wiele innych rezultatów modernizacji, zarówno z punktu widzenia obywateli, jak i samorządu gminy, co zostało zaznaczone już we wstępie. Część z nich da się zakwalifikować dla każdej ze stron jako efekty pozytywne, jak i negatywne. Wyniki tej klasyfikacji zawarte są w tabeli 4.

Z ustaleń tych jednoznacznie wynika, że więcej jest rezultatów pozytywnych, zarówno dla obywateli, jak i gminy. Część z nich jest korzyściami wspólnymi, jak np. uregulowanie granic nieruchomości i eliminacja tzw. kolizji konturów budynków z granicami działki. Niewątpliwym atutem, z którego będzie można korzystać przez lata, jest także zastąpienie map analogowych, nowoczesnymi i coraz bardziej popularnymi mapami numerycznymi (tab. 4). Wydaje się, iż dzięki wykonaniu modernizacji proces ten został w Michałowicach znacząco przyspieszony. Według Wysockiego [2003] stworzenie mapy ewidencyjnej w formie numerycznej uznać trzeba za najważniejszy i najdroższy element prac modernizacyjnych. Negatywnym aspektem jest bez wątpienia czasochłonność realizacji modernizacji EGiB oraz jej dość duży koszt.

Tabela 4. Pozytywne i negatywne rezultaty modernizacji w gminie Michałowice
Table 4. Positive and negative results of modernization in the Michałowice commune

Dla mieszkańców – For residents	Dla gminy – For commune
Pozytywne – Positive	
Wyłączenie z produkcji całych działek (ponad 5a) faktycznie użytkowanych jako grunty zabudowane bez ponoszenia opłat z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji	Wzrost wpływów z tytułu podatków od nieruchomości do budżetu gminy
Brak obciążenia opłatą za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej w sytuacji, gdy powierzchnia wyłączenia została oszacowana na więcej niż 5a	Stworzenie w pełni funkcjonalnej mapy numerycznej
Mieszkańcy, których działki zostały objęte inną klasyfikacją gruntów (grunty budowlane zamiast rolnych), mogą przeprowadzać na nich dodatkowe inwestycje (np. budowa garażu) bez konieczności wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i ponoszenia z tego tytułu opłat	Wzrost podstawy opodatkowania (powierzchni lub liczby budynków)
Uporządkowana struktura przestrzenna w gminie w ujęciu „formalnym”, tj. wykazanie faktycznej liczby budynków, stanu rzeczywistego użytkowania na mapach	

Tabela 4. cd. / Table 4. cont

Dla mieszkańców – For residents	Dla gminy – For commune
Uregulowanie granic i skorygowanie powierzchni działek – m.in. wyeliminowanie sytuacji i przypadków, gdzie budynek położony jest na dwóch działkach należących do odrębnych właścicieli, tzw. kolizja konturów budynków z granicami nieruchomości	
Negatywne – Negative	
Wzrost podatków od nieruchomości poprzez zwiększenie powierzchni podlegającej opodatkowaniu	Wykonanie ustawowego zadania powiatu, a tym samym znaczny koszt modernizacji – obciążenie dla budżetu gminy
Wzrost podstawy opodatkowania (powierzchni lub liczby budynków)	Spadek stawki podatku
Zadanie dosyć czasochłonne, którego rezultaty nie są widoczne „z dnia na dzień”	

PODSUMOWANIE

Przeprowadzenie kompleksowej modernizacji operatu EGİB dla jednostki ewidencyjnej Michałowice przez władze gminy należy niewątpliwie uznać za decyzję bardzo trafną i racjonalną. Pomimo dużego jednorazowego wydatku z budżetu gminy na wykonanie zadania – które notabene powinien wykonać starosta krakowski, jako organ odpowiedzialny za EGİB – dochody z podatków okazały się o tyle większe, że nakłady zwróciły się już po roku.

Modernizacja przyniosła zarówno mieszkańcom, jak i gminie wiele korzyści. Nade wszystko uaktualnione zostały dane ewidencyjne, które obecnie są zgodne z rzeczywistym stanem i sposobem użytkowania. Warto bowiem zauważyć, iż bierność i oczekiwanie upoważnionego organu na samoczynnie napływające informacje prowadzi do nieodwołalnej nieaktualności danych ewidencyjnych, co przekłada się na wiele dziedzin życia, w tym na planowanie przestrzenne. Należy zatem zwrócić szczególną uwagę na konieczność większej aktywności starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, jako organów odpowiedzialnych za EGİB, w staraniach o aktualizację tego rejestru oraz pozyskiwanie funduszy na jej modernizację [Wolny 2005]. Aktualność tego rejestru ma ogromne znaczenie, m.in. ze względu na fakt, że jest podstawą planowania przestrzennego i bezpośrednio na nie oddziałuje [Salata i in. 2015].

Ponadto wymiernym rezultatem aktualizacji operatu ewidencyjnego są prawidłowo oraz rzetelnie naliczane i płacone podatki. Dzięki temu stawka podatku od nieruchomości w gminie Michałowice jest najniższa w całym powiecie krakowskim. Rozwiązaniem sprawiedliwego naliczania opłat, oprócz wspomnianej już modernizacji, jest również wprowadzenie podatku katastralnego [Dawid 2012, Ciak i Wąsiewicz 2015]. Należność ta jest bowiem ustalana za pomocą stawki podatkowej w zależności od wartości danej nieruchomości. Zdaniem Dawida [2012, s. 16] „podatek katastralny wydaje się być najbardziej optymalnym rozwiązaniem problemów związanych z wykorzystywaniem danych z katastru nieruchomości do celów podatkowych”.

Warto zauważyć, iż w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020 samorząd województwa małopolskiego będzie przeznaczał otrzymane środki z UE na wsparcie zadań geodezyjnych – w tym modernizację EGİB. Kwota unijnego dofinansowania tego przedsięwzięcia ma pokrywać 85% kosztów modernizacji, kolejne 5% będzie można uzyskać z budżetu państwa, więc powiaty będą musiały pokryć jedynie 10% całej inwestycji [Cirył 2015]. Być może będzie to motorem napędowym zmian i poprawi aktualność rejestrów w Małopolsce.

Ze względu na dobry przykład gminy Michałowice, której modernizacja EGİB przyniosła wiele korzyści, a nakłady przeznaczone na jej wykonanie zwróciły się bardzo szybko, można dziwić się bogatym polskim gminom, że nie przeprowadzają procesu modernizacji ewidencji z własnej inicjatywy, lecz czekają, aż wykona to starostwo powiatowe. Pozostaje mieć jednak nadzieję, iż pozytywny wzorzec płynący z Michałowice stanie się bodźcem dla innych gmin i zachęci je do podejmowania prób realizacji tego przedsięwzięcia na ich własny wniosek.

PODZIĘKOWANIA

Autorzy pragną złożyć podziękowania Panu Jarosławowi Sadowskiemu – zastępcy wójta gminy Michałowice, Panu Tomaszowi Zabawie – geodecie gminnemu, Pani Dorocie Mirochna – inspektorowi ds. podatków i opłat lokalnych, oraz Panu Jarosławowi Kożuchowi – z Przedsiębiorstwa Geodezyjnego GEOPROF s.c. z Krakowa, za cenne informacje i przekazane dane, które przyczyniły się do powstania niniejszego artykułu.

Badania zostały sfinansowane z dotacji przyznanej przez MNiSW na działalność statutową.

PIŚMIENNICTWO

- BIP (2012). Przetarg nieograniczony na wykonanie modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla jednostki ewidencyjnej Michałowice, <http://bip.malopolska.pl/spkrakow/Article/get/id,255520.html> (dostęp: 27.07.2015).
- Bandeira, P., Sumpsi, J.M., Falconi, C. (2010). Evaluating land administration systems: a comparative method with an application to Peru and Honduras. *Land Use Policy*, 27(2), 351–363.
- Bedla, D., Król, K. (2013). Zastosowanie aplikacji interaktywnych w ochronie i kształtowaniu środowiska na przykładzie roślinności brzegowej zbiornika Bonar, gmina Czernichów. *Acta Sci. Pol., Formatio Circumiectus*, 12(4), 5–14.
- Buško, M., Meusz, A. (2014). Current status of real estate cadastre in Poland with reference to historical conditions of different regions of the country. *Proceed. of 9th International Conference “Environmental Engineering” Vilnius Gediminas Technical University, May 22–23, Vilnius, Lithuania.*
- Çağdaş, V., Stubkjær, E. (2009). Doctoral research on cadastral development. *Land Use Policy*, 26(4), 869–889.
- Ciak, J., Wąsewicz, B. (2015). Oczekiwany model katastru nieruchomości w Polsce. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 3(1), 27–43.
- Cirył, B. (2012). Czy sprawiedliwe podatki wywołają niezadowolone?, <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/3128820,czy-sprawiedliwe-podatki-wywolaja-niezadowolone,1,id,t,sa.html> (dostęp: 27.07.2015).

- Ciryt, B. (2013). Mieszkańcy doczekali się sporych cięć podatków, <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/3296234,mieszkanicy-doczekali-sie-sporych-ciec-podatkow,id,t.html> (dostęp: 27.07.2015).
- Ciryt, B. (2015). Geodezja do poprawy, <http://www.dziennikpolski24.pl/artykul/3852553,geodezja-do-poprawy,id,t.html?cookie=1> (dostęp: 30.10.2015).
- Dawid, L. (2012). Problemy z wykorzystywaniem danych z katastru nieruchomości do celów podatkowych na przykładzie gminy wiejskiej Będzino. *Infrastr. Ekol. Ter. Wiej.*, 3(1), 7–17.
- Eliseev, I.N., Hernik, J., Noszczyk, T. (2014). Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w Rosji i Polsce, *Acta Sci. Pol., Formatio Circumiecus*, 13(4), 55–64.
- Gózdź, K., Parzyński, Z., Radzio, W. (2014). Polski kataster nieruchomości jako element INSPIRE, *Rocz. Geomatyki*, XII, 1(63), 51–66.
- Konieczna, J., Trystuła, A. (2011). Kataster nieruchomości jako podstawa systemu informacji przestrzennej wspomagającego gospodarowanie nieruchomościami. *Studia i Materiały Tow. Nauk. Nieruchomości*, 19(4), 33–43.
- Leitmanová, M., Bažik, J., Muchová, Z. (2015). New methods for gathering the spatial data from land consolidation project, *Acta Sci. Pol., Formatio Circumiecus*, 14(1), 125–133.
- Maślanka, J. (2011). Warunki techniczne kompleksowej modernizacji operatu ewidencji gruntów i budynków jednostki ewidencyjnej Michałowice.
- Mierzwa, W. (2002). Problemy modernizacji ewidencji gruntów na terenach byłego katastru austriackiego, *Zesz. Nauk. AGH, Geodezja*, 8(2), 323–330.
- Mika, M., Siejka, M. (2014). Wykorzystanie zintegrowanych technik geodezyjnych do celów wstępnej oceny ryzyka powodziowego, *Acta Sci. Pol., Formatio Circumiecus*, 13(4), 175–184.
- Mirochna, D. (2012). Modernizacja ewidencji gruntów i budynków na terenie Gminy Michałowice a wysokość podatku od nieruchomości. *Gazeta Gminy Michałowice*, 55.6.2012, 13–14, <http://www.ckip.com.pl/ggm/ggm55.pdf> (dostęp: 30.07.2015).
- Mivšek, E., Ravnihar, F., Žnidaršič, H. (2012). Izdelava zemljiškokatastrskega načrta (Land cadastre plan making), *Geodetski Vestnik*, 56(4), 691–697.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, *Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 542 z późn. zm.*
- Sadowski, J. (2012). Modernizacja ewidencji gruntów w Michałowicach, *Gazeta Gminy Michałowice*, 50/1/2012, 1, <http://www.ckip.com.pl/ggm/ggm50.pdf> (dostęp: 29.07.2015).
- Salata, T., Prus, B., Janus, J. (2015). Planning as trigger for land use changes, *Proceed. of 14th International Scientific Conference: Engineering for Rural Development*, 14, May 20–22, Jelgava, Latvia, 729–734.
- Uchwała Nr X/62/2011 Rady Gminy Michałowice z dnia 7 września 2011 r. w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie porozumienia z Powiatem Krakowskim dotyczącego określenia zasad finansowania kosztów modernizacji ewidencji gruntów i budynków Gminy Michałowice, http://www.michalowice.malopolska.pl/pliki/zarza_uchwa605_Uchwała_nr_X_62_2011.pdf (dostęp: 22.07.2015).
- Uchwała Nr XXIV/164/2012 Rady Gminy Michałowice 29 listopada 2012 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. *Dz.U. z 1982 r. Nr 11, poz. 79.*
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. *Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 520 z późn. zm.*
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. *Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.*
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. *Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.*
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. *Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 909 z późn. zm.*

- Williamson, I.P. (2001). Land administration “best practice” providing the infrastructure for land policy implementation. *Land Use Policy*, 18(4), 297–307.
- Wolny, B. (2005). Wybrane problemy aktualizacji danych ewidencji gruntów i budynków. *Przeegl. Geodez.* 77(04), 14–17.
- Wysocki, P. (2003). Optymalizacja metody modernizacji ewidencji gruntów i budynków. *Arch. Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji*, 13 A, 277–283.
- Zwirowicz, K. (2008). Metoda oceny sprawności funkcjonowania katastru nieruchomości. *Rozprawy i Monografie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Zwirowicz, K. (2010a). Propozycja zasad racjonalnego funkcjonowania ewidencji gruntów i budynków. *Przeegl. Geodez.*, 12/2010, 4–9.
- Zwirowicz, K. (2010b). Rachunek ekonomiczny modernizacji ewidencji gruntów i budynków. *Przeegl. Geodez.*, 3/2010, 3–8.
- Zwirowicz, K. (2010c). Wybrane problemy ekonomiczno-techniczne wykorzystywania danych ewidencyjnych na potrzeby związane z użytkowaniem ziemi. *Studia i Materiały Tow. Nauk. Nieruchomości*, 18(4), 67–76.

MODERNIZATION OF THE LAND AND PROPERTY REGISTER

Abstract. The paper deals with the issue of validity of data in a land and property register, a state tier register kept by starostes (government representatives in second tier administrative units). Land and property register documentation may be updated on a regular basis or comprehensively. The Michałowice commune (*gmina*, third tier administrative unit), near Kraków chose to implement the second mode. In 2012, it undertook this venture on its own initiative and at its cost even though it is a responsibility of starostes. The purpose of this paper was to assess the comprehensive update of the land and property register documentation for the whole cadastral unit of Michałowice and demonstrate its results. Therefore, causes of the decision of the local authorities, society response, and positive and negative aspects of the modernization for both the residents and the local government were discussed.

Key words: cadastre update, data quality, property management, land and property register documentation, taxes

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 10.03.2016

Do cytowań – For citation: Noszczyk, T., Hernik, J. (2016). Kompleksowa modernizacja ewidencji gruntów i budynków. *Acta Sci. Pol., Formatio Circumiectus*, 15(1), 3–17.