

WARTOŚĆ KATASTRALNA NIERUCHOMOŚCI W PROCESIE MODERNIZACJI EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW

Jan Kuryj✉, Ryszard Żróbek

Katedra Zasobów Nieruchomości, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ul. Romana Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, **Polska**

ABSTRAKT

Od 2001 r. ewidencja gruntów i budynków (EGiB) jest z różną intensywnością modernizowana i dostosowywana do zmian w przepisach z zakresu geodezji i systemów informacyjnych. Ma to na celu przekształcenie tego systemu we współczesny kataster nieruchomości, spełniający założenia opracowane przez FIG i FAO. Modernizacja katastru wiąże się także z budową zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN) oraz dostosowaniem zakresu informacyjnego i formatów wymiany danych do standardów krajów członkowskich Unii Europejskiej. Kataster ma być także głównym źródłem zasilającym system podatków od nieruchomości w informację o nieruchomościach. W tym celu wprowadzono do rejestrów ewidencji gruntów i budynków nowy atrybut, zwany wartością katastralną. Wartość ta nie ma wciąż praktycznego zastosowania, ponieważ nie ustalono jej jeszcze i nie wpisano do katastru nieruchomości. Zgodnie z przepisami prawnymi będzie miała status wartości urzędowej.

W opracowaniu przedstawiono powiązania i relacje między powszechną taksacją nieruchomości a ewidencją gruntów i budynków oraz analizę uregulowań prawnych pod kątem występowania w nich wad systemowych utrudniających wprowadzenie w życie tej procedury. Zaproponowano także potrzebę rozszerzenia zakresu informacji w modernizowanej ewidencji gruntów i budynków w celu zwiększenia jej użyteczności przy przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości i ustaleniu wartości katastralnych nieruchomości.

Słowa kluczowe: gospodarka nieruchomościami, kataster nieruchomości, powszechna taksacja nieruchomości, wartość katastralna, ewidencja gruntów i budynków

WPROWADZENIE

Powszechna taksacja nieruchomości (PTN) nie jest pojęciem nowym. W latach 1995–2010 na łamach literatury prowadzono merytoryczną dyskusję związaną z wypracowaniem zasad jej stosowania w praktyce. Celem tych prac było zdefiniowanie powszechnej taksacji nieruchomości, określenie jej elementów składowych i umiejscowienie w struktu-

rze systemów informacyjnych. Na gruncie przepisów prawa i formułowanych definicji można stwierdzić, że autorzy są zgodni, iż powszechna taksacja musi być oparta na metodach masowej wyceny oraz na sprawnie funkcjonującym systemie monitorowania rynku nieruchomości (Cellmer i in. 2005, Hozer i Kokot 2005, Kuryj i Żróbek 2005, Adamczewski 2006, Kuryj 2007, Sawiłow i Akińcza 2011, Telega i in. 2002).

✉jkuryj@uwm.edu.pl

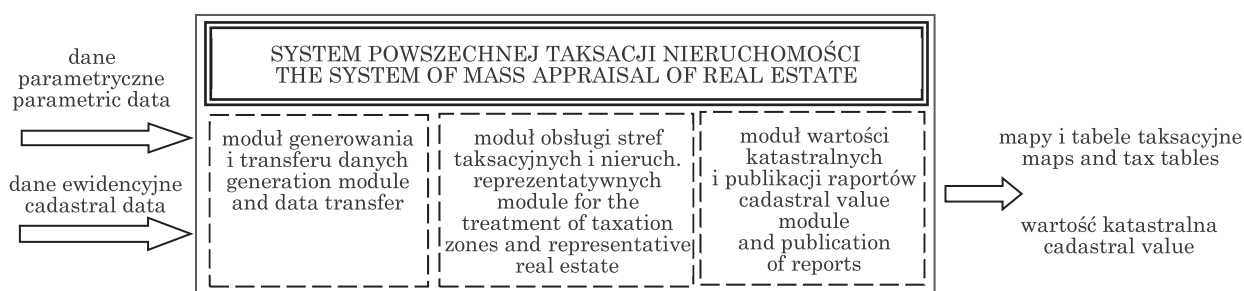
Podkreślono to również w Ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) – u.g.n. – określając powszechną taksację nieruchomości jako postępowanie mające na celu wycenę nieruchomości, w wyniku którego następuje ustalenie wartości katastralnej nieruchomości (art. 4 pkt. 7 u.g.n.).

W przedstawionej definicji wprowadzono pojęcie wartości katastralnej. Wskazano (art. 150 ust 4 i 151 ust 3 cyt. ustawy), że będzie ona ustalana dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości w ramach powszechnej taksacji nieruchomości. Wartość katastralną cechuje istotne zbliżenie pojęciowe do wartości rynkowej. Zbliżenie to występuje na tyle, na ile pozwalają uzyskać je procedury typowe dla metod masowej wyceny, tj.: testy statystyczne i modelowanie ekonometryczne. Wartość katastralna z założenia ma uwzględniać różnice, które występują w wartościach atrybutów wycenianych nieruchomości i ustalana jest odrębnie dla gruntów, budynków i innych części składowych gruntu. W tym celu formułowane były na przestrzeni czasu przez różne zespoły badawcze propozycje modeli taksacyjnych oparte na analizie rynku nieruchomości, tj.: badaniu relacji popytu i podaży, analizie poziomu cen nieruchomości i doborze rynkowych atrybutów nieruchomości wpływających na wartość. Efektem tych prac było opracowanie projektu wytycznych przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości (Telega i in. 2002), które do dziś są jednak tylko projektem aktu wykonawczego.

Zgodnie z przepisami zawartymi w dziale IV, rozdziale 2 u.g.n. i Rozporządzeniem Rady Ministrów z 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. nr 131, poz. 1092), powszechną taksację nieruchomości, z uwagi na jej specyficzny charakter, można postrzegać w ujęciu systemowym (rys. 1).

System ten docelowo powinien składać się z trzech modułów:

- modułu generowania i transferu danych – umożliwia importowanie danych z: monitoringu rynku, systemu ewidencji gruntów i budynków, rejestru cen i wartości oraz danych pochodzących z innych źródeł do kart ewidencyjnych nieruchomości; zapewnia podgląd danych, ich edycję, aktualizację i przetwarzanie do ustalenia wartości jednostkowych gruntów i ich części składowych;
- modułu obsługi stref taksacyjnych i nieruchomości reprezentatywnych – umożliwia wyznaczanie stref taksacyjnych i zarządzanie nimi, przydzielanie nieruchomości do wyznaczonych stref taksacyjnych, określanie dodatkowych cech charakterystycznych oraz wybór nieruchomości reprezentatywnych w strefach taksacyjnych z określeniem ich wartości;
- modułu wartości katastralnych i publikacji raportów – umożliwia ustalanie wartości katastralnych dla gruntu i jego części składowych w strefach taksacyjnych na podstawie modeli ekonometrycznych (taksacyjnych); umożliwia wyznaczanie współczynników korygujących ze względu na różnice, które występują w cechach między nieruchomością



Rys. 1. System powszechnej taksacji nieruchomościami

Fig. 1. The system of mass appraisal property

Zródło: opracowanie własne na podstawie Adamczewskiego (1997) i Kuryja (2010)

Source: own study based on: Adamczewski (1997) and Kuryj (2010)

reprezentatywną a nieruchomościami, dla których wartość katastralna jest ustalana.

System ma być zasilany danymi parametrycznymi opisującymi nieruchomości i rynek nieruchomości zgodnie z art. 154 u.g.n. i § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. z 2005 r., nr 131, poz. 1092) – rozp. PTN – a także danymi ewidencyjnymi identyfikującymi nieruchomości, pozyskiwanymi z istniejących systemów informacyjnych wymienionych w art. 155 ust 1. u.g.n. oraz § 7 ust. 1 i 2 rozp. PTN.

Głównym źródłem zasilającymi system PTN mają być: zmodernizowana ewidencja gruntów i budynków, księgi wieczyste, rejestr cen i wartości nieruchomości, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu, mapa zasadnicza i inne dostępne źródła, w zależności od specyfiki nieruchomości, wskazane w § 7 ust. 2 rozp. PTN, jako źródła dodatkowe (tj.: wyniki inwentaryzacji, oświadczenia składane przez właścicieli, rejestry pozwoleń na budowę, dane statystyczne z GUS). Tak rozbudowana lista źródeł świadczy o tym, że występują problemy pozyskania w krótkim czasie kompletnych i wiarygodnych danych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że system katastralny nie jest w pełni zmodernizowany i występują w nim braki informacji o częściach składowych nieruchomości, głównie o budynkach i lokalach (Albin 2004, Wolanin 2005, Krawczyk 2009).

Wprowadzenie w Polsce systemu powszechnej taksacji nieruchomości wymaga włączenia i umiejscowienia go w strukturach krajowej infrastruktury informacji przestrzennej, której zadaniem jest m.in.: zapewnienie powszechnego dostępu do odniesionych przestrzennie danych z terytorium kraju oraz usług geoinformacyjnych. Drugą ważną kwestią jest określenie relacji z istniejącymi systemami publicznymi tworzącymi zintegrowany system informacji o nieruchomościach, w tym z systemem monitorowania rynku nieruchomości – rejestrem cen i wartości nieruchomości (Celmer i in. 2005).

Propozycję wzajemnie logicznego umiejscowienia systemu powszechnej taksacji nieruchomości i rejestru

cen i wartości w strukturze zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN) przedstawiono na rysunku 2.

Sprawne funkcjonowanie systemu PTN zapewnione będzie dzięki współdziałaniu trzech podstawowych rejestrów publicznych wchodzących w skład tworzonego ZSIN, tj.: elektronicznej księgi wieczystej, katastru nieruchomości (obejmującego: zmodernizowaną ewidencję gruntów i budynków, numeryczną mapę katastralną, w tym rejestr cen i wartości nieruchomości) oraz katastru fiskalnego (obejmującego rejestry: podatników, nieruchomości podlegających opodatkowaniu i wartości katastralnych nieruchomości (Kuryj 2010, Ciak i Wąsiewicz 2014). Komisja Europejska w dokumencie „Polska. Partnerstwo dla członkostwa” (1998) wskazała na konieczność konsolidacji rynku nieruchomości oraz potrzebę opracowywania nowoczesnego katastru nieruchomości, uznając te działania za priorytetowe cele dostosowawcze, niezbędne do spełnienia kryterium gospodarczego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Nowoczesny kataster współdziałać ma z innymi rejestrami i ewidencjami publicznymi, takimi jak: ewidencja gospodarstw rolnych, ewidencja ludności, ewidencja podmiotów gospodarczych.

Rejestr cen i wartości nieruchomości stanowi podsystem katastru nieruchomości i utworzono go na podstawie § 74 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j.: Dz.U. z 2016, poz. 1034). Docelowo powinien być włączony w struktury ZSIN jako podsystem katastru nieruchomości i stanowić podstawowe źródło informacji rynkowej przy przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości oraz ustalaniu wartości katastralnej i jej kontroli.

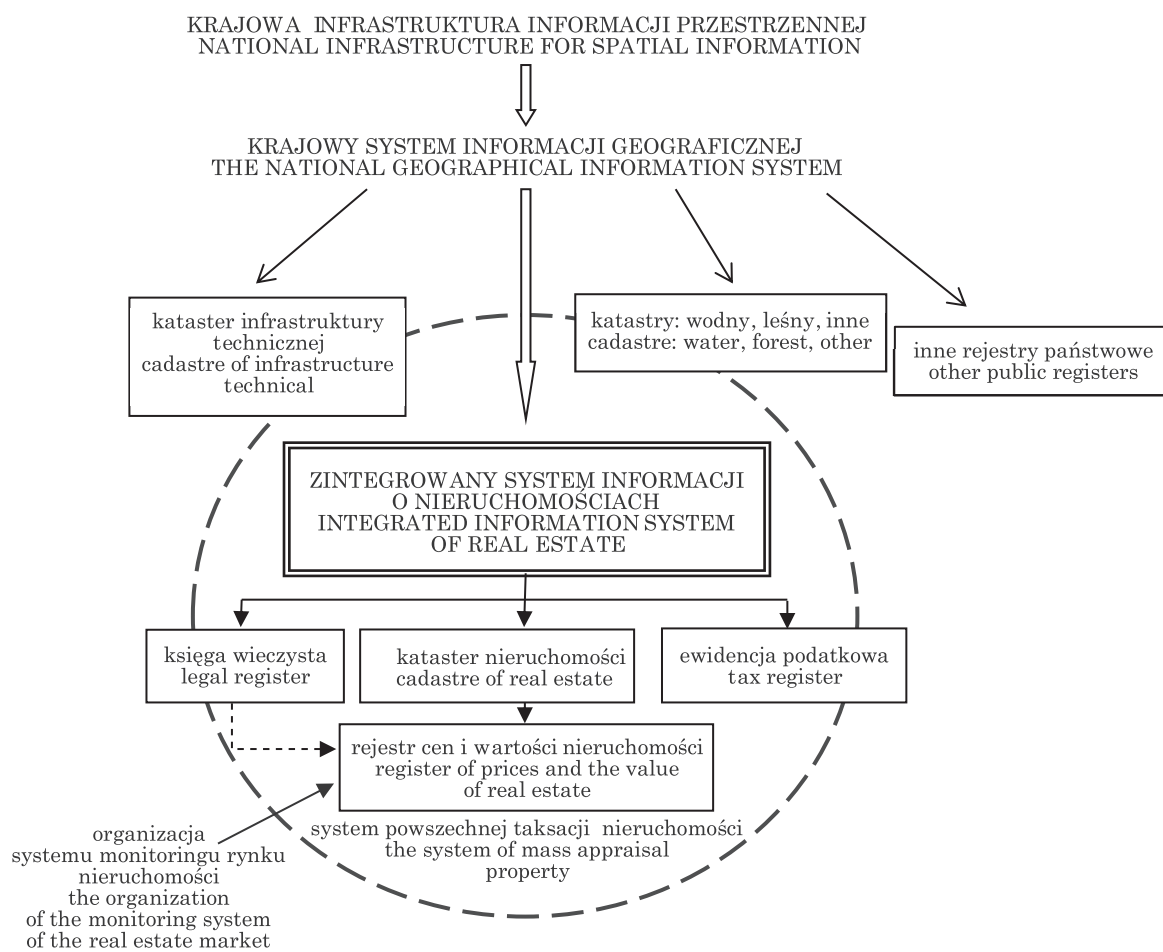
Należy stwierdzić, iż system powszechnej taksacji nieruchomości stanowić ma integralną część zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach i dostarczać będzie do baz danych tego systemu określoną informację, którą jest wartość katastralna.

Wzajemne relacje i powiązania między powszechną taksacją nieruchomości a elementami składowymi ZSIN przedstawiono na schemacie (rys. 3).

Włączenie powszechnej taksacji nieruchomości w struktury ZSIN skutkować będzie wieloma zaletami (Czaja i Parzych 1996, Kuryj i Żróbek 2005, Krawczyk 2009, Ciak i Wąsewicz 2014), takimi jak:

- tworzenie warunków racjonalnego gospodarowania i zarządzania zasobami nieruchomości w świetle obowiązujących przepisów;

- skuteczne zarządzanie podatkiem od nieruchomości;
- dostarczanie kompleksowych informacji o nieruchomościach (tj.: informacji administracyjno-prawnych, ekonomicznych i fiskalnych, a także informacji przestrzennych o atrybutach nieruchomości);
- tworzenie graficznych warstw tematycznych związanych z wartością nieruchomości.

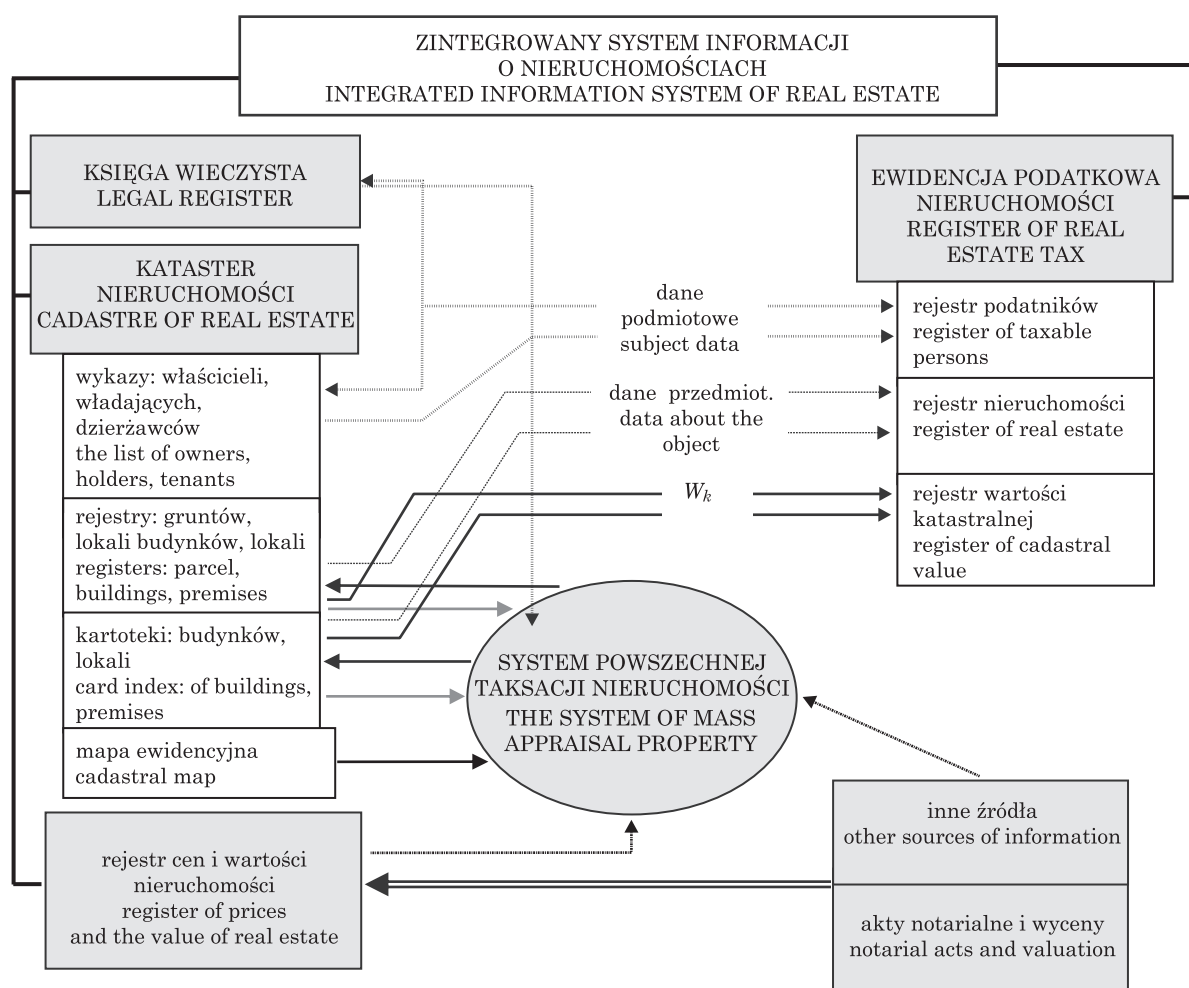


Rys. 2. Propozycja umiejscowienia systemu powszechnej taksacji nieruchomości w strukturach zintegrowanego systemu informacji przestrzennej

Fig. 2. The proposal positioning system general valuation of real estate in the structures of the integrated spatial information system

Źródło: opracowanie własne

Source: own study



Rys. 3. Wzajemne relacje i powiązania systemu powszechnej taksacji nieruchomości z elementami składowymi ZSIN. Objaśnienie: W_k – wartość katastralna

Fig. 3. Mutual relationship and linkages system mass valuation of real estate with ZSIN. Comment: W_k – cadastral value

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

KATASTER NIERUCHOMOŚCI JAKO ŹRÓDŁO ZASILAJĄCE POWSZECHNĄ TAKSACJĘ NIERUCHOMOŚCI

Kataster od najdawniejszych czasów cechował się formalnymi kryteriami – standardami. Ciągły jego rozwój rozszerzał listę zasad funkcjonowania i umiejscowił go w grupie rejestrów urzędowych o wspólnych globalnych cechach. Na Seminarium FIG w Szwecji w 2008 r. zaproponowano wizję katastru wybiegającą

w przyszłość (Laarakker 2008). Według tej koncepcji kataster to rodzaj systemu informacji o terenie, który obejmuje różne rodzaje katastrów: prawny, podatkowy, użytkownika gruntów oraz kataster wielozadaniowy. Ma zapewnić najnowocześniejsze usługi dla obsługi rynku nieruchomości oraz rynku informacji o gruntach i jego częściach składowych dzięki współpracy w budowaniu krajowej i europejskiej infrastruktury danych przestrzennych. W 2011 r. na Kongresie katastralnym w Warszawie pojawiła się kolejna koncepcja

Katastru 2.0, którą przedstawili G. Schennach i Nick Land (Schennach 2011). Według niej kataster ma być fundamentem infrastruktury danych przestrzennych. Standard zapisu danych powinien mieć postać obiektową, która umożliwiłaby dowolne przetwarzanie danych, analizy przestrzenne za pomocą usługi OpenGIS oraz modelowanie danych katastralnych generowanych za pomocą prostych aplikacji.

Wizje rozwoju katastru prezentowane na kongresach katastralnych wybiegają do 2034 r., wskazując, że kataster 2034 powinien być oparty na sześciu wyznacznikach: dokładnym pomiarze katastralnym, orientacji obiektowej w kierunku przedmiotów, wizualizacji 3D/4D, mieć wymiar katastru globalnego i jednolity model praw, obowiązków i ograniczeń.

System powszechnej taksacji nieruchomości zintegrowany z katastrem nieruchomości wpisuje się w przedstawione wizje nowoczesnego systemu kata-

stralnego. Nie jest więc zaskoczeniem fakt, że w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości system katastralny (ewidencję gruntów i budynków, RCIWN, księgi wieczyste) wskazano jako główne źródło informacji o nieruchomościach zasilające powszechną taksację nieruchomości.

W związku z tym nieruchomości podzielono na obiekty: grunty zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę (w tym grunty przeznaczone na inne cele niż rolne i leśne), grunty rolne i leśne, budynki i lokale.

Przypisano im w § 6 rozp. PTN cechy charakterystyczne (parametry). Autorzy prezentowanego opracowania zaproponowali także zestaw cech rynkowych, niezbędnych do przeprowadzenia analiz rynkowych i wyznaczenia zasięgu stref taksacyjnych. Cechy te zestawiono w tabeli 1 wraz ze źródłami, z których można je pozyskać.

Tabela 1. Zestaw cech rynkowych, niezbędnych do przeprowadzenia analiz rynkowych i wyznaczenia zasięgu stref taksacyjnych wraz ze źródłami ich pozyskania

Table 1. A set of market characteristics, necessary to carry out market analyses and designate the range of taksacyjnych zones, along with the sources of their acquisition

Obiekty Objects	Cechy parametryczne i rynkowe Spatial and market attributes	Kataster nieruchomości Cadastral of real estate		Rejestr cen i wartości Register of prices and the value	Księga wieczysta Legal cadastral	Inne źródła Other sources
		bezpośrednio directly	pośrednio indirectly			
1	2	3	4	5	6	7
Grunty przeznaczone na inne cele (w tym rolne i leśne) Land intended for other purposes (including agricultural and forestry)	identyfikator – land identifier	x	–	–	x	–
	położenie – the location	–	–	x	–	–
	funkcja w mpzp – destiny in the land use planning	–	–	–	–	x
	stan wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej – the technical infrastructure device	–	–	–	–	x
	stan zagospodarowania – land use	–	x	–	–	–
	intensywność zabudowy the intensity of the built-in	–	x	–	–	–
	rodzaj użytku gruntowego – type of land use	x	–	–	–	–
	klasa gleboznawcza gruntu – soil productivity class	x	–	–	–	–
	front działki – front of the plot	–	x	–	–	–
	pole powierzchni – area	x	–	–	–	–
	zabytkowy charakter – historic property	x	–	–	–	–
	położenie na zboczu – location on the slope of the	–	–	–	–	x

cd. tabeli 1 – cont. table 1

1	2	3	4	5	6	7
Budynki Buildings	identyfikator budynku – building identifier	x	–	–	x	–
	położenie – the location			x	–	–
	rodzaj budynku – type of building	x	–	–	–	
	wyposażenie w instalacje wewnętrzne – the technical infrastructure device	–	–	x	–	–
	dane techniczne: wiek budynku, materiał budowlany itp. – technical data: the age of the building, building material, etc.	x	–	–	–	–
	powierzchnia użytkowa – usable area	–		x	–	–
	stopień zużycia – the wear of the technical	–	–	–	–	x
	standard budynku – standard building	–	–	–	–	x
	zabytkowy charakter – historic character	x	–	–	–	–
Lokal Premises	identyfikator lokalu – premises identifier	x	–	–	x	–
	położenie w budynku – the location in the building	–	–	–	–	x
	rodzaj lokalu – type of premises	x	–	–	–	–
	wyposażenie w instalacje wewnętrzne – the technical infrastructure device	–	–	x	–	–
	stopień zużycia – the wear of the technical	–	–	–	–	x
	powierzchnia użytkowa – usable area	x	–	–	–	–
	liczba izb w lokalu – number of rooms in dwelling	x	–	–	–	–
	pomieszczenia przynależne – additional rooms assigned to the premises	x	–	–	–	–
	standard lokalu – standard apartament	–	–	–	–	x
Rynek nieruchomości. Real estate market	cena transakcyjna – the transaction price	–	–	x	–	–
	data transakcji – transaction date	–	–	x	–	–
	rodzaj nieruchomości – property type	–	–	x	–	–
	lokalizacja – the location	–	–	x	–	–
	sąsiedztwo – of the neighborhood	–	–	–	–	x
	stan prawny – legal status	–	–	–	x	–

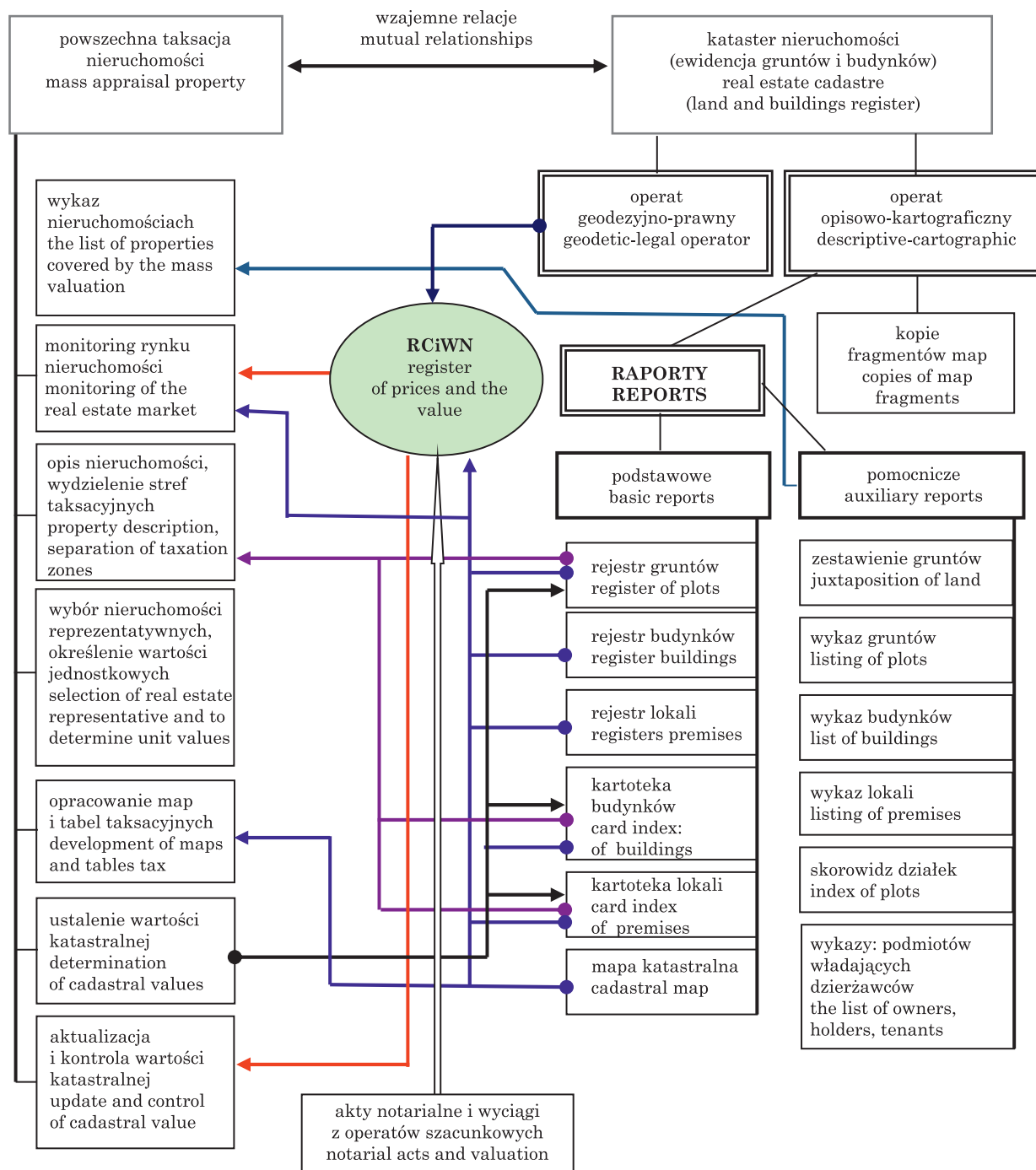
Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Jak można wywnioskować z tabeli 1, kataster nieruchomości oraz rejestr cen i wartości nieruchomości w największym stopniu zaspokajają zapotrzebowanie na informację przy przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości. Źródła te dostarczają potrzebnych informacji – kataster nieruchomości w 44%, a rejestr cen i wartości w 23%. Łącznie stanowi to około 67% zapotrzebowania na informację. Księga

wieczysta zaspokaja zapotrzebowanie na informację w 10%, a pozostałe źródła łącznie w 23%.

Do analizy przyjęto założenie, że wszystkie źródła zawierają kompletną i aktualną informację. Przypisując pozyskany rodzaj informacji z danego źródła, przyjęto cel, dla którego to źródło utworzono zgodnie z prawem.



Rys. 4. Wzajemne relacje i powiązania katastru nieruchomości i rejestru cen i wartości nieruchomości z powszechną taksacją nieruchomości

Fig. 4. Mutual relations land and buildings register and the registry of property prices and values with mass valuation of real estate

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

Uwzględniając znaczącą rolę ewidencji gruntów i budynków oraz rejestru cen i wartości nieruchomości w ustalaniu wartości katastralnej, przedstawiono propozycję wzajemnych relacji i powiązań tych systemów z powszechną taksacją nieruchomości (rys. 4).

WADY I ZALETY WPROWADZANIA POWSZECHNEJ TAKSACJI NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

Reforma systemu podatków od nieruchomości wymaga wprowadzenia podatku katastralnego i w tym celu przeprowadzenia wyceny masowej – powszechnej taksacji nieruchomości. Zanim zostanie uchwalona odrębna ustawa, która przesądzi o jej przeprowadzeniu w całym kraju, niezbędna jest analiza aktualnego stanu prac dotyczących wprowadzenia reformy systemu oraz regulacji prawnych wprowadzających taksację nieruchomości.

W oparciu o przeprowadzoną analizę SWOT i przegląd literatury (Adamczewski 2004, Piekut 2014, Krawczyk 2009) przedstawiono wady i zalety.

Do wad prawnych i systemowych powszechnej taksacji nieruchomości stanowiących słabe strony i bariery utrudniające wprowadzenia tej procedury w życie zalicza się:

- brak jednoznacznego prawnie zdefiniowanego procesu powszechnej taksacji i wartości katastralnej;
- brak zdefiniowania podstawowych pojęć, kluczowych do przeprowadzenia tej procedury, jak np. strefa taksacyjna, nieruchomość reprezentatywna;
- wymóg podjęcia przez organ ustawodawczy odrębnej ustawy, w której określony zostanie termin rozpoczęcia powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce;
- możliwość zablokowania kolejnych etapów procedury poprzez zaskarżenie uchwały rady gminy o nadaniu mocy urzędowej dla map i tabel taksacyjnych do sądu administracyjnego;
- skomplikowaną procedurę masowej wyceny oraz brak przyjęcia i zatwierdzenia modeli taksacyjnych, na bazie których ma być ustalana wartość katastralna;

- bardzo duże koszty przeprowadzenia PTN ze względu na konieczność modernizacji katastru nieruchomości i stworzenie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach;
- główne skoncentrowanie nad pracami modernizującymi system katastralny, od którego uzależnia się przeprowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce;
- permanentne odkładanie w czasie terminów wprowadzenia reformy, a także brak współdziałania odpowiednich resortów odpowiedzialnych za reformę i przeprowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości;
- brak zaproponowania stawek procentowych do naliczania podatków od wartości z dostosowaniem do poszczególnych rodzajów nieruchomości;
- brak działań w kierunku zmiany negatywnego nastawienia społeczeństwa do reformy podatków od nieruchomości.

Do zalet wprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości, stanowiących mocne strony tego postępowania i prowadzących do zreformowania polskiego systemu podatków od nieruchomości, zalicza się:

- dostosowanie polskiego systemu podatków od nieruchomości do zasad rynkowych obowiązujących w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej;
- zróżnicowanie zobowiązań podatkowych, które wpłynie na przebudowę struktury przestrzennej miast i zwiększy ich wydajności ekonomicznej;
- efektywność i elastyczność wpływów dochodów do budżetów lokalnych z podatku od nieruchomości;
- sprawiedliwsze rozłożenie obciążeń podatkowych w odniesieniu do nieruchomości atrakcyjnych pod względem lokalizacyjnym;
- racjonalne zarządzanie nieruchomościami i gospodarowanie przestrzenią przez osoby fizyczne i prawne, gdyż znana będzie wartość majątku narodowego;
- dostarczenie informacji o wartości katastralnej niezbędnej w procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków;
- zróżnicowanie obciążeń podatkowych ze względu na atrakcyjność lokalizacyjną nieruchomości, które wpłyną na zwiększenie popytu i podaży na rynku nieruchomości w poszczególnych lokalizacjach;

– tworzenie kartograficznych map i warstw tematycznych z informacją o wartości nieruchomości stanowiących ważne źródło informacji dla inwestorów oraz innych podmiotów działających na rynku nieruchomości.

Mimo że przepisy wprowadzające powszechną taksację nieruchomości obowiązują w Polsce od 1998 r., to nie mają wciąż formalnego i praktycznego zastosowania i nie wiadomo, kiedy ta procedura wyceny zostanie przeprowadzona. Analizując stan prac nad reformą systemu opodatkowania nieruchomości, można zauważyć, że od 2003 r. skupiono głównie uwagę na modernizacji systemu katastralnego i budowie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Krawczyk 2009). System ten, jak wcześniej wykazano, to nie tylko sama ewidencja gruntów i budynków, ale także: księgi wieczyste oraz ewidencja podatkowa nieruchomości. Obecny stan tych elementów składowych przyszłego systemu charakteryzuje się brakiem spójności. Do tej pory nie uruchomiono w pełni sprawnego i wydajnego elektronicznego systemu wymiany danych między ewidencją gruntów i budynków oraz księgami wieczystymi oraz ewidencją podatków od nieruchomości. Prace nad modernizacją ewidencji gruntów i budynków wciąż się przedłużają. Skomputeryzowana jest jedynie część opisowa rejestrów. Opóźnienia występują przy zakładaniu elektronicznej wersji ewidencji budynków i lokali, zwłaszcza na obszarach rolnych (Krawczyk 2009).

W ramach modernizacji katastru nieruchomości jego użyteczność na potrzeby taksacji powszechnej można byłoby zwiększyć przez rozszerzenie zestawu atrybutów, które gromadzone są w ewidencji gruntów i budynków. Ważnymi atrybutami, na które występuje zapotrzebowanie w masowej wycenie są m.in.:

- położenie, wyrażone jako lokalizacja ogólna, tj.: odległość działki od punktów charakterystycznych czy lokalizacja w obrębie ewidencyjnym lub w strefie taksacyjnej, jak to sformowano w wytycznych przeprowadzenia PTN (Telega i in. 2002);
- powierzchnia użytkowa budynków – według Telegi i in. (2002) jest to bardzo ważny atrybut, o który powinien być rozszerzony istniejący zestaw atrybutów katastru nieruchomości, gdyż powierzchnia

stanowi główny atrybut w czasie ustalania wartości katastralnej;

- stopień zużycia budynku (lokalu) – można go wyznaczyć pośrednio na podstawie danych z katastru nieruchomości, uwzględniając wiek budynku oraz okres trwałości budynku z uwzględnieniem jego funkcji, konstrukcji, sposobu eksploatacji i warunków środowiskowych.

Wartość katastralną części składowych gruntu (budynków i lokali), zgodnie z art. 167 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustala się jako iloczyn powierzchni wykazanej w katastrze nieruchomości oraz wartości jednostkowej z tabel taksacyjnych. Wartość ta ustalona jest dla grupy części składowej gruntu na podstawie nieruchomości reprezentatywnej z uwzględnieniem różnic występujących między nieruchomością reprezentatywną a częścią składową, dla której ta wartość jednostkowa jest określana.

Choć ustawodawca nie precyzuje rodzaju powierzchni części składowej gruntu wykazanej w katastrze nieruchomości, to w procedurach wyceny nieruchomości przyjmuje się do szacowania wartości nieruchomości zabudowanych powierzchnię użytkową.

W § 20 projektu wytycznych przeprowadzenia PTN (Telega i in. 2002) autorzy przedstawiają zasadę ustalania powierzchni części składowej gruntu na potrzeby wyznaczenia intensywności zabudowy. W tym przypadku wskazują, że będzie to powierzchnia całkowita obliczona jako iloczyn powierzchni zabudowanej i liczby kondygnacji budynku.

Autorzy tego opracowania proponują, na obecnym etapie modernizacji katastru nieruchomości, aby powierzchnię użytkową wprowadzić do ewidencji gruntów i budynków i wyznaczyć ją jednym z wymienionych sposobów, tj.:

- obliczyć na podstawie zależności powierzchni użytkowej do powierzchni zabudowanej przemożnej przez liczbę kondygnacji; uzyskany iloczyn przemnożyć dodatkowo przez współczynnik empiryczny uwzględniający pomniejszenie powierzchni o powierzchnię zajmowaną przez przegrody konstrukcyjne oraz wewnętrzne (Kuryj i in. 1999, Kuryj 2010);

- przenieść z rejestru cen i wartości nieruchomości, jeżeli przy transakcji nieruchomościami zabudowanymi czy wycenie takich nieruchomości powierzchnię tę wykazano;
- z zeznań złożonych przez właścicieli nieruchomości, ale w takim przypadku należy ustawowo wprowadzić obowiązek składania zeznań i określić sposób przymusu;
- w oparciu o pomiar bezpośredni w terenie, choć czynność ta jest zarówno kosztowna, jak i czasochłonna.

Należy mieć świadomość, że trzy pierwsze sposoby ustalenia powierzchni użytkowej budynków są sposobami uproszczonymi i powinny być w przyszłości stopniowo weryfikowane w oparciu o pomiary bezpośrednie lub na podstawie dokumentacji budowlanej.

PODSUMOWANIE

Wprowadzenie podatku katastralnego od nieruchomości nie jest możliwe wcześniej niż po przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości, w ramach której ustalona zostanie wartość katastralna nieruchomości stanowiąca podstawę ich opodatkowania. Z kolei taksacja powszechna będzie możliwa do wprowadzenia po zakończeniu prac modernizujących ewidencję gruntów i budynków oraz po zakończeniu budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Realizacja II fazy budowy ZSIN zakończyć się ma w pierwszym kwartale 2018 r.

Uruchomienie procedury powszechnej taksacji nieruchomości w całym kraju uzależnione jest również od uchwalenia przez ustawodawcę odrębnej ustawy, zgodnie z art. 163 ust. 3 u.g.n. Zanim zostanie ona podjęta, niezbędne będzie doprecyzowanie przepisów prawnych sankcjonujących powszechną taksację nieruchomości. Przepisy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami i rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości zawierają wady systemowe. Przykładem m.in. może być art. 4 pkt. 7 u.g.n., w którym powszechna taksacja nieruchomości definiowana jest jako wycena, w wyniku której następuje ustalenie wartości katastralnej nieruchomości, w kontekście art. 151, ust. 3 u.g.n., w którym stwierdza

się, że wartość katastralna ustalana jest w procesie powszechnej taksacji nieruchomości. Wprowadzone prawnie dwa terminy nie są w pełni zdefiniowane. Przepisy także nakładają na starostę obowiązek przeprowadzenia PTN po założeniu, że wójtowie (burmistrzowie, prezydenci) oraz rady gmin będą w tym procesie współdziałać konstruktywnie. Nie dają one jednak odpowiedzi na pytanie, jak ma realizować to zadanie starosta, gdy brakuje takiej współpracy.

Regulacje prawne zawarte w ustawie pozwalają na wnoszenie skarg przez zainteresowanych na uchwałę rady gminy o nadaniu mocy urzędowej dla map i tabel taksacyjnych do sądu administracyjnego w trybie art. 169 ust. 5 u.g.n. Czas ich rozpatrywania przez sądy może skutecznie zablokować proces PTN na tak długi okres, że zdezaktualizują się wartości nieruchomości reprezentatywnych, a tym samym opracowane mapy i tabele taksacyjne. Podsumowując, w świetle art. 163 ust. 1 u.g.n. nie ma żadnej pewności, że zostanie kiedykolwiek przeprowadzona powszechna taksacja nieruchomości na zasadach określonych w tej ustawie.

W ustawie czy rozporządzeniu w sprawie PTN powinny być jednoznacznie zdefiniowane podstawowe pojęcia prawnie wprowadzone do powszechnej taksacji nieruchomości, tj.: strefa taksacyjna i nieruchomość reprezentatywna oraz sposoby jej wyboru. Powinny przede wszystkim zostać wydane wytyczne do przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości, opracowane na zlecenie Głównego Geodety Kraju, który otrzymał ustawowe kompetencje do nadzorowania przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce. Ważne jest, aby były w nich sprecyzowane kategorie nieruchomości, dla których wyłania się nieruchomości reprezentatywne oraz sposób pomiaru cech charakterystycznych.

Powszechną taksację docelowo mają przeprowadzać zespoły ds. powszechnej taksacji, w związku z tym należy zastanowić się nad powołaniem odpowiednich zespołów przy starostwach, które zajmą się ustalaniem wartości katastralnej i rozpocząć działania mające na celu przygotowanie urzędników do podjęcia pracy w takich zespołach. Ustawodawca powinien również poddać rewizji pojęcie wartości katastralnej.

Obecny stan prac nad przeprowadzeniem powszechnej taksacji nieruchomości nie pozwala na wysunięcie tezy, że w najbliższym czasie zostanie w Polsce wprowadzony podatek katastralny.

PIŚMIENNICTWO

- Albin, J. (2004). Zadania służby geodezyjnej w przeprowadzaniu Powszechnej Taksacji Nieruchomości (Geodetic service mission in carrying out the of mass appraisal of real estate). *Biuletyn PSRWN* 48, s. 16. Wyd. PSRWN, Warszawa.
- Adamczewski, Z. (1997). Algorytm wyceny nieruchomości według ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Real estate valuation algorithm according to the Act of 21 August 1997 on real estate economy). *Przeg. Geod.* 69(9), 3–8. Wyd. SIGMA NOT, Warszawa.
- Adamczewski, Z. (2004). Problemy identyfikacji obiektów i algorytmów powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce (Problems identification of properties and algorithms of mass appraisal real estate in Poland). *Materiały Konferencji Naukowo-Technicznej „Procedury prawne, organizacyjne i technologiczne powszechnej taksacji nieruchomości”*. UWM, Olsztyn.
- Adamczewski, Z. (2006). Elementy modelowania matematycznego w wycenie nieruchomości. *Podejście porównawcze (Elements of mathematical modeling in the valuation of real estate. A comparative approach)*. Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa.
- Cellmer, R., Kuryj, J., Walawski, M., Żróbek, R. (2005). System monitoringu rynku nieruchomości na potrzeby powszechnej taksacji nieruchomości (Monitoring system of the real estate market for mass appraisal of real estate). *Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości* 13(1), 21–34.
- Ciak, J., Wąsewicz, B. (2014). Kataster jako warunek reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce (Land as a condition for the reform of the taxation of real estate in Poland). *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 4(2), 9–29.
- Czaja, J., Parzych, P. (1996). System powszechnej wyceny nieruchomości w aspekcie systemu informacji o terenie (System of mass appraisal property in the aspect of the land information system). *Mat. VI konferencji Naukowo-Technicznej nt.: Systemy Informacji Przestrzennej*, Warszawa.
- Hozer, J., Kokot, S. (2005). Problemy powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce (Problems of universal real estate taxation in Poland). *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania* 415(16), 135–148.
- Krawczyk, M. (2009). Powszechna taksacja nieruchomości – istota i znaczenie (Mass appraisal of real estate the essence and meaning). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* LXXI(3), 49–67.
- Kuryj, J., Wiśniewski, R., Żróbek, S. (1999). Zagadnienie danych w masowej wycenie nieruchomości (The question of data in mass appraisal of real estate). *Materiały VIII Krajowej Konferencji Rzeczników Majątkowych nt.: „Rzecznik Majątkowy jako doradca inwestycji na rynku nieruchomości”*. Wyd. PFSRM, Łódź.
- Kuryj, J., Żróbek, S. (2005). Koncepcja rejestru cen i wartości nieruchomości jako integralnej części systemu informacji o nieruchomościach (The concept of price register and property values as an integral part of the real estate information system). *Przeg. Geod.* Tom 77(10), 3–8.
- Kuryj, J., Żróbek, R. (2005). Kierunki rozwoju zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach w Polsce (Directions of development of an integrated information system for real estate in Poland). *New achievements of Geodesy, Geoinformatic and Land Management – European experiences*. Wyd. CPIEiZ, Chernihov, ss. 148–152.
- Kuryj, J. (2007). *Metodyka wyceny masowej nieruchomości na bazie aktualnych przepisów prawnych. (Methodology of mass appraisal of real estate on the basis of current laws)*. *Wycena* 4(81), 50–58.
- Kuryj, J. (2010). Kataster nieruchomości jako główne źródło zasilające masową wycenę nieruchomości w Polsce (Real estate catalyst as the main source for mass appraisal property in Poland). *New achievements of Geodesy, Geoinformatic and Land Management – European experiences*. Wyd. CPIEiZ, Chernihov.
- Laarakker, P. (2008). EuroGeographics vision on cadastre and Land Registration in Europe 2012, FIG Working Week 2008, Integration Generations Stockholm, Sweden.
- Piekut, J. (2014). Wady i zalety wprowadzenia podatku katastralnego (Advantages and disadvantages of introducing a tax cadastral). *Kwartalnik Naukowy Uniwersytetu Vistula* 3(41), 82–90.

- Polska. Partnerstwo dla członkostwa (Poland. Partnership for membership) (1998). Centrum Informacji Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/partnerstwo_dla_czlonkostwa_1999.pdf, dostęp: 1.03.2017.
- Sawilow, E., Akińcza, M. (2011). Zastosowanie teorii modelowania dla potrzeb powszechnej taksacji nieruchomości (Application of the theory of modeling for the general mass appraisal of real estate). *Inferstruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* 4, 129–140.
- Schennach, G. (2011). Challenges for the profession in a Cadaster 2.0 world. *Proceedings 3rd Cadastral Congress*. Warsaw, Poland.
- Telega, T., Bojar, Z., Adamczewski, Z. (2002). Wytuczne przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości (projekt) (Guidelines to carry out the mass appraisal real estate (project). *Przeg. Geod.* 74(6), 129–140.
- Wolanin, M. (2005). Powszechna taksacja nieruchomości – zagadnienia materialnoprawne i proceduralne (General mass appraisal property – material and procedural issues). *Nieruchomości* 10, 4–11.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości. *Dz.U.* z 2005 r., nr 131, poz. 1092. (rozp. PTN).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, t.j.: *Dz.U.* z 2016, poz. 1034. (rozp. EGiB).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. t.j.: *Dz. U.* z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm. (u.g.n.)

CADASTRAL VALUE OF REAL ESTATE IN THE PROCESS OF MODERNIZATION OF LAND CADASTRE

ABSTRACT

Since 2001, with varying intensity is upgraded of land and buildings register. The aim of this action is to transform this system in modern of land cadastre. Meet it is assumptions developed by the FIG and the FAO, as well as meet the growing demand for information in the management of space and be compatible with other systems gathering information about real estate.

Modernization of this is also related to the construction in Poland of an integrated information system on real estate (ZSIN) and the adjustment of the range of information and data exchange formats to standards in the Member States of the European Union. A modernized land cadastre ultimately has to be the main source of information on the need for reform of the Polish system of property taxes and the backrest base its calculation of the value of the property. For this purpose, entered in the records of the land and buildings a new attribute: “cadastre value”. This value is still no practical dimension.

The study proposed the recognition of the universal process of property taxation system, as well as reciprocal links and relationships with land and buildings register. Analyses the legal regulations for the presence in them of system flaws that impede the implementation of the procedures of mass appraisal of property. It was proposed the need to extend the scope of the information an upgraded land cadastre, in the direction of increasing its usefulness, as the main source of information, universal power of property taxation in the necessary data and information.

Key words: real estate management, land cadastre, mass appraisal, cadastral value, modernization of land and buildings register

