

Część pierwsza

WPROWADZENIE W TEMATYKĘ

Poniższe cztery rozdziały stanowią przegląd ram prawnych i pojęciowych, w obrębie których prowadzone jest administrowanie prawami dot. nieruchomości. We wprowadzeniu w tematykę, dokonuje się omówienia pojęcia ziemi, terenu [Angielskie słowo Land ma wiele znaczeń: Ziemia, ziemia, grunt, teren, rola, własność ziemska, nieruchomość, kraj, naród. Użycie odpowiedniego określenia w języku polskim uzależnione jest od kontekstu, stąd w tekście pojawiają się też pojęcia zbliżone, aby precyzyjnie oddać intencje autorów –przyp. tłumacza], jak też administrowania terenami. Nie ma dwu krajów, których podejście do tych kwestii byłoby identyczne, chociaż wiele jest elementów wspólnych. Część pierwsza zajmuje się określeniem kontekstu, w obrębie którego winny funkcjonować stosowne jednostki nieruchomości i identyfikatory.

I. TŁO I OTOCZENIE ADMINISTRACJI TERENAMI

A. Ziemia i jej znaczenie społeczne i gospodarcze

Ziemia, teren, grunt mogą być postrzegane z wielorakiej perspektywy, w zależności od kontekstu w jakim są omawiane.



Ryc. 1 Postrzeganie powierzchni Ziemi

1. Ziemia jest rzeczywistością fizyczną

Ziemia zapewnia przestrzeń fizyczną, w której wszyscy żyjemy, pracujemy i bawimy się, która też zaspokaja nasze potrzeby materialne. Jeżeli do Ziemi zaliczymy obszary pokryte wodą, to wszystkie stworzenia żywe okazują się być zależne od Ziemi, jeśli idzie o pożywienie, schronienie, oraz interakcje społeczne. Ziemia, teren są podstawą całej działalności ludzkiej, zaś właściwe nim zarządzanie jest kluczem do stworzenia i podtrzymania cywilizowanych społeczeństw (Dale i McLaughlin, 1999).

2. Ziemia ma wartość gospodarczą

Ziemia (teren, grunt) może być postrzegana z perspektywy gospodarczej. Jest ona podstawą dla działalności gospodarczej, rozwoju i budowania zamożności. Z Ziemi otrzymujemy żywność i wodę, materiały do budowy naszych domostw, sklepów i fabryk, oraz takie produkty jak ropa naftowa, węgiel i gaz, które dostarczają nam energii. Jest to towar, któremu można przypisać wartość, i który może być przedmiotem obrotu rynkowego. Jest to również towar, który można opodatkowywać dla uzyskania przychodów wspierających dobre sprawowanie rządów.

3. Ziemia jest przedmiotem prawa

Aby zapewnić optymalne wykorzystanie przestrzeni oraz umożliwić rynkowi obrotu nieruchomościami efektywne i skuteczne funkcjonowanie, muszą istnieć ramy prawne funkcjonowania sfery terenów i nieruchomości. Z perspektywy prawa, ziemia, teren, grunt mogą być postrzegane jako zbiór określonych praw własności, zapewniających bezpieczeństwo posiadania oraz określających sposób, w jaki ziemia (w rozumieniu nieruchomości) może być wykorzystywana oraz zasady prowadzenia transakcji, których przedmiotem jest nieruchomość (ziemia, grunt, tereny). Prawa te mogą obejmować obszar rozciągający się „od środka Ziemi aż po nieskończoność na niebie”, to jest dotyczą one tego, co jest pod, jak i nad powierzchnią Ziemi, zatem minerały występujące pod powierzchnią oraz powietrze nad nią mogą być uważane za część nieruchomości. Prawo definiuje relacje pomiędzy tymi prawami oraz ludźmi, którzy nieruchomość (ziemię, teren, grunt) posiadają, zatem wspiera procesy prowadzące do budowania zamożności.

4. Ziemia ma wymiar kulturowy

W przeciwieństwie do własności osobistej czy też posiadanych ruchomości, ziemia (teren, grunt) jest nieruchoma i nie podlega zniszczeniu. Ma zatem wymiar kulturowy, stanowi źródło istnienia (leży w sercu – lies at the heart) każdego narodu. Na przestrzeni dziejów, narody uciekały się do wojen toczonych o posiadanie ziemi, podczas gdy na szczeblu lokalnym obywatele mogą toczyć spory w obronie swoich osobistych terytoriów, zaś wiele sporów o granice rozwiązywanych jest przy ponoszeniu kosztów znacznie przekraczających wartość gospodarczą przedmiotu sporu. Ludzie częstokroć są emocjonalnie związani z ziemią (terenem, gruntem), której własność sobie roszczą, oraz miejscem w którym żyją, dlatego też właściwe administrowanie terenami jest konieczne dla funkcjonowania stabilnych społeczeństw i sprawiedliwości społecznej.

B. Systemy katastralne i ksiąg wieczystych(rejestracji nieruchomości, terenów,gruntów)

Istnieją różne sposoby rejestrowania szczegółowych informacji dotyczących nieruchomości (ziemi,terenu,gruntu) i odzwierciedlają one różnorodne sposoby postrzegania Ziemi. Ujmując rzecz ogólnie, istnieją dwa podejścia; jedno z nich koncentruje się na aspektach prawnych, zaś drugie na potencjale podatkowym i zasobach terenu. Pierwsze z nich zwane rejestrem gruntowym , lub też systemem ksiąg wieczystych, koncentruje się na określonych prawach związanych z terenem, ziemią, gruntem. Drugim jest kataster, często zawierający więcej danych dotyczących fizycznej wielkości i kształtu terenu, jak

też danych związanych z wartością gruntu lub jego użytkowaniem. Istnieją rozdzielne i zintegrowane systemy, w zależności od historii danego kraju.

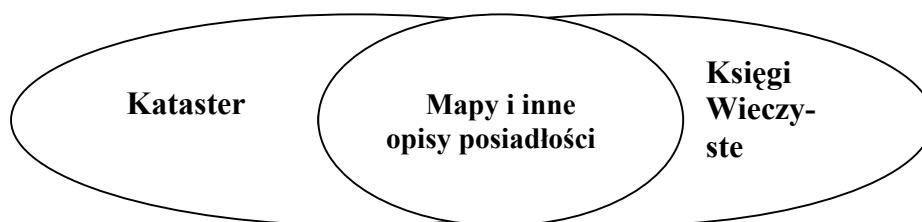
Rejestracja nieruchomości (terenów, gruntów) jest to proces rejestrowania, zapisywania praw do nieruchomości (terenu, gruntu) albo w formie rejestrów tytułów prawnych lub innych dokumentów związanych z posiadaniem praw do nieruchomości (terenu, gruntu) albo też w formie rejestru władania [polskim odpowiednikiem jest ewidencja gruntów, w której istota rejestracji opiera się bardziej na gruntach aniżeli na osobach, czy dokumentach – dopłumacza]. Rejestry tytułów są wsparte mapami; są to przykładowo mapy topograficzne, które niekoniecznie ukazują granice prawne, lub są to mapy katastralne, które pochodzą częściej z rejestracji podatków od nieruchomości, niż z rejestrów gruntowych.

Rejestracja nieruchomości (gruntów, terenów) stanowi komponent dobrego rządzenia. Jeżeli nieruchomości (ziemia, tereny, grunty) mają służyć generowaniu zamożności to, zgodnie z raportem UNECE na temat Korzyści społecznych i gospodarczych wynikających z dobrego zarządzania terenami (HBP/1998/8, paragraf 5):

„Aby narody mogły tę zamożność osiągać, wymagane są efektywne systemy rejestracji nieruchomości (terenów, gruntów). Dobra rejestracja nieruchomości (terenów, gruntów) promuje aktywny rynek obrotu nimi, jak też produktywnie ich wykorzystywanie. Umożliwia bezpieczeństwo posiadania oraz rozwój rynku hipotecznego, od których zależy funkcjonowanie gospodarki.”

Rejestracja gruntów zapewnia bezpieczeństwo posiadania dla tych, których grunty są zarejestrowane. W dużej części Europy rejestry własności nieruchomości (terenów, gruntów) prowadzone były i są w księgach wieczystych (gruntowych), przykładem może tu być niemiecka Grundbuch (Hawerk, 1995). Rejestry takie identyfikują poszczególne części powierzchni Ziemi (działki gruntu), nazwiska, nazwy właścicieli, jak też konkretne prawa własności jakie z nimi są związane.

Oprócz ksiąg gruntów, w wielu krajach istnieje kataster, będący również rejestrem gruntów. Kataster może rejestrować własność, lecz bardziej powszechne jest jego zorientowanie na geometryczną charakterystykę nieruchomości wraz z jej wartością oraz użytkowaniem jakie jest dozwolone dla danego terenu; w tym ostatnim przypadku na przykład w Szwajcarii może mieć również odniesienie do praw i przepisów dotyczących użytkowania terenu. Każdy kraj ma odrębny system katastralny, choć obecnie coraz więcej tych systemów pełni rolę wielofunkcyjną.



Ryc. 2 Nakładanie się katastru i ksiąg wieczystych (rejestrów nieruchomości)

Uwaga: Nie ma dwu krajów, których systemy katastralne byłyby identyczne, ponieważ kataster jest częścią infrastruktury społecznej danego kraju. Podobnie jak narody, każdy system ewoluował i posiada własną charakterystykę.

Ogólnie rzecz ujmując, systemy katastralne opisać można jako prawne (juridical) (koncentrujące się na własności), fiskalne (koncentrujące się na wartości gruntów i posiadłości dla celów podatkowych), użytkowania gruntów (rejestrujące różne sposoby użytkowania gruntów) oraz wielofunkcyjne (służące wielu celom) (Dale, 1976; Larson, 1991). W niektórych krajach określenie 'kataster prawny' pojmowane jest jako odniesienie do księgi wieczystej, chociaż ściśle rzecz ujmując, kataster powinien obejmować swym zasięgiem cały kraj, podczas gdy wiele systemów ksiąg wieczystych zawiera szczegółowe dane tylko tych działek, które były przedmiotem transakcji gruntami. Niektóre systemy katastralne zawierają stosunkowo niewiele informacji, inne zaś są bardziej złożone (przykłady: por. załącznik II i zawartość rejestru na Litwie). Są przypadki krajów posiadających szereg systemów katastralnych, z których każdy ma inny cel, co w rezultacie daje taki efekt, że ta sama informacja jest rejestrowana co najmniej dwukrotnie.

Kluczowym elementem w wielu systemach rejestrów gruntów jest mapa lub plan katastralny. Termin 'plan' jest w częstym użyciu, gdyż historycznie większość przedstawień graficznych własności gruntów teren traktuje się jako dwuwymiarowy lub płaski. Plany katastralne służą jednemu z dwu celów - identyfikacji obszarów terenu oraz podaniu informacji o każdym obszarze. Mogą one podawać szczegółowe dane dot. konkretnej działki na poparcie wpisu w księdze wieczystej (w którym to przypadku mogą być one nazwane planami wciągniętymi do rejestru, planami dot. tytułu prawnego, dot. pomiaru gruntu, a nawet wyrysami katastralnymi (ang. odpowiednio: filed plans, title plans, survey plans, cadastral diagrams); lub też mogą ukazywać wszystkie działki na danym obszarze (plan katastralny), zatem służyć mogą jako indeks pomagający w identyfikacji każdej z nich w odniesieniu do innych (stąd mogą być nazywane indeksem, albo też mapami czy też planami katastralnymi). W niektórych przypadkach dane na mapie indeksowej mają mniejszą dokładność geometryczną niż na planach katastralnych. W obu przypadkach podają ważne informacje dot. położenia, wielkości, rozmiaru i kształtu rejestrowanego gruntu.

Jak precyzują to Wytyczne UNECE dla Administrowania Terenem:

"Współczesny kataster nie zajmuje się w głównej mierze danymi uogólnionymi, lecz raczej szczegółowymi informacjami na poziomie poszczególnych działek gruntowych. Jako taki, powinien służyć potrzebom zarówno poszczególnych osób jak i całej społeczności. Korzyści wynikają z zastosowania go do: zarządzania nieruchomościami (aktywami trwałymi); przenoszenia własności; zabezpieczeń kredytowych; analizy demograficznej; sterowania rozwojem; planowaniem i zarządzaniem dot. sytuacji

kryzysowych; oceny wpływu na środowisko; transakcji nieruchomościami i analizy rynku gruntów; określania własności gruntów i nieruchomości; opodatkowywania gruntów i nieruchomości; reformy rolnej; monitorowania danych statystycznych; planowania przestrzennego; zarządzania portfelem nieruchomości; komunikacji społecznej; lokalizowania terenów; zarządzania terenami i ich ochrony. Choć rejestr gruntów są drogie do sporządzania i aktualizowania, dobry system administrowania terenami powinien dawać korzyści, jakkolwiek wielu z tych korzyści nie da się w praktyce określić w sposób wymierny.”