

Anna Przewięźlikowska\*

## PORÓWNANIE FUNKCJONOWANIA KATASTRU W NIEMCZECH ORAZ W WARUNKACH POLSKICH\*\*

---

### 1. Wstęp

Problematyka katastru jest w ostatnim czasie szczególnie aktualna, zwłaszcza w aspekcie tworzenia przyszłego katastru nieruchomości, w którym istniejący kataster odgrywać będzie wiodącą rolę.

Ważność systemów katastralnych, rejestrujących stan faktyczny obiektów informacji o terenie, powoduje, że są one poddawane różnorodnym analizom, zarówno o charakterze obiektywnym, jak też i subiektywnym. W pracy [1] dokonano próby sformułowania kryterium obiektywnej oceny jakości systemu katastralnego opartej na danych dotyczących takich systemów, uzyskane z kilkunastu wybranych krajów. Ocena zaproponowana w pracy [1] doprowadziła do sformułowania wniosków, że jednym z lepszych systemów katastralnych jest system katastralny w Niemczech. Polski system jest gorszy od systemu niemieckiego.

W pracy [5] dokonano analizy wybranych systemów informacji o terenie w aspekcie katastru nieruchomości. Konkluzją pracy [5] było stwierdzenie, że w Polsce można założyć pełnowartościowy kataster nieruchomości, na bazie istniejącego systemu katastralnego (ewidencji gruntów i budynków), przy czym pożądana jest na pewnym etapie tworzenia tego systemu przynajmniej częściowa integracja systemów ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych.

Cytowane powyżej opracowania były do pewnego stopnia inspiracją dla autorki niniejszego artykułu do podjęcia badań o nieco podobnej tematyce, choć o znacząco odmiennym zakresie. Wynika to z faktu, że z lektury obydwu wspomnianych prac można wyciągnąć wnioski o konieczności dokonania pogłębionej analizy porównawczej wymienionych w pracy [5] systemów katastralnych nie tylko w Polsce, ale także w innym kraju europejskim. Analiza porównawcza, zwłaszcza wykonana na podstawie dużych zbiorów danych, może dać także odpowiedź na pytanie, który system jest lepszy. Z tego stwierdzenia może wynikać także wniosek dotyczący możliwości i zakresu unifikacji rozwiązań w różnych krajach.

Przyjmując założenie jak przedstawione powyżej, podjęto wstępne badania w tym zakresie [2]. Dokonano w nich cząstkowego porównania rozwiązań katastralnych i ksiąg wieczystych w Polsce i w Niemczech w zakresie wybranych cech. Analiza miała charakter

---

\* Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska

\*\* Prace wykonane w ramach badań statutowych nr 11.150.478

fragmentaryczny, a wyniki oparto na doświadczeniach autorki i współautorów cytowanego powyżej opracowania.

Postanowiono porównać systemy katastralne w Polsce i Niemczech. Wybór Polski jest oczywisty i zrozumiały. Z kolei wybór w celach porównawczych Niemiec wynika z faktu, że kraj ten jest członkiem Unii Europejskiej, najbliższym i największym sąsiadem Polski, krajem wysoko rozwiniętym, w którym kataster i księgi wieczyste, jako w pewnym sensie wyróżniki „jakości technologicznej i prawnej państwa” [2], powinny być także, jak się wydaje, wzorem dla innych.

Wykonane częściowe badania zaprezentowane w [2], potwierdzone własnymi sprostacjami i badaniami przeprowadzonymi podczas pobytów studialnych w Niemczech, umożliwiły sformułowanie wniosku, że w Polsce, w odniesieniu do Niemiec, kataster funkcjonuje poprawnie i co najmniej na dobrym poziomie. W przypadku zaistnienia konieczności przyszłej, całkowitej lub częściowej unifikacji katastru Polski i Niemiec, należy wykorzystać w równym stopniu istniejące rozwiązania obydwu krajów.

Do uzasadnienia powyższego stwierdzenia posłużono się głównie metodą analizy porównawczej funkcjonowania katastru Polski i Niemiec. Analiza ma częściowo charakter subiektywny, bo oparty na wynikach własnych badań o charakterze ankietowym [6] skierowanych do stosownych urzędów katastralnych w Niemczech – zarówno krajowych, jak też federalnych. Analiza ma również częściowo charakter obiektywny, bo oparty na wynikach badań dokonanych w zakresie przepływu informacji przestrzennej i prawnej pomiędzy ewidencją gruntów i budynków a systemem ksiąg wieczystych w Polsce. Badania i analizę oparto na bardzo wielu różnorodnych źródłach o charakterze prawnym, technologicznym i organizacyjnym, które częściowo zostały wymienione w spisie pozycji literatury.

W celu uniknięcia konieczności powtarzania stosowanych w artykule nazw, używane będą niekiedy skróty przedstawione poniżej. Dotyczą one nazw krajów związkowych Niemiec, a także innych nazw związanych z katastrem Polski i Niemiec.

#### Skróty nazw krajów związkowych Niemiec:

Skrót:	Nazwa polska:	Nazwa niemiecka:
<b>BW</b>	Badenia-Wirtembergia	Baden-Württemberg
<b>BY</b>	Bawaria	Bayern
<b>HB</b>	Brema	Bremen
<b>HH</b>	Hamburg	Hamburg
<b>HE</b>	Hesja	Hessen
<b>NI</b>	Dolna Saksonia	Niedersachsen
<b>NRW</b>	Nadrenia Północna-Westfalia	Nordrhein-Westfalen
<b>RP</b>	Palatynat	Rheinland-Pfalz
<b>SL</b>	Zagłębie Saary	Saarland
<b>SH</b>	Szlezwig-Holsztyn	Schleswig-Holstein
<b>BE</b>	Berlin	Berlin
<b>BB</b>	Brandenburgia	Brandenburg
<b>MV</b>	Mekleburgia-Pomorze Przednie	Mecklenburg-Vorpommern
<b>SN</b>	Saksonia	Sachsen
<b>ST</b>	Saksonia-Anhalt	Sachsen-Anhalt
<b>TH</b>	Turyngia	Thüringen

**Pozostałe używane skróty:** KZ – kraj związkowy, KN – kataster (kataster nieruchomości), KW – księgi wieczyste.

W celu ujednoczenia terminologii polskiej i niemieckiej jednostkę prowadzącą ewidencję gruntów i budynków w Polsce oraz jednostki prowadzące kataster nieruchomości w Niemczech będzie się określać w obu przypadkach urzędami katastralnymi.

## 2. Porównanie poszczególnych krajów związkowych Niemiec z Polską

Na bazie stworzonego modelu analizy, przedstawionego w [7], dokonano porównania poszczególnych KZ z Polską w ustalonych do badań kategoriach, otrzymując wyniki zaprezentowane w tabeli 1.

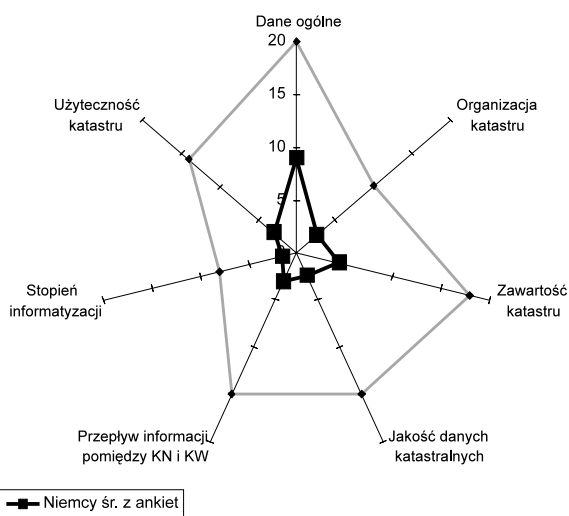
**Tabela 1.** Porównanie poszczególnych krajów związkowych z Polską

Obszar	Suma odchyień od Polski (maks. 100 punktów)	Dane ogólne (maks. 20 punktów)	Organizacja katastru (maks. 10 punktów)	Zawartość katastru (maks. 18 punktów)	Jakość danych katastralnych (maks. 15 punktów)	Przepływ informacji pomiędzy KN i KW (maks. 15 punktów)	Stopień informatyzacji (maks. 8 punktów)	Użyteczność katastru (maks. 14 punktów)
NRW	23	6	3	4	2	3	2	3
MV	23	7	2	4	3	3	1	3
Niemcy śr. z ankiet	25	9	3	4	2	3	1	3
BW	26	7	3	5	3	3	2	3
NI	27	7	3	5	4	4	2	2
BY	28	6	4	5	4	5	1	3
Niemcy śr. z KZ	29	8	3	5	4	4	2	3
HE	30	8	4	6	3	3	2	4
SH	30	9	3	5	4	4	2	3
TH	30	8	4	4	5	4	3	2
HB	31	10	4	5	3	4	2	3
SL	31	10	3	5	4	4	2	3
BE	32	10	3	5	4	4	2	4
RP	32	8	3	6	3	5	2	5
ST	33	8	3	5	4	5	2	5
BB	33	9	3	5	5	5	2	4
SN	34	10	4	5	5	5	2	3
HH	35	11	4	5	5	4	2	4

W porównaniu poszczególnych obszarów Niemiec z Polską zastosowano zasadę, że przy cechach najbardziej różniących dany obszar od Polski rozbieżność wynosiłaby 100 punktów, przy czym Polska ma zawsze liczbę 0. W ten sposób ustalono maksymalną liczbę punktów różniących analizowany obszar od Polski dla każdej z kategorii, tak aby ich suma wynosiła maksymalnie 100.

W skali 100-punktowej różnice pomiędzy nawet najbardziej różniącymi się od Polski obszarami Niemiec a Polską uzyskały wartość nieprzekraczającą 35 punktów na 100 możliwych. Natomiast niemiecki system katastralny jest różny od polskiego tylko o średnio 25 punktów, czyli o około 25%. Można zatem wysnuć wniosek, że systemy katastralne w Polsce i w Niemczech są do siebie podobne.

Rysunek 1 prezentuje zakres odchyleń średnich wyników w Niemczech, w poszczególnych badanych kategoriach od Polski, dla której jako odnośnik do porównywania przyjęto wartość 0, reprezentowaną przez centrum wykresu.



Rys. 1. Porównanie funkcjonowania katastru w Polsce i Niemczech

Niestety wśród KZ najbardziej podobnych do Polski trudno szukać bardzo dobrych wzorców – ani Nadrenia Północna-Westfalia (NRW) ani Meklemburgia – Pomorze Przednie (MV) nie należą do grupy liderów w funkcjonowaniu KN w Niemczech, co prezentuje tabela 2.

Taki wniosek można wyciągnąć na podstawie wykonanej oceny KN dla obszarów Niemiec oraz Polski, opartej na tych samych kategoriach badań jak w przypadku ich porównania. Jednak do przeprowadzania oceny przyjęty został inny algorytm punktowania niż w przypadku porównania. Podstawowa różnica polegała na nieuwzględnianiu do oceny obszaru kategorii „Dane ogólne”, obejmujących na przykład powierzchnię obszaru lub liczbę ludności – parametrów nieoceniających, mających natomiast duże znaczenie przy porównaniu obszarów. Drugą różnicą to ocena KN dla Polski w takich samych kategoriach i punktacji, jak to miało miejsce dla obszarów Niemiec.

Tabela 2. Oceny krajów związkowych w poszczególnych kategoriach

Lp.	Nazwa kategorii	Suma	Organizacja katastru	Zawartość katastru	Jakość danych katastralnych	Przepływ informacji pomiędzy KN i KW	Stopień informatyzacji	Użyteczność katastru
	Waga kategorii do oceny	100	15	20	20	15	10	20
1	ST	67	12	12	13	11	5	14
2	BB	65	11	12	12	11	5	15
3	HE	65	8	13	15	10	5	14
4	NI	64	8	12	13	11	6	14
5	BY	63	8	11	17	5	6	15
6	SL	63	9	12	11	10	5	15
7	NRW	62	8	12	12	9	7	14
8	BE	62	10	10	13	9	5	13
9	TH	61	10	11	13	9	6	12
10	HB	60	7	11	14	10	4	14
11	RP	60	8	13	12	8	5	15
12	BW	59	7	10	16	8	5	13
13	MV	59	9	11	11	10	5	13
14	HH	57	7	11	8	11	7	13
15	SH	55	8	11	12	7	3	15
16	SN	51	9	10	8	7	3	15
Niemcy śr. z ankiet		60	8	11	13	8	5	14
Polska		59	10	12	13	9	5	12
Niemcy śr. z KZ		61	9	11	13	9	5	14

Zatem w celu ustalenia KZ, które jednocześnie otrzymały wysoką ocenę KN w Niemczech oraz wykazują wysokie podobieństwo do warunków polskich, zaproponowano podział kryteriów na dwie metagrupy:

- metagrupa A – kategorie, w których trudno wprowadzić szybkie zmiany (dane ogólne, organizacja katastru, zawartość katastru);
- metagrupa B – kategorie, w których łatwiej wprowadzić zmiany (jakość danych, przepływ informacji, stopień informatyzacji, użyteczność katastru).

Wyniki podziału na metagrupy oraz liczby punktów uzyskanych w porównaniu dla metagrupy A oraz w ocenie dla metagrupy B zawiera tabela 3. Ostatnia kolumna tej tabeli to różnica sumy ocen w metagrupie B i sumy odchyień w metagrupie A, które można potraktować jako wskaźniki jakości wzorca dla Polski.

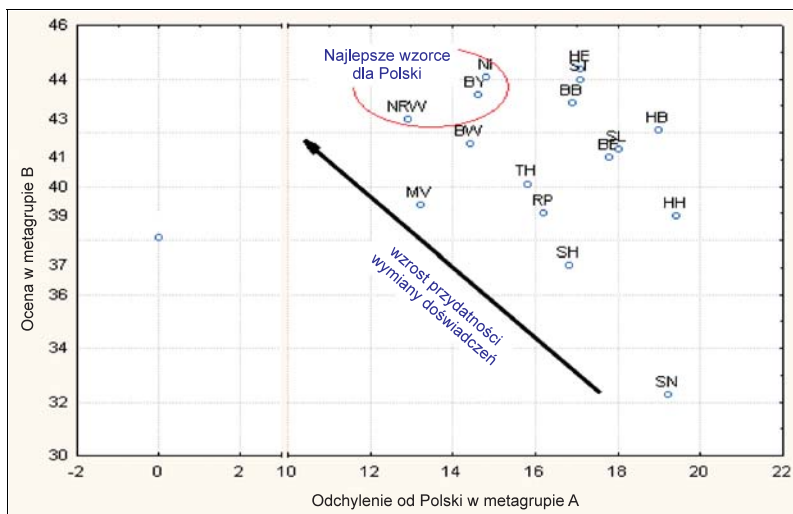
Tabela 3. Odchylenia pomiędzy KZ a Polską w metagrupach

Obszar	Suma odchyłeń pomiędzy KZ a Polską w porównaniach w metagrupie A (maks. 48 pkt)	Suma ocen w metagrupie B (maks. 65 pkt)	Wskaźnik jakości wzorca dla Polski (różnica sumy ocen i sumy odchyłeń)
Polska	0	38	38
NRW	13	43	30
NI	15	44	29
BY	15	43	29
HE	17	44	27
BW	14	42	27
ST	17	44	26
BB	17	43	26
MV	13	39	26
TH	16	40	24
Niemcy śr. z ankiet	16	40	24
Niemcy śr. z landów	16	40	24
SL	18	41	23
BE	18	41	23
HB	19	42	23
RP	16	39	23
SH	17	37	20
HH	19	39	19
SN	19	32	13
Polska	0	38	38

Pogrubioną czcionką zaznaczono te KZ, w wypadku których uzyskany „wskaźnik jakości wzorca dla Polski” jest najwyższy. Są to: Nadrenia Północna-Westfalia (NRW), Dolna Saksonia (NI) oraz Bawaria (BY). Rysunek 2 ilustruje te najlepsze wzorce dla Polski, które jednocześnie spełniają wymagane warunki, czyli mają dość dobrą ocenę w zakresie kategorii, które można łatwo zmieniać, poprawiając ich jakość (metagrupa B) oraz jednocześnie wykazują spore podobieństwo do Polski w zakresie kategorii trudnych do zmienienia (metagrupa A).

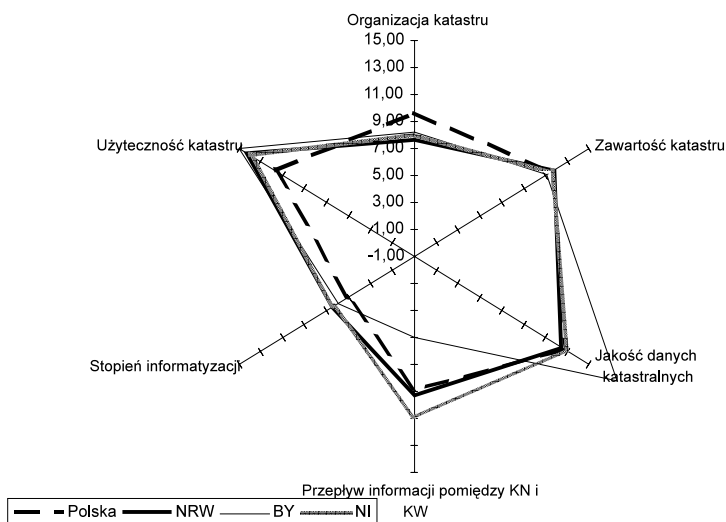
Z tabeli 3 wynika również, że w kategoriach, które trudno zmienić, KZ najbardziej podobnym związkowym do Polski jest Nadrenia Północna-Westfalia. Mieści się ona również w trójce krajów, które otrzymały najwyższą ocenę w Niemczech w kategoriach, w których łatwiej jest wprowadzić ulepszenia (metagrupa B). Dlatego można wskazać Nadrenię Północną-Westfalię, a w dalszej kolejności Dolną Saksonię i Bawarię jako KZ, z którymi Polska mogłaby najbardziej intensywnie wymieniać doświadczenia w zakresie KN. Mają one

najbardziej zbliżone do Polski dane demograficzne, organizację katastru i jego zawartość. KN funkcjonuje w nich lepiej w zakresie jakości (zwłaszcza w Bawarii), użyteczności, przepływu danych (zwłaszcza w Dolnej Saksonii) i informatyzacji (NRW).



Rys. 2. Najlepsze wzorce dla Polski w zakresie katastru

Na kolejnym wykresie radarowym (rys. 3) pokazano szczegółowe odchylenia od Polski wyselekcjonowanych powyżej trzech KZ, w zakresie badanych kategorii porównawczych. Można w ten sposób dokładnie zaobserwować, które KZ są najlepszymi wzorcami dla Polski w poszczególnych kategoriach.



Rys. 3. Najlepsze wzorce dla Polski w poszczególnych kategoriach

### 3. Wnioski

Kataster w Polsce prezentuje się na poziomie podobnym do niemieckiego, ale aby nadążyć za potrzebami współczesnej gospodarki i administracji, musi podlegać ciągłej modernizacji.

Najważniejszym zadaniem, które powinno wpłynąć na ulepszenie systemu katastralnego, jest powszechne i konsekwentne stosowanie istniejących przepisów prawnych oraz lepsze sprecyzowanie ich treści w niektórych zagadnieniach, takich na przykład jak przepływ informacji przestrzennej i prawnej pomiędzy KN i KW. W przypadku niektórych zadań nie jest do końca oczywiste, jakie jednostki organizacyjne mają je wykonywać. Na różnych terenach te same zadania wykonywane są bowiem obecnie przez różne jednostki, których kompetencje dodatkowo zmieniają się w czasie, co wpływa na braki w danych katastru, ich niespójność, a zatem obniżenie wiarygodności tego rejestru. Przepisy nie są stosowane konsekwentnie (na przykład w przypadku grupowania obiektów katastru w jednostki rejestrowe). Brakuje dobrych procedur kontroli danych ewidencyjnych na etapie ich wprowadzania.

Dużym problemem w Polsce jest brak zorientowania KN na otoczenie gospodarcze, co objawia się dużymi liczbami sprawozdań w pionowej wymianie informacji. Ponadto urzędy katastralne nie współpracują dobrze z lokalnym otoczeniem, na przykład z sądami wieczystosięgowymi. Klasycznym przykładem w tym zakresie jest ukierunkowanie KN w Polsce na obiekty, przy istotnych brakach w zakresie ujawniania podmiotów. A przecież KN ma służyć właśnie stronom.

W zakresie informatyzacji KN konieczne jest ujednoczenie oprogramowania i doprowadzenie do wykorzystywania wspólnej bazy danych w części opisowej i kartograficznej KN. Należy jak najszybciej dokończyć proces przenoszenia map do formy cyfrowej, ze względu na duże koszty obsługi danych w formie tradycyjnej. Forma elektroniczna katastralnej bazy danych ułatwi wdrożenie procesów obsługi stron bez konieczności osobistego pojawiania się w urzędzie oraz wymianę danych z innymi jednostkami, a w szczególności z KW. Wiele uwagi należy poświęcić wprowadzeniu elektronicznych środków przekazu i kontaktu ze stronami.

Obecnie niewiele urzędów umożliwia korespondencję pocztą elektroniczną, nie mówiąc już o udostępnianiu i aktualizacji dokumentacji przez Internet. A takie będą wymagania w najbliższych latach, jeżeli Polska zdecyduje się na konsekwentne wdrażanie strategii e-government, ujętej w programie „Wrota Polski” [4].

Wydaje się, że szczególnie ten ostatni obszar może być polem do wymiany doświadczeń z Niemcami. Polska ma dobrze zorganizowany KN, ale należy go lepiej wykorzystać. Celowe wydaje się uruchomienie systemowej współpracy z KZ Niemiec, stanowiącymi dobry przykład dla Polski, w szczególności z Nadrenią-Północną Westfalią, Dolną Saksonią i Bawarią.

Przedstawione przykłady współdziałania podmiotów o podobnych zadaniach w Niemczech oraz konkretne rozwiązania systemowe i techniczne mogą w znaczący sposób ułatwić realizację projektów zaplanowanych w Polsce na najbliższe lata.



---

## Literatura

- [1] Belej M.: *Metodyka badania systemu katastralnego i formułowania strategicznych kierunków jego rozwoju*. Olsztyn, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski 2001 (rozprawa doktorska)
- [2] Hycner R., Kulpe H.R, Przewięźlikowska A.: *Analiza porównawcza systemów Katastru Nieruchomości i Ksiąg Wieczystych w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce*. Półrocznik AGH Geodezja, t. 8, z. 2, 2002
- [3] Kadaster International, DHV Consultants: *Rozpoznanie ustawodawstwa Unii Europejskiej, dyrektyw i standardów, będących częścią ACQUIS COMMUNAUTAIRE, a związanych z zarządzaniem i rejestracją gruntów wraz z ich potencjalnym wpływem na proces rozwoju, wdrażania i funkcjonowania zintegrowanego systemu katastralnego (ICS) w Polsce*
- [4] Kosieliński S.: *Kataster: walka o rynek GIS*. Computerworld, 31, 2002
- [5] Mika M.: *Analiza wybranych systemów informacji o terenie w aspekcie katastru nieruchomości*. Kraków, Akademia Górniczo-Hutnicza 2002 (rozprawa doktorska)
- [6] Przewięźlikowska A.: *Autorska ankieta do urzędów katastralnych Polski i Niemiec (załącznik do rozprawy doktorskiej)*
- [7] Przewięźlikowska A.: *Analiza funkcjonowania katastru i ksiąg wieczystych Polski i Niemiec*. Kraków, Akademia Górniczo-Hutnicza 2004 (rozprawa doktorska)