

Warszawa



Dlaczego trzeba poprawić polskie przepisy dotyczące numeracji adresowej?

Stop błędom!

Zainteresowanie Ministerstwa Cyfryzacji tematyką numeracji adresowej jest pozytywnym sygnałem, zwłaszcza w dobie porządkowania i integracji krajowych systemów, takich jak CEIDG, CEPIK czy ePUAP. Adres jest w nich jednym z elementów referencyjnych i powinien pochodzić ze źródła wytworzenia oraz spełniać reguły jednoznacznej identyfikacji.

Waldemar Izdebski
Zbigniew Malinowski

Numeracja adresowa to uporządkowany system przypisywania identyfikatorów miejscom otaczającej nas przestrzeni. Z natury rzeczy numeracja adresowa dotyczy terenów zabudowanych (skupisk ludzkich), bo w innych przypadkach bazujemy na metodach identyfikacji opartych na obiektach referencyjnych, takich jak działki ewidencyjne czy wprost na współrzędnych geograficznych (ϕ , λ). W większości sto-

sowanej na świecie numeracji adresowej identyfikator zbudowany jest z nazwy miejscowości, nazwy ulicy i kolejnego numeru przy ulicy. W Polsce, chcąc dotrzeć pod określony adres, również musimy dotrzeć do miejscowości, a w niej znaleźć ulicę i następnie numer budynku lub tylko numer budynku, jeśli w miejscowości nie ma ulic. W niektórych przypadkach należy jeszcze w budynku znaleźć określony lokal.

• Istota numeracji adresowej

Aby system adresowy spełniał swoją funkcję, musi być utrwalany w terenie przez odpowiednie znaki opisujące miejscowości, ulice i poszczególne numery adresowe. Na przedstawionych powyżej przykładowych znakach widać wyraźnie, że gospodarze terenu dbają o to, aby oznaczenia ułatwiały możliwie szybkie docieranie pod konkretne adresy. Służą temu chociażby dodatkowe oznaczenia na tablicach ulic informujące, jakie numery adresowe znajdziemy na danym odcinku ulicy, czy strzałki na tablicach z adresami na budynkach wskazujące rosnący kierunek numeracji adresowej. Opisane działania są przejawem jedynie cech dobrego gospodarza terenu, bo obowiązujące przepisy nie określają dodatkowych ułatwień w oznaczeniach, regulują tylko konieczność dokonywania oznaczeń odpowiednimi znakami (tablicami) ulic przez gminy i numerów adresowych przez właścicieli nieruchomości.

Cyfrowym odzwierciedleniem stanu terenowego danych adresowych są bazy danych systemów informatycznych, w których zgromadzono dane adresowe z wykorzystaniem odpowiedniego

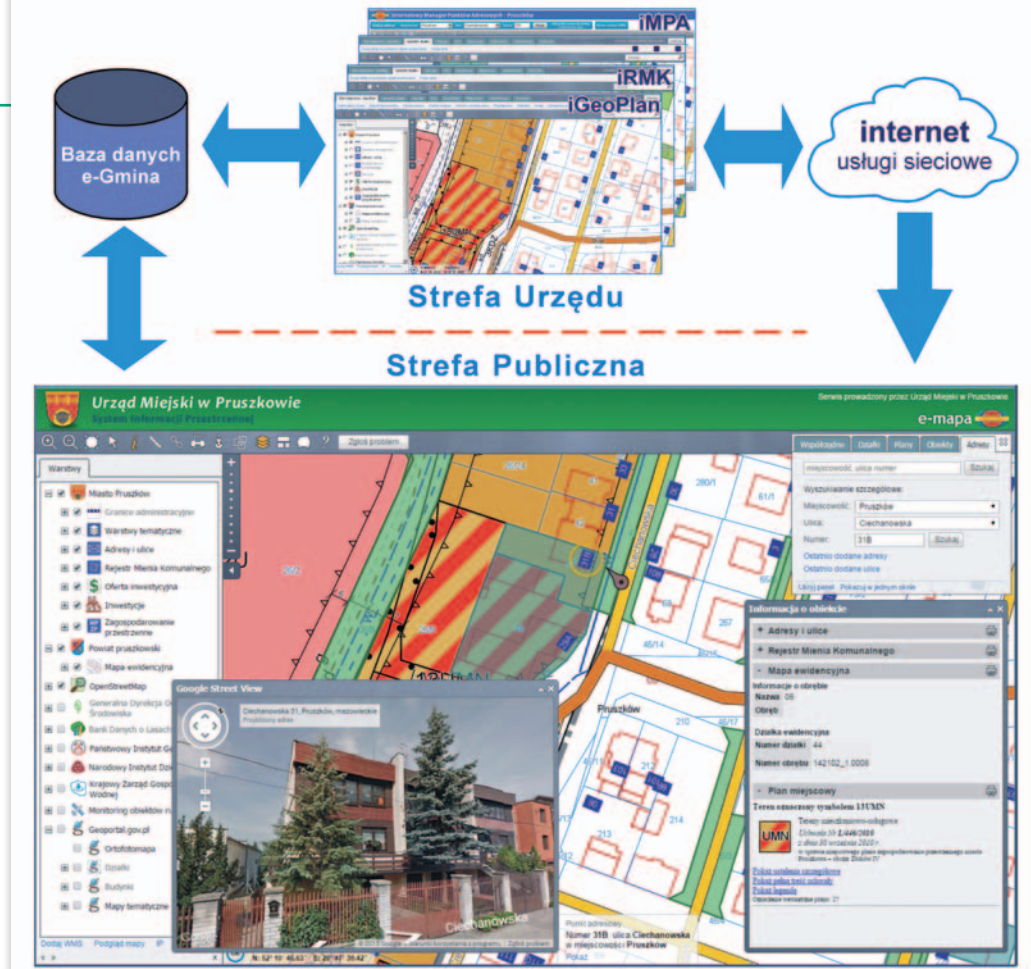
modelu logicznego. Firma Geo-System Sp. z o.o. czynnie uczestniczy w procesie informatyzacji numeracji adresowej już od ponad 15 lat. Do dzisiaj za pomocą jej oprogramowania iMPA (internetowy Manager Punktów Adresowych) zinformatywowano numerację adresową w ponad 1700 polskich samorządach gminnych.

Należy pamiętać, że numeracja adresowa to tylko jedna z baz danych przestrzennych, którą prowadzi gmina. Obok tego funkcjonują dane miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, rejestr mienia komunalnego, rejestr decyzji o warunkach zabudowy i wiele innych rejestrów związanych z danymi przestrzennymi. Rozłączne ich prowadzenie (w niepowiązanych aplikacjach) nie jest dobrym rozwiązaniem, bo pozbawia użytkowników bezpośredniej widoczności związków przestrzennych między obiektami poszczególnych rejestrów. Aby tego uniknąć, we wdrożeniach wykorzystujących technologię firmy Geo-System Sp. z o.o. wszystkie informacje przestrzenne są ze sobą wzajemnie powiązane poprzez usługi sieciowe i dla wygody urzędników oraz obywateli możliwe do prezentacji w jednym z tzw. gminnych portali mapowych, co schematycznie przedstawia rys. 1.

Uporządkowane zasady prowadzenia numeracji adresowej funkcjonują w Polsce od niemal stu lat. Zmieniające się w czasie przepisy były stosowane przez kilka pokoleń urzędników w trzech różnych ustrojach politycznych. Aby łatwiej zrozumieć obecną sytuację i problemy w zastosowaniu aktualnych przepisów związanych z numeracją adresową, należy krótko odnieść się do historii, bo

Autorzy artykułu już w 2013 roku krytycznie ocenili zmiany w przepisach związane z numeracją adresową [2013]. Niestety, po prawie 4 latach funkcjonowania nowych regulacji przewidywane scenariusze zaczęły się sprawdzać i widać wyraźnie, że przepisy zamiast uporządkowania otaczającej nas przestrzeni często wprowadzają zamieszanie i problemy dla obywateli, instytucji i administracji. Na podstawie swojego doświadczenia w informatyzacji ponad 1700 gminnych baz adresowych autorzy ponownie ostrzegają i sugerują dokonanie zmian. Na potwierdzenie swoich tez przedstawiają konkretne przykłady. Ich zdaniem trwanie obecnego stanu rzeczy spowoduje, że zostawimy swoim następcom wiele problemów. Z czasem będą one coraz trudniejsze do rozwiązania, bo dotyczyć będą dużej grupy ludzi przyzwyczajonych do swoich adresów. Zmiany adresowe zawsze wywołują niezadowolenie społeczne, a dodatkowo powodują biurokrację i stratę czasu obywateli. Lepiej więc przewidywać pewne sytuacje i tak prowadzić numerację adresową, aby wypełniała swoje zadania obecnie i w przyszłości.

Redakcja



Rys. 1. Schemat funkcjonowania gminnego portalu mapowego w technologii firmy Geo-System Sp. z o.o. [2016]

niektóre efekty wprowadzanych zmian wciąż funkcjonują i wcale nie są łatwe do wyeliminowania. O poprzednich przepisach z całą pewnością możemy powiedzieć, że – w przeciwieństwie do obecnych – były krótkie i konkretne. Wystarczy przypomnieć, że wszystkie regulacje z okresu ponad 80 lat mieszczą się na 10 stronach maszynopisu, a aktualne rozporządzenie *ws. ewidencji miejscowości, ulic i adresów* liczy stron 60.

• Jak to było dawniej

Początki regulacji prawnych związanych z numeracją adresową w Polsce sięgają 20-lecia międzywojennego, kiedy to wydane zostało rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. *o ustaleniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości*. Najważniejsze zapisy tego rozporządzenia zawarto w dwóch artykułach, tj. 8 i 9. W art. 8 ust. 1 wprowadzono obowiązek stosowania tabliczek z nazwami ulic i placów: „W każdym mieście w narożnikach ulic i placów zarząd miejski umieści i będzie utrzymywał w należyłym stanie tabliczki z nazwami ulic i placów”.

Z kolei w art. 9 ust. 1 wprowadzono zapis określający, jakie nieruchomości są oznaczane numerami porządkowymi: „Każda **nieruchomość** w miejscowościach, zarówno zabudowana jak i przeznaczona pod zabudowę, powinna być oznaczona

numerem porządkowym przez organy zarządzające związków samorządowych”.

Dodatkowo zapis art. 9 ust. 2 zobowiązywał ministra spraw wewnętrznych do wydania rozporządzenia określającego zasady numeracji nieruchomości, a zapis art. 9 ust. 3. zobowiązywał właścicieli nieruchomości do utrzymywania w należyłym stanie tabliczek z numerami porządkowymi. Niestety, rozporządzenie to nie zostało wydane, a okupacja niemiecka wstrzymała dalsze działania legislacyjne w zakresie numeracji adresowej.

Po zakończeniu II wojny światowej w roku 1948 dekretem Rady Ministrów zmieniono rozporządzenie prezydenta RP z 1934 r. głównie przez rozszerzenie regulacji na nazwy obiektów fizjograficznych. Dekret nie zmieniał zapisów dotyczących numeracji adresowej i nadal znowelizowany akt pozostawiał delegację do wydania rozporządzenia szczegółowego ustalającego zasady numeracji porządkowej ministrowi spraw wewnętrznych [1948].

Na podstawie opisanych wyżej uregulowań 31 stycznia 1950 r. wydano rozporządzenie ministra administracji publicznej *w sprawie numeracji nieruchomości*, które było pierwszym aktem prawnym ustalającym szczegółowe zasady jej prowadzenia. Rozporządzenie podtrzymało zasadę nadawania numerów porządkowych nieruchomościom:

„§ 1.1. Każda **nieruchomość** w miejscowościach zamieszkałych, zarówno

zabudowana jak i przeznaczona pod zabudowę powinna być oznaczona numerem porządkowym”.

Ponadto rozporządzenie wprowadziło zasady oznaczania nieruchomości numerami porządkowymi, które znamy i stosujemy do dzisiaj, a mianowicie, że lewa strona ulicy w kierunku zwiększających się numerów ma numerację nieparzystą, a prawa – parzystą.

Po 18 latach funkcjonowania opisanego aktu 25 czerwca 1968 r. wydano rozporządzenie ministra gospodarki komunalnej *w sprawie numeracji nieruchomości*, które wprowadziło zasady funkcjonujące bez większych zmian przez prawie 50 lat. Analogicznie do wcześniejszych przepisów numery nadawać należało nieruchomościom:

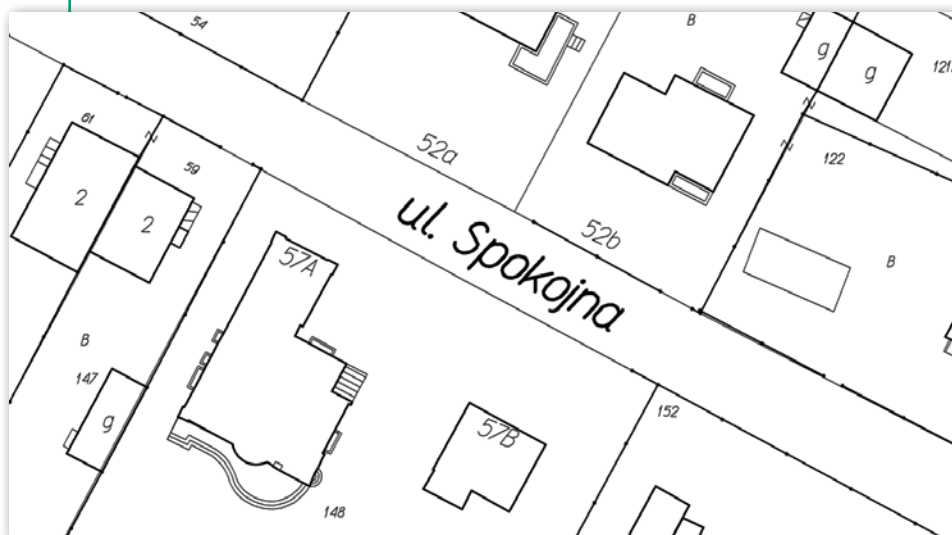
„§ 1. **Nieruchomości** zabudowane, jak i przeznaczone zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę budynkami lub innymi urządzeniami powinny być oznaczone numerami porządkowymi według zasad ustalonych w niniejszym rozporządzeniu”.

Akt ten wprowadził oznaczenie kolejnych budynków na nieruchomości numerami porządkowymi z dodatkowym oznaczeniem wielką literą (np. **57A** i **57B**), natomiast w przypadku powstania nowych nieruchomości w wyniku podziału – oznaczeń numerami porządkowymi z dodatkową małą literą (np. **52a**, **52b**) – rys. 2.

Poza powyższymi zasadami, które znacząco wpłynęły na kształt obecnie znanej ewidencji numeracji adresowej, wprowadzono również zasady rozmieszczenia numeracji – miały wzrastać od centrum miejscowości, z południa na północ, ze wschodu na zachód oraz od głównych ulic. Co ciekawe, już wtedy pojawił się istotny zapis, który stosowany dalej rozwiązałby problem mnożenia różnych dziwnych adresów nadawanych od jednej ulicy opisanych w dalszej części artykułu. Jego treść była następująca:

„§ 6.1. **Nieruchomości** położonych przy dawnej ulicy należy dla ulicy tej przeprowadzić nową numerację.

2. Przepis ust. 1 stosuje się również w razie innych **poważnych zmian w stanie**



Rys. 2. Wykorzystanie oznaczeń literowych w numeracji porządkowej nieruchomości

nieruchomości, uzasadniających potrzebę przeprowadzenia nowej numeracji”.

Rozporządzenie zakładało, że każda nieruchomość powinna posiadać jeden numer porządkowy, którym oznaczany był także budynek położony na tej nieruchomości. W przypadku, kiedy na jednej nieruchomości znajdowało się więcej budynków posadowionych frontem do ulicy, budynki uzyskiwały kolejne numery, a nieruchomość jako całość oznaczała się numerem stanowiącym ciąg numerów porządkowych wszystkich budynków. Znak rozdzielający nie był określony w rozporządzeniu, ale zwyczajowo stosowano „/” (znak dzielenia, ukośnik).

Jako ciekawostkę należy dodać, że rozporządzenie wprowadziło również obowiązek oświetlenia tabliczek z numerami nieruchomości od zmrzchu do świtu w miastach i osiedlach, co wskazuje na dbałość ustawodawcy o łatwość dotarcia pod wskazany adres niezależnie od pory dnia. Dla ułatwienia prowadzenia numeracji adresowej wydano jeszcze zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 28 czerwca 1968 r. o *ustaleniu wytycznych w sprawie nadawania nazw ulicom i placom oraz numeracji nieruchomości*. Wytyczne zawierały spis reguł związanych z nazewnictwem nowych ulic (np. aby unikać nadawania nazw pochodzących od osób żyjących lub zawierających elementy i skojarzenia o ujemnym znaczeniu), ale również m.in. konieczność nanoszenia informacji na kopiach map ewidencyjnych. Podczas przygotowania materiałów do informatyzacji jeszcze obecnie w wielu urzędach gmin mogliśmy spotkać takie kopie map z lat 70., które często były bardzo przydatnym źródłem informacji.

Następnie podstawą wydawania rozporządzeń w sprawie numeracji adresowej była ustawa *Prawo geodezyjne i kar-*

tograficzne, która w roku 2003 (w wyniku nowelizacji ustawą z 29 sierpnia 2003 r. o *urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*) uzyskała regulacje związane z numeracją adresową w postaci art. 47a i 47b. Jednym z istotnych elementów tych zapisów była delegacja dla ministra właściwego ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej do określenia w drodze rozporządzenia sposobu ustalania numerów i oznaczania nimi nieruchomości. W 2004 r. wydano więc stosowne rozporządzenie, które nie zmieniało drastycznie dotychczasowych zasad i sposobu prowadzenia numeracji adresowej, a wprowadzało jedynie uszczegółowienie zasad na bazie doświadczeń aktu poprzedniego i pozostawiało nieruchomość jako przedmiot oznaczenia numerem porządkowym:

„§ 1. *Rozporządzenie określa sposób ustalania numerów porządkowych oraz oznaczania nimi nieruchomości zabudowanych, jak i przeznaczonych pod zabudowę zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zwanych dalej »nieruchomościami«.*”

Rozporządzenie podtrzymało zasadę, że każda nieruchomość powinna posiadać jeden numer porządkowy, którym oznaczany był także budynek położony na tej nieruchomości. Niezmieniona została też zasada, że w przypadku, kiedy na jednej nieruchomości znajdowało się więcej budynków posadowionych frontem do ulicy, wtedy budynki uzyskiwały kolejne numery, a nieruchomość jako całość była oznaczana numerem stanowiącym ciąg numerów porządkowych wszystkich budynków. Znak rozdzielający nie był określony, ale zwyczajowo stosowano „/” (znak dzielenia, ukośnik), czyli tak jak poprzednio. Dodano tylko, że jeśli ciąg opisujący numer po-

rządkowy nieruchomości miałby składać się z więcej niż trzech numerów oznaczających budynki, to jako numer porządkowy nieruchomości przyjmowano jedynie numer najniższy i najwyższy oddzielone myślnikiem, np. **ul. Polna 4-10**. Wyciągnięto wnioski z funkcjonowania poprzedniego rozporządzenia [1968], a celem było niedopuszczanie do powstawania zbyt długich oznaczeń, wymieniających wiele kolejnych numerów rozdzielanych ukośnikami. W rozporządzeniu zachowano dotychczasowe zasady stosowania wielkich i małych liter, ale wprowadzono wyłączenie liter właściwych tylko dla języka polskiego (np. ą, ę, ś). Niestety, wymieniona wcześniej zasada **wprowadzania nowej numeracji** w uzasadnionych przypadkach została w znacznym stopniu osłabiona przez zmianę jej na zapis:

„§ 6. *W przypadku podziału nieruchomości albo scalenia i podziału nieruchomości, a także w przypadku, gdy podział albo scalenie i podział nieruchomości sąsiedniej uzasadniają potrzebę wprowadzenia nowej numeracji, ustala się nową numerację porządkową nieruchomości”.*

• Aktualny stan prawny

W roku 2010 ustawą o *infrastrukturze informacji przestrzennej* znów znowelizowano zapisy *Pgik* dotyczące numeracji adresowej, nazywając ją „**ewidencją miejscowości ulic i adresów**”. Ustanowiono delegację dla ministra właściwego ds. administracji publicznej do określenia szczegółowego zakresu informacji gromadzonej w bazach tej ewidencji, a także organizacji i trybu tworzenia oraz aktualizacji i udostępniania baz. W 2012 r. zgodnie z ówczesnymi kompetencjami rozporządzenie wydał minister administracji i cyfryzacji (DzU z 2012 r., poz. 125) i w niezmienionej postaci obowiązuje ono do dzisiaj. Różnice w regulacjach prawnych stanu przed rokiem 2010 i stanu nowego szczegółowo przedstawiono w [2013].

Pierwotne zapisy w *Pgik* z roku 2003 były dosyć ogólne, ale jednocześnie klarowne, dzięki czemu pozwalały właściwemu ministrowi decydować w drodze rozporządzenia o sposobie prowadzenia numeracji adresowej i zakresie treści z nią związanej. Dzięki temu rozporządzenie wydane w 2004 roku krótko opisywało zasady prowadzenia numeracji adresowej. Zmiany w *Pgik* z 2010 r. przyniosły istotne modyfikacje treści art. 47a i 47b. Już w ustawie bardzo szczegółowo określono zasady prowadzenia numeracji adresowej i mimo pozostawienia delegacji do wydania stosownego aktu wykonawczego bardzo ograniczało to swobodę przy-

jego tworzeniu. W takich warunkach nowe rozporządzenie „w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów”, niestety, nie mogło być dobre. Błędy, które zawiera, możemy podzielić na dwie zasadnicze grupy: błędy dotyczące istoty samej numeracji adresowej oraz błędy w zastosowanym modelu danych [2013]. W lipcu 2014 roku przy kolejnej nowelizacji *Pgik* wprowadzono drobne modyfikacje, które dopuściły oznaczenie garaży, ale w praktyce chyba spowodowało to więcej problemów niż korzyści.

Z opisanych w [2013] błędów i problemów na przestrzeni minionego czasu najbardziej kłopotliwe okazały się kwestie przedstawione w dalszej części artykułu. Bez pilnej reakcji legislacyjnej możemy doprowadzić do dalszej degradacji jakości danych adresowych i bałaganu w otaczającej nas przestrzeni.

• Ewidencja adresów jest prowadzona na bieżąco

Już w [2013] autorzy artykułu alarmowali, że ewidentnym nieporozumieniem jest pojawienie się w rozporządzeniu *ws. ewidencji miejscowości, ulic i adresów* § 5 ust. 1 stanowiącego, iż numery porządkowe „ustala się w procesie zakładania ewidencji, a w uzasadnionych przypadkach także w procesach jej aktualizacji”. Zapis taki wprost sugeruje, że z góry musimy założyć całą ewidencję i przewidzieć rozwój zabudowy na kilkadziesiąt lat wprzód, bo w przeciwnym razie grozi nam konieczność uzasadniania ewentualnych zmian jako czynności o charakterze niemal specjalnym. Ma to niebagatelne znaczenie, gdyż rocznie przybywa w Polsce kilkadziesiąt tysięcy nowych adresów. Co do istoty funkcjonowania ewidencji numeracji porządkowej, dotychczasowe przepisy były w tej kwestii nad wyraz spójne – ewidencję numeracji porządkowej stosowne organy zakładały i prowadziły na bieżąco z uwzględnieniem pojawiających się nowych numerów porządkowych – zarówno w 1950, 1968, jak i 2004 r. – co było słuszne i odzwierciedlało naturalny stan rzeczy. **Konieczne jest więc usunięcie zapisu sugerującego, że ewidencja adresów jest zakładana raz, z uwzględnieniem wszelkich prognoz i później zmieniania w specjalnym trybie.**



Rys. 3. Przykład numeracji budynków przy ul. Hłonda w Warszawie (www.mapa.um.warszawa.pl)

• Zasady tworzenia numera adresowego

Obowiązujące przepisy wprowadzają skomplikowany format i niejasne zasady nadawania numerów porządkowych kolejnym budynkom np.: 16AA, 16AS (§ 5 ust. 6 rozporządzenia):

„W przypadku gdy w najbliższym sąsiedztwie nowo wybudowanego budynku, o którym mowa w ust. 5, znajduje się budynek oznaczony numerem porządkowym typu LX lub w przypadku wyczerpania się liter, nowo wybudowanemu budynkowi nadaje się numer porządkowy, dopisując do oznaczenia typu LX najpierw pierwszą, a następnie kolejne litery alfabetu łacińskiego (LXA, LXB, LXC... LXZ, LXZA, LXZB, LXZC...)”.

Istnieje uzasadniona konieczność wyeliminowania tego zapisu, bo w terenie pojawiają się już takie dziwne oznaczenia, a w kontekście znaczenia adresu dla służb ratunkowych jest to bardzo ważne. Trudno wyobrazić sobie sytuację, że wzywana jest pomoc pod numer 17AEBCD, a przecież rozporządzenie taką sytuację dopuszcza. **Zamiast tworzenia tak skomplikowanych numerów rozporządzenie powinno sugerować konieczność utworzenia nowych ulic, placów i ustanowienie dla nich odrębnej numeracji, aby wyeliminować brnięcie w zawiłą numerację.** Nie jest to nic nowego, bo już w rozporządzeniu z 1968 i 2004 r. przewidziano, że w takich sytuacjach dokonuje się w tym rejonie nowej numeracji.

Dodatkowo w numeracji porządkowej nie powinno używać się liter „I”, „O” oraz „Q”. Doświadczenie uczy, że są one źródłem wielu błędów w identyfikacji adresów. Obecnie zapis mówi, że

używa się liter alfabetu łacińskiego (§ 5 ust. 6 rozporządzenia). Przeprowadzona analiza istniejących numeracji wykazuje, że zapisy typu: 103AB, 103EA, 103EB, 103EC, 103EF czy 124CA, 124DA, 124DC, 124EA, 124EB, 124EC lub też 1AAB, 4ABCD, wcale nie są rzadkością. Jednoznacznie także powinno się określić format numeracji, czyli że zaczyna się od numeru, po czym może wystąpić tylko jedna wielka litera lub znak „-” (dywiz), po którym może wystąpić kolejny numer, np. 12-13.

Oczywiście w dotychczasowych bazach jest wiele różnych błędów i pozostałości z poprzednich przepisów. Wszystkich ich nie poprawimy automatycznie, ale chodzi o to, by sposób tworzenia nowych numerów był spójny i nie generował nowych problemów w przyszłości. Najtrudniej będzie wyeliminować z oznaczenia numerów adresowych znak „/” oraz małe litery. Pozbycie się znaku „/” byłoby wygodne z tego względu, że często w potocznym stosowaniu adresu po znaku dzielenia podawany jest numer lokalu, np. **ul. Kubickiego 9/5**. Gdyby zatem znaku „/” nie było w oznaczeniu punktu adresowego, to można byłoby wykorzystywać go powszechnie do określania numeru lokalu. Natomiast wyeliminowanie małych liter poprawiłoby skuteczność identyfikacji punktu adresowego np. w mowie, w czym rozróżnianie wielkości liter przeszkadza, bo trzeba wyartykułować, czy mamy na myśli małą literę czy dużą.

• Nazewnictwo ulic

W obowiązujących przepisach bardzo kłopotliwy jest brak wsparcia dla nadawania nazw drogom wewnętrznym (naj-



Rys. 4. Zanumerowane boksy garażowe na warszawskiej Woli

częściej prywatnym). Istnieje wprawdzie przepis, że rada gminy może nadawać im nazwy (ustawa o drogach publicznych art. 8 ust. 1a [1985]), ale potrzebne są w tej kwestii usprawnienia, bo w praktyce nie jest najlepiej. Bez zgody wszystkich właścicieli nazwy ulicom nie mogą być nadawane i z tego względu często zachodzi konieczność nadawania numerów od ulic znacznie oddalonych, co prowadzi do dziwnych sytuacji, jak ta z warszawskiego Wilanowa przedstawiona na rys. 3. Wszystkie widoczne numery adresowe dotyczą tam ulicy Prymasa Augusta Hłonda, a w praktyce są od samej ulicy znacznie oddalone.

● Odniesienie numeracji jedynie do budynków

Dużym problemem aktualnych przepisów jest brak możliwości oznaczania nieruchomości niezabudowanych. Taki stan rzeczy powoduje, że z numeracji prowadzonej na bazie poprzednich przepisów powinno się usunąć około 20% numerów adresowych funkcjonujących przed rokiem 2012. Temat był podnoszony w procesie legislacji, np. w przypadku adresu prowadzenia działalności gospodarczej na nieruchomościach bez wznoszenia budynku trwale związanego z gruntem. Uwagi zostały bezwzględnie odrzucone, a powoływano się przy tym głównie na art. 47a ust. 4 pkt 5a *Pgik* mówiący, że numery adresowe mogą dotyczyć jedynie budynków. Tak więc wyeliminowanie problemów jest możliwe jedynie przez nowelizację ustawy *Pgik*.

Przypominamy, że przytoczona w [2013] specyfikacja adresów INSPIRE w żadnym wypadku nie wyklucza oznaczania adresem nieruchomości niezabudowanych. Problemem jest też brak możliwości nadawania jednego numeru porządkowego dla nieruchomości stanowiących jedną całość gospodarczą (np. duże zakłady produkcyjne). Uwagi te były również wnoszone, ale zostały

odrzucone z powołaniem się na ten sam art. 47a ust. 4 pkt 5a *Pgik*. Podobnie jak poprzednio problem może rozwiązać jedynie nowelizacja *Pgik* i wydanie na jego podstawie nowego rozporządzenia. Ustawodawca próbował w lipcu 2014 r. wprowadzić pewne zmiany do tej ustawy, ale okazało się, że przyniosło to więcej zamieszania niż korzyści. Znowelizowano art. 47a przez dodanie ust. 4a w brzmieniu:

„Ewidencja miejscowości, ulic i adresów, oprócz danych wymienionych w ust. 4, może zawierać także dane adresowe dotyczące obiektów, takich jak: parkingi, garaże, wjazdy i wejścia do parków, ogrodów oraz innych miejsc zorganizowanego wypoczynku lub działalności gospodarczej”.

Zapis ten sprawił, że w wielu miejscach zaczęto (zarówno z urzędu, jak i na wniosek właściciela) oznaczać numerami porządkowymi obiekty, które w normalnych warunkach nie powinny posiadać oddzielnego adresu. Spowodowało to wysyp wniosków o oznaczenie numerem porządkowym np. garaży, które są tak naprawdę boksami w ramach jednego budynku garażowego. Dla przykładu w warszawskiej dzielnicy Wola indywidualnie zanumerowano 155 garaży, a sprawa dotyczyła **tylko jednego kompleksu garaży** (rys. 4). Adres powinien być nadany na cały budynek/rząd garaży, a ich uporządkowanie i własna numeracja jest sprawą wewnętrzną zarządcy. Tym bardziej że taki adres garażu nie będzie celem ani dla kuriera, ani dla sądu, ani nawet dla pogotowia ratunkowego.

● Brak w przepisach planowanej numeracji

Z doświadczeń związanych z numeracją adresową wynika jasno, że jej właściwe prowadzenie wymaga odpowiedniego procesu planowania rozmieszczenia numerów adresowych zarówno przy ulicach istniejących, jak i tych plano-

wanych. Wiedzą o tym wszyscy ci, którzy zetknęli się praktycznie z numeracją adresową. Gorzej jest z osobami, które literalnie traktują zapisy w prawie i twierdzą, że skoro rozporządzenie czegoś takiego jak planowanie nie przewiduje, to znaczy, że jest to niepotrzebne. W systemie iMPA od początku istnieje funkcjonalność planowania numeracji. Użytkownicy mogą wprowadzać ulice planowane i numerację planowaną. Od istniejących ulic i numerów porządkowych różnią się one jedynie tym, że mają charakter „wewnętrzny” i są dostępne tylko dla uprawnionych pracowników gmin. Dzięki temu użytkownicy mogą w systemie – zamiast gdzieś z boku na kartce – rozplanować sensownie numerację na terenach niezagospodarowanych, gdzie w niedługim czasie nastąpi znaczny przyrost zabudowy. Często planowanie numeracji jest też wykorzystywane w procesie nadawania nazw ulic w tych miejscowościach, które na skutek rozwoju muszą wprowadzić ulice z nazwami. W takich sytuacjach rozplanowanie zmian numeracji jest bardzo przydatne zarówno w procesie konsultacji społecznych, jak i samego przeprowadzenia przenumerowania. Jest to funkcja bardzo potrzebna i zdefiniowanie jej w przepisach z pewnością przyczyniłoby się do lepszego planowania numerów adresowych. W obecnych przepisach funkcjonuje jedynie tzw. budynek prognozowany, ale pojęcie to jest niejasne i na podstawie istniejących interpretacji ma to zupełnie inne przeznaczenie i nie nadaje się do planowania numeracji.

● Brak jasnego powiązania z ewidencją ludności

Uzyskane doświadczenia wdrożeniowe wyraźnie pokazują, że znaczący wpływ na jakość i aktualność tworzonych dzisiaj rejestrów adresowych ma dokładna analiza odziedziczonego materiału źródłowego oraz korelacja rejestrów

adresowych z innymi rejestrami publicznymi bazującymi na adresach. Z całą stanowczością należy stwierdzić, że kluczowym sposobem weryfikacji bazy adresowej jest jej skonfrontowanie z zapisami w innym niezależnym rejestrze, jakim jest – także prowadzona w gminach – ewidencja ludności. Mimo że rejestry są prowadzone niezależnie, to przecież adres zamieszkania osoby powinien być ściśle związany z istnieniem odpowiedniego punktu adresowego. W naturalny sposób nasuwa się więc konieczność przeprowadzenia porównania obu rejestrów, aby wychwycić ewentualne błędy i rozbieżności. Porównanie danych ewidencji ludności z danymi numeracji adresowej pozwala na wyeliminowanie problemów dotyczących adresów używanych przez osoby, które mieszkają pod określonym adresem, a brakuje dla niego odpowiedniego punktu w bazie adresowej. Niejednokrotnie takie porównanie pozwala również na wyłapanie oczywistych błędów w rejestrze ewidencji ludności. Niestety, w przepisach brak jednoznacznych zapisów o konieczności takiego porównania, co skutkuje tym, że tylko niektóre firmy go dokonują. W przypadku firmy Geo-System porównania wykonane zostały we wszystkich utworzonych bazach i są systematycznie powtarzane.

• Brak powszechnych usług dostępu do danych

Ewidentnym problemem natury użytkowej jest też brak prostego i powszechnego dostępu do wszystkich aktualnych zbiorów ewidencji adresów. Bez realizacji tego rodzaju wymagań nie możemy skutecznie wykorzystywać bazy ewidencji adresów jako zbioru referencyjnego w rejestrach publicznych. Oczywiście publiczny dostęp do adresów w miejscu ich powstania, tj. w gminie, realizowany jest najczęściej w gminnym portalu mapowym oferującym aktualny obraz numeracji adresowej, możliwość wyszukiwania na podstawie adresu oraz informacje o ostatnio nadanych numerach adresowych.

Jednak to nie wystarcza z punktu widzenia lokalizacji adresu na terenie całej Polski. Typowy użytkownik (jak kurier lub dyspozytor pogotowia) nie będzie wchodził na poszczególne portale mapowe. Będzie chciał uzyskać aktualne dane adresowe natychmiast, i to we własnym systemie nawigacyjnym. Aplikacja **iMPA** oprócz realizowania typowych zadań związanych z prowadzeniem numeracji adresowej udostępnia także usługi sieciowe do prezentacji danych (m.in.

usługa WMS) oraz usługę do lokalizacji adresów. Opisywana już na łamach **GEO-DETY** [2014] usługa lokalizacji adresów (ULA) umożliwiła lokalizację przestrzenną wybranego adresu z wykorzystaniem gminnych baz adresowych (zrealizowanych w technologiach różnych firm).

Użytkownik nie musi wiedzieć, w której gminnej bazie adresowej taki adres się znajduje, ani jaka jest jej struktura. Usługa na podstawie własnego rejestru baz (serwera katalogowego) i związanych z nimi usług potrafi odwołać się do odpowiedniej bazy gminnej poprzez usługę sieciową udostępnioną przez właściciela bazy i zgodną z wymaganiami specyfikacji technicznej (www.punktyadresowe.pl). Wyszukiwanie realizowane jest bezpośrednio z gminnych baz źródłowych podłączonych do usługi ULA, natomiast dla pozostałych miejscowości wykorzystuje się zbiór danych adresowych zgromadzony w rejestrze PRG. Praktyczną implementację interfejsu przygotowano na stronie uslugalokalizacji.punktyadresowe.pl/. Usługa ta może być zaimplementowana we wszystkich narzędziach mapowych, dzięki czemu portale mogą zaoferować wyszukiwanie danych adresowych na podstawie aktualizowanych na bieżąco informacji źródłowych z gmin. Problem jest tylko w tym, aby odpowiedni urząd zarekomendował tę usługę wszystkim dostawcom oprogramowania albo opracował własną i udostępnił parametry podłączenia do niej baz gminnych. Istnieje też możliwość, że firma Geo-System Sp. z o.o. bezpłatnie odda prawa autorskie do opracowanej usługi ULA, aby bez problemów mogła zostać zaimplementowana w domenie gov.pl.

• Zaczniemy od zmian przepisów

W zakresie danych adresowych jest jeszcze wiele do zrobienia. Najpilniejszych jest kilka kluczowych zmian w przepisach prawa, które powstrzymają dalsze mnożenie się opisywanych błędów. Musimy pamiętać, jaki jest cel istnienia adresu, gdzie jest źródło jego powstania oraz udostępniania, i pod tym kątem analizować ewentualne zmiany w prawie i jego ogólne funkcjonowanie w gospodarce i administracji. Pierwsze kroki zostały już uczynione, a przy dobrej woli ustawodawcy możliwe jest szybkie uporządkowanie spraw. Również uwarunkowania technologiczne pozwalają na dalszy rozwój wykorzystywania adresu z baz źródłowych, bez konieczności mnożenia nieaktualnych kopii baz, które z natury rzeczy zawsze będą mniej użyteczne. Pozytywnym sygnałem jest również zainteresowanie Ministerstwa Cyf-

ryzacji tematyką numeracji adresowej, zwłaszcza w dobie porządkowania i integracji krajowych systemów informacyjnych, takich jak m.in. CEIDG, CEPiK, ePUAP. Adres jest w nich jednym z bazowych elementów referencyjnych i powinien pochodzić ze źródła wytworzenia i spełniać reguły jednoznacznej identyfikacji. Cenną inicjatywą w upowszechnieniu danych adresowych jest udostępnienie na stronie Ministerstwa Cyfryzacji linków do baz adresowych kilkuset polskich gmin, z których każdy może skorzystać, by pobrać aktualne dane adresowe wybranej gminy bez zbędnej biurokracji. Danymi tych ciągle przybywa i przy odrobinie zaangażowania innych producentów oprogramowania do prowadzenia numeracji adresowej mogą się tam w niedługim czasie znaleźć dane wszystkich polskich gmin.

dr hab. inż. Waldemar Izdebski
Wydział Geodezji i Kartografii
Politechniki Warszawskiej,
Geo-System Sp. z o.o.
mgr inż. Zbigniew Malinowski
Geo-System Sp. z o.o.

Literatura

- [1934] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o ustaleniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości;
- [1948] Dekret Rady Ministrów z 28 lipca 1948 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 24 października 1934 r. o ustaleniu nazw miejscowości i o numeracji nieruchomości;
- [1950] Rozporządzenie ministra administracji publicznej z 31 stycznia 1950 r. w sprawie numeracji nieruchomości;
- [1968] Rozporządzenie ministra gospodarki komunalnej z 25 czerwca 1968 r. w sprawie numeracji nieruchomości;
- [1968] Zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 28 czerwca 1968 r. o ustaleniu wytycznych w sprawie nadawania nazw ulicom i placom oraz numeracji nieruchomości;
- [1985] Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych;
- [2003] Ustawa z 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych;
- [2004] Rozporządzenie ministra infrastruktury z 28 października 2004 r. w sprawie numeracji porządkowej nieruchomości;
- [2010] Ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej;
- [2012] Rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji z 9 stycznia 2012 r. w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów;
- [2013] Izdebski W., Malinowski Z., Jak naprawić EMUiA? Analiza przepisów związanych z prowadzeniem numeracji adresowej, *GEODETA* 2/2013, s. 24-28;
- [2014] Izdebski W., Koncepcja standaryzacji usług lokalizacji przestrzennej adresów i działek katastralnych, *GEODETA* 2/2014, s. 14-18;
- [2016] Izdebski W., Dobre praktyki udziału gmin i powiatów w tworzeniu infrastruktury danych przestrzennych w Polsce (wydanie drugie rozszerzone), Geo-System Sp. z o.o., Warszawa 2016.