

Seminarium „Problemy prawne w obszarze praktyki geodezyjno-ewidencyjnej”,
Biuro RPO, Warszawa, 7 stycznia

Obywatel kontra geodezja

Liczne interwencje kierowane do rzecznika praw obywatelskich i posłów wskazują, że procedury w zakresie geodezji są nieprzejrzyste i nadmiernie skomplikowane. Czy jest wola, by je zmienić?

Jerzy Królikowski

Jak tłumaczy rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar, problemy związane z geodezją nabrzmiały do tego stopnia, że oprócz rozpatrywania poszczególnych skarg przyszła pora, by zgromadzić ekspertów i przedyskutować zmiany w przepisach, które oszczędzą wielu obywatelom bolesnej konfrontacji z urzędniczą machiną. W tym celu Biuro RPO zorganizowało seminarium eksperckie z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Naj-

wyższej Izby Kontroli, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, a także samorządów oraz środowisk prawniczych.

• Aktualizacja EGiB jak u Kafki

Joanna Lipnicka z Biura RPO twierdzi, że większość spraw geodezyjnych, które trafiają do rzecznika, dotyczy błędnych wpisów w ewidencji gruntów i budynków. I nie chodzi tu nawet o spory graniczne (choć i te oczywiście się pojawiają), ale o tak podstawowe kwestie jak powierzchnia nieruchomości. Doświadczenie Biura pokazuje, że wielu obywateli nie rozumie procedur prosto-

wania błędów i aktualizacji EGiB. Często wychodzą z założenia, że wystarczy zwykłym pismem zasygnalizować staroście problem, a ten przeanalizuje sprawę i ewentualnie wprowadzi w EGiB stosowne zmiany. W praktyce często jednak urząd miesiącami nie odpowiada na takie pismo. Tymczasem według Joanny Lipnickiej starosta powinien albo wskazać obywatelowi właściwą procedurę, albo (co jest lepszym rozwiązaniem) potraktować jego pismo jako przyczynek do weryfikacji EGiB.

Przedstawicielka Biura RPO dodaje jednocześnie, że – abstrahując od nastą-

wienia niektórych urzędników – procedury zmiany danych EGiB są dziś faktycznie niepotrzebnie zawiłe i często stawiają obywateli na przegranej pozycji. Być może – sugeruje Joanna Lipnicka – każda zmiana w tej ewidencji powinna być procedowana w formie decyzji administracyjnej, od której obywatel może się odwołać? Ta sugestia idzie jednak w przeciwnym kierunku niż postulaty branży geodezyjnej, która już od dłuższego czasu żąda odformalizowania procedur, np. wprowadzenia aktualizacji EGiB w drodze czynności materialno-technicznych na podstawie dokumentacji przyjętej do PZGiK.

W ocenie pracowników Biura RPO wątpliwości dotyczących procedur ewidencyjnych jest znacznie więcej. Często bowiem właściciel nieruchomości zleca geodecie wykonanie opracowania, na podstawie którego poprawiane są błędne dane EGiB. Ale czy w takim przypadku powinien on ponosić pełny koszt tego zlecenia? Przecież to obowiązkiem starosty jest dbanie o aktualność EGiB – podkreśla Joanna Lipnicka.

Wieloletni doradca głównego geodety kraju Witold Radzio zwrócił z kolei uwagę na problem wielości procedur ustalania granic. Rozgraniczanie, wznawianie znaków granicznych, ustalanie linii brzozy – czynności te realizowane są według różnych przepisów i procedur oraz przez inne organy. – Za ustalanie granic powinna odpowiadać tylko jedna instytucja. Wówczas wszystko się znacznie uprości. Niestety, dotychczas nie było woli politycznej, by te zmiany wprowadzić – stwierdził Witold Radzio.

Do listy proceduralnych absurdów Jadwiga Wojciechowska (p.o. dyrektora stołecznego Biura Geodezji i Katastru) dodała ujawnianie decyzji o rozgraniczeniu. Technicznie rzecz biorąc, nie przysługuje od niej odwołanie, ale w ciągu 14 dni od jej wydania strona ma prawo przekazać sprawę do sądu. Co w takim razie powinien zrobić starosta? Ujawnić decyzję w EGiB czy wstrzymać się do czasu wydania wyroku? Wydaje się, że powinien poczekać, ale co w przypadku, gdy np. obywatel po pewnym czasie postanowi wycofać sprawę z sądu i wyrok nie zapadnie? Dziś przepisy na ten temat milczą.

● Wyjść do obywatela

O niezyciowych przepisach prawa geodezyjnego mówiła także sędzia WSA Magdalena Durzyńska. Zwróciła przy tym uwagę na zbędność funkcjonowania dwóch procedur rozgraniczania. Przede wszystkim krytykowała jednak sytuację, w której zmiany w EGiB wprowadzane

są bez wiedzy właściciela nieruchomości, a tak dzieje się nierzadko przy okazji modernizacji ewidencji. Oczywiście kolejne etapy tej procedury są publicznie ogłaszane, ale ilu obywateli śledzi dzienniki urzędowe czy ogłoszenia w prasie? Dlatego w ocenie sędzi WSA starostowie powinni wychodzić z własnymi inicjatywami informowania obywateli o prowadzonej modernizacji.

Wtórował jej Rafał Władziński (zastępca dyrektora Departamentu Informacji o Nieruchomościach GUGiK, a wcześniej pracownik starostwa w Mińsku Mazowieckim). – Modernizacja przynosi znakomite efekty, jeśli urząd wyjdzie do ludzi, jeśli wyjaśni się im, jakie mają prawa i obowiązki. Dzięki takiemu podejściu w powiecie mińskim mieliśmy zaledwie trzy skargi na jednostkę ewidencyjną, z czego tylko jedna okazała się zasadna – podkreślił. – Rozwiązaniem problemu mogłoby być wprowadzenie obowiązku oddelegowania do każdej modernizacji „kuratora”, który dbałby o kontakty z obywatelami.

Sędzia Durzyńska zasygnalizowała także ogólny problem, jakim jest niewielka świadomość obywateli co do obowiązków właściciela nieruchomości w zakresie aktualizacji wpisów w EGiB. Dlatego warto jej zdaniem rozważyć przeprowadzenie w kraju szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej na ten temat.

● (Nie)kompetencje

O tym, jak poważne bywają konsekwencje bałaganu w EGiB, wiedzą czytelnicy GEODETY śledzący dział „Bogdan Grzechnik radzi”. Wybrane przykłady autor tego działu miał też okazję zaprezentować uczestnikom seminarium RPO. Uderza w nich to, że sprawy sądowe dotyczące przebiegu granic ciągną się niekiedy nawet przez kilkanaście lat, w trakcie których powoływani są kolejni biegli prezentujący sprzeczne opinie. W efekcie koszty takiego postępowania bywają wyższe niż wartość spornego gruntu! A gdy strona doczeka się wreszcie wyroku, zdarza się, że jego konsekwencje poniosą Bogu ducha winni właściciele sąsiedniej nieruchomości, którzy np. w dobrej wierze nabyli nieruchomość od dewelopera.

Zdaniem Bogdana Grzechnika źródłem tych problemów jest wiele – od wadliwego i nadmiernie skomplikowanego prawa, przez złą jakość danych ewidencyjnych, po nieuczciwość i brak profesjonalizmu geodetów, urzędników czy wreszcie zaniedbania właścicieli nieruchomości. Co można na to poradzić? Najlepiej przekształcić EGiB w pełnowartościowy

ciowy kataster. W tym celu należałoby m.in. opracować prosty i tani sposób zastąpienia granic ewidencyjnych granicami ustalonymi według stanu prawnego. Krokiem w dobrym kierunku byłaby likwidacja trybu administracyjnego rozgraniczania i przekazanie tych spraw geodetom uprawnionym (w przypadkach spornych decydowałby sąd).

Odnosząc się do przykładów zaprezentowanych przez Bogdana Grzechnika, GJK Waldemar Izdebski zauważył, że są to sprawy jednostkowe i na tej podstawie nie można uogólniać problemów dotyczących EGiB. A źródłem ich są nie tylko złe przepisy czy błędne dane, ale i niekompetencja geodetów. Tę ostatnią bolączkę dostrzega również Magdalena Durzyńska, która uważa, że rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie obowiązkowego dokształcania geodetów uprawnionych. Sędzia przyznaje jednak, że wdrożenie takiego postulatu będzie w praktyce sporym wyzwaniem – pokazują to przepisy dotyczące rzeczoznawców majątkowych, które w obecnej formie są nieprecyzyjne.

● Numer y z numerami

RPO zainicjował również dyskusję nad udostępnianiem z EGiB numerów ksiąg wieczystych. Przypomnijmy, że temat budzi w branży geodezyjnej spore kontrowersje, jest także przedmiotem sprzecznych interpretacji i wyroków sądów administracyjnych. Jedni twierdzą, że numer KW jest w EGiB daną przedmiotową, może być zatem powszechnie udostępniany, np. w sieciowej usłudze WMS (tak czyni na razie 40 powiatów). Inni uważają, że skoro na podstawie tego numeru każdy internauta może z elektronicznej księgi wieczystej pozyskać dane osobowe dotyczące właściciela nieruchomości, to informacja ta powinna być trzymana pod kluczem i udostępniana jedynie uprawnionym podmiotom.

GJK Waldemar Izdebski konsekwentnie krytykuje tę drugą postawę. Jak mantrę powtarza, że otwartość danych sprzyja ich wysokiej jakości, a nie ma przeciwwskazań, by otworzyć u nas również zbiory z numerami KW. Zdecydowano się na to chociażby w Czechach czy na Słowacji i nic złego z tego nie wynikło – argumentuje GJK. Ponadto spór wokół tej kwestii naraża nasze państwo na śmieszność, skoro mimo odmownej decyzji urzędu i tak można pozyskać numer KW, zamawiając go na słynnym „portalu z Seszeli”.

Przed wszystkim jednak obecnie obowiązujące prawo – zdaniem Waldemara Izdebskiego – jasno mówi, że numer KW to w EGiB dana przedmiotowa, a więc powinna być publicznie dostępna. Resz-

ta to tylko niepotrzebne interpretacje. Bo nawet jeśli faktycznie występuje tu problem ochrony danych osobowych, to – podkreśla GGK – dotyczy on wyłącznie ksiąg wieczystych, a nie EGiB. Waldemar Izdebski ujawnił przy okazji, że Urząd Ochrony Danych Osobowych planuje podjęcie działań, które powinny definitywnie rozwiązać ten problem.

Uczestnicy seminarium generalnie zgadzali się z argumentami GGK. Jadwiga Wojciechowska ze stołecznego BGiK stwierdziła jednak, że choć prawo pozwala publikować numery KW, to po jednej z kontroli podległy jej urząd musiał zaprzestać ich udostępniania. Wypowiedź ta jest znamieną, bo podobne stanowisko prezentuje dziś wiele innych samorządów, które apelują o jednoznaczne przepisy w tym zakresie.

• Niechciana klasyfikacja

Temat gleboznawczej klasyfikacji gruntów drążony jest przez Rzecznika Praw Obywatelskich już od dekady, nie mogło go zatem zabraknąć na styczniowym seminarium. Przypomnijmy: RPO zwraca uwagę, że w obecnie obowiązujących przepisach mowa jest jedynie, że do wykonywania tej czynności wystarczy upoważnienie starosty – nie trzeba ani posiadać konkretnego doświadczenia, ani wiedzy, ani tym bardziej zdawać żadnego egzaminu. Rzecznik uważa, że godzi to w podstawowe prawa obywatelskie, bo osoba chcąca wykonywać gleboznawczą klasyfikację gruntów nie wie, jakie powinna spełniać wymagania. Krótko mówiąc, zdana jest na łaskę lub niełaskę starosty i trudno jej kwestionować ewentualną decyzję odmowną.

Jest też druga strona medalu – starosta może upoważnić do przeprowadzenia klasyfikacji osobę bez jakiegokolwiek merytorycznej wiedzy w tym zakresie. A przecież pozyskane przez klasyfikatora dane są wykorzystywane w postępowaniach administracyjnych, co stwarza pole do poważnych nadużyć. Jak podkreśla Błażej Domagała z Biura RPO, problem nie jest wydumany, bo do rzecznika docierają sygnały o nagminnym zaniżaniu klas gruntu.

Choć nikt nie kwestionuje konieczności uregulowania kwalifikacji klasyfikatorów, przebieg seminarium nie daje wielkich nadziei na rychłe załatwienie sprawy. Bartłomiej Stecki (zastępca dyrektora Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji w MiiR) zaznaczył, że zagadnienie klasyfikacji gruntów leży w kompetencjach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, więc jego resort nie zamierza nic w tej sprawie robić. Z poglądem tym polemizował Witold

Radzio, który zwrócił uwagę, że przepisy regulujące gleboznawczą klasyfikację nie dość, że znajdują się w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym*, to jeszcze dane pozyskane w wyniku tych czynności mają istotne znaczenie dla EGiB. Sam zaś resort rolnictwa – mimo obietnic złożonych w odpowiedzi na pismo RPO – do dziś nie podjął żadnych prac legislacyjnych w tym zakresie.

• Kropla drąży skałę

Z seminarium zorganizowanego przez Biuro RPO płyną dwa istotne wnioski. Pierwszy to taki, że sprawy geodezyjne wciąż pozostają w polu zainteresowań tej instytucji. Jak zapowiedział zastępca RPO Stanisław Trociuk, Biuro chce nie tylko rozpatrywać bieżące skargi obywateli, ale także wykorzystać inne swoje prerogatywy w celu usprawnienia procedur geodezyjnych. Może to być np. kierowanie do ministrów wniosków o zmianę prawa. Niestety, jak widać po sprawie gleboznawczej klasyfikacji, skuteczność tego narzędzia jest marna. – Mamy natomiast długoterminowe. Czasem musimy powtarzać pewne rzeczy przez lata, by w końcu trafiły na podatny polityczny grunt – nie poddaje się jednak RPO Adam Bodnar.

Innym narzędziem, którym dysponuje rzecznik, jest kierowanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosków o podjęcie uchwały w zadanej sprawie. Zastępca RPO Stanisław Trociuk wstępnie zasygnalizował, że może ono zostać wykorzystane do rozstrzygnięcia sporu wokół udostępniania numerów ksiąg wieczystych.

Drugi wniosek z seminarium będzie dla części środowiska geodezyjnego przygnębiający – nie ma co liczyć w najbliższym czasie na systemowe zmiany w geodezji. W odpowiedzi na liczne postulaty podniesione podczas seminarium Bartłomiej Stecki obiecuje jedynie, że podda je analizie, ale odnośnie do konkretnych zmian, które mogłyby być wprowadzone w życie, nie chce się wypowiadać.

Więcej zdradza za to GGK Waldemar Izdebski. I choć nie kwestionuje konieczności wprowadzania systemowych zmian, to zaznacza, że przy obecnych podziałach w branży geodezyjnej zaproponowanie takiej dogłębnej reformy, która zadowoliliby wszystkie środowiska, jest praktycznie niemożliwe. Poza tym doświadczenia z ostatnich lat (choćby budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach) pokazują, że systemowe zmiany mogą przynosić więcej szkody niż pożytku. Dlatego w jego ocenie na razie lepiej skupić się na zmianach doraźnych, co do których w branży panuje zgoda i których wprowadzenie nie wymaga pracochłonnych wdrożeń czy dużych wydatków. Dlatego przykładowo zamiast katastru z prawdziwego zdarzenia spodziewamy się w najbliższych latach raczej stopniowej integracji EGiB z innymi państwowymi rejestrami, np. PESEL czy REGON. – Trzeba sobie stawiać realne wymagania. Jeśli będziemy chcieli, żeby było idealnie, to wciąż będzie tak, jak jest teraz – podsumowuje główny geodeta kraju.

Jerzy Królikowski

REKLAMA

UNIVERSITAS CARDINALIS STEPHANI WARSZAVIENSIS
UNIVERSITAS WARSZAWIENSIS
VARSOVIAE

GEOINFORMATYKA I GEOSTATYSTYKA

STUDIA PODYPLOMOWE

OPROGRAMOWANIE GIS
NOWE TECHNOLOGIE
PROGRAMOWANIE

ANALIZA STATYSTYCZNA
TECHNIKI POMIAROWE
EKSPLOACJA DANYCH PRZESTRZENNYCH

GEOINFORMATYKA.UKSW.EDU.PL

PARTNER **sages**