

Projekt rozporządzenia ws. ewidencji gruntów i budynków

Reforma czy kosmetyka?

Długo wyczekiwane propozycje nowych przepisów ws. EGiB przygotowano, stawiając trafną diagnozę chorób toczących ten rejestr. Ale czy zaaplikowano właściwą terapię?

Jerzy Królikowski

Zmiana przepisów katastralnych była w ostatnich latach tematem niezliczonych konferencji, narad, artykułów czy książek. Uczestnicy tej dyskusji byli zgodni, że ewidencja gruntów i budynków (EGiB) – jako jeden z najważniejszych państwowych rejestrów – powinna być wizytówką branży geodezyjnej. Niestety, była powodem do wstydu. To m.in. efekt częstych zmian przepisów, niepotrzebnie skomplikowanych procedur, a także przeladowania informacyjnego tej bazy, jej niewystarczającej cyfryzacji, kiepskiej aktualności i marnej dokładności. Zaprezentowany na początku maja projekt nowego rozporządzenia ws. EGiB jest próbą rozwiązania tych problemów. Ale czy trafną? Co do tego opinie w branży są podzielone. Jedni chwalią nowe przepisy, inni mieszają je z błotem, a są i tacy, którzy twierdzą, że zmiany są tylko kosmetyczne.

• Od czego są doradcy?

Na wstępie warto wspomnieć, że nad propozycjami zmian przepisów ewidencyjnych pracował powołany przez głównego geodetę kraju w 2018 r. zespół ekspercki. Zasiadli w nim przedstawiciele wykonawców prac geodezyjnych, twórców oprogramowania, Służby Geodezyjnej i Kartograficznej oraz świata nauki. Choć sporów między tymi grupami nie brakuje, udało się w ramach zespołu uzgodnić wspólne postulaty i przekazać je na ręce GGK. Dlatego jedną z kontrowersji dotyczących projektu rozporządzenia jest to, że nie uwzględniono w nim wielu propozycji przedstawionych przez ów zespół. Zarząd Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego (PTG) twierdzi nawet, że niektóre zmiany idą w przeciwnym kierunku. Rozżalenia nie kryją zarówno niektórzy członkowie zespołu, jak i przewodniczący dr hab. Paweł Hanus z Akademią Górniczo-Hutniczej w Krakowie. „Propozycje zespołu nie przeszły próby czasu” – ripostował podczas otwartej wideokonferencji (18 maja)

GGK Waldemar Izdebski. Wyjaśnił jednocześnie, że celem tego gremium nie było napisanie projektu rozporządzenia, ale doradzanie.

• W ewidencji tylko to, co niezbędne

Przejdźmy jednak do geodezyjnych konkretów. Jednym z głównych celów nowych przepisów jest ograniczenie zakresu informacyjnego EGiB, co ma się z kolei przełożyć na łatwiejsze aktualizowanie tego rejestru. Postulat ten podnoszony jest od lat, a jak został zrealizowany? Najbardziej spektakularnym przykładem jest zredukowanie 174 funkcji budynków do raptem 10 rodzajów budynków według Klasyfikacji Środków Trwałych (ilustracja poniżej). Ponadto liczbę kategorii danych działki ewidencyjnej zredukowano z 11 do 9, a budynku – z 27 do 12. Liczba grup użytków gruntowych spadła z kolei z 6 do 5. Usunięto bowiem użyci ekologiczne, gdyż informacje na ich temat znajdują się już w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody prowadzonym

Porównanie dotychczas stosowanych funkcji budynku z rodzajami budynków według Klasyfikacji Środków Trwałych, które mają być stosowane zgodnie z nowym rozporządzeniem

«Enumeration» EGB_RodzajWgKST
przemysłowy = 101
transportu i łączności = 102
handlowo-usługowy = 103
zbiornik Silos i Budynek Magazynowy = 104
biurowy = 105
szpital i inne Budynki Opieki i Zdrowotnej = 106
oswiaty Nauki Kultury i Sportu = 107
produkcyjny Usługowy i Gospodarczy = 108
budynek mieszkalny = 109
mieszkalny = 110

Inne zmiany w projekcie rozporządzenia ws. EGİB

- Dostosowanie do PgiK procesu zakładania i modernizacji ewidencji.
- Określenie, że założenie albo modernizację ewidencji poprzedza uzgodnienie projektu tych prac z WINGiK-iem – i tu ważna nowość – po zasięgnięciu opinii GGK.
- Określenie, że pole powierzchni zabudowy oblicza się zgodnie z rozporządzeniem ws. **szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego**.
- Ograniczenie liczby niepotrzebnych atrybutów, dla których nie było źródła informacji lub które nie były uzasadnione merytorycznie w ewidencji.
- Ograniczenie liczby przesyłanych do ksiąg wieczystych zawiadomień o zmianie danych ewidencyjnych do przypadków prac realizowanych na zlecenie organu prowadzącego ewidencję z uwagi na to, że mimo zawiadomienia wymagany jest kompletny wniosek (wraz z załącznikami) od właściciela.
- Przywrócenie zasady zawiadamiania właścicieli o wprowadzonych zmianach w ewidencji w przypadku zmian na wniosek, a także wprowadzanych w trybie czynności materialno-technicznej na podstawie dokumentacji geodezyjnej przyjętej do PZGiK.
- Określenie zakresu informacji zamieszczanych w wykazie zmian danych ewidencyjnych.
- Rezygnacja z wypisów z kartotek budynku i lokalu z uwagi na uwzględnienie danych nimi objętych w treści wypisu z rejestru gruntów i wypisu z rejestru budynków w przypadku, gdy budynek nie stanowi odrębnego od gruntu przedmiotu własności i lokal nie jest przedmiotem odrębnej własności.
- Rezygnacja ze sposobu identyfikacji działek ewidencyjnych uwzględniającego tzw. arkusz mapy, który nie ma odzwierciedlenia w strukturze prowadzonych elektronicznie ksiąg wieczystych i często stanowi problem w zrozumieniu oznaczeń w EGİB.
- Rezygnacja ze sposobu tworzenia identyfikatorów budynków do działki i arkuszy mapy na rzecz numeracji w obrębach, co jest stosowane w zdecydowanej większości przypadków.
- Wprowadzenie zmian redakcyjnych i dostosowujących brzmienie niektórych dotychczasowych regulacji do obowiązujących przepisów i rozwoju technologicznego.

Sposób pozyskania nowych atrybutów SPD i ISD

Sposób pozyskania danych o punkcie granicznym (SPD)	Dotychczasowy atrybut ZRD
ustalony	1, 3, 5, 6
nieustalony	2, 4, 7, 8, 9
Informacja o spełnieniu warunków dokładnościowych przez punkt graniczny (ISD)	Dotychczasowy atrybut BPP
spełnia	1, 2
nie spełnia	3, 4, 5, 6

przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska (GDOŚ). Treścią ewidencji nie będzie ponadto informacja, czy osoba fizyczna jest cudzoziemcem. W projekcie urealniono też zakres informacyjny rejestru cen nieruchomości (RCN), tak aby znajdowały się tam tylko te informacje, które można uzyskać z aktów notarialnych.

Dotychczasowe przepisy ewidencyjne krytykowane za definicję budynku rozbieżną z innymi aktami prawnymi. W projekcie problem ten rozwiązano poprzez dostosowanie jej do *Prawa budowlanego*. Jednocześnie w § 14 zapisano, że w EGİB nie wykazuje się m.in. budynków, które nie wymagają geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej (czyli niektórych obiektów, które można budować „na zgłoszenie”) oraz budynków w budowie. „Taki zapis spowoduje usunięcie z EGİB budynków gospodarczych do 35 m kw., czyli w przypadku podgórszych siedlisk, które często stanowią »zlepki« małych budynków, spowoduje to wykazanie np. co drugiego lub co trzeciego budynku” – zwraca uwagę Polska Geodezja Komercyjna (PGK). Podobnego zdania jest Stowarzyszenie Geodetów Polskich (SGP), które postuluje ujawnianie w EGİB budynków, które powstały „na zgłoszenie”. Podczas majowej wideokonferencji padały ponadto głosy, by obiektów, które na mocy tej regulacji wypadną z EGİB, nie wyrzucać całkowicie z PZGiK. W odpowiedzi GGK wyjaśnił, że rozważane jest przeniesienie ich do bazy BDOT500.

Zgodnie z § 18 projektu w bazie danych ewidencyjnych oprócz konturu budynku mogą być ujawniane obiekty budowlane trwale związane z budynkiem, takie jak: taras, weranda, wiatrołap, schody, podpora, rampa, wjazd do podziemia czy podjazd dla osób niepełnosprawnych. PGK zaproponowała wykreślenie tego przepisu i ujawnienie wspomnianych obiektów w BDOT500. Geodezyjna Izba Gospodarcza (GIG) postuluje natomiast rezygnowanie z frazy „mogą być ujawniane” i zastąpienie jej jednoznacznym wymogiem. Inaczej pojawią się rozbieżności między

bazami EGİB w poszczególnych powiatach.

● Punkty graniczne: albo dobre, albo złe

Innym przykładem znaczącej redukcji zakresu informacyjnego EGİB są punkty graniczne. W ich przypadku zrezygnowano z atrybutów ZRD (źródło danych) oraz BPP (błąd położenia względem osnowy), które zastąpiono atrybutami odpowiednio SPD (sposób pozyskania danych o punkcie granicznym) oraz ISD (informacja o spełnieniu warunków dokładnościowych przez punkt graniczny). Sposób konwersji ich wartości przedstawia tabela powyżej.

W toku konsultacji propozycja ta wzbudziła mieszane opinie. Jedni chwaili ten krok, inni wyrażali obawę, że w ten sposób bezpowrotnie pozbywamy się z EGİB ważnych informacji. Pojawiały się także wątpliwości dotyczące konwersji atrybutu ZRD = 9 (inne źródła, w tym wyniki ustaleń i analiz, o których mowa w § 39 ust. 3) do SPD = 2 (nieustalony). PGK zwraca uwagę, że w trakcie modernizacji EGİB duża część punktów granicznych została ustalona wg sposobu określonego w § 39 ust. 3. Jeżeli wykona się proponowaną zmianę ZRD na SPD, takie punkty zostaną określone jako nieustalone pomimo przeprowadzonych skutecznie czynności ustalenia. Na problem ten uwagę zwraca również SGP.

Skoro o punktach granicznych mowa, warto dodać, że w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii trwają prace nad nowelizacją PgiK, która zapewni darmowy i nieograniczony dostęp do danych o tych obiektach. GGK uważa, że będzie to cenna informacja szczególnie dla inwestorów.

● Jeszcze więcej cyfryzacji

Informatyzacja to bez wątpienia konik obecnego GGK, wątku tego nie mogło zatem zabraknąć w projekcie rozporządzenia. Propozycje GUGiK zakładają m.in., że dane EGİB mają być udostępniane do przeglądania przez usługi sieciowe WMS

(ilustracja obok) oraz do pobierania przez WFS. WMS-y mają dziś już wszystkie powiaty, z kolei WFS-y funkcjonują już w ponad 200. Ale nawet jeśli starostwa mają już te usługi, teraz będą musiały dostosować je do nowej specyfikacji załączonej do rozporządzenia.

Projekt reguluje ponadto wydawanie wypisów i wyrysów z EGiB również w formie elektronicznej. To ważna zmiana, bo choć w niektórych powiatach takie dokumenty sprzedawano już wcześniej, to obywatele mieli problem z ich uznawaniem, szczególnie w sądach. W rozporządzeniu przyjęto ponadto dokument elektroniczny jako podstawową formę przekazywania zawiadomień o zmianie danych ewidencyjnych.

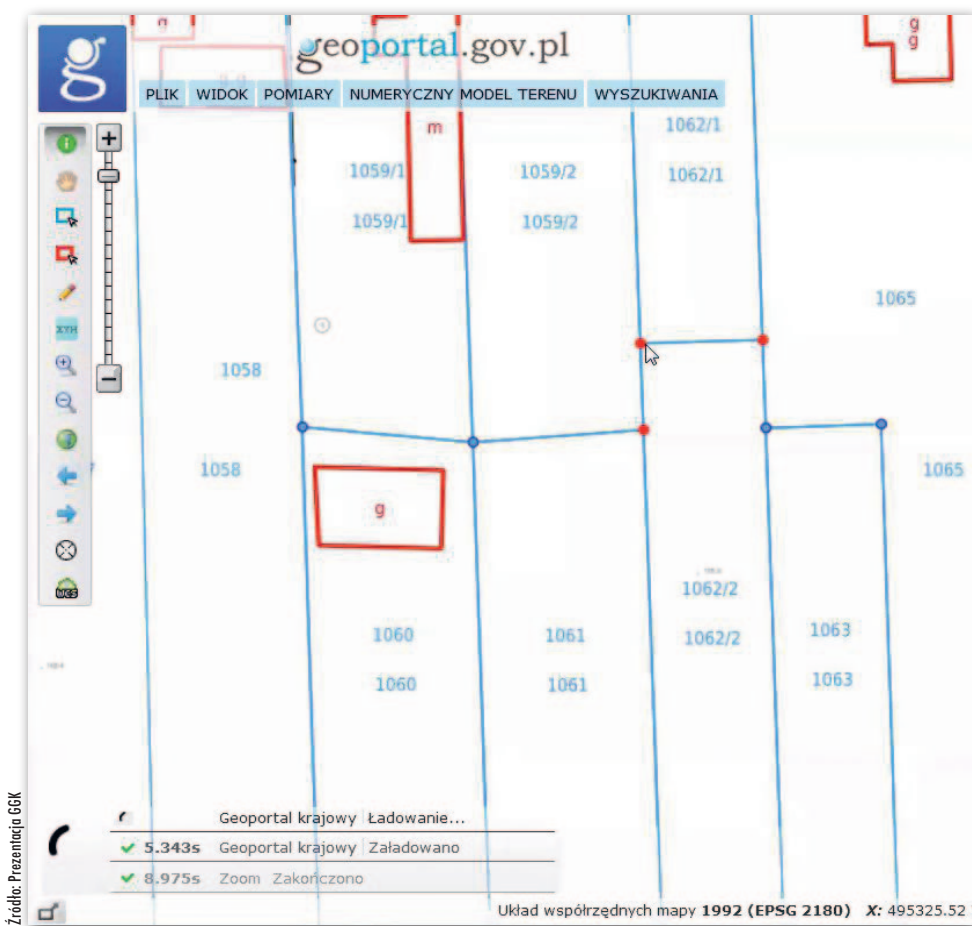
Powiewem nowoczesności ma być także powiązanie adresów podmiotów ewidencyjnych z rejestrami PESEL i REGON. Do zmiany tej z rezerwą podchodzi m.in. PGK, która zwraca uwagę, że usunięcie z EGiB adresu korespondencyjnego może utrudnić zawiadamianie właścicieli nieruchomości. Zmiany mają zająć również w modelach pojęciowych danych EGiB. Z wcześniejszych zapowiedzi GKG wynika, że powinno to znacznie ułatwić zasilanie Zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN) kopiami powiatowych danych, z czym obecnie jest duży kłopot.

● Problematiczne ustalenie

Spora kontrowersji wywołały propozycje przepisów dotyczących ustalania granic. Pierwszy problem, na jaki zwracają uwagę organizacje zawodowe, to upoważnienie do tych czynności geodetów z uprawnieniami z zakresu 1, 2 lub 5. GIG oraz SGP podkreślają, że nie można powierzać tych prac osobom, które posiadają wyłącznie „jedynkę”, gdyż jest to niezgodne z rozporządzeniem ws. uprawnień.

Dyskusję wywołują także kryteria ustalania granic. W pierwotnym projekcie zapisano, że podstawowym ma być zgodne wskazanie stron. PGK, PTG czy SGP zwracają jednak uwagę, że może to prowadzić do bezumownego przenoszenia prawa własności. Przepisy nie powinny dopuszczać dokonywania tych czynności w oderwaniu od materiałów PZGIK.

SGP zauważa też, że w projekcie pominięto zapis, który dotychczas umożliwiał ustalanie granic z wykorzystaniem zobrazowań lotniczych, satelitarnych lub ortofotomapy. Organizacja argumentuje, że regulacja ta przeszła pozytywną weryfikację. Istotnie ułatwia bowiem ustalanie granic, szczególnie na terenach



Proponowana wizualizacja punktów granicznych w usłudze WMS z danymi EGiB

o gęstej zabudowie oraz zróżnicowanej rzeźbie terenu, a ponadto przyczynia się do obniżenia kosztów tych czynności oraz poprawy jakości danych.

PTG protestuje natomiast przeciwko usunięciu z rozporządzenia treści § 82a dotyczącego ustalania linii brzegu. „Usunięcie tego przepisu, poprzez trudny do oszacowania czas wydłużenia wykonywania map z projektem podziału nieruchomości w przypadkach konieczności ustalenia linii brzegu cieku naturalnego, skutecznie zablokuje możliwość realizacji inwestycji, np. budowy dróg i autostrad. Temat ten był szeroko omawiany podczas prac Zespołu, a z wypracowanymi w tym zakresie propozycjami w pełni się utożsamiamy” – podkreśla organizacja.

● Przepisy przejściowe

Rozporządzenie ma zacząć obowiązywać 31 lipca br., przy czym starostwa będą miały 6 miesięcy na dostosowanie swoich baz do nowych wymagań. Do 31 grudnia 2023 r. należy z kolei dostosować identyfikatory budynków oraz numerację działek.

Podczas konsultacji nie zabrakło opinii, że niektóre terminy trzeba wydłużyć. W ocenie Polskiej Geodezji Komercyjnej należy dać powiatom dodatkowe

6 miesięcy na dostosowanie systemów informatycznych. Jeszcze dalej idzie SGP, które okres przejściowy dla starostw chce wydłużyć do 2 lat. Jak uzasadnia organizacja, termin półroczny jest nierealny. Wprowadzie część danych da się dostosować do nowych przepisów automatycznie, ale w zakresie budynków nie będzie to już takie proste, chociażby ze względu na redefinicję obiektów niepodlegających ujawnieniu w EGiB. Do tego będzie potrzebna weryfikacja danych (czego nie da się przeprowadzić w całości automatycznie), a także przeliczenie powierzchni zabudowy wg nowych definicji – wylicza SGP.

Choć w artykule skupiliśmy się na krytycznych uwagach, z dziennikarskiego obowiązku należy zaznaczyć, że rozporządzenie zbiera także pochwały. Na przykład w ocenie pomorskiego WINGiK-a Andrzeja Żylisa w projekcie wreszcie widać konkretną wizję tego, jak ma wyglądać EGiB. Z kolei Stowarzyszenie „Geodeci dla RP” pozytywnie ocenia redukcję zakresu informacyjnego ewidencji. Niewątpliwie po przeanalizowaniu uwag z konsultacji w projekcie zajdzie jeszcze sporo zmian. Być może wtedy pochwał będzie znacznie więcej.

Jerzy Królikowski