

Jak się ma rozporządzenie ewidencyjne do ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne?

Krok do przodu, dwa do tyłu

EDWARD MECHA

W moim przekonaniu w rozporządzeniu ewidencyjnym co najmniej czterokrotnie została naruszona delegacja ustawowa, niezależnie od negatywnych skutków środowiskowych (niepotrzebne bezrobocie) i społecznych (zakłócenie systemu informacji przestrzennej), które opisałem w dwóch artykułach (w majowym i lipcowym wydaniu GEODETY).

Dwa razy próbowałem sprowokować autorów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków do zabrania głosu na temat motywów przygotowania regulacji prawnych niekorzystnych tak dla geodetów, jak i gospodarki narodowej. Sądziłem, że być może istnieją jakieś strategiczne podteksty, które uzasadniają tak daleko idące ustępstwa pod adresem niektórych użytkowników danych katastralnych. Jednak brak reakcji na postawione przeze mnie bardzo poważne zarzuty wskazuje, że chodzi albo o zwykłą niekompetencję osób, które zdecydowały o tak niekorzystnym dla branży i gospodarki kształcie rozporządzenia (co jest raczej mało prawdopodobne), albo odosłowywanie systemu do określonych możliwości narzędziowych (co – sądząc po głos-

nym piśmie prezesa GUGiK z 17 lipca br. promującym dyskusyjne standardy i określonego producenta, raczej nieznanego zdoświadczeń katastralnych – nie jest wykluczone).

Jakkolwiek w swoich artykułach przytoczyłem głównie tło społeczno-gospodarcze i skutki nowego rozporządzenia dla geodetów i gospodarki, to sedno sprawy tkwi w czym innym. Rozporządzenie jest sprzeczne z ustawą delegującą. Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)* minister rozwoju regionalnego i budownictwa (minister RRiB) miał prawo określić sposób zakładania i prowadzenia ewidencji oraz określić jej szczegółowy zakres informacji. Nie miał natomiast prawa zmieniać rozporządzeniem samej ustawy, a uczynił to w odniesieniu do dwóch artykułów *Pgik* (7 i 20), w czterech niżej opisanych aspektach, przy istnieniu jeszcze jednego budzącego wątpliwości.

● Rejestracja stanów prawnych nieruchomości

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ppkt a) ustawy *Pgik* pierwszym merytorycznym zadaniem służby geodezyjnej i kartograficznej jest „Organizowanie i finansowanie rejestracji stanów prawnych i faktycznych nieruchomości” – wszystkich nieruchomości, o czym przesądza art. 2 ust. 8 *Pgik*. Jeśli art. 20 ust. 1 pkt 1 *Pgik* określił, w jaki sposób stan prawny rejestrować dla nieruchomości, które mają założone księgi wieczyste lub zbiory dokumentów (a nieruchomości takich w skali kraju jest około 50%), to nie znaczy, że dla pozostałych nieruchomości stanu prawnego nie należy rejestrować. Wręcz przeciwnie – ewidencja jest jedynym pełnym zbiorem informacji o nieruchomościach i rezygnacja w rozporządzeniu ewidencyjnym z okre-

ślenia i rejestracji stanu prawnego nieruchomości (byłe §§ 2, 9, 37, 38) jest wyraźnym naruszeniem ustawy *Pgik*.

● Rejestracja stanów ma dotyczyć nieruchomości

Przytoczony wyżej artykuł *Pgik* jednoznacznie definiuje, jakie stany, jakiego przedmiotu muszą być rejestrowane. Przedmiotem rejestracji jest nieruchomość i cała ustawa *Pgik* jest konsekwentnie odniesiona do nieruchomości (art. 2 ust. 8, 13, art. 29-38, 52, 53, 56, 58). Odpowiednikiem nieruchomości w poprzednim rozporządzeniu była jednostka rejestrowa. Jednostka rejestrowa w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu z pewnością nieruchomością nie jest. Autorzy rozporządzenia naruszyli w sposób ewidentny delegację ustawową. Jeśli nawet założyć, że jednostek rejestrowych można, przy wyjątkowo konsekwentnej segregacji, złożyć nieruchomości, to z ustawy wynika, że jednostką rejestracyjną ma być nieruchomość, a tego celu rozporządzenie nie realizuje.

● Lokal nie jest równy nieruchomości lokalowej

Autorzy rozporządzenia przyjęli zawężające założenie, że ewidencją – obok gruntów i budynków – objęte są tylko nieruchomości lokalowe (§ 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia). Nie wiadomo, co upoważniło autorów do przyjęcia takiego założenia, gdyż przed dopisaniem w 1998 r. punktu 3 do ust. 1 art. 20 *Pgik* ewidencją już były objęte wszystkie rodzaje nieruchomości, w tym także lokalowe. W 1998, z racji zamierzonych przekształceń własnościowych, których aktualnie jesteśmy świadkami, wprowadzono do ustawy nowy byt: lokale nie będące nieruchomościami. Ta dyspozycja ustawy nie została w rozporządzeniu wykonana. Można jej było nie wpro-

wadzać do ustawy, gdyż wykonanie jej jest trudne i pracochłonne, ale jeśli już ją zamieszczono, to należało ją wykonać, a nie zmieniać samowolnie zapis ustawowy. Wprawdzie z brzmienia § 27 ust. 2 pkt 1, § 63 ust. 1 pkt 12 oraz § 71 rozporządzenia można by się domyślać, iż ewidencją mogą być objęte inne lokale niż tylko stanowiące odrębną nieruchomości, ale nie jest to napisane wprost (jak w §2) i trzeba dobrej woli, aby się tego doczytać.

● Tereny objęte pruską numeracją katastralną to też Polska

Znaczna część gmin śląskich zachowała pruską numerację działek katastralnych. Wprowadzony rozporządzeniem Standard Wymiany Danych Ewidencyjnych (SWDE) nie przewidywał możliwości stosowania takiej numeracji, nie stwarza zatem platformy do wymiany danych z tymi gminami. Naruszono w ten sposób art. 2 ust. 8 *Pgik*, który obliuguje do stworzenia systemu dla całego kraju, a nie tylko dla pewnych jego części.

● Adres nieruchomości to istotny atrybut stanu faktycznego i prawnego

Jest jeszcze aspekt piąty, który trudno określić jako naruszenie ustawy, ale który budzi wątpliwości, co do zgodności z nią. Chodzi o adres. O tym, że adres jest jednym z najbardziej istotnych atrybutów stanu faktycznego i prawnego podlegających rejestracji, wydaje się, że zapomnieli nie tylko autorzy rozporządzenia, ale podejrzewam, że i kierownictwo GUGiK, które unika tematu nadzoru i odpowiedzialności za bazę adresową. Jest to prawdopodobnie przyczyną sformułowania, które znalazło się w rozporządzeniu.

Paragraf 63 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia określa, że wśród danych ewidencyjnych budynku jest m.in. numer porządkowy, którym został oznaczony budynek w trybie przepisów o numeracji nieruchomości, ale nie określa to ani stanu faktycznego ani prawnego. Stanem faktycznym byłoby przywołanie istniejącego numeru porządkowego, stanem prawnym – określenie położenia użytego w księdze wieczystej, które bardzo często różni się od stanu faktycznego. Natomiast przywołanie numeru, którym został oznaczony budynek w trybie przepisów o numeracji nieruchomości, jest przywołaniem rozgardiaszu, jaki w tej dziedzinie panuje, w którym, powołując się na ten sam przepis, oznacza się numery porządko-

we w przeróżny sposób. Między innymi trud założenia bazy adresowej podjęła ostatnio telekomunikacja, mimo iż prawo usytuowało zadanie u innego gestora.

Wypada zatem przypomnieć, że w dalszym ciągu obowiązuje rozporządzenie prezydenta RP z 24 października 1934 r. o ustalaniu nazw miejscowości i obiektów fizjograficznych oraz o numeracji nieruchomości (DzU z 1934 r. nr 94, poz. 850 i z 1948 r. nr 36 poz. 251), a w ślad za tym akty wykonawcze: rozporządzenie ministra gospodarki komunalnej z 25 czerwca 1968 r. w sprawie numeracji nieruchomości (DzU nr 23, poz. 151) oraz zarządzenie ministra gospodarki komunalnej z 28 czerwca 1968 r. o ustaleniu wytycznych w sprawie nadawania nazw ulicom i placom oraz numeracji nieruchomości (MP nr 30, poz. 197). Mowa tam jest o takich pojęciach, jak:

■ operat ulicy, część I z wrysem z mapy nazw i placów,

■ operat ulicy, część II z wrysem z mapy ewidencyjnej numeracji porządkowej i oznaczeń budynków, z rejestrem numerów porządkowych, z powiadomieniami o nadanych numerach.

Do realizacji tego zadania przyznał się w czerwcu 1977 r. były GUGiK i wydał uproszczone zasady prowadzenia nazewnictwa i numeracji, przekazując realizację zadania geodetom miejskim i gminnym.

W praktyce jednak zadanie jest rozproszone po różnych wydziałach samorządów lokalnych, a sposób jego realizacji cechuje się ogromną dowolnością i różnymi lokalnymi modyfikacjami, uzależnionymi od inwencji poszczególnych urzędników (a nie obowiązujących standardów, których się nie egzekwuje, między innymi na skutek braku wyraźnego wskazania organu za to odpowiedzialnego). Próbowano szczątkowe zasady nazewnictwa stworzyć w systemie PESEL, potem w systemie TERYT. Jeśli zważyć fakt, że praktycznie wszystkie rejestry krajowe oparte są na bazie adresowej, to można mieć wyobrażenie o wartości tych rejestrów. Minister RRiB, nadając budynkom nowe, własne identyfikatory, nie silił się na utrzymanie więzi z zasadami wynikającymi z obowiązującego stanu prawnego. Jakkolwiek rozporządzenie uregulowało nadawanie numerów ewidencyjnych, a nie porządkowych, to przynajmniej zasady powiązania z układem działek powinny być podobne, a nie są. Budzi to wątpliwości odnośnie sposobu realizacji w tym zakresie art. 7 oraz art. 2 ust. 8 *Pgik*.

● Dreptanie w miejscu

Omawiając skutki, wypadaloby sięgnąć do przyczyn, które je wywołały. Dysponuję

ciekawym sprawozdaniem filmowym z pierwszego spotkania międzyresortowego zespołu do spraw tego, co obecnie nazywamy systemem katastralnym. Spotkanie to odbyło się 21 marca 1995 r. w Pabianicach, a uczestniczyli w nim:

■ z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji: J. Kalisz – sekretarz stanu i R. Piotrowski – główny geodeta kraju;

■ z Ministerstwa Sprawiedliwości: B. Zdziennicki – podsekretarz stanu i J. Kiełbowicz – doradca ministra, dyrektor departamentu;

■ z Ministerstwa Finansów: J. Bielawny – doradca ministra, G. Nowecki – obecny dyrektor Departamentu Katastru i J. Bień – specjalista w Departamencie Katastru;

■ z Ministerstwa Rolnictwa: J. Grzesik – dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią i R. Umecki – doradca;

■ gospodarze: prezydent miasta, geodeta wojewódzki, geodeta miejski i zespół prezentacyjny GEOBID-u (którego byłem członkiem).

Dwupółgodzinny film z tego spotkania dokumentuje fakt, że był w tym czasie rozwiązany problem łączności z księgami wieczystymi, że była rozwiązana sprawa taksacji nieruchomości, precyzyjnie były zbadane sposoby natychmiastowego usprawnienia poboru podatku od nieruchomości i rolnego z prostego porównania z ewidencją gruntów, były przygotowane podwaliny tego, co dziś nazywamy systemem IACS.

Nie było zatem w tym czasie większych problemów technicznych. Znakomicie to zresztą zilustrowała II konferencja SIT w Łodzi (8-10 czerwca 1995 r.). Jednym z rezultatów wspomnianych spotkań było między innymi przyspieszenie prac nad poprzednim rozporządzeniem ewidencyjnym. Co się stało później? Dlaczego w pewnym momencie gwałtownie przyhamowano rozwój systemu? Dlaczego przekazaliśmy inicjatywę i środki partnerom?

Trudno znaleźć na to odpowiedź, jakkolwiek – zgodnie ze znanym powiedzeniem – jeśli nie wiadomo, o co chodzi, to z pewnością chodzi o pieniądze. Trudno się oprzeć trafności tego spostrzeżenia, patrząc na mnogość inicjatyw, zwłaszcza w zakresie tzw. zewnętrznych środków pomocowych, konsumowanych przez tych, co domniemanej pomocy udzielają, a promujących przy okazji określonych producentów sprzętu i oprogramowania, nierzadko przy wsparciu administracji rządowej i samorządowej, i kształtujących określony kierunek transferu zysków.

Dr Edward Mecha jest prezesem Stowarzyszenia GISPOL