

Waterloo polskiej geodezji

EDWARD MECHA

Przeczytałem w sierpniowym GEODECIE dyskusję na temat projektu rozporządzenia ewidencyjnego i postanowiłem przedstawić również swoją opinię, mając nadzieję, że GEODETA nie odłoży krytycznej oceny rozporządzenia na półkę, jak to uczynił redaktor naczelny „Przeglądu Geodezyjnego”.

Czuję się poniekąd upoważniony do zabrania głosu, gdyż redaktor Zbigniew Leszczewicz zapraszał mnie do udziału w dyskusji. Niestety, z zaproszenia nie mogłem skorzystać z powodu innych wcześniejszych zobowiązań.

Znam i szanuję wszystkich uczestników dyskusji, wielu z nich uznawałem za zawodowych rewolucjonistów, gdyż w całej dotychczasowej działalności towarzyszył im twórczy niepokój i chęć nadążania za zachodzącymi zmianami. Tymczasem w tematyce rozporządzenia cofającego geodezję o całe dziesięciolecie wykazali, z wyjątkiem Stanisława Zaremby, dużą zachowawczość i wstrzemięźliwość (być może na skutek naiwnej argumentacji autora rozporządzenia */).

Właściwie to głównym opublikowanym w tym numerze głosem nazywającym sprawy po imieniu był artykuł wstępny Katarzyny Pakuły-Kwiecińskiej na temat klonowania katastru. Pani redaktor trafnie powiązała temat rozporządzenia z wyszarpywaniem z geodezji resztek tego, co jeszcze pozostało. Ponownie okazało się, że ostrzej widzą redaktorzy GEODETY (nawiązując do trafnej oceny red. J. Przywary „Chybiłoby wizję” z numeru czerwcowego) niż koledzy dyskutanci.

Tak jak gwałtownie poszło do przodu życie społeczno-gospodarcze, wierząc nieporównywalną presję na istnienie wartościowej informacji przestrzennej, tak gwałtownie cofnęła się konstrukcja rozporządzenia do „ciepłaka” prymitywnej ewidencji gruntów z lat 50., stwarzając idealne warunki do „wyszarpywania resztek geodezji”.

Od pierwszego zapoznania się z tekstem projektu rozporządzenia starałem się zwracać uwagę na jego szkodliwe dla środowiska geodezyjnego aspekty. Pół roku temu wysłałem redaktorowi naczelnemu „Przeglądu Geodezyjnego” artykuł polemiczny „Czy ewidencja gruntów wraca do PRL-u?” i nie doczekałem się jakiegokolwiek reakcji. Więcej szczęścia miałem w artykule „Czy projekt jest aż tak kulawy?” wysłanym do redakcji GEODETY. Wiele krytycznych uwag przekazałem podczas dyskusji „okrągłego stołu” w Zegrzu.

Z upoważnienia Zarządu Stowarzyszenia GISPOL 16 czerwca br. przesłałem na ręce głównego geodety kraju list z zastrzeżeniami do projektu rozporządzenia.

W odpowiedzi prezes Kazimierz Bujakowski zaprosił przedstawicieli Stowarzyszenia do przedyskutowania wątpliwości i osobiście poprowadził spotkanie (11 lipca br.), w którym udział wzięli jego zastępca Kazimierz Mączewski, dyrektor Departamentu Katastru Zbigniew Baranowski oraz autorzy projektu prof. Wojciech Wilkowski i Witold Radzio, a ze strony Stowarzyszenia GISPOL – autor niniejszego artykułu oraz Weronika Borys.

W wyniku trzygodzinnej wymiany poglądów prezes Bujakowski obiecał ponownie rozważyć tekst rozporządzenia w aspekcie zgłoszonych wątpliwości, dotyczących zwłaszcza sformułowania podmiotu ewidencyjnego, zapisów pominiętych w nowej redakcji oraz szeregu drobniejszych rozbieżności.

Sądziłem, że Witold Radzio, który w trakcie redakcyjnej dyskusji ujawnił się jako główny autor i negocjator rozporządzenia w uzgodnieniach międzyresortowych („będę optował”, „zabiegam”), przytoczy chociaż część zasygnalizowanych na spotkaniu u głównego geodety kraju wątpliwości. Nic z tego. Kolega Radzio konsekwentnie broni tych resztek, które z rozporządzenia z 1996 r. pozostały w nowym projekcie.

Nieszczęściem projektu rozporządzenia jest bowiem nie tyle to, co w nim pozostało, ale to, czego zabrakło, czego nie udało się wybronić.

W trakcie tworzenia rozporządzenia z 1996 r. konsultantem prawnym głównego geodety kraju był wybitny cywilista, autor wielu (także aktualnie wydawanych) książek z tego zakresu, prof. Jan Szačułowicz z Uniwersytetu Warszawskiego. Tylko z braku w tamtym czasie ustawowej delegacji do zmiany nazwy, przepis został wydany jako dotyczący ewidencji gruntów i budynków, a nie katastru gruntowego i budynkowego. Został jednak przygotowany pod kątem ścisłej współpracy z księgami wieczystymi w taki sposób, aby (gdy nastąpią stosowne regulacje ustawowe) zmienić tylko nazwę przepisu. To dzięki profesorowi Szačułowiczowi uzgodnione zostały z prawnikami różnych resortów (w tym i sprawiedliwości) oraz ówczesnym Urzędem Rady Ministrów takie m.in. sformułowania:

■ § 2 ust. 1 – „Ewidencja ma na celu gromadzenie i dostarczanie danych na potrzeby (...) zapewnienia ochrony interesów majątkowych stron obrotu nieruchomościami”;

■ § 9 ust. 1 – „Ewidencja zawiera dane wynikające ze stanów prawnych, a w przypadku braku tych danych, przyjmuje się dane wynikające ze stanów faktycznych”;

■ § 9 ust. 2 – „Stan prawny i faktyczny dotyczy przedmiotu i podmiotu ewidencji”;

■ a zwłaszcza § 9 ust. 3 – „Zapisy w ewidencji są zgodne z treścią danych, o których mowa w ust. 1, oraz dokumentów uzyskanych w wyniku czynności urzędowych lub dostarczonych przez osoby zainteresowane”.

Ustalenia powyższe przygotowały pomost, umożliwiający w niezbyt odległej przyszłości objęcie zapisów działu I-O księgi wieczystej ręką wiary publicznej, przede wszystkim dlatego, że:

■ ewidencja zawiera dane wynikające ze stanów prawnych (patrz art. 5 ustawy o księgach wieczystych), a stan faktyczny przyjmuje się tylko wtedy, gdy brak jest danych określających stan prawny, co ujmuje § 38 ust. 2 – „Nie wymienione w ust. 1 granice (mowa o postępowaniu rozgraniczeniowym, podziałowym, scalemniowym, sądowym, uwłaszczeniowym i innym dopuszczonym przepisami o rozgraniczaniu nieruchomości) ustalone w oparciu o zgodne oświadczenie woli osób zainteresowanych w procesie zakładania i modernizacji ewidencji są granicami uznawanymi za zgodne ze stanem prawnym”;

■ zapisy ewidencji są zgodne z danymi wynikającymi ze stanów prawnych oraz z dokumentów uzyskanych w wyniku czynności urzędowych lub dostarczonych przez zainteresowane osoby. Ograniczało to odpowiedzialność za dane ujawnione

w ewidencji tylko do dokumentów:

- ujawnionych w księdze wieczystej,
- powstałych w procesie administracyjnym,
- lub dostarczonych przez strony,

co dawało – nie nazwaną wprost ale pośrednio – rękojmię wiary w prawdziwość tego, co stanowi treść wyżej wymienionych dokumentów (mimo iż stan rzeczywisty mógł być inny). Oznacza to, że nie zdając sobie w pełni z tego sprawy, dysponowaliśmy już pewną formą rękojmi wiary publicznej danych katastralnych.

Niestety, jesteśmy aktualnie świadkami gwałtownego odwrócenia od tendencji normalizacyjnych. Wszystkie cytowane wyżej fragmenty rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, dotyczące próby objęcia zapisów ewidencyjnych gwarancjami prawnymi, zostały usunięte z projektu nowego rozporządzenia.

W rozporządzeniu z 1996 roku księdze wieczystej odpowiadała w katastrze jednostka rejestrowa, zaś właścicielowi z księgi odpowiadała w katastrze pozycja rejestrowa, tworząc jeden spójny system gwarancyjny rejestracji własności.

W projekcie nowego rozporządzenia z powyższej więzi zrezygnowano. Jednostkę rejestrową można kształtować dowolnie, nawet w zależności od obowiązku podatkowego lub innych świadczeń publicznych. Właściciela zaś zastąpiono osobą fizyczną lub prawną, nie oferując żadnego rozwiązania dla różnych współwłasności łącznych (zwyłączeniem małżeństwa).

Jeśli dodać do tego pułapkę z rozwiniętą definicją działki (ograniczoną tylko do działek rozgraniczonych), to mimo wielu dobrych procedur, które znalazły się w dalszej treści opracowania, taka koncepcja przepisu nie ułatwia objęcia działu I-O ksiąg wieczystych rękojmią wiary publicznej.

Autorzy projektu rozporządzenia nie zgadają się z zarzutem odnośnie zawężenia pojęcia działki. Ja obstaję przy swoim. Pojęcie linii granicznej w systemie prawnym zostało zdefiniowane w art. 29 („Rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic poprzez określenie położenia punktów i **linii granicznych...**”) i art. 31 („W razie sporu co do przebiegu **linii granicznych...**”) *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* w związku z postępowaniem rozgraniczeniowym i oznacza przebieg granicy określony w tym postępowaniu. Zatem próba nadawania temu pojęciu znaczenia obiegowego, kojarzącego z linią graniczną jakikolwiek przebieg granic, nie powinna już mieć miejsca, gdyż w języku prawnym (i to w konkretnej ustawie regulującej za-

równo sprawy ewidencji gruntów, jak i rozgraniczenia nieruchomości) jednoznaczny sens został już temu pojęciu nadany.

Jak już wspomniałem, największym mankamentem projektu nowego przepisu ewidencyjnego jest, oprócz tego, co uregulowano w nim ze szkodą dla więzi z księgami wieczystymi, to, co z niego pochopnie wyrzucono. A wyrzucono, oprócz ustalenia § 2 ust. 1 o „zapewnieniu ochrony interesów majątkowych stron obrotu nieruchomościami”, także § 2 ust. 2 „Ewidencja obejmuje dane dotyczące praw przedmiotowych i podmiotowych. W opisie przedmiotów wykorzystuje się dane gromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Informacje praw podmiotowych wynikają z danych ujawnionych w księgach wieczystych i innych dokumentach”. Eliminując ust. 2 § 2, wyrzucono fundament całej konstrukcji przepisu, sprzęgający kataster z księgami wieczystymi. Od tego miejsca dalsze używanie słowa „kataster” nie miałoby już sensu. W nowym rozumieniu to już tylko jakaś ewidencja.

Konsekwentnie też wyeliminowano § 3 ust. 2 mówiący, że „Ewidencja stanowi podstawę krajowego systemu informacji o terenie”. Prawda, w nowym ujęciu nie stanowi już podstawy SIT; jest tylko jednym z elementów przydatnych (lub nie) do założenia krajowego SIT.

Jeśli intencją autorów było zburzenie oryginalnego, polskiego modelu SIT, opartego na jedynej tego typu w Europie, nowoczesnej infrastrukturze informacji geograficznej, to cel ten osiągnęli. Jeśli wyszło tak z nadgorliwości, to należy im współczuć. Co innego bowiem oznacza sformułowanie art. 5 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, że „Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków (obok innych)... stanowią podstawę do założenia krajowego SIT”, a co innego sformułowanie § 3 ust. 2 rozporządzenia z 1996 r., iż „Ewidencja stanowi podstawę krajowego SIT”.

Jakaś tam ewidencja może być jedną z podstaw do założenia systemu informacji o terenie. Ewidencja skojarzona z księgami wieczystymi była istniejącą, funkcjonującą podstawą systemu, który w siedem lat po wydaniu ustawy już był znacznie zaawansowany. Autorzy projektu byli uprzejmi to zlikwidować, gdyż prawdopodobnie uważają, że GIS-y należy tworzyć na indywidualne zamówienie, każdorazowo od nowa.

Takich twórców osobiście nie odważyłbym się osłonić rękojmią wiary publicznej. Obserwuję na co dzień przeróżne GIS-y tworzone za niewyobrażalne pieniądze, w które zostały wpuszczone władze samo-

rządowe, a które nie mają szans na bieżącą aktualizację i uwzględnienie stanu prawnego, gdyż wykonano je z pominięciem systemu katastralno-wieczystoksięgowego.

Wyliminowano, ku memu ogromnemu zdumieniu, § 4 ust. 3 pkt 3 mówiący, iż w ewidencji można wykazywać działki graniczące z sobą, nawet gdy stanowią przedmiot tych samych praw, jeżeli „ich wydzielenie jest celowe ze względu na stan faktyczny”. Jest to poniekąd konsekwencja prawnego znaczenia linii granicznej, czyli żadnych tam działek bez rozgraniczenia lub podziału, ale co zrobimy z milionami działek zajętych pod pasy drogowe, bez jakiegokolwiek regulacji prawnej?

Wyeliminowano zasadnie § 7 ust. 1 mówiący, iż: „Ewidencja stanowi jeden spójny system informacyjny”. I słusznie, gdyż w nowym ujęciu spójność została mocno nadwątlona.

Wyeliminowano cały cytowany już § 9 o rejestracji w ewidencji stanów prawnych, zarówno w odniesieniu do podmiotu, jak i przedmiotu, oraz o mocy dowodowej dokumentów ewidencyjnych.

Wyeliminowano wreszcie § 38 ust. 2 zawierający fundamentalne stwierdzenie o sposobie traktowania granic ustalonych na podstawie zgodnego oświadczenia stron. Jak widać, wybór skreśleń był ukierunkowany jednoznacznie na zerwanie więzi z księgami wieczystymi i ten cel został osiągnięty.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, trudno jest mi pogodzić się z w sumie dość pozytywną oceną projektu rozporządzenia dokonaną przez szanownych kolegów dyskutantów.

W mojej ocenie poczynione w rozporządzeniu ustępstwa to dobowolne odsunięcie się na margines życia społeczno-gospodarczego, to Waterloo polskiej geodezji. Jeśli główny geodeta kraju, którego bardzo cenię i któremu życzę jak najlepiej, nie chce być sukcesorem sławy francuskiego dowódcy, to najlepiej byłoby w rozporządzeniu, które od 1 lipca br. przestało obowiązywać, wprowadzić zmiany kompetencji wynikające z reformy administracyjnej, a ze zmianami merytorycznymi poczekać do przywrócenia nazwy katastru.

W artykule wykorzystałem fragmenty swojego referatu przygotowanego na konferencję katastralną w Kaliszu.

*/ Kol. W. Radzio trzykrotnie w dyskusji przyznał się do autorstwa rozporządzenia. Był też współautorem rozporządzenia z 1996 r. i akceptował wtedy wszystkie jego ustalenia albo ich nie rozumiejąc, albo działając w złej

wierze. Trudno inaczej wytłumaczyć opisane wyżej spustoszenia prawne dokonane w tekście uzgodnionym poprzednio na Komisji Prawnej URM i szereg lapsusów popełnionych w dyskusji:

- mimo prób pozostałych dyskutantów, autor nie dał się przekonać, iż ewidencję gruntów będzie się prawie wyłącznie modernizować; zakładanie jest przypadkiem szczególnym przewidzianym poprzednio w sporadycznych przypadkach dla ewidencji gruntów, a głównie dla ewidencji budynków,

- paraliżujący jest fragment wypowiedzi o próbach nadania osobie jeszcze jednego identyfikatora; tak na dobrą sprawę, to i NIP był niepotrzebny, gdyż PESEL plus REGON w pełni wyczerpywały potrzeby identyfikacyjne,

- absolutną niemożliwością okazało się przekonanie kolegi Witolda, iż podmiot, podobnie jak to jest w życiu, to nie

tylko osoba, ale i charakter (w katastrze – posiadania z uwzględnieniem proporcji),

- autor nie reagował na skierowane do niego aluzje, ataką była wypowiedź kol. Zaremby odnośnie zał. nr 12 z poprzedniego rozporządzenia autorstwa właśnie Witolda Radzio,

- autor kluczył z wyjaśnieniami na temat ewidencji lokali, zamiast powiedzieć wprost, że wbrew delegacji ustawowej problemu w rozporządzeniu nie rozwiązano, gdyż ewidencję lokali z ustawy o własności lokali, można było i rozwiązano w poprzednim rozporządzeniu, natomiast nowelizacja *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* nakazała zaevidencjonować wszystkie lokale, co by się obecnie w związku z powszechnym uwłaszczeniem bardzo przydało,

- autor demonstruje niepokojące przekonanie o własnej nieomyślności, stwierdzając, iż ze względu na powstałą lukę

prawną, nie ma czasu na jakieś pilotaże, jakkolwiek był świadkiem wielu korekt poprzedniego rozporządzenia, które trzeba było wprowadzać w wyniku pilotażu,

- autor zdystansował się wobec kol. Miksy, wskazując inne forum, na którym miałby się jakoby bronić; też miałem zastrzeżenia do rozwiązań informatycznych, ale nie uważam, aby kol. Miksa musiał się bronić, gdyż zrobił rzetelną robotę informatyczną i standaryzacyjną, niestety, w dostosowaniu do danych mu złych założeń; a za użycie bardziej zrozumiałego języka i miejsce zamieszczenia załącznika odpowiadają autorzy przepisu,

- autor nigdy nie był fanem informatyki, a odchodząc z geodezji stracił kontakt z rewolucją informatyczną, jaka aktualnie w tej branży ma miejsce. Broniąc zapisów projektu o tym, co ma być w ewidencji za lat 15, cofnął się oco najmniej tyleż.

Nie ma monopolu na nieomyślność

WITOLD RADZIO

Po zapoznaniu się z polemicznym tekstem Edwarda Mechy, zatytułowanym „Waterloo polskiej geodezji” pragnę odnieść się do przedstawionych w nim merytorycznych zarzutów dotyczących projektu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Na wstępie zaznaczam, że wypowiadam się, podobnie jak w trakcie dyskusji redakcyjnej, wyłącznie we własnym imieniu, jako jeden ze współautorów tego projektu. Nie posiadam ambicji ani upoważnień do występowania w roli „głównego autora i negocjatora rozporządzenia w uzgodnieniach międzyresortowych”.

Projekt rozporządzenia w obecnym kształcie i brzmieniu jest wynikiem nie tylko pracy zespołu autorskiego pod kierunkiem prof. Wojciecha Wilkowskiego, ale również szerokiej dyskusji środowiskowej, opracowań recenzentów, a także uwag i propozycji zgłoszonych przez głównego geodetę kraju oraz komórek organizacyjnych MSWiA. W wyniku uzgodnień międzyresortowych ulegnie on zapewne dalszym modyfikacjom. Nie znaczy to, że dystansuję się od jego treści.

Jak już podkreślałem w dyskusji redakcyjnej, struktura i treść tego aktu prawnego uwarunkowana jest przede wszystkim brzmieniem upoważnienia ustawowego zawartego

w art. 26 w ust. 2 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*. Przepisy § 2 ust. 1 i 2, § 9 ust. 1 i 2, § 38 ust. 2 rozporządzenia z 1996 r., wymieniane przez mojego Szanownego Polemistę, zostały pominięte w projekcie, przede wszystkim dlatego, że ich treść wykracza poza to upoważnienie. Ponadto zdecydowany sprzeciw w stosunku do ich brzmienia i treści wniosło Ministerstwo Sprawiedliwości w marcu 1999 r. w ramach uzgodnień międzyresortowych, którym poddany był inny projekt rozporządzenia zawierający te przepisy.

Wrażam pogląd, że pominięcie wymienionych przepisów nie wywoła żadnych negatywnych skutków w funkcjonowaniu ewidencji gruntów i budynków. Miały one bowiem wyłącznie charakter ideowy; nie pełniły funkcji regulacyjnych.

Trudno zgodzić się z wywodem Edwarda Mechy, że § 3 ust. 2 rozporządzenia z 1996 r. niósł zupełnie inną treść niż art. 5 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*. Według mojej oceny zamieszczenie w projekcie rozporządzenia treści ww. § 3 ust. 2 naruszałyby przepisy określające zasady techniki prawodawczej. Ponadto pragnę zwrócić uwagę, że oba wymienione przepisy odnoszą się do zasad zakładania i prowadzenia SIT; nie mają one żadnego związku z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 26 ust. 2.

Podnoszony w artykule problem części nieruchomości zajętych nieformalnie pod drogi nie wymaga obecnie specjalnych regulacji prawnych. Na podstawie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) stały się one z mocy prawa własnością skarbu państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

Omawiany projekt rozporządzenia tworzony jest w zupełnie innych uwarunkowaniach, niż te, jakie istniały w 1996 r. Z dniem 30 września 1999 r. straciły swoją moc wszystkie przepisy wykonawcze dotyczące ewidencji gruntów i budynków. Przepisy *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* w bardzo ograniczonym zakresie regulują tę problematykę. Wydanie rozporządzenia jest więc sprawą niezwykle pilną. Klęską polskiej geodezji byłoby utrzymanie tej luki prawnej. Odrzucenie przez mnie propozycji pilotażu nie wynika więc z imputowanej mi pychy. Zupełnie nieuzasadnione są sugestie autora artykułu o rzekomym zaprzepaszczeniu dotychczasowego dorobku w zakresie przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w nowoczesny kataster nieruchomości. Projekt nawiązuje w zasadniczej warstwie merytorycznej do przepisów rozporządzenia z 1996 r. Modyfikuje tylko te regulacje prawne, które są niezgodne z obowiązującym systemem prawnym lub nie wytrzymały próby czasu. Nikt nie ma monopolu na nieomyślność. Materia prawna rozporządzenia jest niezwykle obszerna i skomplikowana. Z tego względu szczególnie dokładnie analizowane były wszelkie uwagi i propozycje, w tym także zgłaszane przez mojego Polemistę. Korzystając z okazji, pragnę podziękować wszystkim, którzy zaangażowali się w proces tworzenia tego aktu prawnego. ■