



Stanisław Zaremba, prezes Zarządu PGK EGIB Sp. z o.o. w Lublinie, współautor rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 17 grudnia 1996 r., recenzent dyskusowanego projektu rozporządzenia



Zenon Marzec, współwłaściciel Agencji Geodezyjno-Prawnej GRUNT w Warszawie, autor i współautor książek, instrukcji, przepisów i publikacji z zakresu geodezji, recenzent dyskusowanego projektu rozporządzenia



prof. Karol Szeliga, posiada kilkunastoletnią praktykę inżynierską w geodezji, głównie w zakładaniu ewidencji gruntów Warszawy; zajmuje się pracą naukową na Wydziale Geodezji i Kartografii PW oraz w IGIK, m.in. w zakresie SIP

Idziemy w stronę informa

Projekt rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, stanowiącego podstawę GIS, jest na etapie opiniowania w resortach. Możliwe są jeszcze jego korekty. Do redakcyjnej dyskusji na temat konieczności wprowadzenia ewentualnych poprawek Zbigniew Leszczycki zaprosił jednego ze współautorów projektu oraz fachowców na co dzień mających do czynienia z ewidencją. Rozmowa koncentrowała się na zagadnieniach, które w dotychczasowej polemice wzbudzały najwięcej kontrowersji.

ZBIGNIEW LESZCZEWICZ: Zaczniemy od początku, czyli od nazwy. Dlaczego rozporządzenie „o ewidencji gruntów i budynków”, a nie „o katastrze nieruchomości”?

ZENON MARZEC: Ponieważ w ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne (PgiK)* nie wprowadzono pojęcia katastru nieruchomości, to i w rozporządzeniu nikt nie miał takiego prawa.

WŁODZIMIERZ KUNACH: Pewnym usprawiedliwieniem tej sytuacji jest fakt, że zmiany w ustawie *PgiK* spowodowane reformą administracji publicznej z 1998 r. z założenia nie mogły dotyczyć spraw merytorycznych.

STANISŁAW ZAREMBA: Ale dodano przedmiot ewidencji – lokal, zatem można było również zmienić nazwę. Byłoby to spójne z ustawą o gospodarce nieruchomościami, w której wprowadzono i zdefiniowano wstępnie katastru nieruchomości. Jest to zaniedbanie autorów korekty do ustawy *PgiK*, którzy z jakichś powodów nie zastąpili ewidencji gruntów i budynków katastru nieruchomości.

W.K.: Partykularyzm resortów jest przyczyną tego, że nie nazywamy rzeczy po imieniu, bo przecież ewidencja gruntów i bu-

dynków w połączeniu z księgami wieczystymi to jest katastr. W relacjach z Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Sprawiedliwości zawsze byliśmy Kopciuszkiem. Zabrakło nam też dobrej polityki informacyjnej w społeczeństwie. Rok temu wybuchła obrzydliwa kampania prasowa na temat podatku katastralnego, inspirowana przez tych, którym na ręce jest dotychczasowy stan. Na tle innych krajów to, co dzieje się u nas, wygląda na dziwną bezwładność. Proszę zauważyć, że Czesi opracowali przepisy katastralne w półtora roku, a wdrowili – w pół roku.

KAROL SZELIGA: Nazwa „ewidencja” wzięła się stąd, że katastr kojarzył się z kapitalistycznym pojęciem własności nieruchomości. Na całym świecie – poza Polską – funkcjonuje nazwa „katastr”. Nawet w byłym ZSRR stosowano nazwę „ziemielnyj kadastr”. W Polsce obecnemu przechodzeniu do nazwy „katastr” towarzyszy nadawanie tej instytucji różnych atrybutów (ozdobników), np. „fiskalny”, „wielozadaniowy” itp. Jest to – moim zdaniem – niecelowe, gdyż są to cechy wynikające z jego istoty. Wprowadzanie tych różnych „kategorii” katastru prowadzi jedynie do nieporozumień, powoduje pewną mętność wokół tej instytucji („mętność” to określenie



Stanisław Wudarski, główny specjalista w służbie geodezyjnej starostwa powiatu warszawskiego, współtwórca systemu „Kataster”, który eksperymentalnie działa na warszawskiej Pradze-Południe



Witold Radzio, naczelnik Wydziału IV Departamentu Nadzoru i Kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, współautor dyskutowanego projektu rozporządzenia



Włodzimierz Kunach, dyrektor Wydziału Katastru i Informacji Przestrzennej Urzędu Gminy Warszawa-Centrum, członek zespołu ds. opracowania rządowego programu rozwoju systemu katastralnego z ramienia Unii Metropolii Polskich

tyki, rezygnujemy z Cepelii

zapożyczone z prakseologii). Nie wykluczam, iż może to być mętność zamierzona. A w ogóle, jeśli z problemem katastru uporano się w XIX w. za pomocą liczydeł, to czy bezsilność w tej kwestii dziś – u progu XXI w., w erze komputerów – można tłumaczyć inaczej niż celowym działaniem, np. zmierzającym do utrzymania chaosu w stanie prawnym nieruchomości?

Z.L.: Proszę o ustosunkowanie się do kilku podstawowych pojęć, które zwykle wywołują kontrowersje, jak np. działka. Przypominam, że w myśl projektu jest to ciągiel obszar gruntu położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych.

S.Z.: Przyznam, że byłem przyzwyczajony do stosunkowo prostej definicji działki z poprzedniego rozporządzenia. Dla zachowania kompatybilności z księgami wieczystymi obszar działki nie może być skonfigurowany inaczej niż według stanu prawnego. Dlatego przychylam się do opinii, że definicja jest poprawna.

Z.M.: Definicja działki nie jest zła, ale musimy sobie zdawać sprawę ze skutków jej przyjęcia. Na przykład na niektórych obiektach w Warszawie kilkakrotnie zwiększy się liczba działek. W uzasadnieniu do rozporządzenia brak jest wyliczeń, jakie skutki finansowe rodzi przyjęcie takiej definicji.

WITOLD RADZIO: Przepisy zawarte w *Pgik* dotyczące zakresu informacji zamieszczanych w ewidencji gruntów i budynków, w tym ustalające obowiązek uwidaczniania w tej ewidencji właścicieli nieruchomości, wymuszają taką definicję działki. Właściciel musi być przyporządkowany do obiektu.

Z.M.: Można to różnie rozwiązać. Nie wszystkie dane dla ksiąg wieczystych, naliczania podatków itd. muszą być w ewidencji, gdyż tego nie da się zrealizować.

S.Z.: Ale funkcja prawna musi być zrealizowana. Zgodnie z opinią prof. Jerzego Gaździckiego wyrażoną w książce „Systemy katastralne” kataster jest zbudowany na dwóch filarach: na funkcji prawnej i na funkcji fiskalnej.

K.S.: Jeśli na poziomie ustawy jest rozstrzygnięcie, że np. ewidencja gruntów i budynków stanowi podstawę oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych, to z tego już wynika definicja działki. Rolą przepisów wykonawczych jest realizowanie tego zadania. Natomiast zmiana definicji działki w przepisach wykonawczych budzi pewne wątpliwości, ponieważ ma także poważne konsekwencje finansowe. I pytanie do autora: jaka jest relacja między działką według definicji dotychczasowej a działką według definicji zaproponowanej w rozporządzeniu?

W.R.: Jeżeli przez definicję dotychczasową rozumie Pan tę zawartą w zarządzeniu ministrów rolnictwa oraz gospodarki komunalnej z 1969 r., to różnica jest taka, że nowa definicja nawiązuje do własności nieruchomości, tamta natomiast kwestie te pomijała. Poprzednio działką był obszar otoczony gruntami stanowiącymi odrębny przedmiot władania; siłą rzeczy w skład gruntów stanowiących działkę ewidencyjną mogło wchodzić wiele nieruchomości oraz części różnych nieruchomości. Definicja z 1969 r. uwzględniała tylko władającego i fiskalne cele ewidencji. Rozporządzenie z 1996 r. to zmieniło. Przyjęta w nim definicja działki stworzyła warunki do tego, aby ewidencja pełniła również funkcję katastru prawnego. Obecny projekt rozporządzenia kontynuuje tę myśl.

S.Z.: Projekt korzysta z definicji rozporządzenia z 1996 r., tylko je uszczegóławia, dopisując dwa elementy – że „w ramach obrębu” i wyjaśnienie dotyczące granic.

STANISŁAW WUDARSKI: Definicja działki jest dobra, ale w Warszawie pojawia się problem zwiększenia liczby działek w stosunku do istniejących w obecnej ewidencji, a zatem można się spodziewać ogromnych kosztów wprowadzenia rozporządzenia.

Nie będzie pieniędzy! Można by za to dołożyć do istniejącej ewidencji warstwę informacji o nieruchomościach hipotecznych i zastosować ją w odpowiednim momencie, korzystając z § 76 rozporządzenia, który w punkcie 1 mówi, że działania modernizacyjne „wykonuje się w sposób ciągły w ramach bieżącej aktualizacji operatu ewidencji na zasadach w trybie określonym przepisami §§ 63-68”. Gdybyśmy wtedy, gdy występuje konkretna sprawa (np. podziału działki, założenia księgi wieczystej, scalenia), zastosowali definicję zawartą w tym rozporządzeniu i dla tego konkretnego przypadku (a nie dla jakiegoś dużego obszaru) utworzyli nowe działki ewidencyjne (dawniej w Warszawie nazywane rozliczeniowymi) niezbędne do wykonania ww. zadania, to można byłoby stopniowo za pieniądze zainteresowanych zmodernizować ewidencję i po pewnym czasie doprowadzić ją do postaci zgodnej z rozporządzeniem. W Warszawie byłoby to jakieś wyjście. Mam tylko wątpliwości, czy dobrze odczytuję rozporządzenie i czy w ramach modernizacji ewidencji można by tak postąpić.

W.R.: Tak właśnie powinno być. Podczas konferencji w Zegrzu zwrócono nam uwagę na szczególne przypadki definicji działki i powiązania danych ewidencji z danymi zawartymi w księgach wieczystych. Zarówno dla nas, autorów, jak i dla GUGiK wskazywanie niedociągnięć jest bardzo cenne, bo pozwoli nam je w porę usunąć. To jest bardzo trudna materia, która wymaga dyskusji.

W.K.: Jeśli wejdzie w życie zmiana ustawy o księgach wieczystych i hipotece, wprowadzająca obowiązek hipotekowania gruntów (każdy kawałek ziemi będzie miał księgę wieczystą), to ta definicja działki się obroni.

W.R.: Oczywiście, bo nowa, zmodernizowana ewidencja pozwoli zakładać księgi wieczyste bezpośrednio na podstawie wydawanych z niej wypisów i wyrysów.

S.Z.: Duży plus dla autorów, jeśli idzie o procedury ustalenia granic obrębu i działki, bowiem poprzednie rozporządzenie, w tym załącznik 12, rodziło poważne skutki ekonomiczne.

Z.L.: Są również zmiany w definicji użytków gruntowych.

W.R.: Aby nie generować kosztów, zrezygnowano w rozporządzeniu z uwidaczniania w ewidencji gruntów i budynków terenów, które są użytkami rolnymi, ale przeznaczonymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy. Pojęcie zurbanizowanych terenów nie zabudowanych zostało ograniczone tylko do takich gruntów, które wcześniej wyłączone o z produkcji rolnej. Druga istotna zmiana to wyłączenie terenów zagrodowych z grupy terenów zabudowanych i zurbanizowanych, a włączenie ich do grupy użytków rolnych. Zmiana dotyczy też użytków ekologicznych – poprzednio były one odrębną grupą, obecnie zrezygnowaliśmy z tego, gdyż mogą być one tworzone w wyniku działań prawnych na różnych użytkach gruntowych.

S.W.: Odczuwam pewien niepokój, ponieważ w 1996 r. słyszałem, że użytki i grupy rejestrowe zostały uzgodnione z GUS-em, a także z Unią Europejską. Tymczasem znów są zmiany, być może sensowne, ale bardzo kosztowne. Nasuwa się więc pytanie: czy to jest ostatnia wersja i kto na to da pieniądze?

Z.M.: Grup, podgrup rejestrowych i użytków gruntowych jest kilkadziesiąt. Co nowy przepis, to radykalna zmiana. Jest to działanie niedobre. Czy aż tyle danych powinniśmy zbierać do ewidencji?

Może lepiej byłoby zbierać główne dane, a jeśli ktoś chce stworzyć sobie np. bazę Agencji Mienia Wojskowego, to niech robi to na własną rękę. Musimy mieć świadomość, że ewidencję nie tylko trzeba założyć, ale i utrzymywać w aktualności.

W.R.: W tej chwili istnieje konieczność uwidoczniania użytków gruntowych w ewidencji, ponieważ system fiskalny jest oparty na klasyfikacji gruntów, a użytki są jej częścią. Nie da się ich pominąć również z punktu widzenia statystyki publicznej. I te dwie funkcje trzeba spełnić, żeby można mówić o ewidencji zgodnej z ustawą.

S.W.: Wątpię czy statystyka skorzysta z ewidencji. Bo jeżeli za każdym razem będą zupełnie inne użytki i grupy rejestrowe, to jak to porównywać?

W.R.: Jeżeli chodzi o użytki gruntowe, to pragnę zwrócić uwagę, że Klasyfikacja Środków Trwałych, która została wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r., przyjęła taką samą systematykę, jak rozporządzenie w sprawie ewidencji z 1996 r. Klasyfikacja ta wprowadziła natomiast inny podział, jeśli chodzi o budynki i lokale. Z tego względu niezbędna jest w tym zakresie korekta projektu. Natomiast jeżeli chodzi o skutki dokonywanych zmian, to uważam, że jeżeli się popełniło błąd, to lepiej go jak najszybciej naprawić niż w nim tkwić. W poprzednim rozporządzeniu popełniliśmy błąd...

S.Z.: Gdzie dokładnie?

W.R.: ...w zakresie włączenia użytków terenów zagrodowych wchodzących w skład gospodarstw rolnych do grupy terenów zurbanizowanych. One muszą być częścią składową użytków rolnych.

S.Z.: I dotychczas były, ponieważ § 27.6 rozporządzenia z 1996 r. o tym mówi, może tylko redakcja była nie najlepsza. Projekt to omawia bardziej czytelnie, a nie wprowadza na nowo.

W.R.: A jednak dostałem w tej sprawie wiele telefonów z wątpliwościami. Na szczęście ta zmiana nie powoduje istotnych skutków finansowych, bo oznaczenia tych użytków są takie same jak poprzednio.

S.Z.: Ależ oczywiście. Jednak w dalszym ciągu nie jestem przekonany o tym, że słuszne jest ograniczenie zapisu „użytek gruntowy ustanawiany ze względu na sposób zagospodarowania”. W poprzednim tekście było „...oraz funkcji terenu przewidzianej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”. Jako praktyk jestem przekonany, że dotychczasowy zapis mobilizował wykonawcę przynajmniej do tego, że by zapoznał się z planem. To dotyczy również przebiegu konturu, ale także i prawidłowego oznaczania. Czuję więc niedosyt, bo tamten zapis był pełniejszy, jeśli idzie o potrzeby informacyjne bazy.

Z.L.: Następną kwestią to ograniczenie atrybutów budynku i brak obligatoryjnego systemu rejestracji zmian. Rozporządzenie zakłada dobrowolność zgłaszania niektórych danych, np. powierzchni użytkowej.

W.R.: Ustawa *Pgik* przesądziła, że informacją dotyczącą lokalu jest m.in. powierzchnia użytkowa. Ustawa o własności lokali rozstrzyga z kolei, że z chwilą wyodrębnienia lokalu i przeniesienia jego własności następuje również przeniesienie ułamkowej

części własności gruntów związanych z budynkiem, z którego ten lokal został wyodrębniony, albo ułamkowej części prawa użytkownika wieczystego, jeżeli takie zostało na tej nieruchomości ustanowione. Do ustalenia tej ułamkowej części niezbędne są informacje dotyczące powierzchni użytkowej wyodrębnianego lokalu oraz łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku. Wprowadzenie tych informacji do ewidencji zapewni, że suma udziałów będzie zawsze wynosiła 1, bo teraz zdarza się, że jest ona bliska 2.

S.Z.: Ale to nie jest jedyny cel podawania tej powierzchni. Przecież podstawowy cel to jest wycena, a przede wszystkim powszechna taksacja. Bez tej danej nie wyobrażam sobie powszechnej taksacji.

W.R.: Jeżeli chodzi o fakultatywność powierzchni użytkowej lokalu, to wprowadzenie tych danych z urzędu nastęrczyłoby poważne trudności. Trzeba byłoby wejść do każdego budynku, do każdego lokalu i mierzyć. Tymczasem właściciel mógłby nas nie wpuścić, bo nie ma takiego przepisu, który wymuszałby udostępnienie wnętrza lokali i budynków do pomiarów. Nie można tworzyć przepisów niewykonalnych i dlatego jest ta fakultatywność.

S.Z.: Pytanie do autora: kto zgłasza zmianę w zakresie ewidencji budynków?

W.R.: Dla prowadzenia ewidencji budynków i lokali istotny jest sposób oznaczania nieruchomości budynkowych i lokalowych w aktach notarialnych. Z przepisów prawa wynika, że notariusz, sporządzając umowę w sprawie przeniesienia własności nieruchomości, ma obowiązek posługiwać się oznaczeniami zgodnymi z ewidencją gruntów i budynków. Chodzi tylko o to, aby ta zasada była powszechnie stosowana, w tym również w odniesieniu do budynków i lokali.

S.Z.: A w przypadku budowy domu jednorodzinnego? W którym momencie i przez kogo zgłaszana jest zmiana? W starostwach mają wątpliwości po lekturze tego projektu.

W.R.: W momencie złożenia przez właściciela zawiadomienia o zakończeniu budowy.

S.Z.: Gdzie to jest napisane?

W.R.: To wynika z *Prawa budowlanego*, które na organ nadzoru budowlanego nakłada obowiązek prowadzenia ujednoczonej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Wraz z zawiadomieniem o zakończeniu budowy inwestor ma obowiązek przedstawić temu organowi wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, która oprócz danych kartograficznych o usytuowaniu tego wybudowanego obiektu powinna również zawierać niezbędne dane dotyczące ewidencji gruntów i budynków.

S.Z.: Ale projekt w tym miejscu nie powołuje się na *Prawo budowlane*.

W.R.: Jak to nie? Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych jest ewidencją publiczną, bo jest prowadzona na podstawie *Prawa budowlanego*, a w projekcie mówi się, że podstawą zmian są między innymi dane zawarte w ewidencjach publicznych.

Z.M.: Prawa i obowiązki obywateli można określać tylko w ustawach. W rozporządzeniu nie wolno ustalać dodatkowych obowiązków zgłaszania zmian. Ustawa *Pgik* (§ 22.2) stanowi, że wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków należy zgłosić. I moim zdaniem to wystarczy.

W.K.: W § 11 pkt 2 projektu jest napisane, że w przypadku, gdy właściciele nie są znani, w ewidencji wykazuje się dane osób i jednostek organizacyjnych, które tymi nieruchomościami władają, a także użytkowników gruntów. Zatem i władających, i użytkowników?

W.R.: § 11 rozstrzyga, że jeśli właściciel nie jest znany, wykazuje my władającego i to zamyka listę osób, które mogą być dopisane do tego gruntu, bo władający nie może tworzyć innych praw do nieruchomości. Natomiast jeśli mamy do czynienia z właścicielem (a szczególnym właścicielem jest skarb państwa i jednostki samorządu terytorialnego), to na skutek różnych działań prawnych, dokonywanych przez właściciela lub uprawniony organ, pojawiają się inni władający i użytkownicy w rozumieniu kc. W § 12 występuje też pojęcie dzierżawców i najemców; po przeprowadzonych konsultacjach jest wola, by ograniczyć obowiązki ewidencji w tym zakresie tylko do tych dzierżawców, których trzeba uwidoczniać na mocy ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

S.Z.: Jeśli już dotknęliśmy podmiotu, to w treści §§ 11 i 12 należałoby wprowadzić to pojęcie wraz z jego definicją, skoro jest używane w dalszym tekście rozporządzenia.

S.W.: Ale dobrze, że nie ma już listy władających czy właścicieli.

Z.L.: Następna kwestia: obiekt w ewidencji gruntów – osoba. Co z identyfikatorem osoby?

W.R.: Przy rozpatrywaniu uwag wniesionych w ramach uzgodnienia międzyresortowego będę optował za tym, żeby uwzględnić ten wniosek i nadać osobie identyfikator zapewniający jednoznaczność identyfikacji.

Z.L.: Czyli powrót do pozycji rejestrowej?

W.R.: Nie, bo pozycja rejestrowa odnosiła się do tzw. podmiotu. Nie chcemy już do tego wracać, zostawiamy ten problem autorom systemów, programów. Natomiast chcemy nadać identyfikator osobie; czasami będzie ona podmiotem, a czasami nie. Przy okazji chciałbym poinformować, że w MSWiA tworzony jest zespół, który ma dokonać analizy funkcjonowania PESEL-a. Zabiegam o to, żeby nawiązać z tym zespołem współpracę i próbować prze-forsować pewne sprawy, istotne dla ewidencji gruntów. Byłoby bardzo dobrze, gdybyśmy mogli z PESEL-a bezpośrednio korzystać i zasilać ewidencję gruntów.

Z.L.: Czy standard sposobu kodowania i gromadzenia informacji, nie negując potrzeby istnienia standardu, powinien znaleźć się w rozporządzeniu?

W.R.: Przepisy powszechnie obowiązującego prawa mogą mieć tylko formę ustawy lub rozporządzenia. Uchwała Rady Ministrów określająca zasady techniki legislacyjnej dopuszcza, żeby załączniki do rozporządzeń określały standardy techniczne, zawierały wzory, formularze itd. Nie ma innej formy, bo np. pojęcie „instrukcji” w sensie prawnym nie istnieje. Czyli gdyby standard SWDE

nie został zamieszczony w tym projekcie, musiałby się znaleźć w innym rozporządzeniu dotyczącym standardów technicznych w geodezji i kartografii, również będącym obecnie przedmiotem opracowania. Ze względu na czas i na wagę standardu SWDE nie chcemy go odkładać i włączyć do drugiego pakietu.

S.Z.: Jednak mamy następujące obawy: po pierwsze, przedstawiona propozycja standardu wymiany danych jest w swej treści oparta na rozwiązaniach zupełnie oderwanych od modeli bazodanowych. Myślę, że pierwszy projekt systemu informatycznego realizowanego na podstawie proponowanych przepisów może przynieść od razu serię uwag. Choćby pozornie błahy problem niespójności pojęć stosowanych w załączniku 5 z tekstem rozporządzenia.

W.R.: Jest spójność, tyle tylko, że w załączniku nr 5 do rozporządzenia ze względów technicznych używa się skrótów legislacyjnych; np. osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne dla potrzeb tego załącznika otrzymały wspólną nazwę „osoby”. Tekst załącznika zawiera informację o zastosowaniu takiego skrótu.

S.Z.: No właśnie, brak spójności. Myślę, że powodem jest niepełna wiedza autora załącznika nr 5 w sprawach ewidencji. Jeśli przeczytamy dokładnie jego wypowiedzi, to nasuwa się wiele wątpliwości dotyczących np. nowoczesności rozwiązania. O tym też trzeba byłoby spokojnie w środowisku ludzi kompetentnych porozmawiać.

W.K.: Dla mnie niejasny jest schemat relacji między obiektami w ewidencji: podmiotem (osoba, instytucja itp.), przedmiotem (jednostka ewidencyjna, obręb, działka) i jednostką rejestrową, która również jest obiektem. Czyli obiekt i obiekt plus prawo tworzą trzeci obiekt. Dla mnie pojęciowo jest to nie do przyjęcia, bo tego się nie da rozdzielić.

S.Z.: Jednostka rejestrowa może umownie być encją w realizowanym modelu bazy danych, ale tak naprawdę jest elementem pochodnym od podmiotu i przedmiotu ewidencji. Jest to niewątpliwie potknięcie.

W.R.: Nie będę wypowiadał się na ten temat. To mógłby być przedmiot odrębnej dyskusji z udziałem Pana Miksy, żeby mógł bronić swego stanowiska. Moim zdaniem pewne „niespójności” to raczej są skróty legislacyjne...

S.Z.: To nie jest normalny załącznik, tylko precyzyjny zapis bazodanowy. Proszę pamiętać o tym, że to jest postać transferu i precyzja definiowania jest tu niezbędna. Dlatego w recenzji zaproponowałem: wyprowadźcie załącznik z tego rozporządzenia, nie blokując ścieżki legislacyjnej, bo obecnie nie mamy aktualnego przepisu o ewidencji. Trzeba dopracować ten załącznik i ułożyć go w G-5. Jestem przekonany, że w przeciwnym wypadku pierwsza modyfikacja rozporządzenia dotyczyć będzie załącznika 5. Rozporządzenie jest bardzo potrzebne, ale nie może być przyjęte pochopnie.

W.K.: Załącznik w obecnej formie sprawi, że nawet jeśli system lokalny będzie dopracowany, to przy próbie przekazania danych na wyższy szczebel mogą być kłopoty. Trzeba będzie to ręcznie wklepać, a przepływ danych powinien być automatyczny.

K.S.: To jest odrębny problem w stosunku do katastru. GUGiK wreszcie dostrzegł wagę tego problemu, między innymi przez pryzmat pewnych zobowiązań wynikających z dostosowania norm

polskich do unijnych. W IGiK funkcjonuje zespół zajmujący się normami w zakresie geodezji. Jesteśmy na etapie definiowania pojęć. Idzie to wszystko z oporami, ale w efekcie pozwoli na swobodny przepływ danych w systemach informacji przestrzennej. W tym przypadku rozporządzenie nie jest – jak sądzę – właściwym miejscem na regulowanie kwestii standardów.

Z.M.: Usunięcie ten załącznik, który jest rzeczywiście standardem technicznym, a napiszcie, jak ma wyglądać dokument wejścia do systemu. Nie mogłem się doszukać w tym projekcie informacji, w jakiej formie wykonawca ma przygotować i dostarczyć zmiany do ewidencji gruntów. Powinny być ustalone jednoznaczne zasady tego przekazu danych, bo zaraz zaczną się kontrowersje między ośrodkiem, organem prowadzącym ewidencję gruntów a wykonawcą. Dotychczas funkcjonował „Wykaz zmian gruntowych” i może nie powinniśmy go zmieniać, lecz tylko dostosować do systemu.

W.R.: Ta kwestia będzie uregulowana w rozporządzeniu zatwierdzającym standardy techniczne obowiązujące w geodezji, które jest przedmiotem oddzielnego opracowania. To się nie mieści w delegacji ustawowej.

Z.L.: **Czy to, że podchodzimy do tak ważnego rozporządzenia po raz drugi w tak krótkim czasie, nie wymagałoby poprzeczenia go jakimś pilotażem?**

W.R.: Nie ma na to czasu, bo rozporządzenie potrzebne jest od zaraz, ze względu na lukę prawną – brakuje przepisów regulujących sprawy ewidencji gruntów i budynków.

S.Z.: Pytanie jest zasadne, bo wiele operatów zostało zmodernizowanych według przepisów '96. Teraz jest nowa koncepcja i przynajmniej zasada przejścia z tamtych baz do nowego zapisu powinna być określona.

W.R.: To jest właśnie modernizacja.

Z.M.: Skoro jesteśmy przy modernizacji, to chciałbym podkreślić, że konstrukcja tego rozporządzenia jest błędna i dlatego jest ono niezrozumiałe. Mamy ewidencję gruntów założoną dla 98% obszaru kraju. Tego faktu nie można zaniedbać przy opracowywaniu projektu przepisu o ewidencji. Nowy przepis powinien być receptą na przejście od istniejącej ewidencji do docelowej. Natomiast w przedstawionym projekcie najwięcej miejsca (dwadzieścia kilka stron) poświęcono zakładaniu ewidencji gruntów, a modernizacji tylko 2 strony. Moim zdaniem przeciętny geodeta nie potrafi tego przepisu zrealizować, bo nie jest on opracowany z myślą o odbiorcy. W czasie recenzowania projektu wielokrotnie podnosiłem temat, ale nie znalazło to odbicia w pracach zespołu autorskiego.

S.Z.: Całkowicie się zgadzam, zakładaniu nie powinno się poświęcać tyle miejsca. Autorzy mieli nadzieję, że czytelnicy zrozumieją, iż w procesie modernizacji należy powtórzyć czynności ujęte w rozdziale o zakładaniu.

K.S.: O jakim zakładaniu ewidencji dzisiaj mówimy? Usprawniając ewidencję, musimy zaprojektować proces, a nie stan.

W.R.: Jeżeli chodzi o zachwianie równowagi między zakładaniem ewidencji a modernizacją, to trzeba zwrócić uwagę na zapis delegacji ustawowej, który mówi, że minister określi m.in. zasa-

dy zakładania i prowadzenia ewidencji. Nie pada tam słowo modernizacja. Problem zakładania musiał być zatem w rozporządzeniu rozstrzygnięty.

S.Z.: Dlatego w poprzednim rozporządzeniu modernizacja była jednym z elementów prowadzenia.

W.R.: Teraz też tak jest, pojęcie modernizowania mieści się w pojęciu prowadzenia. Natomiast zakładanie to jest oddzielny rozdział, który określa i zasady postępowania administracyjnego, i zasady tworzenia bazy danych, a także zakres informacji zawartych w bazie danych. Siłą rzeczy modernizacja przeprowadzana w tym pierwszym okresie (nie zapominajmy, że jest to proces ciągły, który będzie kontynuowany i później, w zależności od potrzeb gospodarki, postępu technicznego i zmieniających się warunków) będzie obejmowała szereg czynności typowych dla zakładania.

S.Z.: No właśnie, projekt byłby czytelniejszy, gdyby te czynności opisać przy modernizacji, a zakładanie niechby się powołało na ten tekst. Tekst o modernizacji nie odwołuje się wprost do czynności zakładania.

Z.M.: Temat zakładania ewidencji można byłoby skwitować kilkoma zdaniem. Istotą sprawy powinno być przechodzenie od stanu dotychczasowego do pożądanego. Zapisywanie w rozporządzeniu, jak ma wyglądać ewidencja w 2015 r., jest niepotrzebne, bo modernizacja jest procesem ciągłym, nigdy się nie skończy i żadna data nie powinna tu być podawana, gdyż nie rodzi to żadnych skutków. Przy okazji pytanie do autora: czy ewidencję modernizujemy od razu w pełnym zakresie, czy możemy dzielić ją dowolnie na etapy?

W.R.: Oczywiście, że można to robić etapami.

Z.L.: Czy takie rozłożenie akcentów w rozporządzeniu jest konsekwencją innego sposobu myślenia autorów o ewidencji?

W.R.: Jestem absolutnie przekonany, że taki sposób redakcji rozporządzenia wymusza przede wszystkim delegacja ustawowa, określająca, co rozporządzenie musi zawierać. Nikt nie neguje ważności modernizacji, tyle tylko, że modernizować można ewidencję już założoną.

S.Z.: Ale delegacja nie narzuca proporcji.

W.R.: Przepis prawa nie może się powtarzać, musi wychodzić od ogółu do szczegółu. Zakres prac, będący przedmiotem zakładania ewidencji gruntów, w niektórych przypadkach jest też przedmiotem modernizacji. W kolejnych modernizacjach będą wykonywane tylko niektóre z tych prac. Gdybyśmy przy tworzeniu tego prawa zaczęli od modernizacji, to należałoby określić zasady tej modernizacji w zależności od stanu początkowego modernizowanej ewidencji. Nie sadzę, aby tak skonstruowany przepis był bardziej czytelny od projektu omawianego.

Z.L.: Co zatem wymusza proporcje w rozporządzeniu?

W.R.: Logika – najpierw zakłada się ewidencję, a następnie ją modernizuje.

Z.M.: Moim zdaniem nie założymy ani jednego nowego obrębu ewidencji gruntów, dlatego że nie będzie takiej potrzeby. Nawet

jeśli ewidencja jest zła, to i tak musimy do niej sięgnąć i ją zmodernizować. Przepis ma nam w tym pomagać, a nie służyć do założenia ewidencji dla obszaru 2% powierzchni kraju.

Z.L.: Proszę Panów o krótkie podsumowanie.

Z.M.: Rozporządzenie jest o niebo lepsze od poprzedniego, choć chciałoby się, by było jeszcze lepsze. Może zbyt ostro je tu wyszczególniamy.

S.Z.: Pochwaliliśmy przecież sposób przyjęcia granic.

W.K.: Traktujmy ten projekt jako kolejne przybliżenie do dobrego rozwiązania. Mam nadzieję, że jeśli wyjdzie ustawa katastralna, to niewiele będziemy musieli zmieniać w tym rozporządzeniu.

K.S.: Ponieważ instytucja ewidencji, tj. katastru, funkcjonuje (ze wszystkimi swoimi niedomaganiem), wszelka modernizacja powinna być ujmowana w kategoriach procesu przekształcania dzisiejszej instytucji do stanu pożądanego. Nieuwzględnianie tego procesu nie może dać efektów pozytywnych.

W.R.: Projekt rozporządzenia uwzględniła założenie, że modernizacja ewidencji gruntów i budynków jest procesem ciągłym, rozłożonym w czasie. Proces jest realizowany dwiema metodami – w wyniku bieżącego prowadzenia ewidencji i kompleksowej modernizacji. Terminy narzucone w rozporządzeniu wynikają z potrzeby określenia, w którym momencie organy prowadzące ewidencję będą w stanie wykonać zadanie ustawowe, tj. sporządzić zbiorcze zestawienia w zakresie gruntów, budynków i lokali, bo takie zadanie nakłada *Pgik*. Gdyby okazało się, że ta data została określona nieprecyzyjnie, może wyłonić się potrzeba jej zmiany w wyniku nowelizacji rozporządzenia.

Z.M.: Popieram wypowiedź prof. Szeligi, że konstrukcja rozporządzenia powinna być zmieniona w taki sposób, by opisywało ono zmiany, które mamy wprowadzić do istniejącej ewidencji. Wtedy od razu wyjdą wszystkie jego braki i mankamenty.

S.W.: Śledzę rozporządzenie od wielu lat i widzę, że ewoluuje ono w dobrym kierunku. Jestem już prawie zadowolony, chociaż mam zastrzeżenia, o których mówił kolega Marzec. Idziemy w stronę informatyki, a rezygnujemy z Cepelii.

S.Z.: To dobrze, że nie ma tu rewolucji. To, co było rozporządzeniem z 1996 r. zainicjowane, w formule funkcji celu zostało tu utrzymane. Poprzez definicję utrzymuje się ciągłość postanowień z tamtego przepisu. Natomiast dla mnie niepokojące są nie do końca przemyślane zmiany w systemie identyfikacji obiektów. Dotyczy to podmiotów oraz obiektów typu przedmiot – budynki. Jeśli będziemy takie zmiany czynili przy kolejnych modyfikacjach przepisu, to mogą być duże kłopoty w przepływie informacji. System identyfikacji musi być nsiewzruszalny. Przykłady Czech i Słowacji, gdzie ewidencja została skonstruowana w latach 70., pokazują, że system identyfikacji nie ulega zmianie z powodu rozwoju techniki. Technika musi się dostosować do reguł systematyki danych. Również istotna jest forma przepisu. Optowałbym za układem rozdziałów z rozporządzenia '96, byłoby to czytelniejsze dla użytkownika. Niedozwolone natomiast jest stosowanie różnych pojęć w obszarze tego samego przepisu i to musi być ujednoczone, nie tylko w ramach tego przepisu, ale również na styku z obowiązującym ustawodawstwem. ■