

Koledze Zygmunтови Szumskiemu – w odpowiedzi

# Rozporządzenie o ewidencji pomostem do katastru

STANISŁAW ZAREMBA

*Zachowaj mnie (Panie) od zgubnego nawyku mniemania, że muszę coś powiedzieć na każdy temat i przy każdej okazji. Odbierz mi chęć prostowania każdemu jego ścieżek.*

*(św. Tomasz z Akwinu)*

Zygmuncie! Kreślę kilka uwag na temat artykułu pt. „Prawny bubel i co z tego wynika, czyli rozporządzenie dwóch ministrów z 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków” [GEODETA 8/98 – przyp. red.], którego jesteś autorem. Na wstępie chciałbym Ci przypomnieć, że zadaniem rozporządzenia, jako wykonawczego dokumentu prawnego, jest jednoznaczne i w pełni wyczerpujące uregulowanie sposobu zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, zakresu danych objętych tą ewidencją, sposobu i terminów sporządzania zestawień zbiorczych oraz wydawnictw, jak również innych kwestii wynikających z ustaleń ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

## Dlaczego ewidencja, a nie kataster?

W początkowej fazie tworzenia rozporządzenia, na etapie założeń, uwzględniono zasadę, iż dokument ten powinien stanowić podstawę do przekształcenia dotychczasowej ewidencji gruntów w kataster nieruchomości o dwóch podstawowych funkcjach: prawnej i administracyjno-fiskalnej, z równoczesnym zapewnieniem dostarczania danych dla potrzeb innych użytkowników systemu, takich jak statystyka publiczna, służby zagospodarowania przestrzennego, nadzór budowlany czy ochrona środowiska. Jeśli kataster nieruchomości, to oczywiście system obejmujący dane przedmiotowe o gruntach, budynkach i lokalach. Niestety, jak sam zauważyłeś, cytowana powyżej ustawa nie stworzyła wystarczających podstaw do zmiany nazwy systemu z ewidencji gruntów i budynków na kataster oraz uniemożliwiła wprowadzenie trzeciego przedmiotu, tj. lokalu. Myślę, że niezbyt uważnie śledzisz bieżące zmiany w ustawodawstwie, bowiem świeżo zmieniony tekst ustawy (DzU 106, poz. 668) słowo „kataster” traktuje raczej w bardzo odległych w czasie, bliżej nieokreślonych kategoriach. W zamian za to proponowane rozwiązania ministra finansów (patrz materiały z VIII Konferencji PTIP z maja br.) zmierzają w kierunku budowy „katastru fiskalnego”, którego autorzy powiadają, iż dane ewidencji gruntów mogą (lecz nie muszą) być wykorzystywane dla jego utworzenia.

## Lokale usunięto po interwencji prawników

Jak widać, ciągnąc się w naszym środowisku stałe polemiki o tzw. rację, nie sprzyjają opracowaniu jednolitych zasad oraz utworzeniu polskiego katastru, stanowiącego bądź co bądź podstawowe źródło pracy, a więc i zarobkowania już 17-tysięcznej rzeszy geodetów uprawnionych. Proponowaną przez Cie-

bie zmianę do § 4.1 rozporządzenia – „Przedmiotami ewidencji są działki gruntu, budynki i lokale” – obecnie można by uwzględnić, bowiem nowa ustawa wprowadza istotną zmianę do art. 20 ust. 1 pkt 3 określającego zakres informacyjnej ewidencji gruntów i budynków, obejmując nim również lokale. Chcę Ci również przypomnieć, że w projekcie rozporządzenia przedstawionym do dyskusji międzyresortowej lokale będące przedmiotem odrębnej własności stanowiły przedmiot ewidencji. Usunięto je z tekstu po interwencji prawników z uzasadnieniem braku delegacji ustawowej. Po tym przypomnieniu zastanów się nad sensem Twojego zapisu: ... „Po pierwsze, to żaden argument, bo nowe prawo może to zmienić”..., skoro rozporządzenie wydane zostało na podstawie treści ustawy z roku 1996. Rozporządzenie jednak, pomimo wymaganych w procesie legislacji korekt, nie „zgubiło” podstawowych informacji o lokalu. Otóż w paragrafach 4,28 podaje się niezbędne dane, określające przedmiot, zaś dane o podmiocie władającym lokalem podawane są w zestawie kompletnych informacji dotyczących władania gruntem, przypisanym do lokalu (ustawa o własności lokali), a o tym zapomniałeś lub po prostu, z racji niezajmowania się tą problematyką, jesteś niewystarczająco poinformowany. Stąd przy nowej ustawie rozporządzenie po niewielkich zmianach powinno wprowadzić lokal jako kolejny przedmiot rejestracji danych. Nie zmieni to jednak faktu, że w dalszym ciągu nie będziemy mogli w ewidencji gruntów i budynków rejestrować wedle zasady powszechności li tylko nieruchomości, bowiem jeszcze wiele czasu upłynie do chwili, gdy wszystkie obszary w naszym kraju zostaną prawnie uregulowane. Na marginesie, bądź jednak bardziej konsekwentny w swoich wypowiedziach. Jak się ma chęć poszerzania treści rozporządzenia o tak liczne informacje o lokalach do Twojej wypowiedzi (Konferencja SIT, Łódź, 1995 r.), w której zabawiając się w proroka przepowiedziałeś, iż realizacja treści rozporządzenia trwać będzie 396 lat z kilkoma miesiącami?

## Poziom rozwiązań technicznych

Kolejnym poważnym problemem przez Ciebie poruszonym jest poziom rozwiązań technicznych, zaproponowanych w rozporządzeniu. Wydaje się, że nieco przesadziłeś. Bowiem jak już napisałem, rozporządzenie jest dokumentem prawnym, a zbyt szczegółowa prezentacja w nim rozwiązań technicznych zamykałaby drogę światłym umysłom informatyków (i nie tylko), czyniąc ten dokument szybko nieaktualnym. Niemniej jednak nie zwróciłeś uwagi na podstawowe zasady dopuszczalnych rozwiązań technicznych, to jest:

■ obowiązkowe zastosowanie technik informatycznych (komputerowych),

- zastosowanie technologii umożliwiających: zarządzanie relacyjnymi bazami danych, integrację zbiorów danych opisowych z danymi geometrycznymi (mapą numeryczną),
  - obowiązkowe zastosowanie procedur archiwizacji oraz ochrony baz danych,
  - stosowanie systemu wymiany informacji geodezyjnych SWING dla celów transferu danych ewidencyjnych.
- Trudno jednak wymagać, by dokument prawny rozwiązywał takie szczegóły techniczne jak model bazy danych. Natomiast krytykowane przez Ciebie komputerowe zbiory danych opisowych są formą przechowywania informacji ewidencyjnych, na co zapędzając się w totalnej krytyce, zapewne nie zwróciłeś uwagi.

### Identyfikator administracyjno-katastralny

Następnym ważnym elementem polemiki jest zastosowany system identyfikacji głównych obiektów, tj. jednostka ewidencyjna, obręb, działka oraz budynek (z troską, i słusznie, o identyfikator lokalu). Otóż autorzy zaproponowali, stosowany zresztą od dawna w funkcjonujących krajowych programach z zakresu ewidencji gruntów, hierarchiczny identyfikator administracyjno-katastralny (szczegółowy opis zastosowanego identyfikatora obiektów ewidencyjnych znajdziesz na str. 28 książki prof. Jerzego Gaździckiego „Systemy katastralne”, PPWK 1995 r.). Oczywiście, że pomysłów do zastosowania może być tutaj wiele. Myślę jednak, że każde rozwiązanie posiada określone wady i zalety, a podana w rozporządzeniu zasada identyfikacji budynków powiązanej z działką gruntu jest stosowana w podobnych systemach zagranicznych. I znowu zapewne zdajesz sobie sprawę, do czego służy ten identyfikator, przecież nie jest to rozwiązanie wewnątrzsystemowe – technologiczne.

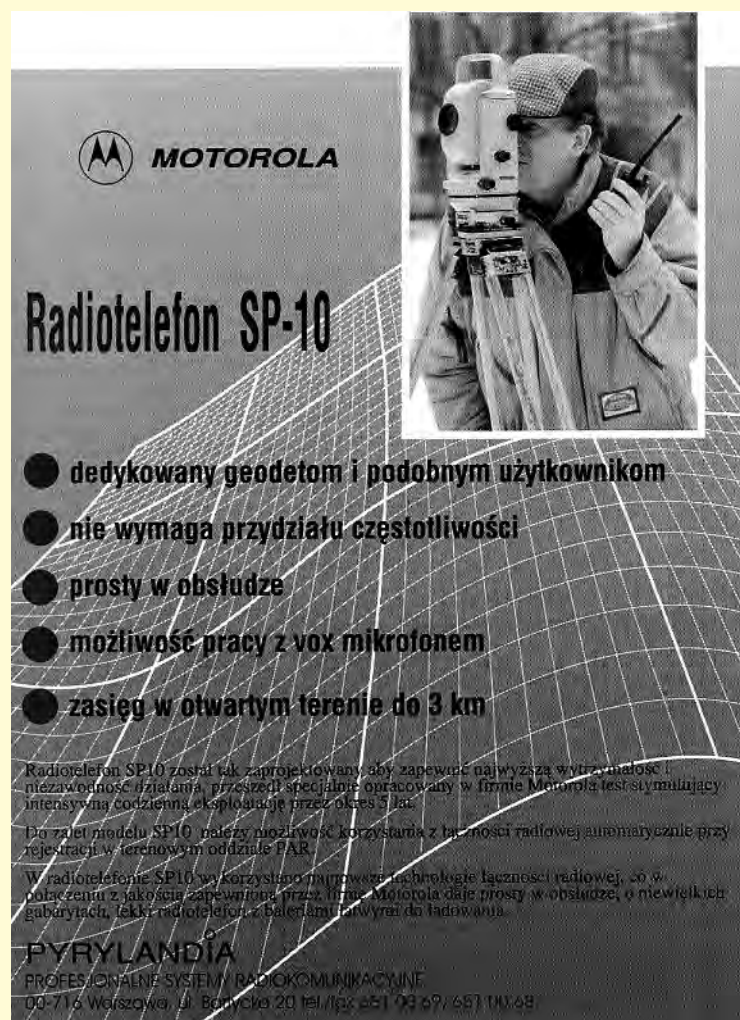
### Nazewnictwo było konsultowane

Krytykujesz, nie przebierając w słowach, zastosowane sformułowania językowe. Nie jestem przekonany, iż użyte przez Ciebie w podanej propozycji nazewnictwo typu: „grupowe podmioty ewidencji” jest bardziej poprawne od zaproponowanego w toku dyskusji przez prof. Jana Szachułowicza (prawnik, profesor UW) „podmioty ewidencjonowane wspólnie”. Zwróć uwagę na fakt, że „napuszony żargon pseudoprawniczy” konsultowany był z gronem wybitnych postaci palestry, desygnowanych do zespołu przez Ministerstwo Sprawiedliwości oraz z najlepszymi prawnikami resortów opiniujących projekt rozporządzenia. Chcę nadmienić, iż pomimo wieloletniego doświadczenia pozyskałem wiele cennych uwag w bezpośrednich kontaktach z gronem wspomnianych specjalistów. To dobrze, że zgodziłeś się na uzupełnienie treści projektu instrukcji (projekt pisany w okresie niespełna roku) o bardziej szczegółowe elementy z zakresu budowy systemu. Będą to niewątpliwie cenne wskazówki dla technologów opracowujących kolejne aplikacje oprogramowania. Niemniej jednak nie popadaj w megalomanię, opracowanie to stanowić będzie tylko uzupełnienie projektu instrukcji, którego przydatność ocenić muszą praktycy zajmujący się zakładaniem, modernizacją oraz prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków. Sam zresztą przyznałeś, iż zajmujesz się „trochę” problemami związanymi z unowocześnianiem tych procesów.

Nie masz więc prawa przysądzać, iż kolejne projekty instrukcji G-5 (były trzy) nadają się wyłącznie „do wyrzucenia”. Jestem przekonany, iż zabierając się w pojedynkę do kolejnej redakcji byłbyś wręcz zmuszony do wykorzystania większości zapisów tam zawartych. Ale jak polemika, to polemika. Przejdźmy jeszcze do mniej znaczących szczegółów.

### „Ile współczesnej technologii zawiera rozporządzenie?”

Znacznie więcej tu niekonstruktywnej złośliwości aniżeli konkretnych uwag. Jak już wcześniej napisałem, rozporządzenie wystarczająco precyzyjnie wypowiada się na tematy techniczne, kreując wyłącznie techniki informatyczne. Niemniej jednak autorzy musieli wziąć pod uwagę współczesne realia z zakresu wyposażenia urzędów rejonowych oraz gmin. Stąd pozostawiono wymóg tworzenia operatu opisowo-kartograficznego, który jest standaryzowanym wydrukiem komputerowych zbiorów głównych i pomocniczych, w formie konwencjonalnych rejestrów i mapy, znacznie różniących się od tych dziewiętnastowiecznych. Przy okazji zwróć uwagę na definicję katastru podaną w 1990 r. przez Henssena, w której wielkoskalową mapę katastralną wraz z rejestrami przedstawia autor jako podstawową formę rejestracji i prezentacji danych o nieruchomościach. Myślę, że najdoskonalsze rozwiązania oparte na technikach komputerowych nie wyeliminują przyjętych w katastrze form udostępniania danych. I znowu nieporozumienie! Opisany w § 45 proces archiwizacji rozdziela zasady archiwizacji dokumentów od zasad, którym ma podlegać archiwizacja danych ewidencyjnych w komputerowej bazie danych podczas jej aktualizacji (ust. 4). Twoja propozycja zapisu § 8.1 może być wykorzystana przy okazji dokonywanych zmian w rozporządzeniu, uważam jednak, że ma znaczenie wyłącznie kosmetyczne.



**MOTOROLA**

## Radiotelefon SP-10

- dedykowany geodetom i podobnym użytkownikom
- nie wymaga przydziału częstotliwości
- prosty w obsłudze
- możliwość pracy z vox mikrofonem
- zasięg w otwartym terenie do 3 km

Radiotelefon SP-10 został tak zaprojektowany, aby zapewnić najwyższą wytrzymałość i niezawodność działania, przetestowany specjalnie opracowany w firmie Motorola test symulujący intensywną codzienną eksploatację przez okres 5 lat.

Do zalet modelu SP-10 należy możliwość korzystania z tej technologii automatycznie przy rejestracji w terenowym oddziale PAR.

W radiotelefonie SP-10 wykorzystano najnowszą technologię łączności radiowej, co w połączeniu z jakością zapewnioną przez firmę Motorola daje prosty w obsłudze, o niewielkich gabarytach, lekki radiotelefon z bateriami trwymi do ładowania.

**PYRYLANDIA**  
 PROFESJONALNE SYSTEMY RADIOKOMUNIKACYJNE  
 00-716 Warszawa, ul. Borysów 20 tel./fax: 651 03 69/651 111 68

## „Co to jest jednostka ewidencyjna?”

Twoja działka jest ciągłym obszarem **gruntu**, jednorodnym ze względu na stan prawny. Zaś jednostka ewidencyjna jest obszarem **gruntów** położonych w granicach administracyjnych gminy. Jeśli nie użyto ogranicznika, oznacza to – wszystkich gruntów. Z dalszych ustaleń § 12 rozporządzenia wynika, że granice administracyjne stanowią granice działek (ich części). Zatem jednostka ewidencyjna jest obszarem wszystkich gruntów, złożonych z działek położonych w granicach administracyjnych gminy. Zapis w rozporządzeniu jest precyzyjny, zaś Twoja propozycja zmiany stanowi podstawę dodatkowych interpretacji.

## „Wykaz podmiotów a lista władających i co z tego wynika”

Również jestem zdania, że redakcja § 14.1 wymaga korekty, bowiem stanowi źródło częstych pytań i wyjaśnień. Jednak fakt prowadzenia „wykazu podmiotów” w ramach jednostki ewidencyjnej jako jedynego rejestru nie budzi wątpliwości. Oczywiście jest, że rejestr ten powinien umożliwiać prowadzenie ewidencji w układzie obrębów, a to już pole działalności dla technologów, projektujących kolejne aplikacje oprogramowania. Nie mogę się zgodzić na proponowaną przez Ciebie zmianę treści § 5. Przecież jest to powrót do konstrukcji ewidencji gruntów według dekretu z 1955 r. Przyjęta w rozporządzeniu zasada ograniczenia podmiotów ewidencji do właścicieli (współwłaścicieli), użytkowników (współużytkowników) wieczystych oraz do czasu uregulowania stanów prawnych samoistnych posiadaczy (współposiadaczy) umożliwia utworzenie jednostek rejestrowych odpowiadających nieruchomościom w księgach wieczystych. W ten sposób realizowana jest funkcja prawna katastru. W związku z tym utworzony został kolejny rejestr, może nieszczęśliwie nazwany „Listą władających”, obejmujący posiadaczy zależnych, którzy nie tworzą jednostek rejestrowych, zaś stanowią dodatkowe źródło informacji o stanie faktycznego władania. Jest to z kolei niezbędne dla realizacji funkcji administracyjno-fiskalnej katastru, jak również zagwarantowania niezbędnych informacji innym użytkownikom, np. dla potrzeb GUS, przy tworzeniu Krajowego Rejestru Gospodarstw Rolnych. Inną zupełnie kwestią są problemy związane z budową bazy danych ewidencyjnych.

Nie musisz przypominać o tak oczywistych kwestiach, jak problemy redundancji informacji w bazie danych, konieczność stosowania odpowiednich narzędzi, takich jak język zapytań SQL, jednak ponownie zwracam Ci uwagę, że nie może to być przedmiotem treści rozporządzenia. Wymienione w § 13 komputerowe zbiory danych opisowych służą do przechowywania danych ewidencyjnych, a nie, jak sugerujesz, stanowią podstawę tworzenia modelu bazy danych ewidencyjnych. Bez żadnego uzasadnienia określasz mianem błędu przypisywanie posiadaczom zależnym podgrupy rejestrowej. Konstrukcja grup i podgrup rejestrowych wynika z potrzeb statystyki państwowej i jest zadaniem bardziej politycznym niż technicznym.

## „Funkcja budynku i lokalu”

Podważasz celowość wykorzystania Klasyfikacji Rodzajowej Środków Trwałych dla określenia funkcji użytkowej budynku czy lokalu, proponując w zamian ustalenia instrukcji K-1. Niestety porządek prawny przyjęty w naszym kraju jest inny. Konstytucja, ustawy i wydane z ich upoważnienia rozporządzenia lub zarządzenia mają moc powszechnie obowiązującą, przy czym te ostatnie nie mogą wychodzić poza zakres delegacji ustawowej. W zakresie uregulowań technicznych obowiązują Polskie Normy oraz zalecone do stosowania Standardy Techniczne. Przywoływanie więc w rozporządzeniu instrukcji technicznej jest zatem nieporozumieniem. Podejmujesz próbę wprowadzenia kilku uwag porządkowych na temat zastawień zbiorczych i załączników... no i tak naprawdę to już wszystko. Tak jak Ty, w miejsce podsumowania zastosuję cytata z wypowiedzi Andrzeja Bienia, radcy ministra finansów na VII Konferencji PTIP w roku 1997. Otóż przedstawiając wstępną koncepcję poczynań resortu w sprawach związanych z katastrzem fiskalnym, miał powiedzieć: „rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków jest ważnym pomostem pomiędzy dotychczasową ewidencją gruntów a propozycją katastru fiskalnego”. Tak patrzy jeden z głównych użytkowników, Twoja zaś propozycja brzmi: zmienić treść rozporządzenia. Zastanów się, czy Twoje uwagi stanowią wystarczający powód do postawienia tak nierozważnego kroku? Właściwie nie dostrzegłem ani jednego uzasadnionego, poważnego zastrzeżenia do rozporządzenia przy szumnym tytule artykułu „Prawny bubel...”!



## WARSZAWSKIE PRZEDSIĘBIORSTWO GEODEZYJNE S.A.

poszukuje pracowników na stanowiska:

### 1. Kierownik Pracowni Zastosowań Numerycznych

Kandydaci powinni spełniać następujące kryteria:

- wykształcenie wyższe geodezyjne,
- uprawnienia zawodowe,
- rzetelna znajomość zagadnień informatycznych,
- zdolności organizacyjne,
- umiejętność współpracy z ludźmi.

### 2. Geodeta – inżynier do pracy w terenie.

Oferty przyjmujemy w siedzibie firmy: 00-497 Warszawa, ul. Nowy Świat 2, pok. 325 (Dział Kadr)