

Uwagi do rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków oraz propozycje zmian

# Jak poprawić ewidencję

WŁODZIMIERZ KUNACH, STANISŁAW WUDARSKI

**Chciałoby się, ażeby przepisy regulujące ewidencję gruntów i budynków były proste w formie, zwarte, jednoznaczne i łatwe w odbiorze, jeżeli zważy się, że liczne rzesze geodetów przystąpią do ich stosowania. Nie można też zapominać o organizacji pracy, czasie wykonania i nakładach finansowych niezbędnych do założenia nowej ewidencji.**

Rozporządzeniem ministrów gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz rolnictwa i gospodarki żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. (DzU nr 158, poz. 813) został uregulowany sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. W zakresie merytorycznym nowe przepisy wychodzą naprzeciw potrzebom, jakie stawia gospodarka przed tego typu ewidencją, mianowicie:

- akcentują prawo własności,
- wprowadzają pojęcie nieruchomości,
- wprowadzają podział podmiotów dostosowany do norm europejskich,
- wprowadzają nowe zasady klasyfikacji użytków gruntowych,
- wprowadzają do ewidencji informacje o budynkach i lokalach,
- uwzględniają prowadzenie ewidencji gruntów i budynków metodami numerycznymi.

Popatrzmy więc na rodzaj i formę informacji źródłowej oraz strukturę bazy danych w nowym rozporządzeniu (tabela na str. 18). Na podstawie analizy układu tabel i ich treści można zauważyć, że utrzymane zostało pojęcie jednostki rejestrowej jako podstawowego składnika Rejestru Gruntów. Historycznie rzecz biorąc, jednostka rejestrowa była podstawą rejestru gruntowego w początkach katastru, kiedy stosowano techniki manualne. Obecnie, gdy mówimy o systemach informatycznych umożliwiających automatyczne tworzenie dokumentacji, nie widzimy potrzeby utrzymania dalej jednostki rejestrowej jako pojęcia obligatoryjnego.

Należy zauważyć, że w rozporządzeniu występuje jeszcze pojęcie gospodarstwa rolnego, co po nieruchomości i jednostce rejestrowej gruntowej stanowi trzeci rodzaj zbioru. Czwartym zdefiniowanym zbiorem głównym jest Rejestr Budynków. Kolejnym – Wykaz Podmiotów, któremu w proponowanej konstrukcji można zarzucić, że będzie zawierał powtórzenia danych dotyczących tych samych osób fizycznych i prawnych. Wynika to z faktu, że ta sama osoba może występować w różnych jednostkach rejestrowych. Szóstym zbiorem jest Lista Władających i podobnie jak poprzedni będzie zawierał powtórzenia danych z Wykazu Podmiotów. Dotyczy to osób fizycznych lub prawnych, które są równocześnie właścicielami, dzierżawcami, zarządcami itp. Pojęcie posiadacza samoistnego nie występuje w tabelach, chociaż występuje w § 5 pkt 2.

W rozporządzeniu jako obligatoryjne wymienia się „numery

punktów załamania linii granicznych”, a równocześnie określa się mapę ewidencyjną jako numeryczną. Uważamy, że numerowanie punktów załamania granic jest anachronizmem i jeżeli ma ono kruche uzasadnienie w przypadku prowadzenia ewidencyjnej mapy analogowej, to w przypadku mapy numerycznej jest zbędne – zwiększa tylko nakład pracy, a samą mapę czyni mało czytelną.

Wykaz Podmiotów, Rejestr Gruntów, Rejestr Budynków, Kartoteka Budynków i Lista Władających są zbiorami głównymi, jednakże z racji złożoności zawartych w nich informacji trudno będzie prześledzić wszystkie wzajemne powiązania pomiędzy zbiorami.

Na przykład Rejestr Gruntów nie zawiera danych o budynkach, a tylko łączniki do Katalogu Budynków. Rejestr Budynków też nie zawiera informacji o budynkach, a tylko łączniki do Kartoteki Budynków. Konieczność równoległego prowadzenia wielu zbiorów (tabel) może w praktyce skomplikować i utrudnić założenie i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, tym bardziej że będą to prace prowadzone przez szerokie rzesze wykonawców.

Największe jednak wątpliwości budzi definicja działki zawarta w § 4. Analiza treści tego paragrafu prowadzi do wniosku, że dotychczasowa definicja działki ewidencyjnej nie odpowiada definicji działki według rozporządzenia. Oznacza to, że w miastach (szczególnie) na nowo trzeba byłoby określić zasięg działek ewidencyjnych i ewidencję gruntów rozpocząć od nowa.

Z wyżej wymienionych względów proponujemy zmiany, które doprowadzą do większej przejrzystości zbiorów, bardziej czytelnych tabel oraz przejścia przez odpowiednie narzędzia informatyczne zmuszonych prac związanych z tworzeniem raportów. Proponowane przez nas zmiany dotyczą głównie organizacji zbioru danych. Uważamy, że kompleksowa informacja o działkach: ewidencyjnych wraz ze znajdującymi się na nich obiektami, hipotecznymi (które to pojęcie jako nowe powinno być wprowadzone do rozporządzenia) i ich związkach z podmiotem, winna tworzyć katastralną bazę danych.

Dla realizacji ww. propozycji należałoby:

- opis DZIAŁKI (podobnie jak § 26 pkt 1) uzupełnić informacjami o władających działką;
- opis BUDYNKÓW (podobnie jak w § 28 pkt 1) uzupełnić o dane dotyczące władających budynkami i dołączyć je do informacji o działce;
- opisem LOKALI wydzielonych z budynku stanowiących odrębną własność uzupełnić informacje o budynku;
- informacje o PODMIOCIE wydzielić do oddzielnego zbioru, pozostawiając w opisach działek, budynków i lokali odpowiednie identyfikatory (PESEL, REGON lub NIP);
- CHARAKTER WŁADANIA RZECZĄ, zgodnie z kodeksem cywilnym, przypisać do rzeczy, czyli: działki, budynku lub lokalu;

## Zestawienie podstawowych tabel przewidywanych w rozporządzeniu

### Wykaz Podmiotów – WP

Pierwszy nr poz. rejestrowej	Opis I osoby w poz. rej.: nazwa, adres, PESEL, charakter własności, udział we własności, nr grupy rejestrowej
	Opis II osoby ...
	Opis n-tej osoby ...
Drugi nr poz. rejestrowej	Opis I osoby w poz. rej.: nazwa, adres, PESEL, charakter własności, udział we własności, nr grupy rejestrowej
	Opis II osoby ...
	Opis n-tej osoby ...
	Opis I osoby ...

### Rejestr Gruntów – RG

Identyfikator I jednostki rejestrowej	Opis pierwszej działki: położenie w przestrzeni, dokumenty własności	Identyfikator katalogowy I budynku	Identyfikator I władającego
		Identyfikator katalogowy II budynku	Identyfikator II władającego
Identyfikator II ...	Opis drugiej działki: położenie w przestrzeni, dokumenty własności	Identyfikator katalogowy I budynku	Identyfikator I władającego
		Identyfikator ...	Identyfikator II władającego
			Identyfikator ...
Identyfikator II ...	Opis pierwszej ...	Identyfikator ...	Identyfikator ...
		Identyfikator ...	Identyfikator ...

### Lista Władających – LW

<p>Oznaczenie I osoby:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nazwa</li> <li>– Adres</li> <li>– PESEL lub REGON</li> <li>– Rodzaj władania</li> <li>– Przedmiot władania</li> </ul>
<p>Oznaczenie II osoby:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nazwa</li> <li>– Adres</li> <li>– PESEL lub REGON</li> <li>– Rodzaj władania</li> <li>– Przedmiot władania</li> </ul>
itd.

#### LEGENDA:

- Kolor czarny – ewidencja gruntów
- Kolor zielony – ewidencja budynków
- Kolor czerwony – informacja o podmiocie
- Kolor niebieski – informacja o hipotece

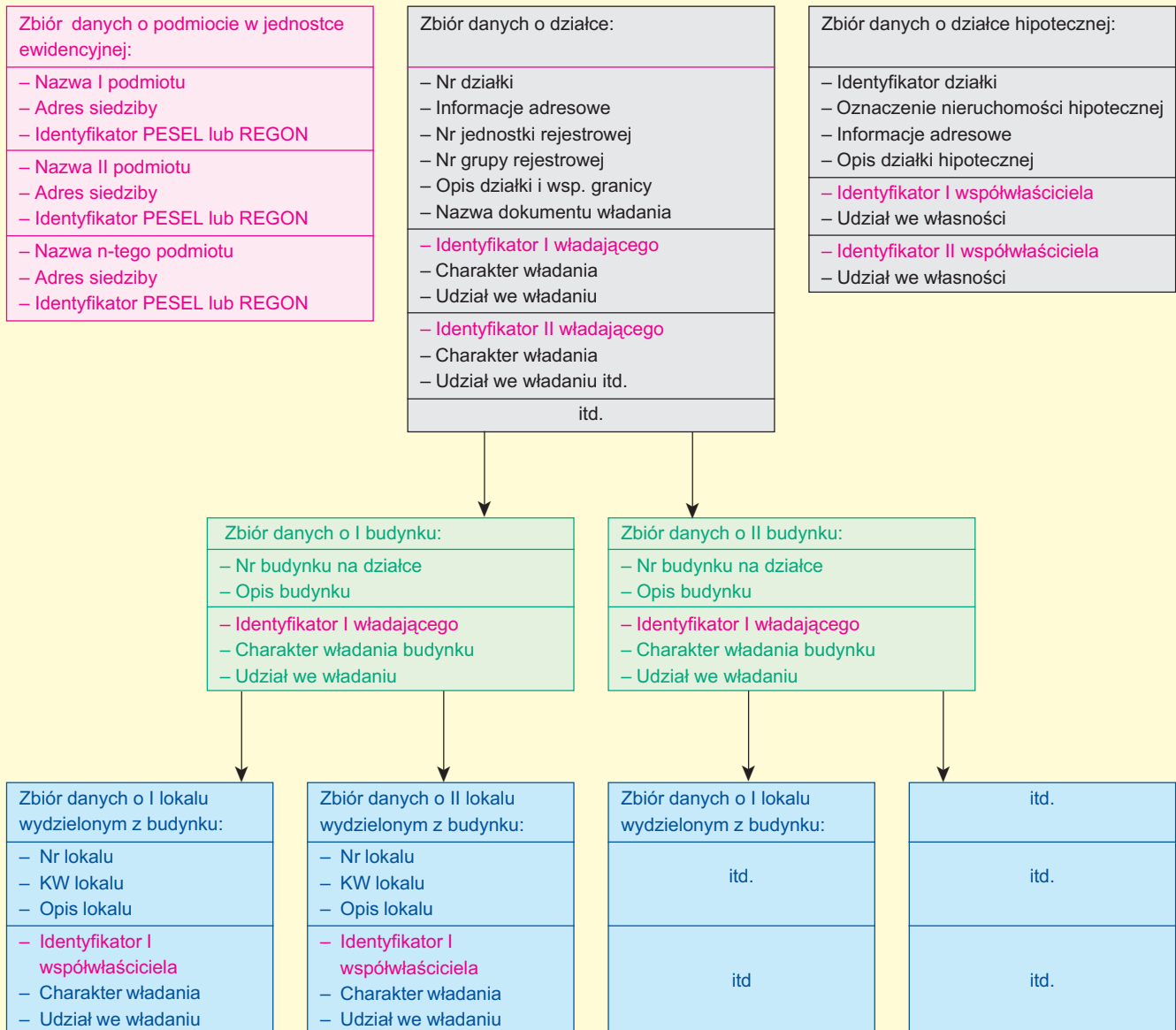
### Kartoteka Budynków – KB

<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identyfikator I budynku</li> <li>– Identyfikator jednostki rejestrowej gruntowej lub budynkowej</li> <li>– Nr działki</li> <li>– Opis budynku</li> </ul>	<p>Opis I lokalu Nr KW lub ZD</p> <p>Opis II lokalu Nr KW lub ZD</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identyfikator II budynku</li> <li>– Identyfikator jednostki rejestrowej gruntowej lub budynkowej</li> <li>– Nr działki</li> <li>– Opis budynku</li> </ul>	<p>Opis I lokalu Nr KW lub ZD</p> <p>Opis II lokalu Nr KW lub ZD</p> <p>Opis n-tego lokalu Nr KW lub ZD</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identyfikator n-tego budynku</li> </ul>	<p>Opis I lokalu</p>

### Rejestr Budynków – RB

Identyfikator I jednostki rejestrowej budynkowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identyfikator I budynku w nieruchomości budynkowej</li> <li>– Identyfikator kartoteki budynkowej</li> <li>– Oznaczenie KW lub ZD</li> <li>– Nr jednostki rejestrowej (gruntowej)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identyfikator II budynku w nieruchomości budynkowej</li> <li>– Identyfikator kartoteki budynkowej</li> <li>– Oznaczenie KW lub ZD</li> <li>– Nr jednostki rejestrowej (gruntowej)</li> </ul>
Identyfikator II jednostki rejestrowej budynkowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identyfikator I budynku w nieruchomości budynkowej</li> <li>– Identyfikator kartoteki budynkowej</li> <li>– Oznaczenie KW lub ZD</li> <li>– Nr jednostki rejestrowej (gruntowej)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identyfikator II budynku itd.</li> </ul>

## Organizacja zbioru katastralnego (projekt)



■ wprowadzić pojęcie „działki hipotecznej”, pod którym należy rozumieć ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą odrębny przedmiot własności zarejestrowany w księdze wieczystej (nieruchomość może składać się z jednej lub wielu działek hipotecznych).

Przy takim podejściu NIERUCHOMOŚCI HIPOTECZNE, JEDNOSTKI REJESTROWE, GOSPODARSTWA będą zbiorami działek posiadających wspólne cechy. I to jest główna propozycja zmian, która w efekcie powinna uprościć budowę bazy danych. Natomiast prace przy tworzeniu różnego rodzaju rejestrów, zestawień pozwoli przerzucić na system informatyczny. Dla zobrazowania propozycji autorzy przedstawiają schemat zawierający zmodyfikowaną postać zbioru danych, na którym można zauważyć, że działka oraz obiekty na niej znajdujące się (budynki, lokale) stanowią elementarną jednostkę systemu [tabela powyżej].

**W**ielkość zadania, jakie czeka geodetów przy przejściu od istniejącej ewidencji gruntów do pełnej informacji katastralnej w skali kraju, a także związana z tym konieczność uru-

chomienia wielkich nakładów pieniężnych, winna skłaniać do głębokiego zastanowienia, jak to zadanie wykonać poprawnie i równocześnie nie sięgać zbyt głęboko do kasy publicznej. Oczywiście tak zdefiniowany warunek nakłada obowiązek wykorzystania w maksymalnym stopniu posiadanych i gromadzonych przez lata materiałów – w tym przypadku związanych z ewidencją gruntów oraz z dokumentacją zgromadzoną w księgach wieczystych. Jeżeli naruszenie istniejącego zasobu i zmiana jego organizacji będą konieczne, to przekształcenia takie powinny być dokonane jak najmniejszym nakładem pracy. Zadajmy sobie pytanie: jakie przekształcenia istniejącego zbioru ewidencyjnego są konieczne? Przystępując do Unii Europejskiej i dostosowując się do norm tam obowiązujących winniśmy wprowadzić nowy podział na grupy rejestrowe, a także nowe zasady zaliczania gruntów do poszczególnych użytków. Wprowadzenie tych dwu norm spowoduje z całą pewnością przegrupowania informacji w istniejących rejestrach gruntów. Naszym zdaniem nie wymaga to jednak nowego zdefiniowania pojęcia działki jako elementarnego obiektu ewidencji gruntów.

Stwierdzenie tego faktu ma doniosłe znaczenie, gdyż ratuje olbrzymi zasób informacji o działkach ewidencyjnych. Uratowanie tych zbiorów umożliwi funkcjonowanie (już teraz) obecnego systemu podatkowego, nawiązującego do zasady: kto czerpie korzyści z gruntu, winien płacić podatek.

W tym przypadku odpowiedź na pytanie, kto jest właścicielem (w pojęciu kc), nie jest bezwzględnie konieczna. Dopiero wtedy, gdy chcemy sprawnie prowadzić obrót nieruchomościami (kupno, sprzedaż), musimy sięgnąć do dalszych informacji (łączenie z zapisami w księgach wieczystych) dla uzyskania danych o konkretnej nieruchomości jako pojęcia ściśle związanego z właścicielem.

**D**la uzyskania odpowiedzi na pytanie, jak w przestrzeni usytuowane są nieruchomości, proponujemy założenie „nakładki hipotecznej”, na którą zostaną wniesione „działki hipoteczne” (jako odpowiednik zapisu w księgach wieczystych) oraz niezbędne nazwy nieruchomości lub ich identyfikatory.

Oczywiste jest, że części graficznej winna towarzyszyć część opisowa nieruchomości w postaci wykazu nieruchomości, zawierająca niezbędną liczbę danych umożliwiających jej identyfikację w kw, a także identyfikację właściciela nieruchomości. Umowne „nałożenie” nakładki hipotecznej na mapę ewidencyjną da nam obraz zgodności lub rozbieżności pomiędzy faktycznym stanem prawnym nieruchomości a stanem zarejestrowanym w księgach wieczystych. A ponieważ przewidywane jest prowadzenie zbiorów katastralnych metodami numerycznymi, z dużą łatwością możemy uzyskać powierzchnie działek cząstkowych (nazywanych w niektórych rejonach kraju działkami rozliczeniowymi), niezbędnych przy regulacjach prawnych nieruchomości. Proces dopasowania tych dwu zbiorów może trwać wiele lat, jednak po jego zakończeniu prowadzenie podwójnych zbiorów nie będzie już konieczne.

Uznanie informacji o pojedynczej działce (i o tym, co na niej się znajduje) za podstawową cegiełkę zbioru bazowego otwiera przed nami nieograniczone możliwości przetwarzania informacji.

Wyobraźmy sobie bazę danych jako zbiór kartotek opisujących według jednolitego wzoru: działkę, budynki znajdujące się na niej oraz lokale w budynkach, a także związki tych obiektów z posiadaczami. Wtedy można się zgodzić, że nie sprawi trudności wybranie z tego zbioru np. kartotek odpowiadających określonym nieruchomościom według klucza nazw hipotecznych, które będą tworzyły określone nieruchomości; lub – w celu utworzenia jednostki rejestrowej – wybranie kartoteki według określonych parametrów. Jeżeli wspomniane kartoteki zastąpimy informacjami opisującymi obiekty w komputerowej bazie danych, to te same czynności wybierania i grupowania według określonych kryteriów komputer wykona bardzo szybko i bezbłędnie.

**O**prócz wymienionych wcześniej raportów z tak zorganizowanej bazy danych można uzyskiwać między innymi:

- rejestr gruntów według kolejno wzrastających numerów działek,
- rejestr gruntów według jednostek rejestrowych (pomimo kwestionowania celowości funkcjonowania tego pojęcia),
- raport o lokalach stanowiących odrębną własność,
- wykaz stanu posiadania określonej osoby fizycznej lub prawnej, np. dla celów podatkowych,
- wykaz części wspólnych określonej działki ewidencyjnej utworzonej według faktycznego stanu posiadania i części nieruchomości hipotecznych wchodzących w jej skład, dla uregulowania stanu prawnego w hipotece lub innych wykazów dostosowywanych do zmieniającego się prawa.

Wydzielenie informacji o podmiocie do oddzielnego zbioru (wg przedstawionej propozycji) umożliwi wykorzystanie jej przez różne jednostki organizacyjne, np. Urząd Stanu Cywilnego, Wydział Komunikacji, Wydział Handlu itp, a także aktualizację tego zbioru w oparciu o bazy PESEL, REGON i inne.

Wyjaśnić należy, że wprowadzenie dodatkowego pojęcia, jakim jest „działka hipoteczna”, nie komplikuje organizacji zbioru, ale wręcz go usprawnia. Pojęcie „działki hipotecznej” nawiązuje bezpośrednio do zbiorów zawartych w dokumentacji wieczystoksięgowej, która z założenia jest gwarancją własności nieruchomości. Jeżeli stwierdzimy rozbieżność między faktycznym stanem władania (ewidencją gruntów) a zapisami w kw, proponowany system umożliwi rejestrację tych dwu stanów i dostarcza niezbędnych informacji dla dokonania regulacji prawnych oraz umożliwi pełne wykorzystanie istniejących zbiorów ewidencji gruntów. Dołączenie do nich informacji archiwalnych pozwoli odtworzyć położenie nieruchomości hipotecznych jako obiektów przestrzennie zorientowanych w stosunku do istniejącej ewidencji gruntów.

**P**redstawione propozycje zmian w rozporządzeniu (opisane ogólnie, ale przemyślane szczegółowo) powstały w wyniku analizy materiałów źródłowych ewidencji gruntów i budynków, z uwzględnieniem możliwości narzędzi informatycznych.

W pełnym rozwinięciu naszej propozycji zgłaszamy przyjęcie zasady, że elementarne informacje o obiektach, jakimi są:

- działka ewidencyjna,
- budynek,
- lokal,
- użytek,
- klasa gruntu,
- działka hipoteczna,
- informacje o podmiocie,

wraz z ich powiązaniem strukturalnymi poprzez identyfikatory, stanowiąc będą zawartość bazy danych jako podstawowego dokumentu systemu.

Wszelkiego rodzaju zestawienia i wykazy, które w dotychczasowej ewidencji gruntów były dokumentami podstawowymi (jednostka rejestrowa, rejestr gruntów, zestawienie gruntów itp.), będą raportami pochodnymi z informacji źródłowej (bazowej), którym można nadawać formę dokumentów urzędowych. Inne raporty, których kształtu jeszcze nie można przewidzieć, będą wykonywane pod warunkiem, że baza danych będzie zawierała odpowiednie informacje źródłowe.

Prezentowany powyżej sposób podejścia do tego zagadnienia umożliwia:

- pełne wykorzystanie istniejących zbiorów ewidencji gruntów,
- rejestrację stanów własności zapisanych w księgach wieczystych (hipotekach) w powiązaniu z istniejącą dokumentacją ewidencji gruntów,
- łatwe dostosowanie formy i treści dokumentów katastralnych do zmieniających się przepisów,
- poszerzenie zakresu informacji przypisanych do wymienionych obiektów w zależności od potrzeb użytkownika,
- oddzielenie ewidencji podatkowej – fiskalnej (na którą łożyć będzie zainteresowany nią samorząd lokalny) od ewidencji praw rzeczowych (której utrzymaniem w stanie aktualnym jest zainteresowany właściciel nieruchomości),
- sporządzenie mapy nieruchomości hipotecznych. ■