

I posiedzenie parlamentarnego zespołu ds. wprowadzenia w Polsce własności warstwowej, 2 lutego 2021 r.

Własność w trójwymiarze

Kataster 3D to zagadnienie, bez którego nie obejdzie się żadna poważna konferencja naukowa poświęcona geodezji i kartografii. I dzieje się tak, choć nadal nie mamy w Polsce nawet katastru 2D z prawdziwego zdarzenia!

Damian Czekaj

Temat katastru 3D (czy też tzw. własności warstwowej) powrócił w ostatnich tygodniach za sprawą zespołu parlamentarnego. Powstał on już w sierpniu 2020 r., jednak dopiero w lutym br. odbyło się pierwsze posiedzenie. Zgodnie z regulaminem zespół postawił sobie kilka zadań, do których należy m.in.:

- analiza zagadnień związanych z prawem własności warstwowej,
- zajmowanie stanowisk w sprawach dotyczących prawa własności warstwowej,
- występowanie z inicjatywami dotyczącymi prawa własności warstwowej.

Obecnie w skład zespołu wchodzi pięciu posłów Prawa i Sprawiedliwości: Paweł Lisiecki (przewodniczący), Paweł Rychlik, Sławomir Skwarek, Tomasz Rzymkowski oraz Piotr Uściński. W pierwszym posiedzeniu brali udział ponadto przedstawiciele ministerstw: Infrastruktury, Sprawiedliwości, Rozwoju, Pracy i Technologii, a także Rządowego Centrum Legislacji oraz spółki Polskie Koleje Państwowe. Uczestnicy spotkania poszukiwali odpowiedzi na pytanie: „Jakie zmiany w przepisach prawa są konieczne do wprowadzenia w Polsce prawa warstwowego?”.

• Z inspiracji kolei

Jak na początku spotkania podkreślił przewodniczący Paweł Lisiecki, do podjęcia tematu własności warstwowej skłoniły zespół problemy związane z planowaniem czy przygotowywaniem nowych inwestycji. Dotyczą one często spółek PKP, które chciałyby np. w prosty sposób umożliwić inwestorom „nadbudowanie” linii kolejowych w atrakcyjnych miejscach w centrach miast i czerpać z tego zyski. Sprawy nie ułatwia to, że spółki PKP są tylko użytkownikiem wieczystym gruntów należących do Skarbu Państwa. – Inwestorzy oczekiwali mocnego,

trwałego prawa rzeczowego, które gwarantowałyby też możliwość przenoszenia tego prawa na inne podmioty – tłumaczył radca prawny w PKP Przemysław Cizak. Generalnie linie kolejowe zdominowały spotkanie i w ich kontekście omawiano większość propozycji. Równie dużo, co o samej własności warstwowej, dyskutowano też o mankamentach prawa użytkowania wieczystego jako ograniczonego prawa rzeczowego.

Z wypowiedzi uczestników dyskusji reprezentujących różne departamenty resortów sprawiedliwości, infrastruktury oraz Polskie Koleje Państwowe wynika, że istnieje potrzeba nowelizacji prawa w tym zakresie. Ich zdaniem można to wykonać na dwa sposoby – poprzez wprowadzenie rozwiązań branżowych (np. projekt prawa tunelowego) lub poprzez zmianę przepisów ogólnych, m.in. kodeksu cywilnego. Zwrócono uwagę, że od strony prawnej należałoby uwzględnić aspekt cywilistyczny oraz planistyczny, a także inne akty prawne, np. *Prawo geologiczne i górnictwo*.

Filip Syrkiewicz z Departamentu Gospodarki Nieruchomościami MRPiT zapewnił, że w resorcie trwają prace koncepcyjne nad gruntowną reformą prawa użytkowania wieczystego. Tu też pomysł są dwa: albo konwersja prawa użytkowania wieczystego w prawo zabudowy, albo radykalna zmiana, która dostosuje przepisy uchwalone w innej rzeczywistości społeczno-gospodarczej do współczesnych uwarunkowań. Wspomniane prawo zabudowy to ograniczone prawo rzeczowe dające więcej możliwości niż prawo użytkowania wieczystego. Warto przypomnieć, że prawo zabudowy było już przedmiotem zainteresowania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego funkcjonującej do 2015 r., po której pozostał projekt ustawy (dalej nieprocedowany).

Podczas spotkania mówiono też o potencjalnych zaletach nowych przepisów.

Powstanie regulacji w zakresie własności warstwowej może się bowiem przyczynić do rozwiązania problemów na styku kolei i innych przedsiębiorstw oraz przecinania się różnych sieci infrastruktury. Powinno też skutkować dodatkowymi dochodami dla samorządów z tytułu opodatkowania nowych rodzajów własności czy użytkowania.

• Nauka mówi tak, ale

O ocenę przebiegu tego spotkania poprosiliśmy naukowców specjalizujących się w katastrze nieruchomości z różnych ośrodków w Polsce. – Wydaje się, że na pierwszym posiedzeniu zespołu zasygnalizowano większość spraw, które potencjalnie mogą wiązać się z tematyką własności warstwowej. W dyskusji zabrakło jednak aspektów związanych z rejestracją nowych praw w księgach wieczystych czy w systemie ewidencji gruntów i budynków – komentuje dr hab. inż. Jarosław Bydłosz, profesor w Katedrze Fotogrametrii, Teledetekcji Środowiska i Inżynierii Przemysłowej AGH w Krakowie. Dlatego jego zdaniem w obradach powinni brać udział przedstawiciele Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, a do aktów prawnych wymagających modyfikacji trzeba dołączyć *Prawo geodezyjne i kartograficzne* wraz z rozporządzeniami wykonawczymi. Do pracy w zespole należy również zaprosić środowisko akademickie, które – opierając się na badaniach międzynarodowych i własnych rozważaniach – może przeanalizować i przedstawić potencjalne wady i zalety różnych rozwiązań.

– Uważam, że podjęcie przez parlament pracy nad tą tematyką jest jak najbardziej zasadne. Z doświadczeń innych krajów można jednak wyciągnąć wnioski, że droga do wypracowania i wprowadzenia odpowiednich rozwiązań prawnych może być dość długa – podsumowuje doktor Bydłosz.

Inicjatywę powołania zespołu za słuszną uważa też dr inż. Jadwiga Ko-

nieczna, adiunkt w Katedrze Geoinformacji i Kartografii UWM w Olsztynie. Jej zdaniem pozwoli to na rozwiązanie wielu problemów dotyczących gospodarowania przestrzenią, w tym:

- ustalenia zasięgu prawa własności nad i pod powierzchnią ziemi,
- nakładania się praw różnych podmiotów w przestrzeni,
- wprowadzenia granic pionowych nieruchomości (działki ewidencyjnej),
- wypracowania nowej definicji działki ewidencyjnej, uwzględniającej granice pionowe.

Nieco bardziej sceptycznie do całej sprawy podchodzi emerytowany pracownik Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu dr inż. Tadeusz Lasota. – Posiedzenie było dość ciekawe, ale wydaje mi się, że zostało ono wywołane przez stołeczne PKP z chęci uzyskania dodatkowych wpływów ze słabo wykorzystywanych terenów kolejowych. Tylko tam występuje duża presja na tereny budowlane. We Wrocławiu większość terenów PKP to nasypy i tory przechodzące nad drogami. Tam zbudować się chyba nic już nie da – zauważa doktor Lasota. – O ile się orientuję, to w polskim katastrze można zapisać nieruchomości zbudowane nad czyimś gruntem. Każda nieruchomość zabudowana ma

kam, jak rozwinie się dyskusja w zespole. Zobaczymy, kto ma tu jaki interes i do czego dąży. Wtedy będzie można powiedzieć coś konkretnego – kończy emerytowany pracownik UPWr.

• Będzie robota dla geodetów

Michał Pellowski (geodeta wykonawca poprzednio pracujący w administracji geodezyjnej i kartograficznej) zauważa, że temat tzw. własności warstwowej czy też katastru 3D pojawia się w przestrzeni publicznej regularnie już od lat. – Kwestia nazewnictwa jest tu drugorzędna, jednak nie sposób nie zwrócić uwagi na celowe, moim zdaniem, unikanie słowa „kataster”. Zresztą nie tylko przy tej okazji. Sam temat bardzo ciekawy, szczególnie w kontekście „wydzielania” tego typu nieruchomości. Jak zaznaczono na pierwszym spotkaniu, już dziś w niektórych lokalizacjach może zachodzić konieczność wyodrębnienia nawet kilku oddzielnych „warstw” własności na określonych poziomach – tłumaczy Michał Pellowski.

Choć wprowadzanie „warstw” miałyby dotyczyć jedynie wybranych lokalizacji, to nie obędzie się bez wcześniejszego uporządkowania warstwy bazowej, czyli obecnej ewidencji gruntów i budynków (docelowo katastru nieruchomości)

własności warstwowej. Jego przewodniczącym był Zbigniew Gryglas, geodeta z wykształcenia, ówczesny poseł Porozumienia z Klubu Parlamentarnego PiS. Zespół ten postawił przed sobą ambitniejszy cel, a mianowicie opracowanie najpierw założeń, a później projektu ustawy o prawie własności warstwowej. Co z tego wyszło? Odbyły się tylko dwa posiedzenia zespołu w 2018 r. Na pierwszym wybrano władze, a w agendzie drugiego znalazło się m.in. omówienie doświadczeń międzynarodowych i przyjęcie planu pracy do końca kadencji... I na tym koniec.

„Bliższy sercu” każdego geodety na pewno był inny zespół parlamentarny działający w ubiegłej kadencji – do spraw prawa geodezyjnego i rozgraniczeń nieruchomości. W latach 2017-2018 odbyło się 6 posiedzeń, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele GUGiK, ministerstw i Lokalnych Stowarzyszeń Geodezyjnych. Niestety, poziom merytoryczny tych spotkań pozostawiał wiele do życzenia. Bardzo krytycznie pracę zespołu ocenił Bogdan Grzechnik w artykule „Bezmiar niekompetencji” (GEODETA 4/2018). Ostatecznie też skończyły się na niczym. Pod koniec kadencji parlamentu w 2019 r. Edyta Wojciechowska z Biura Obsługi Posłów Kancelarii Sej-



jakiś fundament i zawsze wskazana jest działka, na której jest do niej dostęp. Nierzadkie są przypadki, w których właściciel ma parter na swojej działce, a piętro na działce sąsiada. Przypadki te często tworzy sąd rozstrzygający o podziałach nieruchomości. Kataster potrafi je zapisać i nie stanowią one, poza pewnym dziwactwem, problemu dla samego katastru – dodaje. Poza tym doktor Lasota zastanawia się, kto i co chciałby budować nad odkrytą linią kolejową. Wyobraża sobie natomiast inwestycje nad liniami kolejowymi i drogami w tunelach podziemnych. – Z dalszym komentarzem się wstrzymam i pocze-

lub chociażby ujednoczenia systemu odniesień przestrzennych.

– Zarówno pod względem formalnym, jak i technicznym jest to obszar bardzo interesujący i z całą pewnością na dalszych etapach w pracach zespołu powinni uczestniczyć przedstawiciele branży geodezyjnej – podpowiada Michał Pellowski.

• Ale to już było

Ciekawostką jest, że parlamentarzyści nie po raz pierwszy pochylają się nad tematem własności warstwowej. W ubiegłej kadencji w styczniu 2018 r. powstał parlamentarny zespół ds. prawa

mu, odpowiadając na pytanie GEODETY o efekty prac zespołu, napisała: „Nie ma planowanych posiedzeń zespołu, bo żaden z posłów członków zespołu nie podjął takiej inicjatywy. W związku z tym nie będzie również prezentowane podsumowanie prac zespołu”.

Czy taki sam los czeka zespół ds. wprowadzenia w Polsce własności warstwowej? Trudno wyrokować po jednym posiedzeniu. Pozostaje mieć nadzieję, że jeśli zapał tych kilku posłów tworzących zespół szybko nie wygaśnie, to w toku obrad uda się rozwiązać przynajmniej część problemów. A na tym skorzysta też geodezja i kartografia. ■