# Kulawy projekt

JAN KOWALSKI

**Miałem okazję zapoznać się z nowym projektem rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie ewidencji gruntów i budynków (opracowanie: Politechnika Warszawska, Instytut Geodezji Gospodarczej). W czasie jego studiowania zastanawiałem się, czy nie jestem aby na to za stary. Może nie pojmuję już spraw, które dla innych są zrozumiałe i przejrzyste? Młodzi, mający informatykę we krwi, stworzyli pewnie coś na miarę nowego tysiąclecia. Gdy się jednak przyjrzałem zespołowi autorskiemu, to pomyślałem, że powinienem jednak zabrać głos – bez urazy!**

Rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków jest aktem niezmiernie ważnym, stanowiącym fundament GIS. Projekt nowego rozporządzenia wziął się stąd, że poprzednie, z 17 grudnia 1996 r., przestało obowiązywać z końcem września 1999 r., w jego miejsce potrzebny jest więc nowy akt prawny lub przedłużenie działania starego.

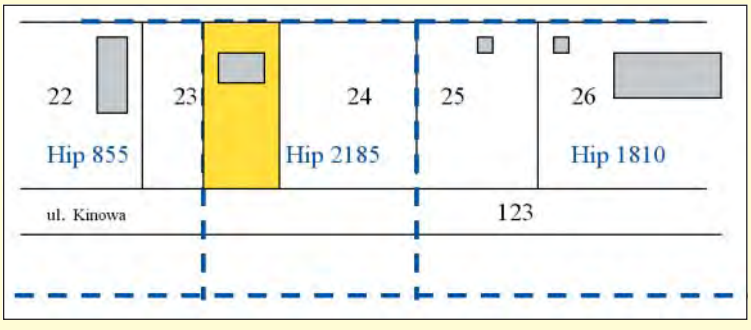
Muszę zastrzec, że moje spostrzeżenia wynikają najczęściej z „przymiarki" omawianego projektu do terenu Warszawy. Wponiższym tekście poruszam zaś tylko kwestie, które uważam za kluczowe.

## Działka działce nierówna

Co mnie w tym projekcie zaintrygowało? Po pierwsze definicja działki zawarta w § 10.1., która brzmi:

*Działkę ewidencyjną, zwaną dalej działką, stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych.*

W rejonie warszawskim jest więc ona równoważna z tzw. działką rozliczeniową uwidocznioną w dotychczasowych rejestrach.




Rys. Fragment mapy ewidencyjnej

Na powyższym przykładzie widać, że część działki 23 (kolor żółty) odpowiada definicji działki według projektu, ponieważ spełnia warunki zawarte w § 10.1 – jest to ciągły obszar gruntu, określony jest jego stan prawny (hipoteka 2185) i odrębne władanie. A więc nowa definicja działki prowadzi do wykonania nowej ewidencji i numeracji działek (nie zmienia tego faktu możliwy do zrealizowania pomysł, żeby nowym działkom nadawać numery łamane pochodzące od starej numeracji). Zróbmy to! Każdy przedsiębiorca geodezyjny chętnie podejmie takie wyzwanie. Zachodzi tylko pytanie, czy autorzy projektu zdają sobie sprawę z tego, jak zareagują posiadacze nieruchomości, gdy dowiedzą się, że nie mają już np. jednej działki, tylko trzy? Jak będzie wyglądała procedura wyjaśniania nowych zasad tworzenia działek tysiącom posiadaczy nieruchomości warszawskich? Jak będzie wyglądała współpraca organu prowadzącego ewidencję z sądami wieczystoksięgowymi? Jak długo będzie trwało sporządzenie wniosków do hipoteki w powiecie warszawskim, gdy liczba działek ewidencyjnych wzrośnie trzykrotnie? W jakim czasie sądy zdołają dokonać odpowiednich zapisów w księdze wieczystej, jeśli dzisiaj czas oczekiwania na nie wynosi dwa lata? Jak będzie wyglądała informacja pochodząca z ewidencji gruntów w okresie między zgłoszeniem wniosku do sądu o dokonanie wpisu nowych działek a momentem faktycznego wpisu?

Wydaje się, że sławna wpadka zkomunalizacją mienia gmin w ciągu trzech miesięcy to „małe piwo" w porównaniu ze skutkami nowej „modernizacji".

## Rejestrowy ból głowy

Po drugie, w § 16 definiuje się pojęcie jednostki rejestrowej gruntów:

*16.1. Działki położone w granicach jednego obrębu, wchodzące w skład jednej nieruchomości, tworzą jednostkę rejestrową gruntów.*

*2. Odrębną jednostkę rejestrową gruntów tworzą również*

- *działki stanowiące część nieruchomości, położone w granicach jednego obrębu, jeżeli z tymi działkami związane jest inne prawo rzeczowe i inny władający oprócz właściciela,*
- *działki o nie uregulowanym stanie prawnym, położone w granicach jednego obrębu, stanowiące przedmiot odrębnego władania,*
- *działki stanowiące część nieruchomości, położone w granicach jednego obrębu, będące przedmiotem umowy dzierżawy, najmu lub użyczenia przenoszącej na posiadacza zależnego obowiązek podatkowy lub ponoszenie innych świadczeń publicznych.*

Jeżeli projekt uwzględnia definicję nieruchomości, to nie rozumiem, dlaczego uparcie trzymamy się jeszcze pojęcia jednostki rejestrowej? Jeżeli rzeczywiście ewidencję zakłada się i prowadzi w systemie informatycznym, to kształt raportów (w tym jednostki rejestrowej) możemy definiować w miarę potrzeb (jako wynik przetwarzania bazy danych). Tę nazbyt obszerną definicję jednostki rejestrowej w projekcie rozporządzenia można byłoby jeszcze przełknąć, gdyby nie łączono jej dodatkowo z pojęciem pozycji rejestrowej gruntów, podmiotami ewidencyjnymi i zbiorowymi podmiotami ewidencyjnymi (co wynika z lektury nie cytowanych tu z braku miejsca paragrafów 11 i 19.1 projektu). Ich analiza prowadzi do wniosku, że autorzy chcą żywcem przenieść do systemu informatycznego pisany ręcznie rejestr.

Pytam więc: dlaczego chcemy kompletować wszystkie dane związane z pozycją rejestrową „tymi rękami", zamiast całą czarną robotę przerzucić na system informatyczny?
Jakby nie było dość jednostki rejestrowej gruntowej, to autorzy projektu w paragrafach 17 i 18 zdefiniowali jeszcze jednostkę rejestrową budynków i jednostkę rejestrową lokali (i to jak!)
Patrząc na to od strony informatycznej, można powiedzieć, że zdefiniowano raport zawierający zbiór obiektów o określonych atrybutach (w tym przypadku atrybutem obiektu jest odrębność posiadania i określony posiadacz). Ale czy jednostka rejestrowa jest jedynym zbiorem, który mógłby zainteresować użytkownika ewidencji gruntów, budynków i lokali? Chyba nie po to buduje się system informatyczny, żeby odpowiedział tylko na raz zdefiniowane pytania?

## Elementarne składniki

Po trzecie, w paragrafach 36-41 projektu wylicza się i definiuje podstawowe zbiory danych ewidencyjnych (rejestry: gruntów, budynków, lokali; kartoteki: budynków i lokali, a także mapę ewidencyjną).
Nie mogę zgodzić się z tym, że system informatyczny powinien zawierać tego typu zbiory podstawowe. Te zbiory powinny powstać jako wynik przetwarzania bazy danych zawierającej opis elementarnych obiektów, jakimi są: działki, budynki i lokale. Zaproponowana w rozporządzeniu systematyka prowadzi do tego, że właściciel występujący w jednej jednostce rejestrowej w innej może występować jako wieczysty użytkownik, a w jeszcze innej jako posiadacz samoistny itd. A więc jeden podmiot może pojawić się w zbiorze podstawowym kilka razy!
Są to kolejne skutki przyjęcia złych założeń, tak jak w § 46.2., po lekturze którego okazuje się, że każdemu podmiotowi trzeba jeszcze przypisać numery: *jednostek rejestrowych gruntów, jednostek rejestrowych budynków, jednostek rejestrowych lokali oraz pozycji kartoteki budynków związanych z poszczególnymi podmiotami ewidencyjnymi, władającymi i posiadaczami zależnymi.*
To wszystko, o czym wcześniej pisałem, odnosi się do zagadnienia elastyczności systemu informatycznego, który powinien być odporny na zmiany przepisów dotyczących ewidencji gruntów i budynków. Problem ten ma ścisły związek z dominującym w tym artykule pytaniem: jaka ma być zawartość bazy danych? Nawet intuicja podpowiada, że system informatyczny, w którym baza danych zapełniona jest opisem elementarnych składników ewidencji gruntów (w postaci: działek, budynków, lokali) , jest bardziej elastyczna i odporna na zmiany w przepisach, niż baza zapełniona tworami, w których obiekty występują we wzajemnych związkach i które z tych związków trzeba dopiero „wyłuskać", gdy zajdzie taka potrzeba.

## A to takie proste

Żeby jednak nie stało się zadość naszej polskiej tradycji, że tylko potrafimy narzekać i krytykować, chciałbym zaproponować nieco inne podejście do sposobu zbierania danych mających związek z ewidencją gruntów, budynków i lokali.
Według mnie istota sprawy dotyczy definicji obiektów będących przedmiotem ewidencji: gruntów, budynków i lokali. Zadajmy sobie pytanie: co robi geodeta w terenie, kiedy ma za zadanie zebrać dane do założenia, aktualizacji lub modernizacji ewidencji gruntów, budynków i lokali? Naturalne jest, że wspierając się posiadaną dokumentacją, będzie zbierał systematycznie dane działka po działce. Jeżeli przedmiotem pracy są również budynki, to żeby się nie nabiegać, będzie usiłował na określonej działce zebrać jak najwięcej informacji również o budynkach. Powiecie Państwo, że takie zachowanie jest oczywiste. Jeżeli tak, to zebrane informacje odnoszą się do działce, budynkach, dokumentach dotyczących posiadania, posiadaczach gruntu czy budynku, ewentualnie lokali na określonej działce powinno się nazwać informacją źródłową.
Czy powyższe wyliczenie wyczerpuje listę obiektów będących przedmiotem zainteresowania organu prowadzącego ewidencję gruntów? Gdybyśmy odpowiedzieli twierdząco, to by oznaczało, że przyjęliśmy krytykowaną na wstępie definicję działki, która w wydaniu projektu nie jest ani dotychczasową działką ewidencyjną, ani działką hipoteczną. Zachodzi więc pytanie: co w zamian? Uważam, że wysoce pożądaną rzeczą byłoby pozostawienie wewidencji gruntów i budynków dotychczasowych działek uwidocznionych w dokumentach ewidencyjnych, jako odpowiednika stanu władania. Oczywiście w wielu przypadkach władający (lepiej byłoby napisać posiadacz) będzie równocześnie właścicielem. Jeżeli pozostawimy działki w dotychczasowym kształcie, unikniemy całej procedury „modernizacji" i niepożądanych skutków z tym związanych. Żeby natomiast ewidencja odpowiadała na pytanie, kto jest właścicielem nieruchomości, należy uwzględnić informację o podmiotach (będącą w posiadaniu sądu wieczystoksięgowego) i przypisać ją do przedmiotu (obiektu istniejącego na mapach warszawskich), czyli działki hipotecznej.
Gdybyśmy obraz przedstawiający działki hipoteczne zarejestrowali jako oddzielną warstwę hipoteczną (czy, jak kto woli, tło dla mapy stanu władania zawierającej działki ewidencyjne), to wefekcie uzyskamy mapę stanu władania (jej fragment przedstawiłem na początku), która razem z częścią opisową daje odpowiedź na pytanie, kto płaci podatki od nieruchomości (a na przykład kolorem niebieskim i linią przerywaną można by pokazać stan nieruchomości będący odpowiednikiem zapisów w hipotece). Nałożenie tych warstw daje możliwość porównania stanu posiadania (zapis w części opisowej ewidencji gruntów i budynków) ze stanem własności (hipoteka).

## Co komu przeszkadza informatyka?

Informatyka dziś bez trudu daje sobie radę z rozliczeniami powierzchni dwóch nakładających się na siebie warstw. Tak więc, jeżeli zajdzie taka potrzeba, w procesie regulacji prawnej określonej nieruchomości – ale nie generalnej modernizacji, jak to nakazuje projekt – można byłoby zastosować definicję działki ewidencyjnej przedstawionej w § 10.1 projektu i z nowo utworzonych w ten sposób działek (działki) odtworzyć przedmiotową nieruchomość (lub np. jej część).
W gruncie rzeczy chodzi tu o uproszczenie mocno skomplikowanych procedur zawartych w projekcie i wprzęgnięcie informatyki do wykonania zadań, dla których została stworzona!
Zastanawiam się jeszcze, dlaczego od lat nie może przebić się idea wyłożona swego czasu przez Stanisława Zarembę, doświadczonego informatyka i praktyka, autora znanego systemu informatycznego ewidencji gruntów, aby za podstawowy składnik bazy danych uznano pojedynczy obiekt (jakim powinna być działka), a nie jednostkę rejestrową, czyli zbiór działek? Dlaczego tak się dzieje? Nasuwa mi się tylko jedna odpowiedź. Brakuje mu tytułu profesorskiego! Mogę się tylko domyślać, że aktualny zespół autorski jest zdominowany przez osobę, która niestety „nauczyła się tylko jednej lekcji" i nie ma chęci poznać czegoś nowego. Za to jest utytułowana!

PS Gdzieś z „góry" dochodzą mnie wieści, że na merytoryczne uwagi do projektu jest już za późno. Uważam jednak, że warto pójść po rozum do głowy i zastanowić się, czy sensowne jest to, ażeby projekt podzielił los rozporządzenia z 1996 r.? ■