



Legnica dnia 21 maja 2021r.

z siedzibą w Wolbromiu
Oś.B.Chrobrego 17/28
32-340 Wolbrom

Adres do korespondencji:
59-220 Legnica
ul. Władysława Łokietka 18
e-mail: zarzad@ptg-org.pl

PTG.5.2021

Główny Geodeta Kraju

Dr hab. inż. Waldemar Izdebski

Polskie Towarzystwo Geodezyjne od lat podnosi kwestie konieczności istotnych zmian prawa w obszarze geodezji, w tym przepisów dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w szczególności. Staramy się jednocześnie podejmować w tym kierunku konkretne działania, o czym świadczy włączenie się przedstawicieli naszego Stowarzyszenia w prace powołanego przez Głównego Geodetę Kraju (dalej jako GGK) Zespołu do oceny regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem ewidencji gruntów i budynków (dalej jako Zespół).

Wspólnie wypracowane rekomendacje Zespołu zostały przekazane na ręce GGK w lipcu 2019 roku.

W dniu 29 września 2020 roku na posiedzeniu Państwowej Rady Geodezyjnej i Kartograficznej zostały przedłożone GGK rekomendacje w zakresie – „propozycje zmian legislacyjnych w zakresie katastrze nieruchomości i obszarów z nim związanych”.

Propozycje te, bez naruszania delegacji ustawowej i bez ingerencji w rozwiązania systemowe, dążyły do zwiększenia wiarygodności i celowości procesu tworzenia informacji na rzecz rejestru. Miało temu służyć ujednoczenie pojęcia i procedur ustalania granicy, ujednoczenie i doprowadzenie do zgodności z innymi aktami prawnymi kwestii wykazywania użytków, odtworzenia, chociaż częściowo, zgodności ewidencji gruntów i budynków z księgami wieczystymi czy ograniczania możliwości do ustalania granic dla podmiotów nie posiadających kwalifikacji merytorycznych oraz formalnych.

Niestety propozycje przedstawiane jako minimalny plan ratunkowy dla wiarygodności ewidencji gruntów nie wzbudziły w przedstawicielach rządu nawet minimalnej refleksji merytorycznej.

Wbrew temu, co zostało stwierdzone przez GGK w piśmie z dnia 12 maja 2021 r. skierowanym do członków Zespołu, tj. – „ogromna wiedza i doświadczenie, które przełożyły się na wskazanie głównych kierunków zmian stanowiły istotny wkład do przygotowania projektu nowego rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków”, to należy stwierdzić, że w przedłożonym projekcie przyjęto odmienny i sprzeczny z rekomendacjami Zespołu kierunek proponowanych zmian.

Pragniemy w tym miejscu podkreślić, że w skład Zespołu wchodził przedstawiciele stowarzyszeń i organizacji działających w dziedzinie geodezji i kartografii, przedstawiciele organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej oraz specjaliści z zakresu ewidencji gruntów i budynków. W związku z tym, pominięcie wypracowanych przez ten zespół propozycji podczas opracowania projektu rozporządzenia, budzi nasz zdecydowany sprzeciw.

Przechodząc do oceny projektu rozporządzenia należy przedstawić na wstępie uwagi natury ogólnej.

Z udostępnionej dokumentacji procesu legislacyjnego oraz z samej treści projektu, wynika, że kolejny raz w przypadku przepisów dotyczących branży geodezyjnej, rząd prowadząc prace legislacyjne pominął całkowicie etap analityczny ograniczając się do wprowadzenia pewnej ilości kosmetycznych zmian przepisów, realizujących mniej lub bardziej czytelne oczekiwania osób decyzyjnych.

Polskie Towarzystwo Geodezyjne uważa, że odnoszenie się w procesie opiniowania wyłącznie do tych pojedynczych propozycji byłoby działaniem nierzetelnym, wprowadzającym w błąd zarówno autorów proponowanych zmian, pozostałą część rządu, jak również resztę środowisk zainteresowanych funkcjonowaniem ewidencji gruntów i budynków.

W związku z tym chcemy wskazać na elementy które zostały w procesie legislacyjnym pominięte oraz wskazać na szerszy kontekst procedowanego rozporządzenia.

Ewidencja gruntów i budynków jest systemem którego wady wynikają z błędnych rozwiązań każdego z jej elementów. Nie będziemy wyręczać instytucji odpowiedzialnej za brak kompleksowej analizy tych zagadnień ale wskażemy na kilka elementów które pokazują istotę patologii która opanowała ten obszar.

Podstawową informacją w dziedzinie ewidencji gruntów jest informacja o zasięgu prawa własności i praw pokrewnych. Materializuje się ona poprzez opis

przebiegu granic określających fizyczny zasięg nieruchomości na gruncie. W naszym systemie prawnym mamy jedno prawo własności, to opisane w Kodeksie Cywilnym, a w rzeczywistości formalnej i praktycznej kreowanej przez ewidencję gruntów mamy kilka różnych formuł do opisywania granicy i liczną grupę atrybutów opisujących położenie punktów granicznych którymi posługujemy się dla analitycznego określania granic. Liczba i charakter tych atrybutów ciągle zmienia się, czyli nie mamy żadnej pewności do ich wartości w kontekście celu ich istnienia.

Utrata przez ewidencję gruntów charakteru rejestru gwarantującego państwu i obywatelom dostęp do merytorycznie wiarygodnej informacji o własności nieruchomości, jest przez środowiska grupujące profesjonalistów z tej dziedziny dostrzegana od lat, i od lat podejmowane są próby skłonienia kolejnych rządów do zajęcia się tym zagadnieniem. Niestety działania rządu są zupełnie przeciwne niż kierunek pożądanym ze względu na potrzeby odbiorców informacji gromadzonej w rejestrze.

Obecny kierunek zmian zamiast służyć ostatecznemu odbiorcy informacji zawartej w ewidencji gruntów, służy jedynie podtrzymywaniu nieefektywnych struktur organizacyjnych i rozbudowywaniu infrastruktury. Infrastruktury która ma być nowoczesna jeśli chodzi o sprzęt i technologie ale bezwartościowe jeśli chodzi o zdolność do realizacji zadań które stawia przed państwem nowoczesna gospodarka i potrzeby społeczne. Szybkość przetwarzania i udostępniania danych czy walory estetyczne obrazków wyświetlanych na ekranach monitorów nie zrekompensują strat poniesionych przez błędnie określone granice czy niewiarygodną, ze względu na niekompletność, treść dotyczącą innych elementów. A to stwarza zagrożenia nie tylko dla tempa ale nawet dla zdolności realizacji procesu.

Chcemy też zwrócić uwagę na kilka zagadnień o charakterze szczegółowym.

Projekt rozporządzenia wprowadza realne zagrożenie dla konstytucyjnej ochrony prawa własności poprzez zrównanie procedury ustalania przebiegu granic w trybie ewidencyjnym z procedurą rozgraniczania nieruchomości, o czym świadczy katalog atrybutów punktów granicznych, gdzie punkt „ustalony” w procedurze rozgraniczania nieruchomości jest tożsamy z atrybutem punktu granicznego ustalonego w trybie rozporządzenia w/s EGiB. W tym miejscu, należy zwrócić uwagę na fakt, że w przeciwieństwie do trybu ustalania granic w trybie rozgraniczania, tryb ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych na mocy rozporządzenia w/s EGiB stosowany poza procedurą zakładania i modernizacji ewidencji gruntów i budynków, nie daje żadnych możliwości odwoławczych stronie takiego postępowania.

Sprzeciw nasz budzi również przyjęte w projekcie kryteria w procedurze ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych (§ 33 ust 1-3), sprzeczny z wypracowanymi w tym zakresie propozycjami Zespołu z którymi w pełni się utożsamiamy. Jako konsekwencję naszego stanowiska, proponujemy również, aby wzór protokołu ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych przyjąć opracowany przez Zespół.

Za niedopuszczalne uważamy również umieszczenie w akcie prawnym podustawowym jakim jest rozporządzenie, przepisów ingerujących w ustawowo określone zakresy uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz wynikających z nich uprawnień do wykonywania czynności i dokumentów geodezyjnych w związku z wykonywaniem prac geodezyjnych. Oceniamy to, jako przekroczenie delegacji ustawowej z której nie wynika możliwość rozszerzania ustawowo określonych kompetencji osobom posiadającym uprawnienia zawo0dwoe w dziedzinie geodezji i kartografii.

Projekt rozporządzenia, oprócz zagrożeń dla ochrony prawa własności, powoduje realne zagrożenia dla procesu inwestycyjnego poprzez usunięcie przepisów § 82a obowiązującego rozporządzenia w/s EGiB. Usunięcie tego przepisu, poprzez trudny do oszacowania czas wydłużenia wykonywania map z projektem podziału nieruchomości w przypadkach konieczności ustalenia linii brzegu cieków naturalnych, skutecznie zablokuje możliwość realizacji inwestycji np. budowa dróg i autostrad. Temat ten był szeroko omawiany podczas prac Zespołu, a z wypracowanymi w tym zakresie propozycjami w pełni się utożsamiamy.

Powołanie się w projekcie rozporządzenia na definicję budynku zawartą w ustawie Prawo budowlane, przy jednoczesnym usunięciu z ewidencji „budynek w budowie”, w naszej ocenie, powoduje powstanie poważnego dylematu – w wyniku jakich prac geodezyjnych i na jakim etapie budowy możliwe będzie ujawnienie budynku w ewidencji gruntów i budynków.

Zwracamy uwagę na fakt, że geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych sporządzana jest w celu przedłożenia powstałej w jej wyniku dokumentacji geodezyjnej do odpowiedniego organu w związku ze zgłoszeniem o zakończeniu budowy. Na etapie wykonywania prac geodezyjnych, których celem jest geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza obiektów budowlanych, inwentaryzowany budynek, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, jest jeszcze w trakcie budowy, której zakończenie nastąpi po dopełnieniu wszystkich formalności ze strony inwestora. Usunięcie z ewidencji budynku w budowie spowoduje, że wykonawca prac geodezyjnych wykonujący geodezyjną inwentaryzację powykonawczą budynku nie będzie mógł sporządzić żadnej dokumentacji do aktualizacji ewidencji gruntów i budynków w zakresie ujawnienia budynku, którego status jest – w budowie. W związku z tym, należy

wnioskować, że w celu ujawnienia budynku w ewidencji gruntów i budynków, konieczne będzie pozyskanie od Inwestora dodatkowego zlecenia na wykonanie prac geodezyjnych, o celu określonym w art. 12 ust 1 pkt 3 lit I ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, co z punktu widzenia wykonawcy prac geodezyjnych jest dobrym rozwiązaniem.

Oprócz wniesionych powyżej zastrzeżeń do projektu rozporządzenia, w akcie tym dostrzegamy również inne nieścisłości, błędy merytoryczne i sprzeczności z innymi obowiązującymi przepisami, a w szczególności:

1. Przy określaniu danych ewidencyjnych użycie sformułowania – oznaczenie księgi wieczystej, oznaczenie jednostki rejestrowej. Niezrozumiałe jest w jakim celu projektodawca wprowadza „oznaczenie” zamiast dotychczas obowiązującego numeru księgi wieczystej czy też numeru jednostki rejestrowej.

2. Sprzeczna z art. 4 ust 1e jest zawarta w projektowanym § 26 rozporządzenia, definicja mapy ewidencyjnej.

3. Błędnie został sformułowany przepis § 30 ust 3, w którym projektodawca wprowadza nieznanne w kodeksie postępowania administracyjnego określenie – „po uprawomocnieniu się decyzji”. Decyzja administracyjna staje się ostateczna, a nie „prawomocna”.

4. W § 31 błędnie zaliczono „położenie granic” jako szczegół sytuacyjny o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust 1 pkt 11 ustawy. Klasyfikacja szczegółów sytuacyjnych nie zawiera określenia „granica”, a jedynie punkt graniczny i znak graniczny. Odtworzeniu położenia podlegają punkty graniczne wyznaczające granice działek ewidencyjnych.

5. W projekcie rozporządzenia brak określenia „linia graniczna”. Określenie „linia graniczna” występuje w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 19 ust 1 pkt 11 ustawy.

6. Przyjęcie jako dane ewidencyjne punktu granicznego – współrzędne określające położenie punktu granicznego – w naszej ocenie, jest błędem merytorycznym. Współrzędne punktu granicznego są informacjami wtórnymi do jego położenia. Położenie punktu granicznego określane jest w odpowiednich procedurach, a nie poprzez jego współrzędne.

Przedstawione wyżej uwagi wskazują na konieczność zweryfikowania przedstawionego projektu w oparciu o rzetelną analizę istniejącego stanu, poważny dialog z podmiotami prowadzącymi ewidencję gruntów i budynków oraz ze środowiskiem zawodowym które pozyskuje i przetwarza informacje stanowiące treść rejestru.

Analizę stanu istniejącego należy uzupełnić o określenie potrzeb podmiotów korzystających z rejestru, poprzez dokonanie merytorycznej oceny uwarunkowań formalnych i faktycznych celów którym ta informacja służy. To wszystko powinno być rozpatrywane w perspektywie zdolności do realizowania zadań przez podmioty którym powierzono jest prowadzenie ewidencji gruntów i budynków.

Projektowane zmiany powinny porządkować stan prawny, prowadzić do jednolitości funkcjonowania ewidencji dla terenu całego kraju i stwarzać możliwość dalszego jej reformowania w celu uczynienia z niej efektywnego narzędzia do ochrony prawa własności do nieruchomości, będącego podstawą funkcjonowania gospodarki i sprawnie realizowanego procesu inwestycyjnego.

Na zakończenie trzeba jeszcze wskazać na brak w naszym systemie prawnym i w rzeczywistości branży, instytucji czy podmiotów stanowiących reprezentację wiedzy zawodowej, zdolnych do kreowania norm i merytorycznego nadzorowania tego obszaru aktywności zawodowej.

Rząd w tym obszarze również ignoruje ewidentną potrzebę wynikającą z katastrofalnego stanu wiarygodności danych ewidencyjnych czy państwowego zasobu geodezyjnego w ogóle.

I to pomimo jednoznacznych dyrektyw zawartych w Konstytucji czy ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne a dotyczących potrzeby powołania samorządu zawodowego. Sugerowanie przez logikę działań, że rząd ma zawodowe kwalifikacje merytoryczne „z urzędu” nie da się obronić ani na płaszczyźnie prawa, ani w oparciu o ocenę jego faktycznych działań.

Z poważaniem

*Dorota Pawłowska-Baszak
Prezes Zarządu PTG*