



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-476554-IV/04/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, 10/12/2007r.

Pan

Wiesław Potrapeluk

Prezes Głównego Urzędu

Geodezji i Kartografii

WARSZAWA

Szanowny Panie Prezesie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają niepokojące sygnały, dotyczące wprowadzenia do obrotu prawnego „Instrukcji G - 5 - Ewidencja gruntów i budynków.” Instrukcja ta jest załącznikiem do Zarządzenia nr 16/2003, wydanego przez Głównego Geodetę Kraju w dniu 3 listopada 2003 r. Zgodnie z § 2 Zarządzenia, Instrukcja zawiera „wytyczne techniczno - organizacyjne w sprawie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.”

W swoim piśmie z dnia 26 września 2006 r. (znak: KN. 072 - 04 - 06) Pan Ryszard Preuss, działający z upoważnienia Głównego Geodety Kraju, zaznaczył, że Zarządzenie nr 16/2003 ma charakter porządkowy, a Instrukcja G -5 ma na celu ujednoczenie stosowania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zmian.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454 ze zmian.), a także w części uszczegółowienie tych przepisów pod względem technicznym i organizacyjnym. Cytując owo pismo: „Instrukcja G -5 jest elementem zasad, dotyczących techniczno - organizacyjnego przygotowania katastru oraz jedną z form współdziałania Głównego Geodety

Kraju w jego tworzeniu, a więc rezultatem wypełnienia obowiązku określonego w art. 7 a pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego."

Na tę podstawę prawną powołuje się także treść samego Zarządzenia nr 16/2003; dodatkowo należy wskazać, że Zarządzenie zaleca stosowanie wytycznych zawartych w Instrukcji przy „uzgadnianiu projektów zakładania lub modernizacji ewidencji gruntów i budynków (...) oraz przy prowadzeniu tej ewidencji" (§ 2 Zarządzenia).

Jednak analiza treści Instrukcji G - 5 na tle obowiązującego stanu prawnego prowadzi do wniosku, że podstawy jej obowiązywania oraz charakter prawny nie są jednoznaczne. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, następujące kwestie wymagają dogłębnego rozważenia:

I. Wątpliwości o charakterze podstawowym budzi sama podstawa prawna wprowadzenia Instrukcji. Otóż zgodnie z art. 7 a pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne Główny Geodeta Kraju opracowuje zasady dotyczące techniczno - organizacyjnego przygotowania katastru oraz współdziała w jego tworzeniu; w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, regulacja ta nie może stanowić bezpośredniej podstawy dla tworzenia standardów technicznych, obowiązujących przy prowadzeniu istniejącej obecnie ewidencji gruntów i budynków. Standardy techniczne dla potrzeb prowadzenia ewidencji określone są w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 1999 r. w sprawie standardów technicznych dotyczących geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie (Dz. U. nr 30, poz. 297), wydanego na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. W § 2 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że standardy techniczne wymienione w załączniku do rozporządzenia są stosowane m. in. przy wykonywaniu i prowadzeniu ewidencji gruntów i budynków. Rozporządzenie z dnia 24 marca 1999 r. nie było nowelizowane; załącznik do rozporządzenia nie wymienia wśród obowiązujących standardów omawianej tutaj Instrukcji G - 5 z dnia 3 listopada 2003 r.

Niemniej jednak - według informacji posiadanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich - przy okazji wykonywania wszelkich prac geodezyjnych ich notyfikacja w ewidencji następuje według zasad określonych w Instrukcji G - 5, zasady te są stosowane także przy modernizacji ewidencji. Prowadzi to do stopniowego przekształcenia ewidencji gruntów i budynków z uwzględnieniem standardów technicznych Instrukcji - co zresztą spełnia postulat z § 2 Zarządzenia nr 16/2003. Należy też wskazać, że zmiany te często mają charakter fundamentalny (np. zmiana zasad numeracji działek, przewidziana w § 9 Instrukcji).

Od zgodności ze standardami tej Instrukcji uzależnia się także przyjęcie materiałów z prac geodezyjnych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego - ponownie, pomimo iż Instrukcja G - 5 nie jest standardem przewidzianym przez rozporządzenie z dnia 24 marca 1999 r. (zob. § 2 pkt 11 tego rozporządzenia w zw. z § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. - Dz. U. nr 78, poz. 837).

Trudno tymczasem przyjąć, iż art. 7 a pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne jest wystarczającą podstawą dla wprowadzania określonych standardów technicznych dla aktualnie prowadzonej ewidencji gruntów i budynków oraz państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Artykuł 19 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wyraźnie wskazuje organ właściwy do wprowadzenia tych standardów oraz rangę aktu prawnego, który powinien je określać.

II. Należy zwrócić dodatkowo uwagę na istotną okoliczność: otóż art. 7 a pkt 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne mógłby stanowić podstawę dla wprowadzenia norm organizacyjno - technicznych, służących przygotowaniu katastru tylko wtedy, gdyby istniała norma wyższego rzędu, wymagająca wdrożenia. Standardy techniczno - organizacyjne mają ze swej istoty charakter wykonawczy i precyzujący, muszą więc znajdować oparcie w bardziej ogólnym projekcie. Jest to szczególnie ważne w sytuacji całościowej (systemowej) zmiany regulacji, np. w zakresie rejestracji nieruchomości. Innymi słowy - konieczne jest uprzednie stworzenie normatywnej koncepcji katastru na poziomie ustawowym. Dopiero wtedy możliwe będzie jej przygotowanie pod względem technicznym i organizacyjnym.

Przekształcenie ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości jest przedsięwzięciem planowanym przez ustawodawcę od wielu lat - jego zapowiedź zawarta jest w art. 224 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zmian., dalej: u.g.n.), kolejna nowelizacja tej ustawy przewidziała także powszechną taksację nieruchomości (art. 163 - 170 u.g.n.), został nawet wydany w tym zakresie akt wykonawczy (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości - Dz. U. nr 131, poz. 1092). Zastąpienie ewidencji gruntów i budynków katastrem jest powiązane z przyszłą reformą opodatkowania nieruchomości, której kształt nie jest jeszcze przesądzony. Jedynym - możliwym do wskazania obecnie - elementem przyszłego katastru jest określenie wartości katastralnej nieruchomości. Jednak ramy prawne przyszłego katastru, w tym sposób jego prowadzenia i te informacje, które zostaną przejęte do treści katastru z dotychczasowej

ewidencji, nie są w żaden sposób ustalone. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że poszczególne normy dotyczące katastru, zawarte w ustawie - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami (a także w aktach wykonawczych) są w zasadzie „zawieszane w próżni”, skoro brak jest kompleksowej ustawowej regulacji katastru. Owa „szczątkowa” regulacja odsyła zresztą do „odrębnych przepisów” (np. art. 161 ust. 1 u.g.n.), które jak na razie nie istnieją (zob. B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami - podstawy prawne*, Warszawa 2007, s. 58 - 62, M. Stańko, *Rejestry publiczne* [w:] A. Stelmachowski [red.] *Prawo rolne*, Warszawa 2006, s. 231 - 233).

Innymi słowy - ustawodawca nie zdecydował jeszcze, jakie dane o nieruchomościach zawarte będą w katastrze. Trudno dziś jednoznacznie stwierdzić, które atrybuty nieruchomości będą istotne dla przyszłych celów fiskalnych - oraz czy tylko te cele będzie realizował system katastru. Tymczasem wiele informacji i rodzajów oznaczeń, istniejących w dotychczasowej ewidencji, nie jest uwzględnianych przez standardy określone w Instrukcji G - 5, wprowadza ona także pewne dodatkowe elementy (skarżący w pismach skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich jako przykład oznaczeń wprowadzonych bądź usuwanych wskazują te z § 13 lub § 44 Instrukcji, a także podkreślają problem z ujawnieniem osoby władającej w przypadku nie przeprowadzenia postępowania spadkowego po zmarłym właścicielu).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich trudną do zaakceptowania jest sytuacja, w której tworzone są standardy techniczne dla potrzeb całościowej zmiany systemu rejestracji nieruchomości - bez określenia ustawowego kształtu przyszłego katastru. Wydaje się, że o jego kształcie prawnym nie może decydować norma o randze instrukcji technicznej. Co więcej, szeroka skala takich zmian może postawić ustawodawcę niejako przed faktem dokonanym, gdy treść przyszłego katastru zostanie „przesądzona” przez te dane, które gromadzone są na podstawie Instrukcji G - 5.

Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r. (sygn. K 29/98): „Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych

materii." Wydaje się tymczasem, że w przypadku omawianej Instrukcji G - 5 następuje właśnie takie „samoistne” tworzenie ram prawnych przyszłego katastru.

III. Należy także wskazać na jeszcze jeden aspekt normatywny Instrukcji G - 5, aktualny także w przypadku innych aktów o charakterze „technicznym”. Otóż lektura Instrukcji prowadzi do wniosku, iż jej treść w wielu miejscach wykracza poza problematykę *stricte* techniczną - w poszczególnych wypadkach zawiera ona takie normy, które mogą zostać wprowadzone wyłącznie w formie przewidzianej przez art. 87 Konstytucji dla prawa powszechnie obowiązującego.

Skrajnym przykładem takiego unormowania, którego Instrukcja zawierać po prostu nie może, jest § 59 ust. 2, który przewiduje kompetencję starosty do wydawania decyzji w przedmiocie wykazania w ewidencji faktu samoistnego posiadania działki. Należy podkreślić, że do konstytutywnych cech decyzji administracyjnej należy jej umocowanie w przepisach prawa, przy czym chodzi tutaj o przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Jest to bezpośrednia konsekwencja konstytucyjnej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Ewentualna decyzja, wydana zgodnie z § 59 ust. 2 Instrukcji, będzie więc musiała zostać uznana za pozbawioną podstawy prawnej.

Nie jest także oczywisty status norm kompetencyjnych, przewidzianych dla starosty przez § 52 - 55 Instrukcji; w dużej części stanowią one powtórzenie § 33 - 42 rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r., wprowadzają one jednak pewne dodatkowe treści.

Z kolei rozwiązania o charakterze systemowym zawiera Rozdział 4 Instrukcji: „Zasady budowy i eksploatacji komputerowych systemów ewidencji gruntów i budynków”. I tak np. § 49 ust. 3 dopuszcza integrowanie powiatowych baz danych ewidencyjnych na szczeblu województwa lub związku powiatów oraz tworzenie wojewódzkich i ponadpowiatowych baz danych ewidencyjnych. Nie jest jasne znaczenie prawne tego zapisu, a zwłaszcza to, czy jego intencją była zmiana właściwości organów prowadzących ewidencję i zasilających ją w niezbędne dane.

Należy też zauważyć, że niektóre rozwiązania Instrukcji, pozornie dotyczące tylko „warsztatu pracy” geodety, mają bardzo istotny wpływ na określenie atrybutów nieruchomości - pośrednio decydują więc o zakresie przestrzennym prawa własności i innych praw rzeczowych, a także o obowiązkach publicznoprawnych obywateli.

Powierzchnia nieruchomości należy do najbardziej istotnych jej atrybutów; pole tej powierzchni wyznacza zakres praw związanych z nieruchomością stanowi *essentialia negotii* wszelkich dotyczących jej umów. Oczywistym jest, że w zależności od przyjętego sposo-

bu obmiaru i obliczeń, operacje te mogą doprowadzić do różnych wyników. W skargach kierowanych do Rzecznika wskazywane są sytuacje, w których ponowne obliczenie powierzchni nieruchomości - według zasad określonych w § 10 Instrukcji - prowadziło do ustalenia innej powierzchni niż ta ujawniona dotychczas w ewidencji. Budziło to niezadowolenie skarżących; należąca do nich nieruchomość (według nowych pomiarów - mniejsza) traciła wartość handlową pomimo niezmienionych granic. Podobne zarzuty można postawić regulacji Instrukcji regulującym ustalenie przebiegu granic działek (Rozdział 9) oraz pomiarów (Rozdziały 10 i 11); wskazują one np. na stopień dokładności pomiarów (por. § 64 ust. 3, § 71 ust. 2).

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega oczywiście potrzebę istnienia jednolitych reguł obliczania obszaru nieruchomości i wyznaczania jej granic; dane istniejące w obecnej ewidencji, czerpane z różnych źródeł (a także pochodzące z historycznie odmiennych systemów katastralnych i ewidencyjnych) są często niespójne. W wielu wypadkach dane te nie odzwierciedlają powierzchni geometrycznej nieruchomości. Jednak w opinii Rzecznika, ze względu na fakt, iż określony sposób obliczania powierzchni nieruchomości ma wpływ na prawa i obowiązki o charakterze prywatnoprawnym i publicznym, właściwe byłoby uregulowanie tej materii w prawie powszechnie obowiązującym.

Należy także podkreślić, że w wielu wypadkach ustawodawca zdecydował się na określenie standardów o charakterze technicznym - o dużym stopniu szczegółowości - w przepisach prawa powszechnego. Za przykład takiego unormowania można podać liczne przepisy techniczno - budowlane, wydane na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zmian.). Wydaje się, że u założenia takiej koncepcji leżała możliwie pełna obiektywizacja i poddanie kontroli administracyjnej takich norm, które wpływają na prawa i obowiązki obywateli.

Instrukcja w wielu miejscach (np. § 8 ust. 9, 10 i 15, § 15 ust. 11, 12 i 13) dokonuje także dookreślenia, jakie grunty należy zaliczyć do użytków rolnych, a które należy traktować np. jako tereny zurbanizowane. W ten sposób zarządzenie wypełnia poniekąd poszczególne „luki” w określeniu zasad kwalifikacji gruntów, zawartych w Załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. nr 38, poz. 454).

Ponownie jednak należy uznać, że również kryteria zaliczania gruntów do poszczególnych kategorii powinny zostać w całości uregulowane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. Jest to istotne chociażby z tego względu, że klasyfikacja gruntów, przyję-

ta w ewidencji, decyduje o zaistnieniu określonego zobowiązania podatkowego. Jak stwierdza art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ewidencja gruntów i budynków jest podstawą m. in. wymiaru podatków i świadczeń. Z przepisem tym koresponduje art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 ze zmian.), a także art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. nr 200, poz. 1682 ze zmian.) i art. 1 a ust. 3 oraz art. 7 a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r., nr 121, poz. 844 ze zmian.).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wynika domniemanie, że dane w ewidencji są zgodne ze stanem faktycznym istniejącym na gruncie. Domniemanie to obowiązuje we wszystkich działaniach administracji, o których mowa w art. 21 ust. 1, w tym również przy wydawaniu decyzji administracyjnych. „Na przykład przy wymiarze podatku rolnego przyjmuje się wykazaną w ewidencji powierzchnię i klasy gruntów. Dopóki nie zostanie zmieniony wpis w ewidencji gruntów i budynków, dopóty podatnik nie może prowadzić dowodu, że opodatkowane grunty są w rzeczywistości gruntami innej klasy, że działka ma inną powierzchnię itp.” (B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami - podstawy prawne, op. cit.*, s. 51). Na wiążący dla organu podatkowego charakter danych z ewidencji gruntów zwrócił też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 stycznia 2003 r. (III SA 346/02, publ. LEX nr 142208).

Przyjmując więc, że dane zawarte w ewidencji wyznaczają w swoisty sposób „podstawę opodatkowania”, to określenie tej podstawy nie może następować w akcie o charakterze technicznym.

Podsumowując: wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi możliwość stosowania Instrukcji G - 5 do prowadzenia obecnie istniejącej ewidencji gruntów i budynków - zarówno w kontekście ustawowej podstawy jej wydania, jak i zawartych w niej treści.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.), zwracam się do Pana Prezesa z prośbą o rozważenie przedstawionych problemów, które pojawiają się na tle wdrażania omawianej Instrukcji G - 5; będę wdzięczny za przekazanie swojego stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich