



Warszawa, 13/01/2009r.

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

Pani
Jolanta Orlińska
Prezes Głównego Urzędu
Geodezji i Kartografii
WARSZAWA

Dot.KN-5024-13/08

Szanowna Pani Prezes

W wystąpieniu z dnia 10 grudnia 2007 r., skierowanym do Prezesa Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na problemy, które sygnalizowane są przez obywateli na tle wdrażania „Instrukcji G - 5 - Ewidencja gruntów i budynków.”

Wątpliwości Rzecznika budzą następujące kwestie:

1. Standardy techniczne dla potrzeb prowadzenia obecnie istniejącej 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 z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zmian.). Rozporządzenie to nie wymienia „Instrukcji G - 5” jako obowiązującego standardu technicznego w prowadzeniu ewidencji.
2. Jako podstawę wprowadzenia Instrukcji powołano art. 7 a pkt 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, zgodnie z którym Główny Geodeta Kraju opracowuje zasady dotyczące techniczno - organizacyjnego przygotowania katastru oraz współdziała w jego tworzeniu.

Tymczasem przepis ten 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. Innymi słowy - konieczne jest uprzednie stworzenie normatywnej koncepcji katastru na poziomie ustawowym. Dopiero wtedy możliwe będzie jej przygotowanie pod względem technicznym i organizacyjnym. W systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może bowiem 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 Konstytucji RP.

Zastąpienie ewidencji gruntów i budynków katastrem jest powiązane z przyszłą reformą opodatkowania nieruchomości, której kształt nie jest jeszcze przesądzony. 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 opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, o kształcie prawnym przyszłego katastru 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”.

3. Lektura Instrukcji prowadzi do wniosku, iż jej treść w wielu miejscach wykracza poza problematykę *stricto* techniczną - w poszczególnych wypadkach zawiera ona takie normy, które mogą zostać wprowadzone wyłącznie w formie przewidzianej przez art. 87 Konstytucji dla prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności Instrukcja nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnych, i wyposażać organy władzy publicznej w kompetencję do ich wydawania.

Bardzo istotną jest okoliczność, że niektóre rozwiązania Instrukcji, pozornie dotyczące wyłącznie „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, zaliczenie gruntu do danej kategorii ewidencyjnej, co decyduje o obowiązkach podatkowych itd.).

Podsumowując: Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionował zarówno podstawę prawną obowiązywania Instrukcji, a także zawarte w niej treści - pod kątem wpływu na sferę praw i wolności obywatelskich. Przy czym Rzecznika niepokoi to, że obarczona tak wieloma wadami Instrukcja, której nie sposób traktować jako akt normatywny, kształtuje obecnie prawa i obowiązki obywateli - przy czym następuje to w imię wdrażania nie istniejącej jeszcze koncepcji katastru.

Z odpowiedzi nadesłanej przez Panią Prezes w dniu 21 kwietnia 2008 r. wynika, że zaszło pewne nieporozumienie: Rzecznik nie formułował postulatów co do przyszłego kształtu ewidencji gruntów i budynków i sposobu jej modernizacji - nie to jest rolą Rzecznika.

Istota przedstawionego przez Rzecznika problemu sprowadza się do obowiązku przestrzegania przez wszystkie organy administracji państwowej zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) czyli działania na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Tylko takie umocowanie pozwala organom nakładać na obywateli obowiązki. W opinii Rzecznika, „Instrukcja G - 5” takiego waloru nie posiada, nie może więc stanowić podstawy prowadzenia obecnie istniejącej ewidencji gruntów i budynków.

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.), ponownie zwracam się do Pani Prezes z zapytaniem o legalność stosowania „Instrukcji G - 5” przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich