



Uwagi do projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego

Kodeks do poprawki



Z uzasadnienia do Kodeksu wynika, że system gospodarowania przestrzenią był dotąd: zbyt kosztowny, nieefektywny, nieskoordynowany, nieuregulowany, nie zrównoważony, niespójny, deficytowy, chaotyczny, nieobiektywny, przypadkowy, nieustandaryzowany, bez nadzoru, niejasny, nadmiernie skomplikowany itp. Może zamiast potępiać wszystko w czambuł, warto jednak skorzystać ze sprawdzonych rozwiązań?

Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego zawierający na 206 stronach 607 artykułów przekazano do konsultacji 30 września 2016 r. [ustawa wraz z uzasadnieniem na Geoforum.pl w wiadomości z 3 października – red.]. W ocenie skutków regulacji wymieniono 39 zasadniczych wad obecnego systemu gospodarowania przestrzenią. Nie będę ich wszystkich cytował (część wymieniłem na wstępie), a zainteresowanych odsyłam do treści tego dokumentu.

Okazuje się jednak, że mankamentów geodezyjnych nie znaleziono zbyt wiele, mimo że *Prawo budowlane* pomija wiele

naszych problemów, a przepis wykonawczy, czyli rozporządzenie *w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie*, wydane 21 lutego 1995 r., liczy już ponad 20 lat.

A oto wyszczególnione przez autorów uzasadnienia mankamenty dotyczące naszej profesji:

1. Zbyt długi czas oczekiwania przez geodetów na materiały i dane z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego niezbędne do wykonania prac geodezyjnych lub kartograficznych związanych z budowlanym procesem inwestycyjnym.

2. Zbyt długie terminy weryfikacji wyników prac geodezyjnych i kartograficznych przez organy służby geodezyjnej i kartograficznej.

3. Niespójność i niejednoznaczność przepisów określających rodzaje opracowań geodezyjnych i kartograficznych wykorzystywanych na etapie projektowania inwestycji budowlanych.

Problemy z dwóch pierwszych punktów związane są z biurokracją i dotyczą wszystkich opracowań geodezyjnych, a nie tylko tych na potrzeby budowlanego procesu inwestycyjnego. Powinny być już dawno rozwiązane, bo hamują wszelkie procesy planistyczne, projektowe, budowlane, własnościowe, realizacyjne i inne. Całe środowisko geodezyjne od ponad dwóch lat zgłasza ten postulat łącznie z koniecznością: likwidacji licencji, udostępniania wszystkich materiałów, a także powrotu do ryczałtowej ceny za te materiały wnoszonej jednorazowo po wykonaniu i złożeniu danego opracowania w PODGiK.

Niestety, zarówno GUGiK, jak i nadzorujące go ministerstwo wnioski te ignorowały i ignorują, choć można i trzeba było sprawę załatwić przy okazji jednej z kilku już nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*, jakie miały miejsce w ostatnim czasie. A teraz okazuje się, że aż Kodeks urbanistyczno-budowlany jest potrzebny do skrócenia dwóch terminów! I to tylko dla budowlanych procesów inwestycyjnych! A co z pozostałymi pracami?

Czy Kodeks urbanistyczno-budowlany przezwycięży bariery?

O potrzebie opracowania Kodeksu urbanistyczno-budowlanego mówi się od wielu lat.

30 września do konsultacji społecznych trafił nowy projekt (poprzedni wyrzucono do kosza na początku tego roku). Do opiniowania otrzymały go m.in. wszystkie ważniejsze organizacje geodezyjne, a uwagi można było nadsyłać do 28 października. Na łamach *GEODETY* Kodeks ocenia nasz ekspert Bogdan Grzechnik. Projekt wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji publikujemy na Geoforum.pl w wiadomości z 3 października.

– Kodeks ma integrować regulacje dotyczące działalności budowlanej i planowania przestrzennego, a także wyeliminować różnice w interpretacji przepisów budowlanych i planistycznych oraz przezwyciężyć bariery instytucjonalne – zapowiadał we wrześniu wiceminister infrastruktury i budownictwa Tomasz Żuchowski. Na pytanie o projekty rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz w sprawie wzoru wniosku o pozwolenie na budowę odpowiedział, że prace nad nimi są zaawansowane i powinny zakończyć się w najbliższym czasie. Minister podkreślał wagę współpracy z samorządami zawodowymi i organizacjami pozarządowymi w tworzeniu prawa.

– Musimy pamiętać o tym, że resort ma służyć środowisku, a nie odwrotnie. Współpraca z partnerami ze środowisk branżowych jest niezbędna m.in. w procesie konsultacji projektów. Pozwala to na wskazanie potencjalnych słabych punktów danych rozwiązań czy też zaproponowanie nowych działań. Dyskusja, dialog z partnerami są dla nas kluczowe i liczymy na to, że będą coraz lepsze – zaznaczył Tomasz Żuchowski.

Redakcja



Trzeci punkt jest bardzo ogólny i nie wynika z niego, których przepisów dotyczy. Możliwe, że Prawa budowlanego i rozporządzenia z 1995 roku. Ale tego dowiemy się, śledząc tekst Kodeksu.

W ocenie skutków regulacji napisano, że celem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego jest:

„1) przywrócenie i zapewnienie efektywnego prowadzenia polityki przestrzennej oraz wzmocnienie partycypacji społecznej w tworzeniu polityki przestrzennych na wszystkich poziomach planowania,

2) poprawa przewidywalności i usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego,

3) efektywne lokalizowanie i realizacja inwestycji publicznych”.

Cele wzniosłe, ale mam wątpliwości, czy ten przesadnie rozbudowany Kodeks przyczyni się do ich realizacji. Współpracując przez ponad pół wieku z planistami przestrzennymi, projektantami, inżynierami budownictwa i inwestorami, mógłbym wiele uwag zgłosić także do zapisów nie dotyczących geodezji. Ale przedmiotem tego artykułu są nasze sprawy geodezyjne, dlatego postaram się skupić na najważniejszych zagadnieniach z tego zakresu.

Zacznę od przypomnienia zagadnień geodezyjnych związanych z budownictwem, które szczegółowo opisałem w artykule pt. „Geodezja a inwestycja” w GEODECIE 4/2016:

1. Mapy do celów planistycznych (do opracowywania studium i planów miejscowych).

2. Dokumentacja do celów prawnych (wyrisy, wypisy z EGiB, rozgraniczenia, podziały, scalenia i podziały, wznawianie znaków granicznych, mapy do celów prawnych).

3. Mapy do celów projektowych wraz z numerycznymi modelami terenu.

4. Geodezyjna obsługa od rozpoczęcia do zakończenia budowy (geodezyjne opracowanie projektu zagospodarowania działki, wytyczenie poszczególnych obiektów, obsługa w trakcie budowy, kontrola w trakcie montażu, ewentualnie pomiary przemieszczeń i odkształceń w trakcie budowy, geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza, ocena zgodności z projektem, sporządzanie odpowiednich map i pozyskanie danych do aktualizacji EGiB, BDOT500 i GESUT).

5. Nadzór geodezyjny nad realizacją bardziej skomplikowanych inwestycji.

6. Prowadzenie okresowych badań przemieszczeń i odkształceń dla obiektów budowlanych wymagających takich pomiarów.

7. Inwentaryzacja geodezyjna, architektoniczno-budowlana obiektów przewidzianych do remontów.

Liczyłem na to, że tematy te zostaną w Kodeksie przynajmniej zasygnalizowane z przesłaniem, np. że dokumentacja geodezyjna musi zawierać określoną treść i bezwzględnie musi być w pełni

aktualna. Natomiast ogólne zasady tworzenia tej dokumentacji przekazane zostaną do regulacji w Pgik, a szczegółowe techniczne zasady ich wykonywania do przepisów wykonawczych do Pgik oraz instrukcji technicznych. Niestety, autorzy Kodeksu poszli inną drogą.

Kodeks otwierają **przepisy ogólne – zakres przedmiotowy** zagadnień w nim ujętych. W każdym z nich geodezja ma swój znaczący udział:

„Art. 1. § 1. Kodeks urbanistyczno-budowlany, zwany dalej „Kodeksem” normuje gospodarowanie przestrzenią, na którą składa się:

1) kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej;

2) przygotowanie terenu pod inwestycje oraz przygotowanie i realizację inwestycji, w tym inwestycji celu publicznego;

3) nabywanie praw do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne;

4) utrzymanie obiektów budowlanych;

5) postępowanie w przypadku katastrofy budowlanej”.

Następnie objaśniono stosowane w projekcie ustawy **pojęcia i skróty** (w sumie jest ich 58). Przyjrzyjmy się bliżej kilku wybranym, pośrednio lub bezpośrednio związanym z geodezją. Tak więc użyte w Kodeksie określenia oznaczają (zachowujemy numerację oryginału):

„2) »nieruchomość« – nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z dnia



23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 i 585)*”.

Na szczęście w przypadku nieruchomości powołano się na art. 46 § 1 kc. Pominęto jednak nieruchomości rolną, a także nieruchomości lokalową.

„3) »działka gruntu« – niepodzielna, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości”.

Zdefiniowano tutaj „działkę gruntu” inaczej niż pojęcie to reguluje art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dlaczego nie powołano się na poprawną definicję z ww. ustawy, nie wiadomo.

„6) »monitorowanie istniejącego zagospodarowania przestrzennego« – proces systematycznego gromadzenia i analizowania danych jakościowych i ilościowych w zakresie obecnego stanu zagospodarowania przestrzennego oraz systematyczne pomiary zjawisk zachodzących w przestrzeni, posiadających zdefiniowaną lokalizację geograficzną, służący dostarczaniu informacji diagnostycznych na potrzeby planowania przestrzennego na wszystkich poziomach jego organizacji, w tym opracowania kartograficznego użytkowania gruntów”.

W zakres pojęcia „monitorowanie istniejącego zagospodarowania przestrzennego” wpisano m.in. „systematyczne pomiary zjawisk zachodzących w przestrzeni”, a także „opracowania kartograficzne użytkowania gruntów”. Wygląda więc na to, że prace wykonywane od setek lat przez geodetów, prawidłowo zde-

finiowane i nazwane, będą obecnie nosiły nazwę „monitorowanie”. Nie chcę nawet przypuszczać, że w związku z nowym pojęciem geodeci nie będą już tych prac wykonywać. Jaki może być inny cel tych zapisów, nikt chyba nie zgadnie.

„17) »teren inwestycji« – działkę lub działki gruntu, na których realizowana jest inwestycja, a także część działki gruntu, gdy przepis tak stanowi; terenem inwestycji może być także budynek lub lokal o ile stanowią one odrębną nieruchomość”.

„Teren inwestycji” opisano jako działkę (działki lub ich części) gruntu. Nie bardzo wiadomo, dlaczego nie nawiązano do nieruchomości. Teren taki powinien być określony granicami prawnymi (a więc granicami nieruchomości), a nie granicami ewidencyjnymi działek.

„27) »nieruchomość o nieregularnym stanie prawnym« – nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe, a także nieruchomości, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe”.

Dla potrzeb Kodeksu rozszerzono definicję „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym” o przypadek, w którym właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe. Moim zdaniem – wynika-

Wzięto je prawdopodobnie z art. 29a Prawa budowlanego (gdzie także nie uwzględniono go w słowniczku):

„Art. 29a. 1. Budowa przyłączy, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 20, wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

Według „Słownika języka polskiego” plan sytuacyjny to plan przedstawiający położenie różnych obiektów względem siebie. Jest to opracowanie geodezyjne, nazwa taka była używana w geodezji do opracowań jednostkowych w latach ubiegłych. Zmieniono ją obecnie na „mapa sytuacyjna”. Nie ma natomiast wątpliwości, że aby wykonać plan sytuacyjny czy mapę sytuacyjną, trzeba posiadać państwowe uprawnienia geodezyjne.

W rozdziale Kodeksu regulującym sprawy monitorowania zagospodarowania przestrzennego znajdziemy taką oto delegację dla ministra:

„Art. 34 § 1. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa prowadzi i utrzymuje bazę danych o istniejącym zagospodarowaniu przestrzennym, obejmującą dane pozyskane w wyniku monitorowania przez organy władzy publicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 603 § 2)”.

To nic innego jak mapa zasadnicza prowadzona przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną i wymieniona w art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy *Pgik*, wykonywana pod nadzorem GKG. Podobnie zresztą jak prowadzenie krajowego systemu informacji o terenie (art. 7 ust. 1 pkt 2 ppkt e). Pytanie zasadnicze: jaki cel ma ten zapis?

Podobne wątpliwości budzi inna delegacja:

„Art. 37 Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, organizację, sposób, tryb i standardy techniczne monitorowania istniejącego i planowanego zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach organizacji planowania przestrzennego – mając na uwadze jak najszerze i najbardziej efektywne wykorzystanie informacji dla potrzeb racjonalnego kształtowania przestrzeni”.

Czy należy przez to rozumieć, że minister określi standardy monitorowania zagospodarowania przestrzennego, czyli ustali, jak geodeci mają wykonywać pomiary i w jaki sposób je odwzorowywać na mapach? Już z tych dwóch delegacji wynika, że bez poznania treści wszyst-

Wyrażam nadzieję, że – zgodnie z obowiązującymi zasadami – łącznie z następnymi projektami Kodeksu urbanistyczno-budowlanego będą udostępniane wszystkie przepisy wykonawcze.

„13) »infrastruktura techniczna« – sieci dystrybucyjne: wodociągowe, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze i telekomunikacyjne oraz sieci kanalizacyjne – wraz z urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania”.

Zamiast zdefiniowanego w art. 2 *Pgik* pojęcia „sieć uzbrojenia terenu” wzięto z ustawy o gospodarce nieruchomościami niezdefiniowane tam (błędne) pojęcie „infrastruktura techniczna”. Po co, nie

jącego z orzecznictwa i zapisów prawnych – jest to błąd, bo jeśli znani są spadkodawcy (bardzo często wpisani do KW) i znany jest krąg spadkobierców, to nie można takiej nieruchomości zaliczyć do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Z adnych innych pojęć zbliżonych do dziedziny geodezji i kartografii nie zdefiniowano, mimo że w tekście Kodeksu są one używane. Moim zdaniem powinien zostać wymienione z powołaniem się na ustawę *Pgik*. Natomiast w wielu miejscach projektu używa się pojęcia „plan sytuacyjny”. Nie wiem, dlaczego nie zostało ono zdefiniowane.

kich rozporządzeń dyskusja o Kodeksie nie ma wielkiego sensu.

Dlatego wyrażam nadzieję, że – zgodnie z obowiązującymi zasadami – wszystkie przepisy wykonawcze będą udostępnione łącznie z następnymi projektami Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Musimy też wiedzieć, które obecnie obowiązujące ustawy i w jakim zakresie będą zmienione, a także które rozporządzenia zostaną zastąpione nowymi.

Kolejny problematyczny zapis to artykuł 56 dotyczący **aktu planowania przestrzennego**. Trudno się w jego treści doszukać geodezji. Akt taki powinien być opracowany na aktualnej mapie o ustalonej w przepisach treści. Jedyna nadzieja w przepisie wykonawczym ministra.

Studium rozwoju przestrzennego gminy regulują artykuły od 62 do 76. W żadnym z nich nie ma nawet wzmianki, na jakich mapach, o jakiej treści ma być opracowywane studium. Możliwe, że da się znaleźć odpowiedź na to pytanie w kolejnej delegacji zapisanej w art. 76. Prawdopodobnie mieści się to w punkcie e: „wymogi dotyczące materiałów planistycznych”, ale musimy poczekać na tekst rozporządzenia i mieć nadzieję, że sprawa ta będzie jednoznacznie uregulowana. Obecnie także nie ma odpowiedniej regulacji, co skutkuje opracowaniami na nieautoryzowanych, nieaktualnych kompilacjach różnych namiastek map. Efekty tego są wiadome.

Bardzo ważnym dokumentem jest **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**, który regulują artykuły od 77 do 90. Ze spraw geodezyjnych wspomina się w nich kilkakrotnie o podziałach nieruchomości, np. w art. 81:

„Plan miejscowy zawiera ustalenia w zakresie: (...) 5) dopuszczalności oraz warunków podziału nieruchomości”.

Nie ma natomiast informacji, na jakich mapach może być sporządzany taki plan. Znowu nadzieja w przepisie wykonawczym.

Czysto geodezyjne zagadnienie, jakim są **scalenie i podział lub podział działek gruntu stanowiących nieruchomości lub części nieruchomości**, nazwane zostało w projekcie „dostosowaniem struktury gruntowej”. Myślę, że termin „przekształcenie struktury terenowej gruntów” byłby lepszy, ale widocznie autorzy wolą „dostosowanie”. Do Kodeksu przeniesiono z ustawy o gospodarce nieruchomościami rozdział 2 pt. „Scalenie i podział nieruchomości” z częściowymi zmianami, dodając jesz-

cze, nie wiadomo po co, „lub podział”, skoro podziały umieszczono w innym miejscu. Odrębną procedurę formalno-prawną zlikwidowano, włączając ją do procedury uchwalenia planu miejscowego. Także w tym przypadku ocena proponowanych zmian zależy od przepisu wykonawczego. Warto jednak zapoznać się z artykułami od 91 do 104, aby chociaż częściowo zrozumieć intencję autorów. Moim zdaniem rozdziały: 1. „Podziały nieruchomości” i 2. „Scalenie i podział nieruchomości”, powinny zostać przeniesione z ustawy o gospodarce nieruchomościami do ustawy PgiK, a nie do Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, gdyż jest to zagadnienie na wskroś geodezyjne.

Brak geodetów przy opracowywaniu Kodeksu spowodował m.in to, że nie zapisano, iż inwestycja musi być zrealizowana na nieruchomościach, dla których wcześniej ustalono granice prawne.

Kolejny temat to **Krajowa Rada Polityki Przestrzennej** uregulowana w art. od 185 do 188. Mimo dokładnego ich przeczytania, nie udało mi się znaleźć miejsca, w którym jest mowa o udziale w tej Radzie specjalisty z zakresu geodezji i kartografii. Art. 186 § 1 pkt 1 odpada, bo, niestety, nie mamy samorządu zawodowego, pkt 2 – nie, bo nasze organizacje społeczne i zawodowe nie prowadzą standardowej działalności dotyczącej polityki przestrzennej. W punkcie 3 – eksperci – też o nas zapomniano. Proponuję do pkt 3 wstawić bezwzględnie ekspertów w dziedzinie geodezji i kartografii.

Następna sprawa to przeniesienie z ustawy o gospodarce nieruchomościami **opłaty adiacenckiej** (art. 258 do 270). Chyba tylko po to, żeby nie było tak jak poprzednio, zmieniono jej nazwę na opłatę infrastrukturalną. Nie wiem, dlaczego nie mogła zostać tam, gdzie była, i z pierwotną nazwą.

Niezwykle ważna dla geodetów regulacja to **sytuowanie budynków w stosunku do granic**. Regulują to artykuły od 294 do 297, które ze względu na istotność przytaczam tutaj w całości:

„Art. 294. § 1. Budynek o wysokości do 12 m włącznie sytuuje się od granicy terenu inwestycji, w odległości nie mniejszej niż:

2) 4 m – w przypadku budynku z oknami lub drzwiami od strony tej granicy.

§ 2. Budynek, o którym mowa w § 1, może być sytuowany w granicy terenu inwestycji, jeżeli będzie przylegał całą powierzchnią ściany o wymiarach zbliżonych do ściany istniejącego lub projektowanego budynku sąsiedniego dla którego został złożony wniosek o udzielenie zgody inwestycyjnej.

§ 3. Budynek o wysokości powyżej 12 m i nie wyższy niż 35 m sytuuje się od granicy terenu inwestycji w odległości nie mniejszej niż 1/3 jego wysokości.

§ 4. Budynek o wysokości powyżej 35 m sytuuje się od granicy terenu inwestycji w odległości nie mniejszej niż 1/2 jego wysokości.

Art. 295. Budynek sytuuje się w odległości 12 m od granicy lasu lub od granicy gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, określonych w planie miejscowym, a w przypadku jego braku jeżeli zasadność takiego usytuowania stwierdzono w wyniku postępowania, o którym mowa w art. 396.

Art. 296. Budynek inwentarski sytuuje się ścianą z oknami lub drzwiami w odległości, co najmniej 8 m od ściany budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego lub budynku użyteczności publicznej – istniejącego, lub projektowanego, dla którego udzielona została zgoda inwestycyjna.

Art. 297. Przepisy dotyczące sytuowania budynków stosuje się odpowiednio do budowli jeżeli są one związane z gruntem, posiadają wysokość większą niż 2,20 m oraz posiadają dach”.

Brak geodetów przy opracowywaniu Kodeksu spowodował wiele mankamentów, a między innymi ten, że nie zapisano, iż inwestycja musi być zrealizowana na nieruchomościach, dla których wcześniej ustalono granice prawne. Zapis „budynek sytuuje się od granicy terenu inwestycji” jest nie tylko błędny, ale wręcz absurdalny. Jeśli mamy do czynienia z granicą ewidencyjną działki (jako granicą terenu inwestycji), to usytuowanie budynku w odległości 3 m (budynek bez otworów okiennych lub drzwiowych) lub 4 m (z tymi otworami) jest niebezpieczną pułapką. Nawet parkan nie jest bezpieczną grani-



ca, bo wystarczy, że sąsiad zgłosi wniosek o rozgraniczenie i po ustaleniu granicy według stanu prawnego odległość zmniejszy się o 0,5 m (co wcale nie jest takie niemożliwe), żeby właściciel dostał nakaz rozbiórki budowanego domu. Ostatnio prasa donosiła o takim przypadku w miejscowości Dąbrowa w powiecie Sokołów Podlaski, gdzie odległość od granicy wynikającej z rozgraniczenia jest o 0,29 cm za mała i właścicielce domu grozi decyzja o rozbiórce.

Dla nieruchomości, na obszarze których wznosi się budynki lub inne budowle, bezwzględnie należy nałożyć obowiązek ustalania granic według stanu prawnego. Ponadto odległości ustalone w przepisach powinny posiadać tolerancję np. $\pm 0,5$ m.

W art. 315 mamy następną **delegację** (tym razem **dla Rady Ministrów**), w której znalazły się także kwestie geodezyjne. Nie wiadomo, dlaczego akurat dwie sprawy wymienione w punktach 7 i 8:

„7) *rodzaje inwestycji dla których istnieje obowiązek geodezyjnego wyznaczenia w terenie lub sporządzenia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej,*

8) *rodzaje opracowań kartograficznych wykorzystywanych do sporządzenia planu sytuacyjnego na potrzeby poszczególnych rodzajów inwestycji*”

są tak ważne, że aż Rada Ministrów musi to ustalać, podczas gdy innych bardzo ważnych kwestii tutaj nie uwzględniono. Moim zdaniem pkt 7 jest oczywisty, bo wszystkie inwestycje powinny być geodezyjnie wyznaczane i inwentaryzowane. Natomiast plan sytuacyjny wzbudza moje coraz większe zainteresowanie.

Projektowanie inwestycji omówione zostało w artykułach od 316 do 325. W art. 316 pojawiają się dwa pojęcia: projekt budowlany oraz znów plan sytuacyjny. Projekt budowlany jest szczegółowo opisany w art. 318. O planie sytuacyjnym nadal nie ma ani słowa. W kolejnych paragrafach art. 318 wymienia się i opisuje projekt urbanistyczno-architektoniczny oraz projekt techniczny.

W art. 319 projektu Kodeksu pojawia się natomiast **mapa do celów projektowych**:

„Art. 319. § 1. *Projekt urbanistyczno-architektoniczny sporządza się z wykorzystaniem mapy do celów projektowych, sporządzonej w państwowym systemie odniesień przestrzennych, opracowanej na podstawie materiałów i baz danych gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym obejmującej teren inwestycji oraz obszar 5 m od jego granicy. W przypadku obiektów posiadających strefę bezpieczeństwa – mapa do celów projektowych obejmuje także teren tej strefy.*

§ 2. *Mapa do celów projektowych zawiera informacje o obiektach określających co najmniej:*

1) *elementy stanowiące treść mapy zasadniczej;*

2) *opracowane geodezyjnie linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, linie zabudowy oraz osie ulic, dróg itp., jeżeli zostały ustalone w planie miejscowym albo w koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, o której mowa w art. 399 pkt 4;*

3) *usytuowanie zieleni wysokiej ze wskazaniem pomników przyrody;*

4) *usytuowanie innych obiektów i szczegółów wskazanych przez projektanta, zgodnie z celem wykonywanej pracy.*

§ 3. *Mapę do celów projektowych dostosowuje się do rodzaju i wielkości obiektu budowlanego lub inwestycji oraz zagęszczenia obiektów sytuacyjnych, w tym sieci uzbrojenia terenu, zapewniając jej czytelność w skali co najmniej:*

1) 1:2000 – *w przypadku rozległych terenów z obiektami budowlanymi o dużym rozproszeniu oraz obiektami liniowymi;*

2) 1:1000 – *w przypadku zespołu obiektów budowlanych oraz terenów budownictwa przemysłowego;*

3) 1:500 – *w pozostałych przypadkach*”.

Większość zapisów (z dziwnymi korektami) przeniesiono z rozporządzenia ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 1995 r. W rozporządzeniu napisano, że „Projekt zagospodarowania działki lub terenu należy sporządzać na kopii aktualnej mapy zasadniczej”. W Kodeksie natomiast, że „Projekt urbanistyczno-architektoniczny sporządza się z wykorzystaniem mapy do celów projektowych”. Znów nie bardzo wiadomo, co znaczy ta zmiana.

Nie wiadomo także, z jakich powodów ograniczono obszar otaczający teren inwestycji do pasa o szerokości 5 m (był 30-metrowy). Pas taki nie będzie zawierał informacji o zagospodarowaniu nieruchomości sąsiednich, co ma zasadniczy wpływ na projektowanie. Z tego właśnie powodu od wielu lat pokazywano pas 30-metrowy.

Co do treści mapy do celów projektowych zastosowano ciekawe wyłączenie. W rozporządzeniu był zapis: „Treść mapy do celów projektowych, poza elementami stanowiącymi treść mapy zasadniczej łącznie z granicami władania (własności) nieruchomości (działek), powinna zawierać...”. A w Kodeksie pomi-

nięto ww. zapisy o granicach, wpisując tylko „elementy stanowiące treść mapy zasadniczej”. Jak wiadomo ww. zapis w rozporządzeniu był bardzo niejednoznaczny. Nie wiadomo, kiedy należało pokazywać granice władania, a kiedy własności. Środowisko geodezyjne wielokrotnie zgłaszało propozycje zmiany tego zapisu, zdając sobie sprawę z wagi problemu. Jeśli różnica między granicą władania z ewidencji gruntów i budynków a granicą własności (czyli ustaloną według systemu prawnego) jest niewielka, a budynków nie sytuujemy 3 lub 4 m od granicy, nie jest to dramatyczna sytuacja, bo nie dojdzie do nakazów rozbiórki domów, których usytuowanie okaże się za blisko granicy. Ale jeśli te różnice (pomiędzy granicą prawną a ewidencyjną) wynoszą 2-3 m (a tak jest według szacunków dla ok. 50% obszaru kraju), sytuacja nie jest ciekawa.

Dlatego powinno się doprowadzić do zapisu w Kodeksie, że wszystkie granice nieruchomości wykazywane na mapach do celów projektowych powinny być granicami ustalonymi według stanu prawnego. Wystarczy uprościć tryb rozgraniczeniowy, o czym wielokrotnie pisałem, i wprowadzić ww. zasady. Koszt inwestycji to miliony, a nawet miliardy złotych, dlatego oszczędzanie na ustaleniu granic prawnych (co kosztuje niewielkie pieniądze) jest, delikatnie mówiąc, mało odpowiedzialne. O konsekwencjach braku ww. regulacji bardzo często słyszymy, gdyż wiąże się one z wielkimi stratami i konfliktami.

Dotarliśmy wreszcie do art. 325, w którym napisano coś więcej o tym tajemniczym **planie sytuacyjnym**:

„Art. 325. § 1. *Plan sytuacyjny sporządza się na mapie do celów projektowych albo mapie pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zawierającej co najmniej elementy stanowiące treść mapy ewidencyjnej.*

§ 2. *Plan sytuacyjny zawiera:*

1) *granice terenu inwestycji;*

2) *usytuowanie i funkcję projektowanych obiektów budowlanych oraz obszar projektowanej zmiany zagospodarowania terenu.*

§ 3. *Zakres i treść planu sytuacyjnego oraz rodzaj opracowań kartograficznych wymaganych do jego sporządzenia określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 315, dostosowuje się do specyfiki i charakteru inwestycji oraz stopnia skomplikowania przewidywanych robót budowlanych*”.

Jeszcze tylko nie wiemy, kto ma prawo wykonywać plan sytuacyjny. Mam też wątpliwości, czy taki plan wykonany

na mapie ewidencyjnej (np. nie w pełni aktualnej) będzie miał jakąś wartość. Znow bez przepisów wykonawczych niewiele wiemy.

Ważny rozdział geodezyjny nosi tytuł **Podział nieruchomości** (art. 326 do 338). Ze względu na obszerność nie możemy go tu przytoczyć. Szkoda, że znow w sposób przypadkowy, wybiórczo, przeniesiono do Kodeksu cały rozdział „Podziały nieruchomości” z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Najbardziej skrócono art. 95, w którym ustawa wymienia 11 przypadków podziałów niezależnie od ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, a w Kodeksie w art. 335 ograniczono się jedynie do 3. Niestety, bez znajomości treści rozporządzenia wydanego na podstawie art. 337 nie da się tej zmiany ocenić. Jeszcze raz podkreślam i postuluję, aby cały rozdział „Podziały nieruchomości” przenieść z ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale do *Pgik*, podobnie jak scalenia i podziały, bo są to zagadnienia geodezyjne. Wprowadzona przez Arystotelesa nazwa naszego zawodu geodezja pochodzi od greckich słów: *geo* – Ziemia, *daiso* – dzielić. Nie ma żadnej wątpliwości, że są to nasze tematy.

Kolejny rozdział dotyczy **ustaleńia przebiegu infrastruktury** (art. 339 do 348). Znow temat, który przez wiele lat prowadzony był w ramach zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej (ZUD-ów) przez służbę geodezyjną. Obecnie wymyślono narady koordynacyjne starosty. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przywrócenie ZUD-ów, bo była to sprawdzona i skuteczna procedura uzgodnieniowa. W wielu powiatach starostowie ich nie zlikwidowali, tyle że nie mają one umocowania prawnego. I znow w art. 344 pojawia się plan sytuacyjny, który jest przedmiotem narady koordynacyjnej. Nie przewidziano tutaj przepisu wykonawczego, mimo że temat jest wyjątkowo ważny ze względu na kolizje, a szczególnie na częste wybuchy gazu.

W jednym z najważniejszych rozdziałów Kodeksu opatrzonym tytułem **Uczestnicy procesu inwestycyjnego** czytamy:

„Art. 357. § 1. Uczestnikami procesu inwestycyjnego są inwestor oraz, w przypadku inwestycji wymagającej sporządzenia projektu budowlanego, o ile przepisy wydane na podstawie art. 315 nie stanowią inaczej:

- 1) główny projektant, projektant współpracujący lub projektant sprawdzający;
- 2) kierownik budowy lub kierownik robót;
- 3) inspektor nadzoru technicznego;

§ 2. Uczestnikiem procesu inwestycyjnego, o którym mowa w § 1 pkt 1-3, może być jedynie osoba posiadająca uprawnienia budowlane w specjalności odpowiadającej pełnionej przez nią funkcji oraz rodzajowi zamierzenia inwestycyjnego.

§ 3. Zasady nadawania uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach oraz możliwości sprawowania przez osoby posiadające te uprawnienia poszczególnych funkcji w procesie inwestycyjnym regulują przepisy o architektach i inżynierach budownictwa”.

W związku z tym, że geodeta pierwszy wchodzi na teren inwestycji i przygotowuje mapy, cały czas uczestniczy w procesie inwestycyjnym, pilnując realizacji budowy, aby były zgodne z projektem, i ostatni z niej schodzi, bezwzględnie powinien być uczestnikiem procesu inwestycyjnego. W związku z tym proponuję w pkt 4 dopisać inspektora nadzoru geodezyjnego. Jest to szczególnie istotne, bo różne czynności geodezyjne na jednej budowie wykonuje wiele firm geodezyjnych. Inspektor taki powinien koordynować i kontrolować te prace, biorąc odpowiedzialność za ich poprawność i jakość.

Cały dział **Realizacja inwestycji** obejmuje artykuły od 357 do 369. Wymieniono tam obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego. Za sprawy geodezyjne w części odpowiadają kierownik budowy, kierownik robót oraz inspektor

ni, jeżeli są one przewidziane w projekcie budowlanym lub podejmowanymi na wniosek inwestora, kierownika budowy lub kierownika robót albo właściciela lub użytkownika obiektu budowlanego, są:

1) geodezyjna obsługa budowy obiektu budowlanego obejmująca wytyczenie i pomiary kontrolne tych elementów obiektu, których dokładność usytuowania bez pomiarów geodezyjnych nie zapewni prawidłowego wykonania obiektu;

2) pomiary obejmujące geodezyjne wyznaczenie przemieszczeń obiektu i jego podłoża oraz pomiary odkształceń obiektu;

3) geodezyjna inwentaryzacja powykonawcza, obejmująca zebranie aktualnych danych o przestrzennym rozmieszczeniu elementów zagospodarowania terenu inwestycji.

Art. 372. § 1. W przypadku zgłoszenia prac geodezyjnych lub prac kartograficznych polegających na:

1) sporządzeniu mapy do celów projektowych,

2) sporządzeniu mapy z projektem podziału nieruchomości,

3) geodezyjnym wytyczeniu obiektów budowlanych w terenie,

4) geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej

– organ służby geodezyjnej i kartograficznej udostępnia kopie materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego wskazanych w tym zgłosze-

Postuluję, aby cały rozdział „Podziały nieruchomości” przenieść z ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale do *Pgik*, podobnie jak scalenia i podziały, bo są to zagadnienia geodezyjne.

nadzoru technicznego. Widocznie każdy z nich ma dogłębne przygotowanie geodezyjne.

Kolejny ciekawy rozdział to **Opracowania i czynności geodezyjne** (art. 370 do 373). Jak z dotychczasowej treści mojej opinii wynika, tematów i czynności geodezyjnych było już wiele. A tu nagle taki tytuł. Ale przechodząc do rzeczy:

„Art. 370. Opracowania i czynności geodezyjne wykonywane podczas projektowania, budowy, przebudowy i utrzymywania obiektów budowlanych wykonuje osoba posiadająca odpowiednio uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.

Art. 371. Czynnościami geodezyjnymi w toku budowy lub po jej zakończe-

niu niezwłocznie, nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia uiszczenia opłaty należnej za te materiały ustalonej na podstawie przepisów o geodezji i kartografii.

§ 2. Na wniosek wykonawcy prac geodezyjnych, organ, o którym mowa w § 1, uzgadnia z nim, w terminie 5 dni roboczych, listę materiałów niezbędnych lub przydatnych do wykonania zgłoszonych prac, a następnie udostępnia ich kopie niezwłocznie, nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia uiszczenia opłaty należnej za te materiały. Organ, który otrzymał zgłoszenie, może uzgodnić z wykonawcą inny termin udostępniania materiałów zasobu.

§ 3. Weryfikacja zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych lub kartograficznych,



o których mowa w § 1, dokonywana jest zgodnie z przepisami o geodezji i kartografii – niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia ich przekazania.

§ 4. Mapę do celów projektowych, mapę z projektem podziału nieruchomości, oraz mapę będącą wynikiem geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, sporządzoną w oparciu o zbiory danych lub inne materiały wpisane do ewidencji państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, organ opatruje klauzulą określoną w przepisach o geodezji i kartografii, która stanowi potwierdzenie przyjęcia tych materiałów lub zbiorów danych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Art. 373. § 1. Właściwi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych mogą opracowywać, rekomendować do stosowania oraz rozpowszechniać wzorce, standardy, wytyczne i inne opracowania, dotyczące sposobów wykonywania prac i czynności geodezyjnych w procesie inwestycyjnym,

§ 2. Dokumenty, o których mowa w § 1, wchodzi w skład zasad wiedzy technicznej”.

Okazuje się, że rozdział ten pełni tylko pewną rolę porządkową. Opisano w nim, co to są czynności geodezyjne w toku budowy i po jej zakończeniu, a także w jakich terminach organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej musi udostępnić wykonawcy materiał z ośrodka dokumentacji (5 dni), w jakim terminie musi nastąpić weryfikacja aparatu złożonego do PZGIK (7 dni). Skrócono te terminy, ale dlaczego nie w *Pgik* i nie dla wszystkich prac – tego nie wiemy. Podobnie dziwi § 4 w art. 372 o wpisywaniu mapy do celów projektowych do ewidencji PZGIK i opatrywaniu ich odpowiednią klauzulą, kiedy sprawa ta uregulowana jest w przepisach geodezyjnych.

Kolejne zagadnienia Kodeksu zasługujące na uwagę to **Zgoda inwestycyjna i Milcząca zgoda**. A oto sprawy geodezyjne z tych i następnych rozdziałów.

„Art. 414. § 1. Niezwłocznie po udzieleniu zgody inwestycyjnej albo decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji inwestycyjnej przekazuje inwestorowi dziennik budowy.

§ 2. Dziennik budowy dokumentuje przebieg budowy oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w jej toku.

§ 3. Wpisów w dzienniku budowy mogą dokonywać:

1) uczestnicy procesu inwestycyjnego;
2) osoby wykonujące czynności geodezyjne na terenie budowy;

3) pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na budowie – w ramach dokonywanych czynności kontrolnych.

§ 4. Dziennik budowy może być prowadzony w formie elektronicznej”.

Czyli firmy geodezyjne mają prawo dokonywać wpisy w dzienniku budowy, mimo że nie są uczestnikami procesu inwestycyjnego. Dziwne to i niezrozumiałe.

W artykułach 416-420 opisane są **prace geodezyjne** przeniesione ze starych przepisów z szeregiem korekt. Nie jest to chyba dobry pomysł, bo tematyka rozrzucona po całym Kodeksie nie sprzyja porządkowi.

Następne zagadnienie, w którym geodezja ma znaczący udział, to **inwestycje celu publicznego** (rozdział **Przepisy ogólne** obejmuje art. 447 do 454). Skonsumowano tutaj specustawy (drogi, linie kolejowe, lotniska, budowle przeciwpowodziowe i wiele innych strategicznych budowli). O opracowaniach geodezyjnych dla tych inwestycji, niestety, się nie wspomina.

W następnym rozdziale **Decyzje środowiskowo-lokalizacyjne** (art. 455-466) przywołuje się ewidencję gruntów i budynków, księgi wieczyste, wykazy działek.

Wreszcie **decyzja zintegrowana** to nic innego jak obecna decyzja ZRID (zezwalająca na realizację inwestycji drogowej) lub decyzja lokalizacyjna dotycząca linii kolejowej, a także wszelkie inne decyzje ustalone specustawami. Przez ponad 20 lat w naszej firmie prowadziłem pełną obsługę geodezyjno-prawną i przygotowywałem mapy, wyceny i wszelkie analizy dotyczące dróg i kolei. Zapisy Kodeksu dotyczące tej tematyki są jednak tak zagmatwane i chaotyczne, że niestety nie byłbym w stanie ich stosować.

Kolejne zagadnienie nieobojętne nam, geodetom, to **wyłączenie nieruchomości**. Znów nieskładnie przeniesione z czytelnej i dobrej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Natomiast w oddziale **Ustalenie publicznych ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości** dokonuje się chyba próby zastąpienia kodeksowej służebności przesyłu. Nie jest to dobry pomysł.

Następny bardzo wrażliwy temat to **odszkodowania**. Mam poważne obawy, czy dotychczasowe rozwiązania zostaną w Kodeksie udoskonalone.

Jednym z rozdziałów Kodeksu są **Przepisy szczególne dla inwestycji w zakresie publicznego zasobu mieszkaniowego** (art. 557-559). Tutaj też geodezja będzie miała sporo pracy, ale o tym się nie wspomina.

Interesującym zwieńczeniem Kodeksu jest **Rejestr urbanistyczno-budowlany** (art. 603-606). Nie widzę tutaj powiązań z rejestrami geodezyjnymi. Możliwe, że zostanie to ujęte w przepisie wykonawczym.

● Podsumowanie

Niestety, moja ocena projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego nie jest pozytywna.

1. Niepotrzebnie usiłuje się w akcie tym upchnąć regulacje z kilkudziesięciu ustaw i rozporządzeń.

2. Ustawa o gospodarce nieruchomościami, a także specustawy były wielokrotnie poprawiane i doskonalone. Tam każdy zapis został przetestowany w praktyce. Nie wolno tego dorobku zaprzepaścić.

3. Jeśli chodzi o geodezję, to uważam, że należy zaktualizować i poprawić *Pracę geodezyjną i kartograficzną*, przenosząc do niego wszystkie problemy geodezyjne z innych ustaw. W Kodeksie powinny zostać wyłącznie zasygnalizowane niezbędne czynności geodezyjne, a szczegóły należy uregulować w *Pgik* i przepisach wykonawczych do niego.

4. Istnieje zasada, że łącznie z projektem ustawy opracowywane są projekty przepisów wykonawczych. Sądę, że konieczne jest drugie podejście do Kodeksu, znacznie odchudzonego, z kompletem przepisów wykonawczych.

5. Stosowanie w praktyce tak skomplikowanego i tak wieloznacznego aktu prawnego, jaki otrzymaliśmy, nie jest możliwe i moim zdaniem nie przyniesie spodziewanych efektów.

Bogdan Grzechnik

twórca stałych uprawnień i pierwszy przewodniczący Komisji Kwalifikacyjnej w 1984 roku, doświadczony pracownik administracji geodezyjnej, w tym szczebla centralnego, wykonawca wielu prac, współwłaściciel firmy geodezyjno-prawnej Grunt, społecznik, aktywny działacz SGP oraz GIG, której wiele lat prezesował

W następnym wydaniu

W związku z pilną potrzebą publikacji w bieżącym wydaniu uwag do projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego zapowiadamy na listopad artykuł Bogdana Grzechnika podsumowujący zabiegi dotyczące poprawy funkcjonowania biegłych sądowych przedstawimy w wydaniu grudniowym. Zapraszamy!

Redakcja