



Polskie drogi

Perspektywy dla firm geodezyjnych związane z budową dróg w latach 2014-30 są optymistyczne. Pół miliarda złotych rocznie zapewni pracę wielu geodetom. O ile nie będziemy realizować tych bardzo trudnych opracowań za „śmieciowe ceny”!

Pisząc o drogach, wracam do tematu, którym zajmowałem się ponad ćwierć wieku. Firma Grunt, której byłem współwłaścicielem, startowała w kilkudziesięciu przetargach drogowych, z czego blisko 30 wygrała. Każda kolejna praca była i dla właścicieli firmy, i dla pracowników nowym wyzwaniem oraz trudnym, ale ambitnym zadaniem. Nigdy nie ograniczaliśmy naszych działań do czynności czysto geodezyjnych (technicznych). Już sama nazwa Agencja Geodezyjno-Prawna Grunt plasowała nas w kategorii firm, które załatwią także wszystkie sprawy prawne, organizacyjne, administracyjne, własnościowe, odszkodowawcze, negocjacyjne, lokalowe oraz inne, jakie się pojawią.

Rozmawialiśmy z blisko 20 tys. właścicieli nieruchomości. Nie zasklepialiśmy się tylko we własnej skorupie, wychodziliśmy też na zewnątrz, organizując konferencje i szkolenia, a także pisząc artykuły i uczestnicząc w dyskusjach w ramach SGP, GIG czy Polskiego Kongresu Drogowego. Celem tych dodatkowych działań było dążenie do nowelizacji przepisów i skracania czasu niezbędnego na prace przygotowawcze, a więc w rezultacie przyspieszenia realizacji inwestycji. W artykule tym podzielę się z Państwem moimi doświadczeniami, przedstawię stan obecny i zasugeruję, co powinno się jeszcze ulepszyć. Nie będę skupiał się tylko na problemach geodezyjnych, bo geodeci powinni podejmować wiele innych zagadnień, gdyż mają do tego przygotowanie i predyspozycje.

• Co zrealizowano, a co jeszcze zostało na lata 2014-30

Zgodnie z aktualnym programem rządu łączna sieć autostrad i dróg ekspresowych w Polsce ma liczyć 7454 km. Autostrad ma być 1989 km, z czego zbudowano już 1513 km, czyli 76% (w 2006 r. było ich zaledwie 674 km). Dróg ekspresowych

planujemy 5465 km, a zbudowaliśmy 1353 km, czyli 25% (w 2006 r. było tylko 294 km). Czyli w sieci autostrad brakuje 476 km (180 km w realizacji). Gorzej jest z drogami ekspresowymi, bo brakuje ich 4112 km. Oznacza to, że musimy zbudować łącznie 4588 km autostrad i dróg ekspresowych. Przed nami 61,5% programu. W najbliższych latach przewiduje się też budowę blisko 12 obwodnic miast, a do 2030 r. na pewno znacznie więcej.

Obecnie suma wydatków planowanych na budowę dróg i obwodnic wynosi 37,6 mld + 4,7 mld = 42,3 mld złotych. Według mojej oceny na prace geodezyjne i wszelkie czynności geodezyjno-prawne powinno być z tej kwoty przeznaczone około 5%, tj. 2,4 mld złotych. Zakładając, że część zaplanowanych prac realizowanych będzie w latach 2014-20, firmy geodezyjne powinny wykonywać opracowania średnio za około 350 mln złotych rocznie.

Nie ma wątpliwości, że 4588 km autostrad i dróg ekspresowych nie da się zbudować do 2020 roku za ww. środki. Program ten będzie kontynuowany w następnych latach. Zakładając, że budowa 1 km autostrady w Polsce kosztuje ok. 9,6 mln euro (38 mln zł), a 1 km drogi ekspresowej – 6 mln euro (24 mln zł), to na zbudowanie 476 km autostrad potrzeba 18 mld złotych, a na 4112 km dróg ekspresowych – 99 mld złotych, czyli łącznie na zrealizowanie programu – około 117 mld złotych. Aby zrealizować program, musimy więc w latach 2020-30 przeznaczyć na drogi (nie licząc obwodnic) około 79,2 mld złotych (chyba że uda się obniżyć koszty budowy).

Możemy więc przyjąć, że w latach 2014-30 na prace geodezyjno-prawne dla dróg również będziemy wydawać średnio 350 mln złotych rocznie. Nie liczyłem tutaj dróg budowanych i modernizowanych ze środków wojewodów, marszałków i starostów. Sądzę, że kwoty z tego tytułu przeznaczone na geodezję mogą wynosić w granicach 150 mln złotych

rocznie. Łącznie otrzymujemy więc kwotę pół miliarda złotych rocznie.

• Planowanie przestrzenne a budowa dróg

Generalnie można stwierdzić, że w zakresie planowania przestrzennego nastąpił w ostatnich latach poważny kryzys. Stopień pokrycia terenów aktualnymi planami miejscowymi jest w Polsce wyjątkowo niski. Oprócz tego plany te są bardzo rozdrobnione.

Moim zdaniem władze samorządowe nie mają interesu w tym, aby wiązać sobie ręce miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Łatwiej i prościej jest wydać decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla bogatego inwestora, mimo że nie wiąże się to z utrzymaniem ładu przestrzennego miasta czy gminy. Zaniechania w tym zakresie spowodowały, że w tworzonych specustawach (m.in. drogowej) łatwo było przeforsować zapis, iż przebieg pasa drogowego projektuje się niezależnie od ustaleń planów miejscowych. Niby władze samorządowe mają możliwość przekazania swoich uwag i opinii dotyczących lokalizacji projektowanej autostrady czy drogi, ale jest to trochę formalność, bo jak nie ma planu zagospodarowania, to każda lokalizacja jest dobra. Dopiero później okazuje się, że pas drogowy utrudnia sensowne zagospodarowanie obszaru miasta czy gminy.

Trzeba przyznać, że z punktu widzenia inwestycji drogowych takie rozwiązanie wydaje się korzystne, gdyż przyspiesza ich realizację. Ale gdyby były opracowane MPZP albo chociaż studium uwarunkowań dla dróg, to uzgodnienia wcale nie musiałyby trwać dłużej, a przebieg dróg mógłby być bardziej racjonalny.

• Ochrona środowiska

Jeszcze gorzej jest z procedurami dotyczącymi ochrony środowiska. Stworzono



bowiem w 2005 roku nowy instrument prawny – tzw. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Ustalono ponadto obowiązek sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko. Zasady te zaburzyły proces przygotowania inwestycji drogowych oraz spowodowały jego wydłużenie. Wyżej wymieniona decyzja musi poprzedzać wszelkie inne postępowania, a więc także decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID).

Niestety, początkowo ustawa *Prawo ochrony środowiska* nie określiła terminów wydawania decyzji. Trwało to więc bardzo długo, często rok lub dwa. Dopiero w nowelizacji z 2008 roku ustalono niby bardziej konkretny termin, a mianowicie 2 miesiące, ale z możliwością przedłużenia (o ile – tego już nie napisano). Ważność tej decyzji w pierwszym okresie też była za krótka (2 lata), co powodowało, że inwestor nie zdążał z przygotowaniem dokumentacji dla wydania decyzji ZRID i trzeba było ponownie występować o decyzję środowiskową. Na szczęście w 2007 roku termin ten przedłużono do 4 lat, a w niektórych sytuacjach nawet więcej (do 6 lub 10 lat).

Dodatkowym problemem okazały się obszary chronione – tzw. Natura 2000 (które Polska ustaliła, a KE zatwierdziła). Dotyczy to ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny, w tym ochrony dzikiego ptactwa. W przypadku siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej flory i fauny droga może być budowana, ale konieczne jest zapewnienie tzw. kompensacji przyrodniczej. Gorzej z obszarami „ptasimi”. Tutaj jest szlaban, czyli całkowity brak możliwości realizacji inwestycji. Kolejnym utrudnieniem był brak dokładnych danych na temat granic obszarów chronionych Natura 2000 (teraz już się to poprawiło). W związku z tym inwestor musiał wykonywać inwentaryzację przyrodniczych gatunków i siedlisk, dla których ochrony wyznaczony został dany obszar, gdyż od tego zależało wydanie decyzji.

Opisany na początku wyjątkowo intensywny program budowy autostrad i dróg ekspresowych, a także budowa dróg lokalnych rzeczywiście powodują negatywną presję na walory przyrodnicze. Pamiętam, jak na jednej z nowosądeckich konferencji autor referatu (biolog, geograf, leśnik) mówił o bardzo niebez-

piecznych podziałach obszarów siedliskowych oraz przerywaniu ciągłości korytarzy migracyjnych fauny. Dotyczyło to między innymi: wilków, rysi, niedźwiedzi, łosi i żubrów. Dlatego muszą być projektowane i budowane specjalne przejścia dla zwierząt, a bardzo często na te cele nie przewidziano środków. Osoby chroniące przyrodę bywają traktowane przez inwestorów i projektantów jak „oszołomy”, co moim zdaniem jest niesprawiedliwe i krzywdzące.

Pamiętam, jak kilka lat temu Adam Wajrak, syn mojego kolegi z roku Czesia Wajraka, walczył o zmianę lokalizacji obwodnicy Augustowa zaprojektowanej przez Dolinę Rospudy. Przygotowanie tej inwestycji trwało blisko 12 lat, dlatego GDDKiA nie chciała zmienić lokalizacji, tłumacząc się opóźnieniem o kolejne lata. Ale zmiana przebiegu tej drogi wcale nie była taka skomplikowana. Zaproponowałem, że wspólnie z projektantami całą dokumentację łącznie z wykupem gruntów przygotowujemy w ciągu jednego roku. Na zmianę naciskała także Unia Europejska zawiadomiona przez ekologów. Ówczesny dyrektor GDDKiA odpowiedział mi, że nie ma mowy o takiej zmianie, bo



sam premier (z PIS-u) powiedział, że nie ugniemy się nawet przed UE i droga będzie zbudowana.

Zadzwoniłem wówczas do nieznanego mnie osobiście Adama Wajraka, który przy minus 20 stopniach siedział na drzewie i bronił wraz z kolegami Doliny Rospudy, mówiąc mu o naszej propozycji i o reakcji na nią. Szkoda, że tylko tak mogłem go podtrzymać na duchu. Nawiasem mówiąc, budowa drogi nadal nie jest zakończona, a nowa lokalizacja też budzi kontrowersje.

● Udział geodezji w pracach przygotowawczych

1. Mapy do celów projektowych, koncepcyjnych i środowiskowych są niezbędne w pierwszym etapie przygotowań. Najczęściej wykorzystuje się przy tym mapy topograficzne w skalach 1:10 000 i 1:25 000, mapy ewidencji gruntów w skali 1:5000, a także ortofotomapy zamawiane doraźnie do aktualizacji treści znajdujących się na ww. dostępnych mapach.

2. Inwestor ogłasza przetarg po uzyskaniu decyzji środowiskowej, a często jeszcze przed jej wydaniem (aby zyskać na czasie). Jeszcze kilka lat temu organizowane były odrębne przetargi na: prace geodezyjne, na opracowanie projektu technicznego, na wycenę nieruchomości (a jeszcze wcześniej także na wykup). Na końcu ogłaszano przetarg na samą budowę drogi (w tym na obsługę geodezyjną). Obecnie sprawę bardzo uproszczono. Ogłaszany jest jeden przetarg na całość prac. Wygrywa go najczęściej firma budowlana, która posiada największy potencjał. Dobiera sobie ona podwykonawców (już bez żadnego przetargu), czyli geodetów, projektantów, branżystów i wszelkich innych specjalistów.

Dla firm geodezyjnych poprzedni system był zdecydowanie korzystniejszy, bo specyfikacje ustalały zasady wykonania prac oraz kwalifikacje pracowników firm i w wolnej konkurencji rywalizowano o uzyskanie kontraktów. Inwestorzy (najczęściej oddziały GDDKiA) zatrudniały odpowiednich fachowców, którzy nadzorowali i odbierali te opracowania. W związku z tym prace nie mogły być wykonywane byle jak, a poziom cen był przyzwoity. Wspomniane uproszczenia częściowo skróciły procedury (bo nie ma kilku przetargów), ale doprowadziły do całkowitej marginalizacji podwykonawców i do zdecydowanego obniżenia cen, a tym samym jakości prac.

Za jakość prac geodezyjnych odpowiada teraz główny wykonawca, który najczęściej nie zatrudnia żadnego inspek-

tora nadzoru geodezyjnego, a na samych pracach też chce zaoszczędzić. W związku z tym, wykorzystując sytuację, wymusza na firmach geodezyjnych najniższe ceny (na granicy opłacalności). Bardzo często zadania podejmują się firmy niemające pojęcia o stopniu trudności tych opracowań i nieprzygotowane do takich przedsięwzięć. Aby się ratować i nie dopłacać do interesu, idą później na skróty, tworząc buble geodezyjne. Niestety, błędów tych nie wykryje się łatwo i mogą one ujawnić się dopiero po kilku latach, narażając na straty zarówno inwestorów, jak i właścicieli nieruchomości. Podam przykład, jak po takich wykonawcach nasza firma realizowała kolejny etap. Na 800 działek wchodzących w skład projektowanego odcinka pasa autostrady znaleźliśmy „tylko” 220 błędów. Ale cena za mapę podziału działki wynosiła 1/3 ceny naszych wcześniejszych opracowań.

Rada jest tu następująca. Inwestor ogłaszający przetarg powinien w specyfikacji umieścić zapis, że główny wykonawca ma obowiązek powołać inspektora nadzoru geodezyjnego, który na bieżąco będzie kontrolował sposób i technologie wykonania prac oraz dokona kontroli końcowej. Nie będzie wówczas nawet potrzebna kontrola ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. A firmy, które podjęły się tych opracowań za byle jakie ceny, zbankrutują.

Niezależnie od tego powinniśmy wnioskować o wyodrębnianie w specyfikacjach przetargowych prac geodezyjnych. Chodzi o ustalenie już na tym etapie konkretnych podwykonawców, ich kwalifikacji oraz ceny za poszczególne opracowania.

Słyszymy, że w końcowej fazie legislacyjnej znajduje się nowelizacja ustawy o zamówieniach publicznych. Cena ma przestać być wyłącznym kryterium rozstrzygnięcia przetargów (co zresztą dopuszcza już obecna wersja ustawy, ale przepis ten jest bardzo rzadko stosowany z obawy przed oskarżeniem o niegospodarność), a wykonawcy mają zatrudniać pracowników na etatach. Jeśli cena będzie odbiegała o 30% i więcej od kosztorysu, zamawiający będzie mógł wszcząć procedurę sprawdzenia, czy nie jest to cena dumpingowa. Firmy, które udostępniają wykonawcom referencje, będą odpowiadać i płacić za ewentualne szkody, jeśli takie zaistnieją. Prace będą wyceniane co najmniej na podstawie stawek minimalnych.

Większość tych rozwiązań środowisko geodezyjne postulowało od lat. Mam nadzieję, że poprawią one sytuację. Warto też rozważyć odrzucanie najniższej i najwyższej ceny, jak to się dzieje w wielu krajach UE.

3. Mapy do celów projektowych.

Zgodnie z rozporządzeniem ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 21 lutego 1995 r. „Treść mapy do celów projektowych, poza elementami stanowiącymi treść mapy zasadniczej łącznie z granicami władania (własności) nieruchomości (działek), powinna zawierać:

1) opracowane geodezyjnie linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, linie zabudowy oraz osie ulic, dróg itp., jeżeli zostały ustalone w MPZP lub w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu,

2) usytuowanie zieleni wysokiej oraz ze wskazaniem pomników przyrody,

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

Czyli oprócz elementów podanych w punktach 1) i 2) treścią takiej mapy jest obligatoryjna treść mapy zasadniczej, tj.:

- punkty osnowy geodezyjnej,
- granice administracyjne jednostek ewidencyjnych i obrębów,
- granice nieruchomości (działek) władania (własności),
- użytki gruntowe i kontury klasyfikacyjne (klasoużytki),
- usytuowanie budynków,
- stabilizowane trwale punkty graniczne,
- numery ewidencyjne działek,
- numery porządkowe budynków i ich numery ewidencyjne,
- nazwy ulic i oznaczenia dróg publicznych,
- infrastruktura techniczna,
- rzeźba terenu.

Dodatkowo projektanci najczęściej życzą sobie pomiaru sytuacyjnego i wysokościowego:

- przekrojów podłużnych i poprzecznych istniejących dróg,
- ogrodzeń, furtek, bram, wjazdów z rodzajem nawierzchni,
- krawędzi jezdni, krawężników, chodników, zatok autobusowych,
- przejść pieszych, kilometrażu dróg, sygnalizacji świetlnej, barier drogowych, odwodnień i innych urządzeń drogowych,
- rzędnych wlotu i wylotu, światła, skrajni obiektów inżynierskich (mostów, wiaduktów, przepustów itp.),
- skrajni pionowej urządzeń energetycznych i telekomunikacyjnych,
- obiektów i wszelkich urządzeń technicznych na terenach kolejowych,
- innych szczegółowych elementów istotnych dla projektanta.

Ponadto na życzenie projektanta musimy wnieść na mapę linią przerywaną w kolorze brązowym grunty obciążone służebnościami gruntowymi ujawnionymi w księgach wieczystych. Wymóg ten

zapisany jest w rozporządzeniu MSWiA z 9 listopada 2011 roku o standardach, z którego wynika także konieczność ustalenia przebiegu granic ewidencyjnych działek i pomiaru punktów granicznych, jeśli brak jest danych określających ich położenie z wymaganą dokładnością.

Skale mapy do celów projektowych dla dróg to: 1:500, 1:1000 lub 1:2000. Decydując się na przyjęcie zlecenia na wykonanie mapy do celów projektowych, musimy wcześniej ustalić, czy konieczne będzie ustalenie służebności i modernizacja ewidencji gruntów. Cena za 1 ha mapy z tymi elementami będzie dwukrotnie wyższa. Dochodzi wówczas badanie wszystkich ksiąg wieczystych (dobrze, że teraz z internetu), ale także wysłanie zawiadomień do wszystkich właścicieli (władających) gruntów, spisanie protokołów, ustalenie położenia punktów granicznych, ich pomiar oraz wykonanie obliczeń, sporządzenie wykazów zmian danych ewidencyjnych i doprowadzenie do wprowadzenia tych zmian w ewidencji gruntów i budynków. Pamiętajmy także o tym, że mapę taką wykonujemy z kołnierzem 30 m plus dodatkowe obszary, jeśli poza ww. zasięgiem przewidziana jest przebudowa infrastruktury technicznej. Przy planowaniu i wycenie takiej pracy istotne jest, że projektanci pracują na numerycznym modelu terenu, który też musimy opracować.

4. Mapa z projektowanym podziałem nieruchomości. Zanim przystąpimy do opracowania takiej mapy, musimy zbadać stan prawny nieruchomości, które znalazły się w liniach rozgraniczających pasa drogowego, i zastrzec sobie możliwość skorygowania ww. linii przekazywanych przez projektanta. Korekta ta musi polegać na ustaleniu racjonalnego ich przebiegu. Chodzi głównie o to, aby nie odcinać zbędnych skrawków nieruchomości albo nie zostawiać właścicielom niekształtnych działek, które i tak trzeba będzie wykupić. Nie mówię już o takich sytuacjach, że w projekcie drogowym nie przewidziano dojazdów do pozostawionych działek (mimo że były dostatecznie duże). Było tak np. na obwodnicy Ostrowi Mazowieckiej. Natomiast na fragmencie obwodnicy Warszawy, gdzie projektant narzucił nam linie, określając ich współrzędne, musieliśmy odciąć z jednej z nieruchomości 2 m². W efekcie właściciel zażądał za te dwa metry działki zamiennej i przez kilka lat się odwoływał, absorbując przy swoich odwołaniach i skargach wielu urzędników.

Firma, która podejmuje się wykonania mapy z projektem podziału nieruchomości pod drogę, musi zdawać sobie spr-

wę, że bierze na siebie wielką odpowiedzialność. Od chwili, w której zgodnie ze specustawą (czyli od 2006 r.) grunty pod drogi przechodzą z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, nasze opracowania służą takim właśnie przekształceniom własnościowym. Poprzednio, kiedy grunty nabywane były aktami notarialnymi, notariusz był osobą, która – odpowiadając swoim majątkiem – sprawdzała wszystkie dokumenty (mapy także) i wykrywała ewentualne błędy. Obecnie nie ma takiej procedury, a wojewoda czy starosta nie jest w stanie przed wydaniem decyzji ZRID (ustalającej linie rozgraniczające pasa drogowego, zatwierdzającej projekt podziału i odejmującej prawo własności) takiej kontroli przeprowadzić. Przykład 220 błędów na jednym odcinku drogi przywołałem już wcześniej. Jeszcze raz przestrzegam przed braniem takich prac za „dumpingowe” ceny, bo wcześniej czy później brak staranności zakończy się pozwami cywilnymi, poważnymi odszkodowaniami i zabraniem uprawnień zawodowych.

Tego typu mapy wykonujemy zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami i z rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości. Nie ma tu miejsca na szersze prezentowanie tego tematu. Omawiamy go wspólnie z Zenonem Marcem na szkoleniach organizowanych przez GIG, a także już wkrótce szczegółowo opiszemy w przygotowywanym wydawnictwie pt. „Mapy do celów prawnych, rozgraniczanie i podziały nieruchomości oraz dokumentacja dla inwestycji liniowych” zawierającym także wzory map i innych dokumentów.

Chcę jeszcze zwrócić uwagę na jedną z najważniejszych czynności, tj. przyjmowanie granic nieruchomości do podziału. Granice ustalone według stanu prawnego przyjmujemy bez udziału stron. Geodeta sam spisuje protokół. Przy okazji przypominam, w jakich sytuacjach granice zostały ustalone według stanu prawnego:

- przy rozgraniczaniu nieruchomości,
- przy podziałach (ale tylko granice nowe – czerwone),
- przy scalaniu i podziałach terenów budowlanych,
- przy scalaniu i wymianie gruntów rolnych i leśnych,
- przy rozstrzygnięciach przed sądami cywilnymi lub organami administracji publicznej, ale tylko wówczas, kiedy ustalony został przebieg granic prawnych (np. postanowienie o zasiedzeniu działki ewidencyjnej na podstawie wyrysów i wypisu bez określenia punktów granicznych nie ustala żadnych granic prawnych).

Bardzo często popełniany jest błąd polegający na mniemaniu, że nieruchomość, która ma założoną księgę wieczystą, ma ustalone granice według stanu prawnego. Nie jest to prawda, jeśli oznaczenia tej nieruchomości pochodzą właśnie z wyrysów i wypisu z ewidencji gruntów, a granice tej nieruchomości nigdy nie były ustalone którymkolwiek z ww. postępowań. Natomiast przyjmując do podziału granice ewidencyjne, musimy zawiadomić strony i z ich udziałem spisać protokół. Nie ma żadnych konsekwencji, gdy któraś ze stron nie zgłosi się lub odmówi podpisu. Jeśli wcześniej, przy okazji sporządzania mapy do celów projektowych, strony były zawiadamiane i spisano protokół ustalenia granic ewidencyjnych działek, trudno będzie wytłumaczyć właścicielom, że znów ich zapraszamy i spisujemy podobny protokół dla tych samych punktów, tyle że trochę inaczej się on nazywa, bo protokół z przyjęcia granic nieruchomości.

Niestety, przepisy mamy niedoskonałe. Jeśli nie wykonywaliśmy ww. ustaleń granic przy mapie do celów projektowych, a granice ewidencyjne trzeba poprawić, to zgodnie z wytycznymi GKG możemy te dwa protokoły spisać za jednym zawiadomieniem i pobytem stron. Tyle że musimy sporządzić wykaz zmian danych ewidencyjnych, żeby poprawić ewidencję, i dopiero wówczas dzielić.

Jest jeszcze spory problem, gdy poszerzamy istniejącą drogę, odcinając z przyległych nieruchomości np. 5 m, a działki mają długość 1 km. Przy założeniu, że są to granice prostoliniowe, według rozporządzenia powinniśmy przyjąć do podziału granice całej kilometrowej działki. Jest to szaleństwo. Proponuję przyjmować granicę 5-metrową do czerwonej linii rozgraniczającej pas drogowy i możliwie szybko zmienić ten przepis albo udowodnić, że granice te nie są liniami prostymi, bo już po 10 metrach się lekko załamują.

Została jeszcze sprawa trwałej stabilizacji linii rozgraniczających projektowanego pasa drogowego. Zgodnie z przepisami o rozgraniczaniu nieruchomości znaki graniczne stabilizuje się na każdym załamaniu granicy i co 200 m na liniach prostych. Są jednak inwestorzy, którzy zmuszają geodetów do stabilizacji betonowych słupków granicznych na każdej granicy ewidencyjnej, mimo że granice pomiędzy poszczególnymi działkami ewidencyjnymi nigdy nie były ustalone według stanu prawnego. Proponuję zdecydowanie protestować przeciwko takim praktykom.

5. Mapa w skali 1:5000 (albo 1:2000) z proponowanym przebiegiem drogi oraz z istniejącym uzbrojeniem terenu. Zgodnie ze specustawą drogową mapa ta-



ka jest jednym z załączników do wniosku o udzielenie decyzji ZRID. Powstaje ona najczęściej przez kompilację mapy do celów projektowych i mapy ewidencyjnej.

6. Przebudowa infrastruktury technicznej. Teren przebudowy powinien być objęty mapą do celów projektowych (o czym już pisałem). Jeśli dotyczy to działek nieobjętych pasem drogowym, trzeba ustalić właścicieli lub władających tych nieruchomości. Projektant przebudowy (lub firma geodezyjna, jeśli otrzyma takie zlecenie) powinien projekt ten uzgodnić u starosty (albo w ZUD-zie, jeśli jeszcze istnieje). Właściciele nieruchomości chociaż wstępnie powinni być poinformowani o takim zamiarze i o odszkodowaniu, które po wycenie rzeczoznawcy otrzymają. Prawo do terenu dla ww. przebudowy musi się znaleźć w decyzji ZRID, dlatego wszystkie wspomniane dokumenty i informacje musi łącznie z mapą z projektem podziału otrzymać organ wydający decyzję.

7. Procedury związane z nabywaniem gruntów pod drogi. Jak już wcześniej wspominałem, do 2006 roku od każdego właściciela musieliśmy (po wstępnych negocjacjach) nabywać poszczególne działki aktami notarialnymi. Dla nieruchomości, które nie miały uregulowanego stanu prawnego, albo jeśli właściciele lub współwłaściciele nie żyli, a także w sytuacjach, w których brak było zgody na dobrowolny wykup, sprawy były kierowane na drogę wywłaszczeniową. Oczywiście przed zawarciem aktu notarialnego konieczna była wycena. Musieliśmy wycenić grunty, budynki oraz wszelkie inne składniki nieruchomości, jeśli znalazły się w pasie drogowym. Dodatkowym problemem było zapewnienie lokali zamiennych dla osób, których domy zostały wywłaszczone.

Przykładowo przy obsłudze obwodnicy Warszawy (Konotopa – Prymasa 1000-lecia) udało mi się cudem załatwić 12 lokali zamiennych (mieszkań) dla osób, którym zgodnie z przepisami należały się takie lokale i złożyły odpowiednie wnioski. Kontrakt ten był jednym z najciekawszych i najtrudniejszych, jakie prowadzi-

łem. Na około 600 nieruchomości było tam ponad 90 nieruchomości zabudowanych, 220 ogrodów działkowych w pełni zagospodarowanych, dla około 20% działek nie załatwiono spraw spadkowych (pomagaliśmy w tych regulacjach), wiele prywatnych firm produkcyjnych miało tam siedziby i występowały dziesiątki innych problemów. Rozmowy, wyjaśnienia i negocjacje z różnymi osobami (często bardzo zdenerwowanymi) nie były łatwe ani przyjemne. Niektórzy przychodzili z prawnikami lub pełnomocnikami próbującymi nas nastraszyć i wymusić dodatkowe korzyści. Przydały się tutaj nasze doświadczenia z negocjacji przy ograniczeniach. Perfekcyjna znajomość przepisów, pełna informacja, wyjaśnianie sytuacji, cierpliwość i spokój dawały doskonałe efekty, bo zdobywaliśmy zaufanie i po kilku spotkaniach właściciele nieruchomości zaczynali nam wierzyć.

Procedury te zajmowały jednak sporo czasu. Wprawdzie sam dobrowolny wykup i wyceny nie trwały zbyt długo (dzięki naszym procedurom i specjalizacji), ale już wywłaszczenia, łącznie z odwołaniami od decyzji, bardzo przedłużały rozpoczęcie budowy. Kiedy na konferencji drogowej w Józefowie k. Warszawy (18-19 czerwca 2004 r.) jako jeden z pierwszych zaproponowałem, żeby zmienić przepisy i z mocy ustawy przejmować grunty pod drogi oraz płacić godziwe odszkodowania, to przedstawiciel ministerstwa mocno mnie skarcił. Stwierdził bowiem, że jest to sprzeczne z Konstytucją RP. Ale już po dwóch latach ministerstwo w taki właśnie sposób proponowało uproszczenie tych procedur w specustawie drogowej.

Obecnie głównym problemem (jak już pisałem) jest przebrnięcie przez procedury ochrony środowiska, a także terminowe wypłacenie odszkodowań. Na temat wycen i odszkodowań postaram się napisać osobny artykuł. Ale o jednej sprawie chcę jeszcze tutaj wspomnieć. Nasza konstytucja używa pojęcia „słuszne odszkodowanie”. Nikt do tej pory nie zdefiniował ustawowo tego pojęcia. Z opracowań ONZ-tu wynika, że oprócz zwrotu wartości nieruchomości (grunty, budynki) w skład takiego odszkodowania (w większości krajów) wchodzi wiele innych utraconych korzyści, o których nasze przepisy milczą.

Podam tylko jeden przykład. Na przejmowanej pod drogę nieruchomości znajduje się zakład produkcyjny zatrudniający 100 osób. Zgodnie z naszymi przepisami właścicielowi można zapłacić za grunt i za budynki. A co z maszynami, materiałami, zwolnionymi pracownikami, pobranymi kredytami itp.?

Właścicielom poradziłem, żeby złożyli sprawę do sądu, a jak przegrają, to do Strasburga. Ale jest to, niestety, droga wyboista i czasochłonna. Zanim doczeka się pozytywnego rozstrzygnięcia, zniknie wszelki ślad po firmie i pieniądzech. A podobnych spraw (trochę mniejszego kalibru) są dziesiątki. Może Polska, po tych 25 latach od transformacji, jest już na tyle zasobna, żeby w tej ważnej dla ludzi sprawie zbliżyć się do standardów światowych?

• Inne problemy

Ze względu na brak miejsca nie było możliwe przedstawienie w tym artykule wszystkich ważnych zagadnień drogowych. Pominąłem na przykład:

1. Scalenia i wymianę gruntów przed rozpoczęciem budowy autostrady czy drogi. Dla rolników ważne jest, żeby nie przecinać im gospodarstw i nie wydłużać dojazdów do pól.

2. Udział geodetów w obsłudze procesu budowlanego. Odrębny temat związany z pracami realizacyjnymi, a także inwentaryzacyjnymi.

3. Uporządkowanie stanu prawnego gruntów pod istniejącymi drogami. Niby jest przepis, tj. art. 73 ustawy z 13 października 1998 r. *przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*. Wszystkie nieuregulowane prawnie drogi publiczne z dniem 1 stycznia 1999 r. stały się własnością Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Nawet nie trzeba już nikomu płacić odszkodowań (bo terminy minęły), ale decyzji deklaratoryjnych województw, że tak się stało, nie ma, bo nikt nie zlecił firmom geodezyjnym sporządzenia dokumentacji potrzebnej do wydania tych decyzji.

Żeby było weselej, nie ma przepisów wykonawczych, jak powinna wyglądać taka dokumentacja. Być może oprócz braku pieniędzy jest to główny powód tej sytuacji. Ale wkrótce, kiedy trzeba będzie remontować taką drogę (a dziur jest coraz więcej), nie da się uzyskać kredytu na remont, bo brak tytułu własności. W trakcie nowelizacji jest rozporządzenie o standardach. Proponuję, aby autorzy włączyli ten temat do przepisu, jednoznacznie ustalając, jak ma wyglądać taka dokumentacja. Znów najważniejsze jest tutaj ustalenie przebiegu granic pasa drogowego.

Bogdan Grzechnik

doświadczony pracownik administracji geodezyjnej, w tym szczebla centralnego, następnie wykonawca, współwłaściciel firmy geodezyjno-prawnej Grunt, społecznik, aktywny działacz Stowarzyszenia Geodetów Polskich oraz Geodezyjnej Izby Gospodarczej, której wiele lat prezesował

Słuszne odszkodowanie za wywłaszczenie prawa do nieruchomości czy jałmużna?

Już za miesiąc Bogdan Grzechnik, który jest także rzeczoznawcą majątkowym, przedstawi swoje stanowisko w sprawie odszkodowania oparte na konkretnych przykładach w nawiązaniu do standardów międzynarodowych. Zapraszamy do lipcowej rubryki „Bogdan Grzechnik radzi”.

Redakcja