

Obowiązek dokonywania przez geodetę uzgodnień branżowych w związku z tworzeniem map do celów projektowych – uwagi w świetle nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*

Twardy orzech GESUT

Stworzenie bazy GESUT, do której zapewni się dostęp za pomocą usług sieciowych, ma połączyć możliwości technologiczne i od dawna zgłaszane potrzeby geodetów. Problem w tym, że u nas prawo geodezyjne sobie, a praktyka sobie.

Marlena Jankowska

• Założenia nowelizacji

W uzasadnieniu do nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* [ustawa z 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – *Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, DzU z 2014 r., poz. 897, obowiązuje od 12 lipca 2014 r.] przyjęto, że wprowadzi ona „rozwiązania prawne, które wyeliminują zbędne bariery w procesie inwestycyjnym dotyczącym sieci uzbrojenia terenu”. Dalej w tym samym uzasadnieniu wskazano, że „zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* ciężar odpowiedzialności za prawidłowe i bezkolizyjne usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu spoczywa na projektantach tych sieci. **Proponowane przepisy mają na celu ułatwienie projektantowi udźwignięcia tego ciężaru**” [podkreślenie MJ]. W dokumencie tym zwrócono uwagę także na to, że dotychczasowa ustawa nie była dopasowana do otoczenia prawnego i nie uwzględniała postępu technologicznego, jaki dokonał się w geodezji i kartografii w ostatnich latach. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie przede wszystkim tego, jak zmiany w przepisach prawa wpłyną na zakres obowiązków geodety tworzącego mapy do celów projektowych.

• Dotychczasowa praktyka

Mapę do celów projektowych sporządza geodeta zgodnie z rozporządzeniem ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie [DzU z 1995 r. nr 25, poz. 133, dalej

jako rozporządzenie cgb] oraz rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych i administracji z 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego [DzU z 2011 r. nr 263, poz. 1572, dalej jako rozporządzenie o standardach]. Na podstawie § 4 rozporządzenia cgb mapa do celów projektowych sporządzana jest na zaktualizowanej przez geodetę kopii mapy zasadniczej, na którą nanosi się projekt zagospodarowania działki lub terenu, lub też – w razie braku mapy zasadniczej w odpowiedniej skali lub w razie budowy pojedynczych obiektów o prostej konstrukcji usytuowanych w granicach jednej nieruchomości – na mapie jednostkowej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (§ 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia cgb). W praktyce jednak zawsze lub prawie zawsze jest to mapa zasadnicza.

Zgodnie z § 78 rozporządzenia o standardach do sporządzenia mapy do celów projektowych geodeta wykorzystuje:

1. zbiory danych PZGiK, w tym zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej dotyczące:

- a) ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości),
- b) geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
- c) obiektów topograficznych o szczególności zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:10 000 – 1:100 000, w tym kartograficznych opracowań numerycznego modelu rzeźby terenu,
- d) zobrażeń lotniczych i satelitarnych oraz ortofotomapy i numerycznego modelu terenu;

2. wyniki pomiarów obiektów nieobjętych bazami danych, o których mowa wyżej, wskazanych przez projektanta lub inwestora;

3. opracowania planistyczne oraz projekty budowlane i inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, przechowywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej dotyczące terenu projektowanej inwestycji lub terenów sąsiednich.

Powyższe dane geodeta uzupełnia o uzgodnienia branżowe, które pozyskuje od przedsiębiorców infrastrukturalnych, oraz o dane terenowe. Szczególnie dokonywanie uzgodnień branżowych bywa dość uciążliwe dla geodetów, którzy do każdego z przedsiębiorstw infrastrukturalnych muszą się zwracać osobno, jak też osobno uiszczać opłaty za każde z uzgodnień branżowych. Trzeba tymczasem zauważyć, że pozyskiwanie możliwie jak najbardziej dokładnych danych ma istotne znaczenie z punktu widzenia geodety, który bez wątpienia będzie ponosić odpowiedzialność prawną za opracowania niedokładne i wadliwe.

W tym zakresie istnieje ukształtowane orzecznictwo, które przyznaje, że „warunki, jakie powinna spełniać taka mapa, określa rozporządzenie. Organ wobec powyższego powinien wskazać, jakie niezgodności z przepisami zawiera przedmiotowa mapa. Odnośnie stosowania innych przepisów, organ winien wskazać, jakie konkretnie przepisy zostały naruszone. W przypadku kwestionowania należytej staranności geodety należało wskazać, na czym owa staranność winna polegać i dlaczego nie została dochowana. Należało także rozważyć, jaki stopień zawinienia charakteryzował działanie ukaranego (wina umyślna, nieumyślna), rodzaj winy bowiem zawsze ma znaczenie przy wyborze kary” [wyrok WSA

w Warszawie z 13 lipca 2005 r., sygn. IV SA/Wa 316/05, LEX nr 190 735.]. Geodeta jest zatem zobowiązany do wszechstronnej analizy materiałów i dokumentacji geodezyjnej, której często nie jest w stanie zebrać bez sięgania po pomoc przedsiębiorstw infrastrukturalnych.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że także z punktu widzenia przedsiębiorstw infrastrukturalnych dokonywanie uzgodnień branżowych stanowi swoiste obciążenie zważywszy na to, że zlecenia tego rodzaju są liczne, a ich sporządzenie wiąże się z nakładem czasowym i osobowym. Zgodnie z danymi pozyskanymi od jednego z przedsiębiorstw infrastrukturalnych na Śląsku, w 2012 r. przedsiębiorstwo miało 800 takich zleceń, a w 2013 r. – 600, przy czym w niektórych latach zlecenia uzgodnień branżowych liczy się nie w setkach, lecz w tysiącach. Dlatego też przedsiębiorstwo, chcąc sprostać wymogom rynku i obowiązkom nakładanym na nie przepisami prawa, nierzadko tworzy oddzielne komórki i zatrudnia osoby zajmujące się takimi czynnościami w ra-

mach stosunku pracy, co generuje koszty przedsiębiorstwa na poziomie kilkuset tysięcy złotych rocznie.

W związku z powyższym wykształciła się praktyka pobierania opłat za uzgodnienia branżowe, które w istocie realizowane są w ramach wykonywania umowy zlecenia regulowanej przepisami kodeksu cywilnego. Zauważyć należy, że przepisy *Pgik* nie nakładają na przedsiębiorstwa obowiązku nieodpłatnego przekazywania tego rodzaju danych, a zgodnie z art. 735 § 1 kc [ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, DzU z 2014, poz. 121, dalej jako kc], jeżeli ani z umowy, ani z okoliczności nie wynika, że przyjmujący zlecenie zobowiązał się wykonać je bez wynagrodzenia, za wykonanie zlecenia należy się wynagrodzenie. W większości przypadków inwestorzy, geodeci i projektanci wykonują uzgodnienia branżowe zgodnie z przyjętą w zakresie odpłatności procedurą wewnętrzną przedsiębiorstwa.

Geodeci jednakże od pewnego czasu coraz częściej podnosili, że obowiązek

dokonywania nieodpłatnych uzgodnień projektowych znajduje oparcie w teście ustaw i rozporządzeń. W próbie przekonania przedsiębiorstw infrastrukturalnych do swoich racji starali się na podstawie odpowiedniej interpretacji przepisów prawa przenieść obowiązek ponoszenia odpowiedzialności za szkody spowodowane brakiem pełnej dokumentacji urzędów przesyłowych w zasobie geodezyjnym i kartograficznym na posiadaczy urzędów. Wykształciła się nawet praktyka wysyłania do przedsiębiorców pism z wezwaniem do podania informacji na temat nieinwentaryzowanych urzędów na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów art. 27, ust. 2 w zw. z art. 48, ust. 1, pkt 6 *Pgik*. W pismach skierowanych do przedsiębiorców geodeci zawierali następujące treści „w przypadku braku odpowiedzi na niniejsze wezwanie [...], oświadczam, że biuro geodezyjne [...], zaangażowane w planowaną inwestycję nie bierze odpowiedzialności za ewentualne uszkodzenia w trakcie realizacji projektu niezgłoszonych wcześniej

REKLAMA

The advertisement features a large blue shopping cart icon on the right side. Scattered around it are several book covers related to geodesy and surveying, including:

- STANDARDY GEODEZYJNE** (Geodesy Standards)
- ZADANIA GEODEZYJNE** (Geodesy Tasks)
- Geodezyjne pomiary szczegółowe** (Detailed Geodesy Measurements)
- Podstawy geodezji** (Basics of Geodesy)
- Podstawy geodezji** (Basics of Geodesy)
- Podstawy geodezji** (Basics of Geodesy)
- FIRMA GEODEZYJNA** (Geodesy Firm)
- Podstawy nawigacji morskiej i śródlądowej** (Basics of Maritime and Inland Navigation)
- Fotogrametria** (Photogrammetry)
- INFRASTRUKTURA INFORMACJI PRZESTRZENNEJ W UMI** (Spatial Information Infrastructure in UMI)

The main text of the advertisement is:

Zajrzyj do księgarni na **geoforum.pl**

do inwentaryzacji geodezyjnej urzędzeń uzbrojenia terenu oraz pozostawia sobie prawo żądania odszkodowania za nasze szkody, wynikiem ze skutków awarii urzędzeń niezainwentaryzowanych zgodnie z wymogami prawa”.

W rzeczywistości pismo to nie wywoływało pożądanego przez geodetów skutków prawnych, gdyż ci nie posiadali prawnie nałożonego obowiązku zwracania się do przedsiębiorstw infrastrukturalnych o przekazanie informacji o usytuowaniu przewodów i urzędzeń. Z uwagi na zakres ich odpowiedzialności prawnej za szkodę wyrządzoną wadliwym wykonaniem mapy do celów projektowych, to w interesie geodetów leżało pozyskiwanie danych bezpośrednio od przedsiębiorców.

● Obecny stan prawny

Nowelizacja z 5 czerwca 2014 r. przyniosła sporo zmian, w tym, jak się wydaje, także w zakresie przygotowywania map do celów projektowych. Zmiany te były dyskutowane już przy okazji wprowadzania rozporządzenia ministra administracji i cyfryzacji z 12 lutego 2013 r. w sprawie bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej [DzU z 2013 r. poz. 383, dalej jako rozporządzenie GESUT], które stracił moc z chwilą wejścia w życie nowego przepisu wykonawczego na podstawie art. 19, ust. 1, pkt 7 *Pgik*, nie później niż 12 stycznia 2015 r. W trakcie prac nad rozporządzeniem GESUT środowisko geodetów zgłosiło kilka uwag, z których dwie najważniejsze [pismo Geodezyjnej Izby Gospodarczej z 24 sierpnia 2011 r. skierowane do Głównego Geodety Kraju w sprawie uwag do rozporządzenia GESUT] dotyczyły:

1. uznania zbioru danych GESUT za jedyne obowiązujące źródło danych do opracowań map do celów projektowych,

2. wprowadzenia obowiązku nieodpłatnego przekazywania geodetom przez przedsiębiorstwa infrastrukturalne danych niezbędnych do tworzenia map do celów projektowych.

Wprawdzie obecna nowelizacja ustawy *Pgik* nie uwzględniła powyższych postulatów, ale istotnie zmieniła przepisy, dostosowując je do mającego powstać w przyszłości zbioru danych GESUT. Dotychczasowy art. 27 i 28 *Pgik* zostały poddane gruntownemu przeformułowaniu, współtworząc obecnie nowy rozdział ustawy zatytułowany „Geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu”. Zgodnie z nowymi przepisami przedsiębiorcy mają obowiązek przekazywania danych na temat posiadanych urzędzeń

starostom. W świetle art. 28e *Pgik* podmioty, które władają sieciami uzbrojenia terenu, są zobowiązane do współdziałania ze starostami w procesie zakładania i prowadzenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, w szczególności do:

1. wydania opinii co do zgodności treści utworzonej przez starostę inicjalnej bazy danych ze stanem wynikającym z dokumentacji prowadzonej przez te podmioty, w tym wskazania ewentualnych nieprawidłowości w treści tej bazy;

2. delegowania swoich przedstawicieli na narady koordynacyjne.

Z powyższego wynika, że obowiązku takiego podmioty te nie mają względem geodetów, którzy, występując po uzgodnieniu branżowe, będą to czynili tak jak uprzednio, odpłatnie. Dalej, na drodze do utworzenia bazy GESUT przedsiębiorstwa otrzymają stosowne mapy w celu dokonania ich weryfikacji i nanieśnięcia swoich danych. Dane te będą stanowiły podstawę do przygotowania wersji graficznej bazy danych, do której geodeci będą mieć dostęp także drogą elektroniczną. Trzeba jednak przyjąć, że złożoność inwestycji będzie wymagała dość długiego czasu na dostosowanie i wdrożenie programów i baz danych, które będą pokrywać coraz to większe obszary województw, wreszcie całego kraju. W środowisku branżowym spekuluje się, że okres, jaki będzie potrzebny na wprowadzenie w pełni funkcjonującej bazy GESUT, to dwa lata, lecz wydaje się, że w obecnych realiach nie ma szansy na wykonanie tego zadania w tak krótkim czasie. Wreszcie, z brakiem wykonania obowiązku wyrażonego w art. 28e *Pgik* nie wiąże się żadna sankcja wynikająca z tej ustawy. Tym bardziej interesujące jest, jak podmioty władające urzędzeniami będą wypełniać ten obowiązek oraz czy opieszałość tych podmiotów istotnie nie opóźni prac nad bazą GESUT.

Nowelizacja *Pgik* wprowadziła jeszcze jedną instytucję, która wydaje się zaspokajając potrzeby i spełniać chociaż część postulatów zgłaszanych przez geodetów. Na podstawie art. 28b i nast. ustawy starosta może przeprowadzać narady koordynacyjne mające umożliwić sprawne, szybkie i tanie dostosowanie projektu do istniejących warunków w terenie (istniejących sieci uzbrojenia terenu). Zgodnie z art. 28b, ust. 4 *Pgik* na wniosek inwestora lub projektanta sieci uzbrojenia terenu, podmiotu zarządzającego siecią uzbrojenia terenu lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta), uzasadniony w szczególności potrzebą wyeliminowania zagrożeń wynikających z możliwej kolizji między sytuowanymi na tym

samym terenie sieciami uzbrojenia terenu, przedmiotem narady koordynacyjnej może być sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach innych niż wymienione w ust. 1 (czyli innych niż obszary miast i innych niż pasy drogowe na terenach istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich) lub sytuowanie przyłączy. W dyspozycji tego przepisu wskazuje się na jedną z przesłanek przeprowadzenia narady koordynacyjnej. Okoliczności wymagających przeprowadzenia narady będzie zdecydowanie więcej, w tym – jak wskazuje na to uzasadnienie do projektu ustawy – zwołanie narady będzie potrzebne „jeżeli w ocenie projektanta informację zawartą w geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu są błędne lub mało wiarygodne”. Niektóre środowiska zgłaszały uwagi do niniejszej instytucji, wskazując na to, że zamiast ograniczać koszty pracy administracji, daje się przyzwolenie na generowanie kosztów, a te mogą być tutaj znaczne. Ocena tego będzie jednak zapewne możliwa dopiero za jakiś czas na podstawie ugruntowanej praktyki.

● Podsumowanie

Nowelizacja ustawy *Pgik* miała wyjść naprzeciw potrzebom branży geodezyjnej, jak też wtopić się w istniejące otoczenie prawne i technologiczne. Zwłaszcza stworzenie bazy GESUT, do której zapewni się dostęp za pomocą usług sieciowych, ma połączyć możliwości technologiczne i od dawna zgłaszane potrzeby geodetów. Chociaż zamierzenie jest godne pochwały, to negatywnie należy ocenić sytuację, w której bardzo krótki *vacatio legis* nie pozwala ani uczestnikom procesu inwestycyjnego, ani administracji samorządowej dostosować się do wprowadzanych zmian. Baza GESUT istnieje w istocie w świetle ustawy, lecz faktycznie będzie powstawać jeszcze co najmniej kilka lat. Dlatego też geodeci przez ten czas będą zdani na zlecenie odpłatnych uzgodnień branżowych przedsiębiorstwom infrastrukturalnym. Pewnym wyjściem z sytuacji jest skorzystanie z instytucji narady koordynacyjnej (bezpłatnie). Trzeba jednak brać realnie pod uwagę, że w zaistniałym stanie faktycznym (tj. braku istniejącej bazy GESUT) liczba wniosków o uzgodnienie projektów może sparaliżować pracę administracji i zamiast przyspieszyć proces inwestycyjny, znacznie go wydłużyć.

Dr Marlena Jankowska

Adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach