

Zagrożenia dla procesów inwestycyjnych i regulacji stanów prawnych dróg wynikające z przepisów dotyczących geodezji

Dziura drogowa

Brak natychmiastowej korekty treści art. 24 ust. 2b znowelizowanej ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* grozi radykalnym spowolnieniem procesów przygotowania nowych inwestycji, dla których inwestor będzie się starał o uzyskanie decyzji ZRID. Skutkiem tych opóźnień jest ryzyko niewykorzystania środków unijnych na budowy i przebudowy dróg.

Zuzanna Dras

Jednym z pierwszych etapów procesu realizacji inwestycji prowadzonej w trybie specustawy drogowej jest przygotowanie dokumentacji geodezyjnej. Jakość tej dokumentacji jest niezwykle istotna ze względu na jej wpływ na ewentualne negatywne skutki prawne decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej decyzja ZRID).

Aby skorzystać z przyznanych Polsce środków unijnych i zrealizować inwestycje w określonym czasie, w 2009 r. wprowadzono zmianę do specustawy drogowej. Od tego czasu wydawana decyzja ZRID jednocześnie wywłaszcza ujęte w niej nieruchomości. Decyzja ta przenosi tytuł prawny do nieruchomości na rzecz właściwego zarządcy drogi (wywłaszczenie nieruchomości) na podstawie m.in. map do celów projektowych zawierających wykreślenia linii rozgraniczających teren inwestycji. Należy przypomnieć, że dla gruntów nabytych w trybie specustawy drogowej nie mają zastosowania art. 136-142 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

• Przykre skutki luki w prawie

Przy opracowaniu mapy do celów projektowych nie ma obowiązku analizowania dokładności położenia punktów granicznych (wyjątkiem jest sytuacja, gdy projektowany jest obiekt kubatury o położeniu bliższym niż 4 m od granicy). Wynika to z rozporządzenia MSWiA 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. W praktyce ma-

py te rzeczywiście powstają bez analiz i wykonania pomiarów granic w terenie. W rezultacie przebieg granic w terenie może się różnić nawet o kilka metrów od przebiegu tych granic na tak sporządzonej mapie. W konsekwencji brak właściwej analizy przebiegu granic dla obszaru planowanej inwestycji drogowej może prowadzić do niesłusznego i nieodwracalnego wywłaszczenia nieruchomości.

• Z ręką na pulsie

Wiedza i doświadczenie niektórych inwestorów powodują, że ogłaszając przetarg na sporządzenie dokumentacji projektowej, doprecyzowują wymagania dotyczące dokumentacji geodezyjnej. W opisach przedmiotu zamówienia ujmują oni konieczność określenia na gruncie granic wszystkich działek znajdujących się wewnątrz obszaru projektowanej inwestycji drogowej oraz granic tworzących linie rozgraniczające teren inwestycji. Brak takiego zastrzeżenia w opisach przedmiotu zamówienia powoduje, że drogi projektowane są na mapach do celów projektowych sporządzonych bez pomiarów w terenie, na których uwidocznione granice działek ewidencyjnych przebiegają w innym miejscu niż w terenie (różnice do kilku metrów!).

Takie doprecyzowanie wymagań pozwala uniknąć opóźnień inwestycji wynikających z nierzetelnej dokumentacji oraz niesłusznym wywłaszczeń, a tym samym wydatkowania środków publicznych na wypłatę odszkodowań za grunty, które docelowo nie leżą w pasie inwestycji. W przedsięwzięciach prowadzonych na podstawie map tworzonych bez analizy i pomiarów granic zdarzają się bowiem sytuacje, że następują wywłaszczenia, a grunty te na etapie realizacji inwestycji okazują się zbędne. W innych przypadkach zajmowane są grunty, które nie zostały opisane w decyzjach ZRID, gdyż nieprecyzyjne mapy nie wykazywały pierwotnie takiej

potrzeby. Grunty takie trzeba później dodatkowo wykupić, wypłacając kolejne odszkodowania.

• Kluczowa decyzja

Od 12 lipca 2014 r. pojawił się jednak nowy problem. Dotyczy on aktualizacji danych ewidencyjnych zawartych w zasobie geodezyjnym, w przypadku gdy wywiad w terenie i pomiar wykazały istnienie rozbieżności względem tych danych. W dniu tym weszła w życie nowelizacja ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, w której dodano m.in. art. 24 ust. 2b:

„Art. 24. 2b. Aktualizacja informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje:

1) w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie: (...)

h) wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców;

2) w drodze decyzji administracyjnej – w pozostałych przypadkach”.

Taka konstrukcja przepisów powoduje, że w przypadku braku wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego niezbędne zmiany danych ewidencyjnych obligują do wydania decyzji administracyjnej o wprowadzeniu zmiany do EGiB (zmiana powierzchni, użytku i innych atrybutów itd.). Uprawniony geodeta, realizując czynności z zakresu zlecenia związanego ze specustawą drogową, nie ma możliwości przedłożenia wniosków o ujawnienie zmian w drodze czynności materialno-technicznej, na podstawie których organ prowadzący EGiB mógłby wprowadzić zmiany. Przyczyna jest prosta. Na tym etapie przygotowania dokumentacji zarządcy drogi nie władają jeszcze tą nieruchomością, a dotychczasowi właściciele nie są zainteresowani złożeniem takiego wniosku. Pozostaje zatem **ujawnienie tych zmian poprzedzone postępowaniem administracyjnym zakończonym decyzją.**



Dodatkowo w przypadkach nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości objętych zakresem planowanej inwestycji w grę wchodzi długotrwały proces ustalania stron postępowania (m.in. przeprowadzanie postępowań spadkowych, wyznaczenie kuratorów masy spadkowej itd.). Wydłuża to czas przygotowania dokumentacji do inwestycji średnio o ponad rok. Zdarza się też, że po ustaleniu stron postępowania i wydaniu decyzji o wprowadzeniu zmian do ewidencji któraś ze stron postępowania składa odwołanie. Wydłuża to cały proces o dodatkowo, nieokreślony czas. Dopiero po wprowadzeniu zmian do EGiB geodeta może zamieścić je na mapach (do celów projektowych lub do celów prawnych) będących załącznikami do wniosku o wydanie decyzji w trybie specustawy drogowej (decyzja ZRID).

Warto dodać, że wraz z dodatkowymi zadaniami z zakresu ustalania stron postępowań administracyjnych i przeprowadzania postępowań spadkowych – będących konsekwencją nowelizacji *Pgik* – starostom nie przekazano dodatkowych środków na realizację tych zadań.

• Oby nie było za późno

Problem ten wraz z propozycją jego rozwiązania w treści ustawy został zgłoszony ministrowi infrastruktury i rozwoju przez Polskie Towarzystwo Geodezyjne (pismo z 30 listopada 2014 r.) w związku z prowadzonymi pracami nad projektem ustawy o *zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw*. Zdaniem PTG rozwiązaniem problemu byłoby dodanie do art. 24 ust. 2b ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* podpunktu „i” w brzmieniu:

„i) opracowań geodezyjnych i kartograficznych, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.

Niestety, propozycja ta nie została przez ministra zaakceptowana. W kontekście opisanych zagrożeń powstałych wskutek nowelizacji ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* w roku 2014 brak natychmiastowej korekty treści art. 24 ust. 2b tej ustawy grozi radykalnym spowolnieniem procesów przygotowania nowych inwestycji, dla których inwestor będzie się starał o uzyskanie decyzji ZRID. Z kolei skutkiem tych opóźnień jest ryzyko braku możliwości wykorzystania środków unijnych na budowę i przebudowy dróg.

Zuzanna Dras
członek Polskiego Towarzystwa
Geodezyjnego

W oparach absurdu

Podczas sympozjum Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego (Piotrków Trybunalski, 27 marca) nie było gładzenia o niczym i nudziarstwa. Wykonawcy geodezyjni z krwi i kości, sól ziemi, po raz kolejny powiedzieli rządzącym: dość!

Bo system, w którym geodeta przedsiębiorca musi obecnie działać i zarabiać na życie, nie tylko wywłaszcza go z wyników pracy, ale z roku na rok staje się coraz bardziej opresyjny i nonsensowny. Wszyscy zgodnie twierdzili, że ubiegłoroczna nowelizacja *Pgik* jeszcze te problemy pogłębiła. Większość wystąpień przygotowali członkowie PTG i nie bez przyczyny artykuły okładkowe majowego GEODETY powstały na ich podstawie. Przykładami absurdów związanych ze zgłaszaniem prac i wydawaniem materiałów sypała Dorota Pawłowska-Baszak [patrz s. 8 – red.]. Z kolei Zuzanna Dras przedstawiła zagrożenia dla budowy dróg wynikające z przepisów dotyczących geodezji [patrz s. 13 – red.] i tylko szkoda, że minister infrastruktury nie chce ich dostrzec. Adam Wójcik wykazał, jak nieefektywne są procedury weryfikacji dokumentacji geodezyjnej przez ODGiK i opowiedział się za rezygnacją z nich. O zaskakujących praktykach i fatalnym stanie ewidencji gruntów na przykładzie Małopolski mówiła Urszula Zielińska. Dane te nie nadają się do wykorzystania w zintegrowanym systemie informacji o nieruchomościach i ewidencję w Małopolsce należy opracować od podstaw.

Dodajmy do tego bulwersującą sprawę niedawnej „wrzutki” do Senatu [patrz s. 5 – red.], czyli wprowadzanej tylnymi drzwiami nowelizacji *Pgik*, która – wbrew obecnemu stanowi prawnemu – sankcjonuje pobieranie opłat za klauzulowanie dokumentów wykonywanych przez geodetę dla zamawiającego. Jasno więc widać, że administracja geodezyjna robi z wykonawcami, co chce, nie oglądając się już nawet na pozory. Dlatego zamiast o korektach systemu wielu geodetów poważnie myśli o jego całkowitym demontażu. Wiązałoby się to m.in. z ograniczeniem zadań administracji geodezyjnej do prowadzenia katastru, powołaniem instytucji geodety (mierniczego) przysięgłego oraz utworzeniem samorządu zawodowego.

Za taką radykalną reformą administracji geodezyjnej opowiada się m.in. Adam Klimek, kierownik programu Sprawna Administracja Geodezyjna i Kartograficzna (Wejherowo). Uważa on, że pań-

stwo zmonopolizowało geodezję i pora ten trend odwrócić. Również zdaniem Bogdana Grzechnika (Państwowa Rada Geodezyjna i Kartograficzna) konieczna jest kompletna przebudowa zasad działania rejestrów publicznych i ośrodków dokumentacji (jeśli te ostatnie miałyby zostać). Aż tak radykalny nie jest dr hab. Waldemar Izdebski, prezes firmy Geo-System, który wolałby stopniowo racjonalizować działanie administracji geodezyjnej. Dlatego zachęcał do wdrażania technologii informatycznych, ale na zakończenie apelował o jedność środowiska i przeciwstawianie się absurdom (stąd postulaty choćby w sprawie likwidacji licencji i wprowadzenia ryczałtowych opłat).

Sympozjum „Analiza obowiązujących zapisów prawnych w dziedzinie geodezji i kartografii dotyczących wykonawstwa i administracji geodezyjnej oraz zdefiniowanie koniecznych zmian w tym zakresie” zorganizowało Polskie Towarzystwo Geodezyjne we współpracy ze stowarzyszeniami geodezyjnymi z Piotrkowa Trybunalskiego, Bełchatowa, Radomska, Tomaszowa Mazowieckiego i Włoszczowej. Wśród specjalnych gości sympozjum byli posłowie geodeci oraz Marian Wolanin, sędzia NSA. Poseł PO Artur Dunin z jednej strony przytakiwał wzburzonym geodetom, a z drugiej bronił rządzących. Obiecał, że spotka się wkrótce z GgK i przekaże mu uwagi wykonawców. Posłanka opozycyjnego PiS Anna Paluch obiecała natomiast, że jej partia będzie wpływała na swoich senatorów w sprawie „wrzutki”. Biorąc jednak pod uwagę układ sił w Senacie, nie ma specjalnie na co liczyć.

Geodetom zostaje więc tylko liczyć na siebie. Wykonawcy mają pomysły, jak poprawić funkcjonowanie branży, ale dopóki każdy będzie działał na własną rękę, niewiele z tego wyniknie. Leszek Piszczyk (PTG) przekonywał, że bez samorządu zawodowego nic nie znaczymy i jesteśmy obywatelami drugiej kategorii. To prawda. Sprawy geodezji musimy jednak wziąć w swoje ręce już – bez oglądania się na samorząd, który nie wiadomo, czy i kiedy powstanie.

Katarzyna Pakuła-Kwiecińska