

PROCEDURA

Spotkanie w Nowym Sączu dotyczyło priorytetowego zadania naszej gospodarki, jakim jest budowa do 2012 roku kilku tysięcy kilometrów dróg i autostrad. Postulaty zmian zgłaszały z jednej strony geodeci i projektanci, z drugiej – urzędnicy. Jeśli mamy zdążyć, to rząd i Sejm muszą całą tę litanię wniosków potraktować bardzo poważnie. I to szybko.

JERZY PRZYWARA

W latach 2007-2015 planuje się wybudowanie w Polsce 1173 km autostrad, 2793 km dróg ekspresowych, 490 km obwodnic oraz przebudowę dróg krajowych o długości ok. 2000 km. Zgodnie z rządowym Programem Budowy Dróg Krajowych łączne wydatki na ten cel mają sięgnąć 131 mld złotych. Na przeszkodzie w wykorzystaniu tej astronomicznej kwoty mogą stanąć zagadnienia natury prawnej i organizacyjnej. W kilkudziesięciu referatach i wypowiedziach licznych uczestników konferencji w Nowym Sączu ani jeden raz nie padło stwierdzenie, że barierą w osiągnięciu celu wytyczonego przez rząd mogą być: niski potencjał firm, przestarzała technologia, braki sprzętowe czy materiałowe. Natomiast wszyscy – począwszy od szefa Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) i przedstawicieli administracji marszałkowskiej, a skończywszy na reprezentantach firm projektowych i geodezyjnych – wskazywali na dziesiątki legislacyjnych bubli i niedoróbek oraz nie-

przystawanie procedur prawnych do inwestycyjnej i gospodarczej rzeczywistości.

• CZASOCHŁONNOŚĆ

Przykładów można by znaleźć dziesiątki, jeśli nie setki. Procedury samego tylko podziału nieruchomości dla 20-kilometrowego odcinka drogi zajmują ponad półtora roku, wydanie decyzji lokalizacyjnej i przejęcia nieruchomości na własność Skarbu Państwa – 10 miesięcy, wykonanie wycen nieruchomości z wydaniem decyzji odszkodowawczych – 12 miesięcy, odwołania – minimum 15 miesięcy itd. Na załatwienie wszystkiego potrzeba 10 lat.

Ogólnie można przyjąć, że etapy postępowania przygotowawczego przy inwestycji tego typu zajmują łącznie 6-12 lat, chociaż sama budowa trwa zaledwie 2-3 lata. Prosty rachunek wskazuje więc, że jeśli nie zmienimy przepisów, to możemy zapomnieć o wybudowaniu jakiegokolwiek dodatkowej drogi przed Euro 2012. Jak jest, a jak powinno być, wykazał organizator konferencji Bogdan Grzechnik, kierujący od wielu lat firmą specjalizującą się w przygotowaniu inwestycji drogowych. Przy odrobinie

dobrej woli i nowelizacji kilku ustaw i rozporządzeń czas na niezbędne procedury można skrócić o blisko 60%.

Według Zbigniewa Kotlarka, generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad, głównym hamulcem w procesie inwestycyjnym jest właśnie prawo. Zmiany konieczne są w: prawie zamówień publicznych, prawie budowlanym oraz procedurach kontrolnych. Ślamazarność tych ostatnich często powoduje utratę płynności finansowej firm zaangażowanych w proces inwestycyjny – uważa szef jednej z najważniejszych instytucji zaangażowanych w program budowy dróg. Według Stanisławy Goli, naczelnika krakowskiego oddziału GDDKiA, niezbędne jest uproszczenie, ujednoczenie i skrócenie procesu przygotowania inwestycji oraz opracowanie jednolitych procedur dla całego kraju. W podobnym duchu wypowiedzieli się także inni uczestnicy konferencji.

• NIESPRAWIEDLIWOŚĆ

Wydawało się, że problemy rozwiąże nowelizacja „specustawy” (z 18 października 2006 r.). Niestety, już dzisiaj widać, że nadal sporo zostało do zrobienia. Nie-

pokój budzi chociażby sprawa przejmowania gruntów prywatnych na rzecz Skarbu Państwa i tryb przyznawania odszkodowań. Znowelizowana pół roku temu ustawa oczekiwała się kolejnej nowelizacji 10 maja tego roku, ale znów trzeba ją zmieniać, bo państwo, przejmując grunt z mocy prawa, próbuje przy wypłacie odszkodowań postawić obywateli na z góry przegranej pozycji.

Jeśli już mówimy o odszkodowaniu przy wywłaszczeniu dokonywanym na cele publiczne, to dobrze, że Zenon Marzec z Agencji Geodezyjno-Prawnej „Grunt” głośno pyta, czy jest ono tymże „słusznym” odszkodowaniem, o którym mówi art. 21 Konstytucji. I podaje liczne przykłady, kiedy nie równoważy ono właścicielowi tzw. utraconych korzyści. I tak, jeśli działka w całości została przeznaczona pod budowę drogi, to właściciel otrzymuje, co prawda, odszkodowanie, ale nie uwzględnia ono np. kosztów, jakie musiał ponieść na znalezienie sobie nowej nieruchomości. Co gorsza, w przypadku budynków w złym stanie technicznym zdarza się, że odszkodowanie jest tak niskie, iż nie po-

- Od pomysłu do pozwolenia na budowę”, Nowy Sącz, 14-16 czerwca 2007 r.

LINE DROGI



zwala nabyć w ogóle żadnej zabudowanej nieruchomości. Niejednokrotnie jest też tak, że prostokątna działka została przecięta przez pas drogowy i właściciel ma teraz jedną lub dwie działki, jednak w kształcie wydłużonego trójkąta. Z uwagi na utrudnienia w korzystaniu wartość takiej nieruchomości jest oczywiście niższa niż prostokątnej, ale odszkodowanie tego nie uwzględnia.

Inną sprawą jest zmiana dotychczasowego lokalnego układu komunikacyjnego z chwilą oddania do użytku autostrady lub obwodnicy. Dla rolnika oznacza to konieczność kilkukilometrowego dojazdu do pola po drugiej stronie drogi, choć leży ono w zasięgu wzroku. Jakby tego było mało, zdarza się, że inwestor „zapomina” o zaprojektowaniu dróg technicznych, a przecież do każdego pola musi być jakiś dojazd.

Problemem nieco innej kategorii, ale rzutującym na egzystencję całych społeczności jest natomiast zamieranie handlu i usług, gdy strumień samochodów, a wraz z nimi i potencjalnych klientów, omija nową drogą miasto leżące do tej pory na trasie. Wypłata odszkodowań wliczanych w dotychczasowej formie z pewnością nie rekompensuje strat właścicieli zamykanych z tego powodu zakładów i sklepów. Trudno będzie jednak znaleźć na to dobrą receptę, skoro nie znaleziono jej w „specustawie”.

● PODWÓJNE WYZWANIE

Budowa dróg w skali do tej pory u nas niespotykanej to także przysłowiowe pięć minut dla geodezji. Z jednej strony szansa dla firm na nowe zlecenia z biur projektów i firm drogowych, z drugiej – niebywałe zwiększenie zadań

dla powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Szczególną rolę w przygotowaniu inwestycji drogowych odgrywa mapa do celów prawnych. Wejście w życie noweli „specustawy” sprowadza na wykonawców o wiele większą odpowiedzialność. Weryfikacja map następować będzie bowiem dopiero przed sądem wieczystoksięgowym (przy wpisie prawa własności dla Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego). Co prawda dzisiaj trudno jeszcze sobie wyobrazić stopień komplikacji całej procedury (gdy np. część mapy zostanie na tym etapie zakwestionowana), ale z pewnością nastaną ciężkie czasy zarówno dla geodezyjnych partaczy, jak i dla inwestorów, którzy ich zatrudniają.

Jak z tak drastycznie zwiększoną liczbą spraw uporają się ośrodki dokumentacji w po-

wiatach, przez które przebiegać będą planowane drogi – nie wiadomo. Decyzje (pieniądze) leżą w rękach administracji. W rękach wolnego rynku jest natomiast obsługa od strony geodezyjnej biur projektów i samego placu budowy. Skoro na obsługę budowy 100-kilometrowego odcinka autostrady potrzeba około 30-35 geodetów, to biorąc pod uwagę cykl inwestycyjny i prace przygotowawcze (mapy, rozgraniczenia itp.) przy autostradach i drogach szybkiego ruchu do 2015 roku powinno znaleźć zajęcie ponad 1000 geodetów. To także nieźle pieniądze do zarobienia (1-2% kosztów inwestycji, czyli co najmniej 130 mln zł).

● BEZROZUMNOŚĆ

O braku standardów technicznych do opracowania map oraz dokumentacji geodezyjnej przy podziałach nieruchomości powszechnie

Z POWIATOWEGO PUNKTU WIDZENIA

Upostronnego obserwatora przedstawione procedury (tabela niżej) mogą budzić zdziwienie, a nawet mocniejsze odczucia o bardziej negatywnym zabarwieniu. Tym bardziej że po sporządzeniu tych tabel popadłem w lekką zadumę, bo z jednej strony wyraźnie widać, jak wiele pracy wykonują urzędy, a równocześnie nie można pozbyć się wrażenia, że coś chyba nie gra, skoro tak prosta sprawa, jak wypłata często kilkuset złotych, absorbuje tyle ważnych podmiotów. Należy jednak zauważyć, że wszystkie kroki opisanych procedur wynikają wprost z przepisów prawa, i to nie tylko szczegółowych ustaw, ale także z kodeksu postępowania administracyjnego czy prawa zamówień publicznych, czyli mówiąc szerzej kształtu ustroju prawa w naszym kraju. Prawa, które chroni swoich obywateli, w tym także naturalne prawo własności, a złożoność procedur z czynnym udziałem strony na każdym etapie postępowania jest przejawem demokracji i poszanowania roli jednostki w społeczeństwie.

Na drugim biegunie tego problemu może być oświecony absolutyzm czy nawet rządy dyktatora. Rzucanie kamie-

niami obelg w urzędników wiele nie zmienia, poza tym, że agresja rodzi tylko agresję. Przeciętny urzędnik powiatowy w naszym kraju jest bez przerwy oskarżany o korupcję, bezdusność i jest uznawany publicznie za przyczynę całego zła, a tak naprawdę jest bez przerwy poddawany różnym kontrolom wysyłanym przez NIK, RIO, UKS, wojewodę, komisję rewizyjną infrastruktury oraz inne kontrole: wewnętrzne, okresowe, kompleksowe, doraźne i krzyżowe, nie mówiąc o organach ścigania. Trudno się więc dziwić, że chce on mieć wszystkie papiery w idealnym porządku, także w zakresie podpisów, pieczętek, terminów, dat doręczeń itp. Czarę goryczy dopełnia niskie wynagrodzenie przy jednoczesnym twardym zakazie wykonywania jakiegokolwiek działalności zawodowej projektanta, geodety, rzeczoznawcy majątkowego. Budowa dróg to nie jest prosta sprawa przyjęcia staruszki w urzędzie i przychylności samorządowych zwierzchników. Niestety, to ogromna masa rzetelnej, fachowej



roboty. Może trzeba całe fragmenty tych procedur po prostu sprywatyzować, przekazać jednostkom, w których wynagrodzenie nie jest czymś wstydliwym i kształtowane jest w zależności od efektów pracy? Na przykładzie opisanych procedur trzeba dobitnie powiedzieć, że tam wielkich rezerw pozwalających na skrócenie czasu załatwienia sprawy po prostu nie ma. A zmiany o charakterze kosmetycznym są stratą czasu, dreptaniem w miejscu i odwracaniem uwagi od problemu.

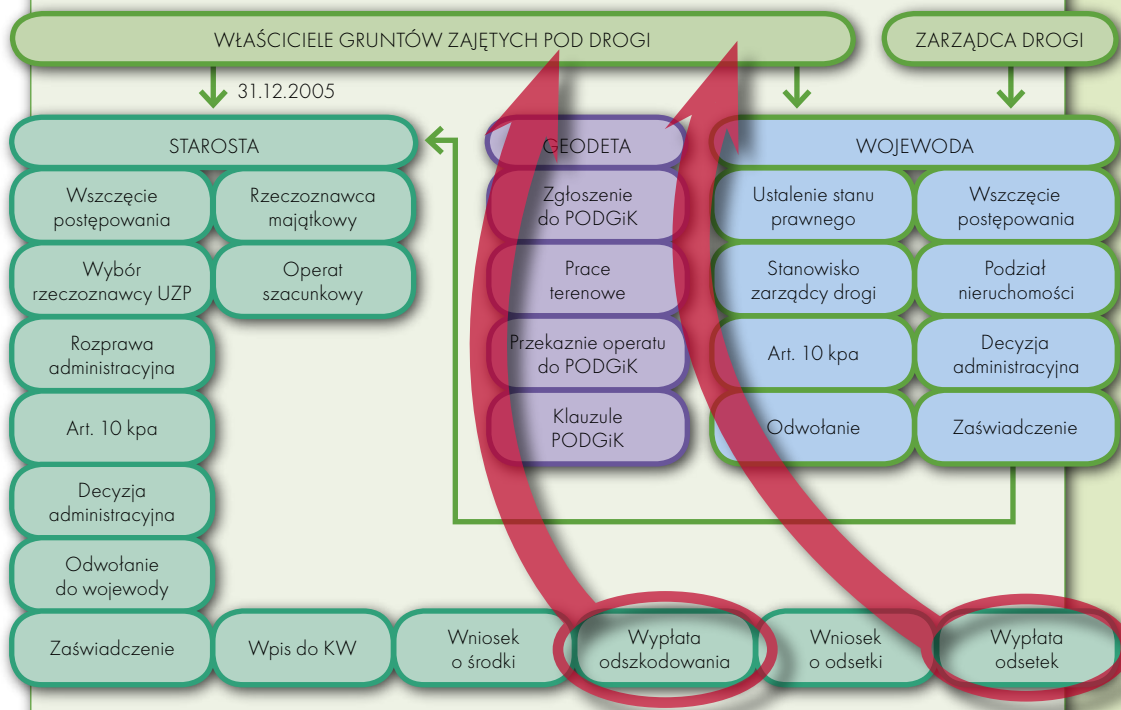
Zmiany, aby były skuteczne, muszą być gruntowne, a takie mają charakter ustrojowy. Chyba że zastosować tezę z autentycznego zdarzenia, gdy w pewnym

urzędzie podczas kontroli urzędnik na uwagę inspektora, że robi coś niezgodnie z kpa, powiedział: „wie pan, u nas kpa się nie przyjęło”. Można dodatkowo założyć, że jeszcze kilka innych ustaw się „nie przyjęło” i wtedy wszystko pójdzie gładko. Tylko czy o to chodzi? Ten przesadny, być może, pesymizm wynika z moich osobistych doświadczeń. Na tym tle należy jednak koniecznie zauważyć i docenić pojawienie się „specustawy”. Objęcie jej zakresem dróg powiatowych i gminnych rodzi dużą nadzieję na znaczne uproszczenie procedur.

MARIAN RYCZEK

[Na podstawie materiałów konferencyjnych]

REGULACJA STANU PRAWNEGO GRUNTÓW ZAJĘTYCH POD DROGI PUBLICZNE W TRYBIE ART. 73 USTAWY Z 13.10.1998 PRZEPISY WPROWADZAJĄCE USTAWY REFORMUJĄCE ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ



wiadomo. Problem ten dotyka od lat i inne rejony geodezji. Niewiele lepiej jest także w GDDKiA, bo opracowane przez nią wytyczne są nagminnie zmieniane przez poszczególne oddziały. Można by rzec: skąd my to znamy?

Niektóre problemy występujące w procesie przygotowania inwestycji są natomiast efektem wyjątkowej „bezrozumności” twórców aktów prawnych. Bo jak inaczej nazwać konieczność wykonywania w przypadku inwestycji liniowej map podziału dla każdej nieruchomości z osobną? Gdyby, jak przykładowo wylicza Bogdan Grzechnik, mapy takie prowadzono w systemie obrębowym, można by się ograniczyć do wykonania, powiedzmy, 100 arkuszy map (10 obrębów x 10 egzemplarzy). Ponieważ jednak trzeba je zrobić w systemie jednostkowym, to przy 500 nieruchomościach, znajdujących się na trasie drogi biegnącej przez te 10 obrębów, należy wyprodukować 5000 arkuszy! Oczywiście wszystko to w PODGiK muszą: zarejestrować, opieczkować, opisać, wrzucić na półkę itd. Zgroza. Autora tego kretyńskiego przepisu (ale i tych, którzy go bezmyślnie egzekwują) należałoby skazać na stemplowania tychże map.

Osobną sprawą jest działalność tych PODGiK-ów, których szefowie chcą być bardziej papiescy od papieża. Jeśli ośrodek wymaga od geodety trwałej stabilizacji granicy (choć jest to niezgodne z przepisami) albo zmusza firmę do bezprawnego porządkowania bałaganu w ewidencji gruntów, to skutkuje to nie tylko przedłużaniem inwestycji, ale i wywoływaniem niepotrzebnych konfliktów. Jakby tego było mało, dodajmy jeszcze wymóg drogowców, by słupki graniczne miały wysokość ponad 2 metrów!

• SOBIEPAŃSTWO

Warto zauważyć, że do rzadkości należy przeprowadzanie scalenia gruntów przed rozpo-

częciem budowy drogi. Koszty zarówno tego procesu, jak i prac poscaleniowych (w odniesieniu do ponadregionalnych inwestycji liniowych) ponosi GDDKiA. Mimo że odpowiednie przepisy uchwalono już w 1995 roku, zastosowano je do tej pory tylko raz przy budowie odcinka autostrady A4 (Kraków-Tarnów) i to dopiero w 2006 roku! Znacząc jednak czasochłonność procedur scaleniowych, trudno liczyć na łaskawe spożyczenie na ten problem przez GDDKiA. Z kolei „skostnienie scaleniowe” urzędników Ministerstwa Rolnictwa nie wróży nic dobrego postulatowi unowocześnienia ustawy o *scalaniu i wymianie gruntów* (z 1982 r.), o co wnosili na konferencji przedstawiciele Krakowskiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych. Od z górą dziesięciu lat marnowana jest zatem jedyna w swoim rodzaju okazja do kompleksowego przekształcenia terenów rolnych wzdłuż planowanych inwestycji.

Oczywiście, tak jak nikt nie myśli o wykonaniu scaleń przed rozpoczęciem budowy drogi, tak samo nikt nie planuje porządkowania ewidencji gruntów i budynków z regulacją stanu prawnego nieruchomości w pasie planowanej inwestycji liniowej. Bez znaczenia jest to, czy powodem tego stanu rzeczy jest brak gospodarza w powiecie, czy brak pieniędzy w budżecie. Skutek jest w końcu taki sam.

Do tego wszystkiego szwankuje jeszcze administracja, czyli zarządzanie. Gdy weźmie się pod uwagę fakt, że w urzędach wojewódzkich (punktach newralgicznych do uruchomienia każdej wielkiej inwestycji) sprawami decyzji lokalizacyjnych itp. tematyką zajmuje się po kilka słabo opłacanych i często dopiero co przyuczonych osób (zamiast kilkudziesięcioosobowych zespołów fachowców), to perspektywy dla polskich

dróg rysują się naprawdę nie-
wesoło.

• POWIECIE MÓJ!

Dużo mówimy ostatnio o autostradach i drogach ekspresowych, z reguły zapominając o tych powiatowych i gminnych. A przecież nimi najczęściej się poruszamy. O wielkości zadań, wynikających chociażby z ustawy z 1998 r. (*o przejęciu nieruchomości zajętych pod drogi*) niech świadczy to, że w każdym z powiatów złożono średnio 1300 wniosków o odszkodowanie! W skali całego kraju daje to około pół miliona postępowań. Marian Ryczek, geodeta powiatowy z Nowego Sącza, przedstawił barokowe procedury, jakie trzeba „pokonać”, aby urząd mógł z tego tytułu wypłacić obywatelowi, bywa, kilkaset złotych odszkodowania. Można by powiedzieć, naśladując pewnego polityka, że jest to „porażające”. Dlatego warto przeczy-

tać komentarz Mariana Ryczka (na stronie obok). I dobrze się nad tym zastanowić.

Podsumowując zaś samą konferencję, można stwierdzić, że była to jedna z bardziej udanych imprez w ostatnim czasie. Ciekawe referaty, chwilami gorące dyskusje i wiele konkretnych wniosków. I o to chodzi. Wnioski mają trafić na biurko premiera i do postów. Jeśli posłużą do poprawienia prawa, sukces będzie podwójny. Jeśli nie, to... za dwa lata w Nowym Sączu będzie przecież kolejne spotkanie. Jakąś drogą w końcu się tam dojedzie.

Tekst i zdjęcia JERZY PRZYWARA

- Organizatorzy imprezy: Stowarzyszenie Geodetów Polskich, Geodezyjna Izba Gospodarcza, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ZO SGP w Nowym Sączu.
- Patronat: Jerzy Polaczek - minister transportu, Wiesław Potrapeluk - główny geodeta kraju, Zbigniew Kotlarek - dyrektor GDDKiA,
- Sponsor: MGGP S.A. z Tarnowa

REKLAMA

NOWOŚĆ NA POLSKIM RYNKU

FOIF



Więcej na www.foif.pl