



# KIERUNEK SŁUSZNY, DROGA WYBOISTA

Pieniądzy na budowę dróg jest za mało. Ale jeśli natychmiast nie zmieni się przepisów i nie uprości procedur, nie wydamy nawet tego – mówi Bogdan Grzechnik, organizator Konferencji „Polskie drogi – od pomysłu do pozwolenia na budowę”.

BOGDAN GRZECHNIK

Odpowiedzi na pytanie, jak uzdrowić polskie drogi i posprzątać polski bałagan, starałem się udzielić w artykule w „Rzeczpospolitej” opublikowanym 4 maja 2007 roku. Zapraszałem wówczas wszystkich zainteresowanych do udziału w konferencji pod hasłem „Polskie drogi – od pomysłu do pozwolenia na budowę”, która z inicjatywy geodetów odbyła się w Nowym Sączu w dniach 14-16 czerwca 2007 roku.

Oprócz geodetów, żywo zainteresowanych przyspieszeniem prac i uproszczeniem procedur, w konferencji wzięli udział: drogowcy, prawnicy, rzeczoznawcy majątkowi, projektanci, a także pracownicy urzędów administracji publicznej. Przyjechali oni, aby wysłuchać 22

referatów i włączyć się do dyskusji nad tym bardzo ważnym dla Polski tematem. Sądzę, że była to grupa specjalistów (ok. 180 osób) najlepiej zorientowanych w sprawach związanych z pracami przygotowawczymi przy budowie dróg. Niestety, ze względu na inne ważne obowiązki na konferencję nie przybyli przedstawiciele władz centralnych. Trochę to dziwne, że nie interesuje ich głos specjalistów-praktyków, którzy wiedzą, jak należy te trudne problemy rozwiązać. Ale może rzeczywiście wszyscy byli bardzo zajęci?

## • „RZECZPOSPOLITA” NAS „DOCENIŁA”

Natomiast ku mojemu zdziwieniu i zaskoczeniu w dniu otwarcia konferencji, na pierwszej stronie „Rzeczpospolitej” przeczytałem artykuł pod tytułem „Geo-

deci kontra EURO 2012?”. Rozumiem, że redaktor Mariusz Jałoszewski, który wiedział o konferencji organizowanej przez Stowarzyszenie Geodetów Polskich, Geodezyjną Izbę Gospodarczą, Stowarzyszenie Polski Kongres Drogowy i GDDKiA Oddział w Warszawie, zdecydował się na taki artykuł, żeby „docenić” naszą inicjatywę i wielomiesięczną pracę związaną z dążeniem do uproszczenia procedur i przyspieszenia budowy dróg.

Szanowny Panie Redaktorze, kto Panu naopowiadał takich bajek, że geodeci są przeciwni: informatyzacji, internetowi, uproszczeniom i reformom, bo narusza to ich dotychczasowe przyzwyczajenia? A może chodzi Panu o to, że naszą zawodową przywarą jest porządek, dokładność i dążenie do nowoczesności?

Byliśmy jedną z pierwszych grup zawodowych, która w swojej działalności

## TEZY OGÓLNE

- Skala zadań związanych z budową dróg w latach 2007-2013 i dodatkowo przyspieszone działania dla EURO 2012 wymagają zdecydowanego odejścia od dotychczasowych stereotypów postępowania.

- Autostrady, drogi ekspresowe i obwodnice ze względu na interes społeczny i rację stanu winny posiadać bezwzględny priorytet realizacji, uzasadniający w szczególnych przypadkach ograniczenie prawa własności oraz nadzwyczajne rozwiązania w zakresie przepisów o postępowaniu administracyjnym.

- Konieczne jest skrócenie czasu przygotowania tego typu inwestycji celu publicznego do okresu nie dłuższego niż 2-3 lata.

- Konieczne jest wypracowanie nowych standardów organizacyjnych oraz zmiana (ujednoczenie) wzajemnych relacji poszczególnych jednostek uczestniczących w procesie przygotowania inwestycji.

- Pilnie należy doprowadzić do sytuacji, w której wszyscy właściciele będą otrzymywać w krótkim terminie należne im konstytucyjne „słuszne” odszkodowanie za ich nieruchomości przeznaczane pod drogi lub inne cele publiczne.

- Natychmiast trzeba wzmocnić etatowo i kadrowo organy administracji państwowej i samorządowej zajmujące się tematyką związaną z przygotowaniem inwestycji celu publicznego.

Niezależnie od powyższego wykonawcom prac przygotowawczych powinno się powierzać kompleksowe sporządzanie dokumentacji formalnoprawnej oraz wycenę pozyskiwanych nieruchomości w celu przyspieszenia i ułatwienia wydawania decyzji administracyjnych przez właściwe organy.

## JAK JE WDROŻYĆ?

- Pilnie zmienić wszystkie przepisy utrudniające i komplikujące postępowanie.

- Ocenę, które przepisy wymagają zmian i w jaki sposób to zrobić, powinno się powierzyć zespołom ekspertów, którzy pracują bezpośrednio przy realizacji tych zadań. Sami urzędnicy, nawet wysokiego szczebla, tego nie zrobią.

- Bezwzględnie uprościć procedury formalne i techniczne, opracowując odpowiednie standardy techniczne dla wszystkich segmentów cyklu przygotowawczego. Standardy te powinni opracować aktualnie praktykujący specjaliści z poszczególnych dziedzin.

wdrożyła w Polsce informatykę, a także nowoczesne elektroniczne, laserowe oraz satelitarne urządzenia pomiarowe. Nie jesteśmy żadną „zamkniętą korporacją”. Nie mamy samorządu zawodowego, jak prawnicy, budowlancy, architekci i wiele innych zawodów. Może to źle, bo łatwiej byłoby nam się bronić przed tego typu zarzutami.

A przy okazji proszę nam wskazać urzędy, w których geodeci na Mazowszu zarabiają po 12 tys. złotych miesięcznie. Natychmiast wielu wykonawców zamknęło swoje prywatne firmy i zgłosiło się tam do pracy.

Natomiast żeby z informatyzować cały zgromadzony przez kilkadziesiąt lat zasób geodezyjny i kartograficzny i udostępnić go za darmo przez internet, potrzebne są znaczne środki. Jeśli rząd je zapewni, to za kilka lat za jednym kliknięciem będzie Pan mógł oglądać mapę swojej działki ze wszystkimi szczegółami i infrastrukturą podziemną. Ale na razie wygląda na to, że na aktualizację i modernizację zasobu będzie jeszcze mniej pieniędzy, bo utworzony w celu jego finansowania Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym minister finansów przeznaczyła do likwidacji. Nie słyszałem, żeby ktoś go bronił i uświadomił naszym władzom, że na ten fundusz wpłacają pieniądze głównie wykonawcy prac geodezyjnych, a jego likwidacja spowoduje opóźnienia w budowie dróg. Może Pan stanie w obronie tego funduszu?

## ● JAK UPROŚCIĆ PROCEDURY, ABY ZDĄŻYĆ NA EURO 2012?

Wróćmy jednak do sprawy konferencji. Na podstawie wniosków z referatów, a także postulatów zgłoszonych w trakcie dyskusji opracowana została uchwała zawierająca 7 wniosków ogólnych i 56 szczegółowych. Ze względu na ich dużą objętość w ramce obok przedstawiono jedynie tezy ogólne i sposoby ich wdrożenia [pełna treść wniosków jest dostępna na stronie [www.geoforum.pl](http://www.geoforum.pl) w zakładce *Geowiedza/Geokonferencje* – red.].

Prace przygotowawcze trwają obecnie średnio 7,5 roku, a docelowy termin to 3 lata. Żeby osiągnąć taki wynik, natychmiast trzeba znowelizować przepisy i radykalnie uprościć procedury. Należy też uchwalić przepisy pozwalające na wypłacanie właścicielom „słusznego” konstytucyjnego odszkodowania. Poniżej postaram się omówić najważniejsze z nich.

Zacznijmy od ustalenia, jakie zadania w ramach tych prac są do wykonania. Rozpisano je w tabeli na stronie obok. Wynika z niej, że obecnie na poszczególne czynności potrzeba 10 lat (faktycznie 7,5, ponieważ niektóre etapy mogą być realizowane równolegle). Jeśli chcemy myśleć o przyspieszeniu, to czas ten trzeba skrócić do 4 lat (faktycznie 3).

## ● GEODEZJA I GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

Autorzy referatów wygłoszonych na konferencji starali się jednoznacznie określić wszystkie bariery w omawianych dziedzinach i zaproponować odpowiednie uproszczenia i zmiany. Jeśli chodzi o dokumentację geodezyjną i kartograficzną, to trzeba uprościć i ujednoczyć dla całego kraju zasady wykonywania tych opracowań oraz przyspieszyć ich zatwierdzanie przez urzędy powiatowe. Autorzy takich dokumentów posiadający uprawnienia zawodowe muszą ponosić pełną odpowiedzialność za wykonaną pracę. Ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej powinny tylko (od ręki) rejestrować te opracowania bez prawa ich kontroli [więcej o mapach do celów prawnych oraz dokumentacji geodezyjnoprawnej w artykule Bogdana Grzechnika już za miesiąc – red.]. Konieczne jest także uproszczenie i przyspieszenie uzgodnień w Zespołach Uzgadniania Dokumentacji Projektowej.

W trybie pilnym powinny znaleźć się pieniądze na modernizację katastru gruntów i katastru uzbrojenia terenu, po to, aby niezwłocznie w pasach przyszłych dróg zaktualizować i z informatyzować te zbiory. Za dwa, trzy lata wykonawcy prac geodezyjnych powinni mieć możliwość skorzystania z tych zbiorów drogą internetową (najlepiej bezpłatnie lub za niewielką opłatą). Ponieważ starostowie muszą mieć stały dopływ środków na prace modernizacyjne (a dodatkowo zapowiadana jest likwidacja Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym), to we wnioskach zaproponowano, aby ustalić na ten cel stały procentowy odpis z podatku od nieruchomości (docelowo z podatku katastralnego). W przeciwnym razie, jak już o tym wcześniej wspominałem, nic z przyspieszenia nie będzie.

Należy także znowelizować przepisy dla inwestycji liniowych dotyczące wyprzedzającego scalania i wymiany gruntów. Gospodarka nieruchomościami uregulowana głównie w ustawie *o gospodarce nieruchomościami* to: podziały nieruchomości (temat geodezyjny, który powinien znaleźć się w ustawie *Prawo geodezyjne i kartograficzne*), a także wycena nieruchomości oraz wszelkie procedury wywłaszczeniowe oraz odszkodowawcze.

Bardzo wnikliwie uczestnicy konferencji dyskutowali o szacowaniu nieruchomości oraz o „słusznym” konstytucyjnym odszkodowaniu. Z dyskusji tej wynika,



że natychmiast – oprócz istniejących odszkodowań za przejmowane nieruchomości – trzeba wprowadzić do przepisów odszkodowania za tzw. utracone korzyści. Niestety, w wielu przypadkach właścicielom nie jest płacone to „słuszne” odszkodowanie. Są to następujące sytuacje: przecinanie pasem drogowym gospodarstw rolnych, ograniczenie lub likwidacja działalności gospodarczej, pozostawianie niekształtnych działek, zmiana przeznaczenia terenu z budowlanego (droższego) na drogowy (znacznie tańszy), przenoszenie mieszkańców z ich środowisk w zupełnie inne obce miejsca itp.

Wielu właścicieli w czasie rozmów z nami podnosi te sprawy, twierdząc, że otrzymują zbyt małe odszkodowania, a liczyli na to, że wreszcie będzie prawo i sprawiedliwość. Odpowiadamy im, że na razie jest prawo (niestety, złe), a jak zostaną wprowadzone odszkodowania za utracone korzyści, to nastanie też sprawiedliwość. Bez zmian w tym zakresie niezadowolone będą narastać, a czas budowy dróg na pewno się wydłuży. Wygląda na to, że pieniędzmi przeznaczonymi na budowę dróg, w niewielkim zakresie, trzeba się podzielić z właścicielami nieruchomości.

Kolejny temat to administracyjne procedury wywłaszczeniowe i odszkodowawcze (wydawanie decyzji i wypłacanie odszkodowań). Jak wiadomo, zgodnie ze „specustawą” decyzje wywłaszczeniowe dla dróg nie będą wydawane, bo grunty przejmowane są z mocy ustawy. Ale będą musiały być wydawane decyzje odszkodowawcze przez wojewodów (drogi krajowe i wojewódzkie) i przez starostów (drogi powiatowe i gminne).

Wojewodowie tylko dla dróg krajowych (rocznie) będą musieli zlecić wyceny (najlepiej bez przetargów), wydać takie decyzje i doprowadzić do wypłacenia odszkodowań dla około 50 tysięcy działek. Dobry fachowiec powinien w ciągu roku załatwić około 150 spraw. Dla wszystkich województw potrzeba więc około 300 osób (średnio 20 osób w każdym województwie, ale w Mazowieckiem potrzebnym będzie aż 40-50 osób). Jak wojewodowie sobie z tym poradzą, nie wiem. Ale jeśli odszkodowania nie będą szybko wypłacane, dróg nie zbudujemy.

Problemy, które znajdują się w tej grupie spraw, to co najmniej połowa wszystkich zagadnień przygotowawczych. Są one merytorycznie i funkcjonalnie ze sobą ściśle powiązane i powinny być załatwiane w jednym systemie organizacyjnym. Jeśli nasze władze chcą przyspieszyć te

ZADANIA DO WYKONANIA W RAMACH PRAC PRZYGOTOWAWCZYCH POD BUDOWĘ DROGI			
Lp.	Temat	Czas załatwienia sprawy [miesiące]	
		Obecny	Przyspieszony
1	Przetarg	3	0,5 (zlecać w uproszczonej procedurze)
2	Wykonanie mapy co najmniej w skali 1:5000 do celów koncepcyjnych i planistycznych	5	3
3	Sprawdzenie i przyjęcie tych map do pzgik	0,5	0,1
4	Na ww. mapach opracowanie kilku wariantów przebiegu drogi	4	2
5	Raporty o oddziaływaniu planowanej drogi na środowisko (dla dwóch wariantów)	3	2
6	Konsultacje i decyzja środowiskowa wojewody lub starosty (dla wybranego wariantu)	6	2
7	Wypisy z EGiB dla działek przed podziałem	0,5	0,2
8	Przetarg	3	0,5 (zlecać w uproszczonej procedurze)
9	Wykonanie map podziału nieruchomości	12	5
10	Wykonanie dokumentacji geodezyjno-prawnej (własnościowej) pozwalającej na pilne wydanie decyzji odszkodowawczej	3	1
11	Sprawdzenie i przyjęcie ww. map i dokumentów do pzgik	1	0,2
12	Decyzja wojewody lub starosty o ustaleniu lokalizacji drogi, zatwierdzeniu podziału i przejęciu wszystkich nieruchomości w pasie drogi na własność Skarbu Państwa lub JST.	10	3 (termin ustawowy)
13	Odwołania, decyzje II instancji, skargi, postanowienia WSA, ewentualnie NSA	5	2,5 (termin ustawowy)
14	Opatrzanie klauzulami mapy podziału	0,5	0,1
15	Trwała stabilizacja granic linii rozgraniczających pasa drogowego	1	1
16	Decyzja wojewody lub starosty o ustanowieniu trwałego zarządu dla wszystkich działek	4	1
17	Wprowadzenie zmian w ewidencji gruntów i na mapie zasadniczej wynikających z ww. decyzji	3	1
18	Połączenie działek przejętych pod drogę w każdym obrębie	2	1
19	Wydanie wypisów z ewidencji gruntów po wprowadzeniu zmian przedmiotowych i podmiotowych	1	0,3
20	Wpisanie działek drogowych do ksiąg wieczystych	2	1
21	Przetarg	3	0,5 (zlecać w uproszczonej procedurze)
22	Wykonanie wyceny każdej nieruchomości i wydanie decyzji odszkodowawczych	12	3
23	Odwołania, decyzje II instancji, skargi, postanowienia WSA, ewentualnie NSA	5	2,5
24	Przetarg	3	0,5 (zlecać w uproszczonej procedurze)
25	Wykonanie map do celów projektowych	6	4
26	Sprawdzenie i przyjęcie ww. map do pzgik	1	0,2
27	Opracowanie projektu technicznego (budowlanego) drogi oraz projektu przebudowy urządzeń infrastruktury technicznej (także poza pasem drogowym)	8	6
28	Uzgodnienie w ramach ZUD-ów	2	1
29	Wszelkie inne uzgodnienia	2	1
30	Zatwierdzenie projektu technicznego drogi oraz wydanie pozwolenia na budowę	3	1
31	Odwołania, decyzje II instancji, skargi, postanowienia WSA, ewentualnie NSA	5	2
<b>Suma</b>		<b>119,5 (10 lat)</b>	<b>49,1 (4,1 lat)</b>

prace, przygotować i wydać odpowiednie przepisy i sprawować ciągły, profesjonalny nadzór nad tymi tematami, to trzeba w miejsce obecnego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (którego nie wolno likwidować) powołać Główny Urząd Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami i zobowiązać go do realizacji wszystkich tych zadań. W samorządach takie wydziały działają z dobrym skutkiem już od wielu lat.

## ● INNE DZIEDZINY, W KTÓRYCH TRZEBA DOKONAĆ ZMIAN

● **Planowanie przestrzenne i ochrona środowiska.** Konieczne jest rozważenie wprowadzenia dla dróg obowiązku opracowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, przedstawiających koncepcje przebiegu dróg, co dałoby szansę na rozpoczęcie prac przygotowawczych o kilka lat wcześniej. Szczególnie dotyczy to: opracowania materiałów do decyzji środowiskowych, konsultacji społecznych, a także scalania i wymiany gruntów. Niezbędne są także dalsze zmiany w przepisach dotyczących ochrony środowiska [szczegóły we wnioskach na [www.geoforum.pl](http://www.geoforum.pl) – red.].

● **Projektowanie.** Wszyscy oczekują opracowania jednolitych wytycznych, standardów oraz specyfikacji dotyczących procesu przygotowania inwestycji drogowych. Pilnie trzeba zmienić i uprościć przepisy techniczne dotyczące projektowania dróg. Ze względu na stopień skomplikowania projektów, krótkie terminy ich przygotowania i konieczność podniesienia ich jakości, powinno się także wprowadzić instytucję niezależnego inspektora nadzoru i kontroli, powoływanego przez inwestora.

● **Zamówienia publiczne dotyczące inwestycji celu publicznego.** Z jednej strony wydawane mają być pieniądze z kasy państwowej, których trzeba pilnować, a z drugiej – trzeba zdążyć z EURO 2012. Pewne jest, że przetargi na samą budowę dróg muszą być stosowane (ok. 97% środków). Zdecydowane wątpliwości natomiast budzą przetargi na wyjątkowo skomplikowane, wymagające ogromnej

wiedzy i profesjonalizmu prace przygotowawcze (ok. 3% środków). Przy zastosowaniu kryterium najniższej ceny zwycięzcami zostaną samobójcy niewiedzący, co ich czeka, a w efekcie otrzymamy źle wykonaną pracę i przekroczone zostaną terminy.

Wniosek z tego jest taki, że należy uprościć procedury przetargowe (pozwolić zlecać niektóre prace nawet z wolnej ręki) i przyjąć następujące kryteria:

- cena – 60%,
- profesjonalizm firmy – 40%,
- najniższa i najwyższa cena powinny być odrzucane.

● **Udział sądów cywilnych i wieczystoksięgowych w procesie przygotowawczym.** Nie przyspieszy się spraw, jeśli dla inwestycji celu publicznego, przynajmniej na okres kilku lat, nie wprowadzone zostaną także w sądach zasady szybkich ścieżek [szczegóły we wnioskach na [www.geoforum.pl](http://www.geoforum.pl) – red.].

## ● TRZEBA SIĘ SPIESZYĆ

Niestety, wdrożenie wszystkich wniosków z konferencji wymaga dużego nakładu pracy. Trzeba je zapisać w projektach przepisów prawnych oraz opracować szczegółowe standardy techniczne i organizacyjne. Oczywiście, wcześniej konieczne są decyzje poszczególnych resortów o potrzebie pilnego wdrożenia proponowanych wniosków.

Mam nadzieję, że ministrowie i szefowie urzędów centralnych, do których w połowie lipca br. wysłano wnioski i referaty, podejmą takie decyzje, powołają dla poszczególnych dziedzin zespoły ekspertów z udziałem prawników i praktyków oraz znajdą na ten cel pieniądze. Dzięki temu za 2-3 miesiące będą gotowe projekty odpowiednich przepisów.

Istnieją dwa rozwiązania legislacyjne. Pierwsze – to jedna ustawa regulująca wszystkie sprawy i równolegle opracowane przepisy wykonawcze, które muszą być wydane natychmiast po uchwaleniu ustawy. Drugie – to kilkanaście ustaw (co jest gorszym rozwiązaniem) plus przepisy wykonawcze. Standardy techniczne i organizacyjne mogą być już teraz przy-

gotowywane, ale ostateczne ich zredagowanie powinno nastąpić tuż po uchwaleniu ustaw i wydaniu rozporządzeń, bo muszą uwzględniać przyjęte tam regulacje.

Nie ma możliwości, aby propozycje zmiany przepisów i standardy opracować społecznie. Jest to zbyt duże przedsięwzięcie. Ale specjaliści z poszczególnych dziedzin uczestniczący w konferencji w Nowym Sączu złożyli deklarację, że mogą pomóc przy tych pracach jako członkowie zespołów ekspertów.

Jeśli zmiany przepisów nie nastąpią do grudnia 2007 roku, tak aby zaczęły funkcjonować od 1 stycznia 2008 roku, nie mamy co liczyć na realizację nawet 50-60% planowanych na EURO 2012 inwestycji, co przewiduje szef Zespołu Doradców Gospodarczych TOR Adrian Furgalski.

Przestrzegam przed jednostkowym nowelizowaniem tylko niektórych ustaw. Słyszę, że wystarczy zmienić *Prawo budowlane* i ustawę o *zamówieniach publicznych* i już będzie znacznie lepiej. Musimy równocześnie wyrzucić blokujące zapisy z kilkunastu ustaw i skorygować kilkadziesiąt przepisów wykonawczych. Niezależnie od tego trzeba zlikwidować zatary w organach administracji publicznej i w sądach. Jak wynika z mojej wcześniejszej analizy, w komórkach zajmujących się tą tematyką trzeba zatrudnić dziesięć razy więcej doświadczonych, dobrze opłacanych specjalistów (nie stażystów). W przeciwnym razie wszystkie uproszczenia zdadzą się psu na budę.

Najgorszy wariant to taki, że wywalczone zostaną brakujące środki, a nie będzie można ich wykorzystać, bo zabraknie uproszczeń w procedurach przygotowawczych, a w urzędach i sądach – dostatecznej liczby pracowników.

BOGDAN GRZECHNIK

jest współwłaścicielem Agencji Geodezyjno-Prawnej „GRUNT” i organizatorem konferencji „Polskie drogi – od pomysłu do pozwolenia na budowę”, Nowy Sącz, 14-16 czerwca 2007 r.

REKLAMA

**Podyplomowe Studium Geodezji Numerycznej**  
**Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie**  
**rozpoczyna nabór słuchaczy na rok akademicki 2007/2008**

Informacje: [www.geo.mapa.net.pl](http://www.geo.mapa.net.pl), [sekretariat@planeta.uwm.edu.pl](mailto:sekretariat@planeta.uwm.edu.pl), tel./faks (0 89) 523-48-78,  
[w.dabrowski@planeta.uwm.edu.pl](mailto:w.dabrowski@planeta.uwm.edu.pl), tel./faks (0 89) 523-39-66