



Co się nie klei w obsłudze dróg i kolei

Jak w znacznym stopniu przyspieszyć cykl produkcyjny, poprawić jakość prac oraz usprawnić tryb postępowania związany z obsługą geodezyjną inwestycji liniowych?

Nikt nie ma chyba wątpliwości, że szybka i sprawna realizacja inwestycji liniowych jest kluczem do rozwoju i unowocześnienia naszego państwa. Sieć wygodnych dróg, a także szybkich kolei to zdecydowanie bardziej dynamiczny postęp gospodarczy wynikający z tańszego transportu oraz zwiększenia

możliwości inwestycyjnych wielu regionów. Dzięki funduszom unijnym oraz zdecydowanym działaniom naszych władz w ostatnich 25 latach nadrobiliśmy sporo zaległości, ale mamy jeszcze wiele do zrobienia. Postęp dotyczy głównie dróg, bo przy budowie linii kolejowych zbyt dużego przyspieszenia nie było.

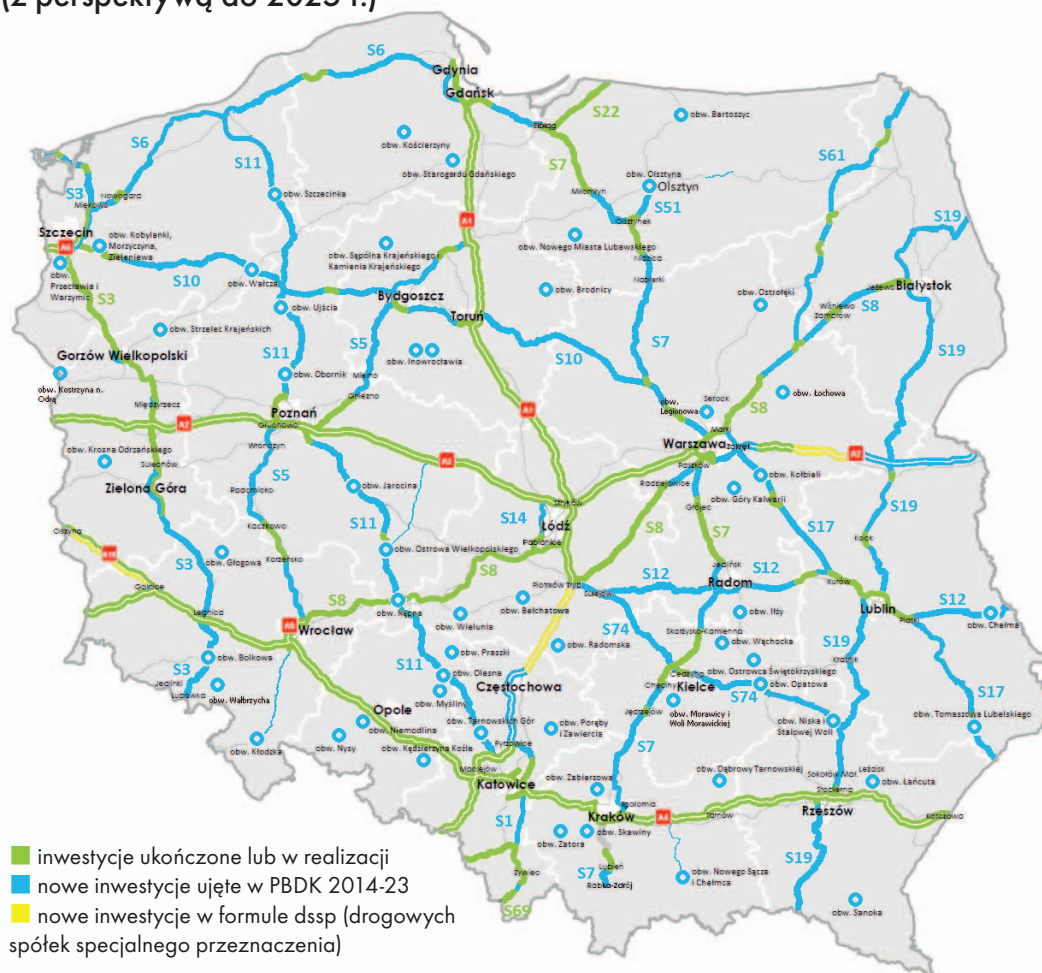
• Drogi

W 2006 r. było w Polsce zaledwie 674 km autostrad. Zgodnie z programem rządu mieliśmy dodatkowo zbudować około 2000 km, z czego do tej pory udało się zrealizować blisko 80%, a więc bardzo dużo. Widać to, jak jedziemy np. z Warszawy do Gdańska, Katowic czy Berlina albo z Rzeszowa do Wrocławia. Zbudowanie tych brakujących 400 km nie powinno zająć wiele czasu.

Znacznie gorzej jest z drogami ekspresowymi, bo w stosunku do założeń brakuje ich około 4 tys. km. W 2006 r. było zaledwie 300 km, a zbudowaliśmy do tej pory dodatkowo z tego rządowego programu tylko około 1,5 tys. km. Ogromna praca jest więc jeszcze przed nami. Miejmy nadzieję, że wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej nie spowoduje uszczuplenia funduszy unijnych dla Polski, bo wówczas z realizacją tych zamierzeń mieliśmy poważne kłopoty.

Do tego dochodzą jeszcze drogi szybkiego ruchu, obwodnice i drogi lokalne. Szacunkowo licząc, na wszystkie te prace w najbliższych latach (do 2023 r.) przeznaczona zostanie kwota ponad 120 mld złotych (planowane inwestycje drogowe przedstawia załącznik 1).

1. Program budowy dróg krajowych na lata 2014-23 (z perspektywą do 2025 r.)



Ale oprócz budowy nowych dróg istnieje jeszcze problem porządkowania stanu prawnego dróg istniejących. Nikt obecnie nie wie, ile dróg już uporządkowano, a ile jeszcze wymaga regulacji. Może warto, aby GUGiK za pośrednictwem starostów zrobił w tej kwestii rozeznanie i uświadomił zarządom poszczególnych kategorii dróg, co mają jeszcze do zrobienia. Artykuł 73 ustawy z 13 października 1998 r. *przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* nie jest doskonały, ale daje możliwość przeprowadzenia tej akcji (o szczegółach pisałem w artykule pt. „Porządkowanie stanu prawnego istniejących dróg”, *GEODETA* 10/2014).

Trzecią sprawą jest zlecane w ostatnim okresie (i bardzo słusznie) wznawianie i trwała stabilizacja punktów załamania granic pasów drogowych dla zrealizowanych niedawno inwestycji. Mamy tu więc do czynienia z przykładem granic w 100% uporządkowanych, ustalonych według stanu prawnego z utrwalonymi punktami załamania. I to jest optymalny stan dla ewidencji gruntów i budynków (EGiB).

• Koleje

Oczywiście obsługa geodezyjna inwestycji liniowych dotyczy również kolei. Mapę projektowanych zamierzeń PLK pokazuje załącznik 2. Wartość tych inwestycji zaplanowanych do 2023 r. zamyka się kwotą ponad 50 mld zł.

Przypomnę, że w PKP SA funkcjonuje resortowa służba geodezyjna. W jej ramach działa osiem terenowych wydziałów geodezji i regulacji stanów prawnych. Wydziały te:

- regulują stan prawny nieruchomości należących do PKP SA,
- reprezentują tę spółkę w sprawach rozgraniczeń i podziałów nieruchomości,
- aktualizują dane ewidencyjne gruntów i budynków,
- prowadzą informatyczną bazę z danymi ewidencyjnymi gruntów PKP SA,
- dokonują podziałów geodezyjnych nieruchomości kolejowych,
- nadzorują i aktualizują ewidencję terenów zamkniętych wskazanych przez ministra właściwego ds. transportu,
- nadzorują prace geodezyjne i kartograficzne na terenach kolejowych.

W ramach wydziałów funkcjonują ponadto kolejowe ośrodki dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz kole-

jowe zespoły uzgadniania dokumentacji projektowej.

Kolejowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej:

- ewidencjonuje prace geodezyjne prowadzone na terenach zamkniętych,
- prowadzi zasób geodezyjny, w skład którego wchodzi mapy sytuacyjno-wysokościowe (analogowe i numeryczne), profile podłużne linii kolejowych, geometria osi torów i dokumentacja geodezyjna,
- udostępnia mapy sytuacyjno-wysokościowe terenów kolejowych,
- kontroluje opracowania i nadzoruje prace geodezyjno-kartograficzne wykonane na terenach zamkniętych wraz z przyjęciem ich do zasobu KODGiK,
- informuje właściwe starostwa o zmianach wprowadzonych do ewidencji terenów zamkniętych oraz przekazuje dokumentację dotyczącą działek wyłączanych z ewidencji terenów zamkniętych.

Mapę obszarów działania poszczególnych KODGiK-ów pokazuje załącznik 3. Natomiast kolejowy zespół uzgadniania dokumentacji projektowej:

- prowadzi ewidencję geodezyjną sieci uzbrojenia terenu,

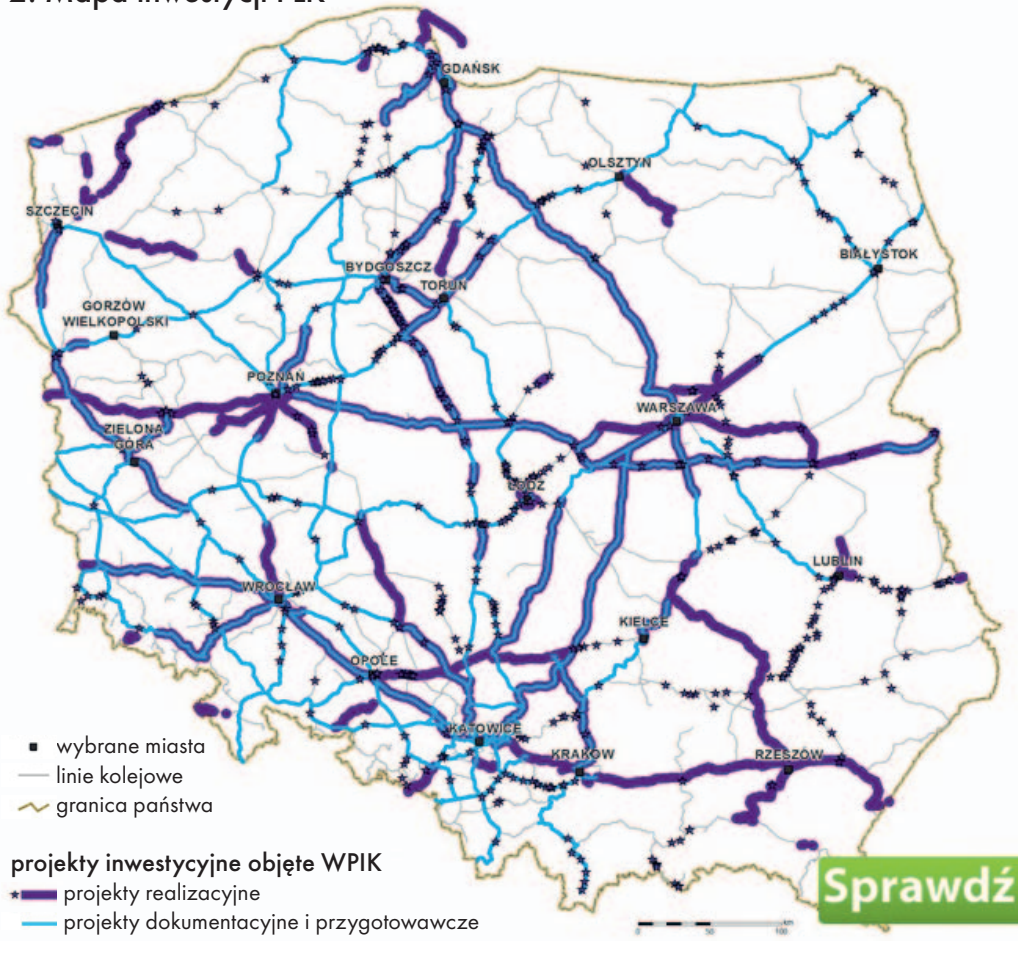
- określa warunki, jakie powinna spełniać dokumentacja projektowa sieci uzbrojenia terenu (zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa),
- ocenia zgłoszony projekt pod kątem zgodności z wnioskiem o uzgodnienie oraz prawidłowości mapy wykorzystanej do projektowania,

• wydaje opinie w sprawie projektowanych inwestycji na terenach należących do PKP SA,

- uzgadnia projekty techniczne dotyczące nieruchomości na terenach PKP SA.

Wydziały geodezji i regulacji stanów prawnych nie są w stanie wykonywać pełnej obsługi geodezyjnej terenów kolejowych. Wiele prac zleczanych jest firmom geodezyjnym. Niestety, skali potrzeb chyba dokładnie nie znamy. Wiadomo, że stan prawny gruntów kolejowych wymaga jeszcze wielu zabiegów regulacyjnych, dla których niezbędna jest dokumentacja geodezyjna. Może także warto, aby odpowiednie służby oceniły ten stan i opracowały program jego uporządkowania. Będziemy wówczas świadomi tego, jakie moce produkcyjne będą potrzebne, aby uporać się z tym zadaniem. A może taki program

2. Mapa inwestycji PLK



Fot. PKP PLK SA



już istnieje, tylko nie podano go do publicznej wiadomości?

• Geodeci i ich wkład

Jak wiadomo, ogromny wkład we wspomniane procesy inwestycyjne mają geodeci. Szkoda jednak, że nasz merytoryczny udział nie wiąże się z adekwatną gratyfikacją finansową. Pisałem już kiedyś, że moim zdaniem nasze prace powinny być wyceniane na minimum 5% całkowitych kosztów budowy. Niektórzy koledzy twierdzili, że jestem niepoprawnym optymistą, bo według obecnych cen będzie to zaledwie połowa tej kwoty. Wiem, że niektóre firmy geodezyjne za swe usługi proponują śmiesznie niskie ceny, ale nie może być na to przyzwolenia z naszej strony, bo za takie pieniądze nie da się poprawnie wykonać tych trudnych pod względem geodezyjno-prawnym prac. Dlatego podtrzymuję swoją propozycję, bo już obecna nowelizacja ustawy *Prawo zamówień publicznych* poprawiła częściowo tę chorą sytuację, gdyż waga kryterium cenowego może teraz wynosić 60%. Mam też nadzieję na wdrożenie dalszych postulowanych od lat propozycji, tj.: odrzucanie najwyższej i najniższej ceny, odrzucanie

ofert niższych o 20% lub więcej od wyceeny inwestorskiej (jako niemożliwych do realizacji) oraz eliminowanie z przetargów firm o śladowym zapleczu sprzętowym i kadrowym. Dzięki tym zmianom mamy szansę osiągnąć te 5%.

Trzeba także przywrócić branży geodezyjnej wolny rynek inwestycji drogowych i kolejowych. Od wielu lat zwracam uwagę na to, że obsługi geodezyjnej inwestycji drogowych i kolejowych na wolnym rynku zwyczajnie nie ma.

Nienormalna i niedopuszczalna jest sytuacja, w której wykonawca budowlany kładący asfalt albo tory kolejowe startuje w przetargu na całą inwestycję (łącznie z obsługą geodezyjną), a następnie bez przetargu za bardzo niską cenę szuka wykonawców prac geodezyjnych. Niestety, niektórzy geodeci przymuszeni brakiem zleceń godzą się na proponowane warunki i za te śmieszne kwoty wykonują swoje prace na chybi-cika i po łebkach. Efektem są dziesiątki błędów, które będą się ujawniały po latach, powodując wielkie straty. Ale na razie nikt o tym nie myśli, bo decydenci uważają, że jakoś to będzie. Jest to wielki błąd, o którym powinniśmy bardzo głośno mówić.

• Podstawowe prace przygotowawcze

Realizację inwestycji liniowej poprzedzają m.in. podstawowe prace przygotowawcze, na które składają się:

- koncepcja przebiegu drogi (linii kolejowej) na odpowiedniej mapie,
- mapa do celów projektowych,
- mapa z projektem podziału nieruchomości,
- zmiany w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu (też na mapie),
- raport oddziaływania inwestycji na środowisko (także na odpowiednich mapach),
- projekt budowy (na mapie).

Poza koncepcją przebiegu inwestycji liniowej, którą można przygotować na mapie topograficznej, pozostałe opracowania wymagają aktualnych map wielkoskalowych, a bazą dla ich sporządzenia jest ewidencja gruntów i budynków. Co umożliwiłoby szybką i sprawną realizację tych inwestycji?

1. EGİB powinna być na bieżąco aktualizowana zarówno w zakresie przedmiotu, jak i podmiotu.

2. Wypisy z EGİB powinny być wiarygodne i prawdziwe, oparte na konkretnych i kompletnych oryginalnych dokumentach własności.

3. Komunalizacja gruntów samorządowych powinna zostać wreszcie zakończona.

4. Powinny powstać systemowe regulacje pozwalające na aktualizację stanu prawnego (własnościowego) nieruchomości w chwili, gdy umiera właściciel lub jeden ze współwłaścicieli.

5. Rozbieżności stanu w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych powinny zostać wyeliminowane.

Na komentarz zasługują szczególnie dwa ostatnie punkty. Otóż obecnie, kiedy sprawę spadkową można załatwić u notariusza w ciągu jednego dnia, nie powinno być w tym zakresie problemu. Może trzeba korzystać z systemu ewidencji ludności i zawiadamiać zainteresowanych o takiej możliwości, bo wiele osób o tym nie wie. Z najtrudniejszą sytuacją mamy do czynienia, kiedy nieruchomość zabudowaną wiele lat temu zamieszkuje kilka lub więcej rodzin, które od wielu pokoleń nie regulowały jej stanu prawnego. Z moich doświadczeń wynika, że przypadki takie są bardzo częste i tego typu spraw spadkowych nie załatwi się, niestety, u notariusza. Często istnieją bowiem spory, którymi w żmudnych postępowaniach muszą zająć się sądy. Blokuje to wypłatę tym osobom odszkodowań (które składane są do depozytu sądowego i czekają

3. Zasięgi działania kolejowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej



Fot. PWP SA

tam przez 10 lat na prawowitych spadkobierców, a po tym czasie przepadają).

Z kolei jeśli chodzi o rozbieżności EGiB i KW, dotyczą one oczywiście nie podmiotu, tylko przedmiotu (oznaczenia nieruchomości, czyli głównie granic i powierzchni). Wiele razy już na ten temat pisałem, ale trzeba chyba o tym mówić i pisać bez przerwy, bo sytuacja jest patologiczna.

Podstawą oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej są dane z ewidencji gruntów i budynków. A jeśli dane z EGiB są mało dokładne (a tak się bardzo często zdarza, szacunkowo dla 40% obszaru kraju), natomiast w księdze wieczystej istnieje plan parcelacyjny lub inna dokumentacja, z których wynika, że wpis tam dokonany w latach ubiegłych jest prawidłowy i zgodny ze stanem na gruncie? Według obecnie obowiązujących przepisów prawidłowe oznaczenia w KW poprawiane są błędnymi z niedokładnej EGiB, i jest to proceder nagminny!

A rozwiązanie jest proste. Trzeba w przepisach ustalić obowiązek sprawdzenia przez geodetę uprawnionego granic przed wydaniem wyrysu i wypisu z ewidencji. W sytuacjach, kiedy geodeta stwierdzi rozbieżności, przygotuje odpowiednią dokumentację pomiarową i protokolarną wraz z wykazem zmian danych ewidencyjnych, na podstawie którego wprowadzony zostanie prawidłowy stan. Dopiero wtedy wyrys i wypis będzie się nadawał do księgi wieczystej.

Natomiast docelowo, moim zdaniem, trzeba połączyć instytucję ewidencji gruntów i budynków z księgami wieczystymi, bo prowadzenie dwóch rejestrów publicznych w tej samej sprawie jest zdecydowanie za kosztowne i zbędne. Taka operacja zmusi władze państwowe do podjęcia decyzji dotyczących faktycznej (a nie pozornej) modernizacji EGiB. Kolejny raz zgłaszam propozycję, aby ustalić prostsze niż obecnie zasady ustalania granic nieruchomości (działek) według stanu prawnego i taki system przy modernizacji wdrożyć. Pisałem o tym w artykule pt. „Jak najkrócej do granic prawnych” w GEODECIE 5/2014. Trzeba po prostu przy rozgraniczeniach zlikwidować tryb administracyjny. Po zakończeniu takiej modernizacji w danych nie będzie żadnych rozbieżności.

• Mapy dla inwestycji liniowych

Jak już wcześniej wspominałem, dla tego typu inwestycji (a także dla każdej innej) konieczne są dwie podstawowe mapy:

1. do celów projektowych,
2. do celów prawnych (najczęściej mapa z projektem podziału nieruchomości).

Głównymi źródłami informacji dla tej pierwszej są: ewidencja gruntów i budynków (EGiB) oraz geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu (GESUT). Udoskonalenie EGiB w zakresie granic jest dla map do celów projektowych bardzo istotne. Wątpliwości związane z tym, jakie granice pokazywać na tych mapach, powodują wiele problemów i konfliktów. Generelnie mówi się, żeby pokazywać te prawidłowe. Ale jeśli w ewidencji granice są niepewne, to czy trzeba je zmodernizować na koszt inwestora i pokazywać te nowe? Inwestor często nie chce płacić za „jakąś modernizację” i tu zaczyna się konflikt interesów. Dlatego nie powinno się udawać, że wątpliwości te nie istnieją. Na temat GESUT-u nie pisałem, bo danych dotyczących infrastruktury technicznej jest znacznie mniej niż w EGiB. Ponadto przy obecnej technice pomiarowej i wykrywaczach urządzeń podziemnych nie ma wielkiego problemu, aby dane te pozyskać bezpośrednio z terenu, jeśli nie ma ich w GESUT.

Jeszcze większe znaczenie ma EGiB dla map do celów prawnych. Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) lub kolejowej (decyzją lokalizacyjną) dzielimy nieruchomości, a także przejmujemy je na własność Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego, a więc nieruchomości te powinny posiadać granice ustalone według stanu prawnego. Bez błędna EGiB daje szansę na wykonanie tych prac szybko i sprawnie. W przeciwnym razie na zawiadomienie wszystkich stron, spisanie odpowiednich protokołów przyjęcia granic, ich pomiar oraz wprowadzenie zmian w EGiB potrzeba zdecydowanie więcej czasu. Bez błędna EGiB przyspieszyłaby inwestycje nawet o kilka miesięcy, co przyniosłoby znaczne oszczędności i korzyści.

Nie rozpisuję się już tutaj szerzej o wydłużaniu i hamowaniu inwestycji przez biurokratyczne przepisy (licencje, uzgadnianie materiałów do wykorzystania, wielokrotne naliczanie opłat, często wątpliwe weryfikacje, a także załatwianie spraw „niezwłocznie”, czyli w ciągu kilku tygodni, a nawet miesięcy), bo mam nadzieję, że przepisy te bardzo szybko zostaną skasowane i wykonawcy zapomną, że kiedykolwiek obowiązywały.

Łącznie obsługa pracy geodezyjnej przez PODGiK nie powinna trwać dłużej niż 10 dni, większość spraw powinna być załatwiona drogą internetową, a geodeta w sprawie zgłoszonej pracy powinien przyjeżdżać do ośrodka najwyżej jeden lub dwa razy, a najlepiej wcale. Ob-

W następnym wydaniu

Bogdan Grzechnik przedstawi podsumowanie zabiegów dotyczących poprawy funkcjonowania biegłych sądowych na podstawie wystąpień, dyskusji i wniosków ze spotkania biegłych sądowych w Dąbkach (1-3 września 2016 r.). Zapraszamy do październikowego wydania!

Redakcja

sługa dłuższa niż 10 dni powinna być obłożona karą ponoszoną przez odpowiedzialnego za nią urzędnika.

Przy okazji warto naprawić popełniony błąd i zapisać, że weryfikator powinien posiadać państwowe uprawnienia z zakresów, które będą przedmiotem jego weryfikacji. Oczywiście do czasu, kiedy zlikwidowana zostanie weryfikacja, a wykonawca posiadający polisę ubezpieczeniową będzie odpowiadał swoim majątkiem za wszelkie błędy. Tak się dzieje we wszystkich krajach Unii Europejskiej. I każdy geodeta licencjonowany sam pilnuje jakości prac w swojej firmie.

• Podsumowanie

Z opisanych sytuacji i problemów wynika, że w znacznym stopniu można przyspieszyć cykl produkcyjny, poprawić jakość oraz usprawnić tryb postępowania związany z obsługą geodezyjną inwestycji liniowych. W związku z tym:

1. Należy zmienić przepisy w taki sposób, aby ewidencja gruntów i budynków spełniała wszelkie niezbędne wymagania, czyli była: aktualna, dostępna i w pełni zgodna ze stanem prawnym (szczególnie co do granic nieruchomości).

2. Opracowania tworzone przez geodetów – poza ogólnymi zapisami *Pgik* – powinny być unormowane w standardach wydawanych przez GKG w formie instrukcji technicznych dla poszczególnych asortymentów prac.

3. Geodeta uprawniony powinien być wpisany do kodeksu budowlanego jako pełnoprawny uczestnik procesu budowlanego.

4. Do realizacji inwestycji celu publicznego powinna w przepisach zostać ustalona zasada, że wszyscy uczestnicy procesu przygotowawczego mają obowiązek działać bezzwłocznie i efektywnie.

Bogdan Grzechnik

twórca stałych uprawnień i pierwszy przewodniczący Komisji Kwalifikacyjnej w 1984 roku, doświadczony pracownik administracji geodezyjnej, w tym szefem centralnego, wykonawcą wielu prac, współwłaściciel firmy geodezyjno-prawnej Grunt, społecznik, aktywny działacz SGP oraz GIG, której wiele lat prezesował