Niechciana mapa

Otrzymujemy coraz więcej sygnałów, że w ostatnim czasie mocno spada liczba zamówień na mapy do celów projektowych. Postanowiliśmy sprawdzić, ile w tym prawdy, bo jeśli pogłoski te się potwierdzą, oznacza to mocny cios w i tak już ledwo zipiącą branżę geodezyjną.

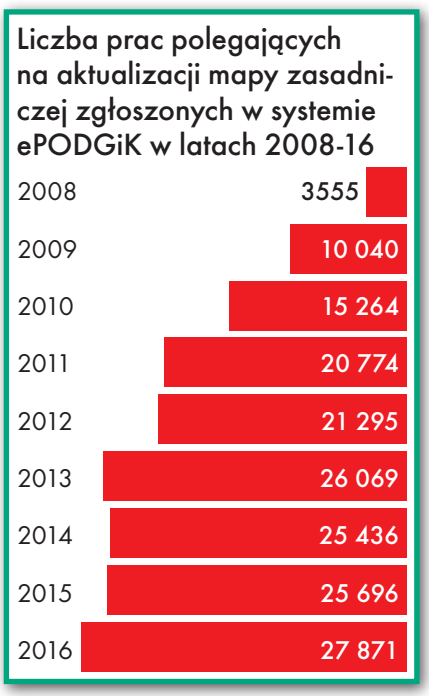
Jerzy Królikowski

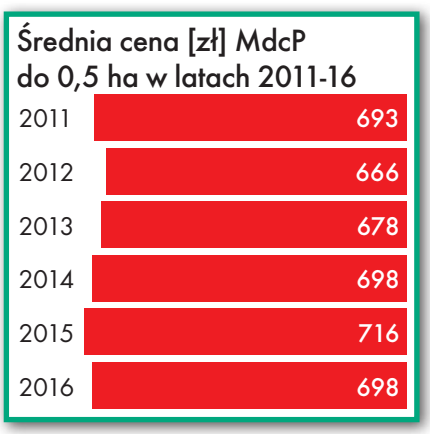
Mapa do celów projektowych (MdcP) jest obowiązkowym punktem w ofercie niemal każdej firmy geodezyjnej. Jak jednak można wyczytać na forach internetowych, to istotne dla wielu przedsiębiorstw źródło przychodów zaczyna wyraźnie wysychać. Liczba zleceń na MdcP miałaby bowiem w ostatnich miesiącach spaść nawet o 20-30%. Dotychczas trend ten dotyczył głównie drobnych inwestycji, a teraz obserwuje się go także przy większych przedsięwzięciach. To, że problem jest realny, potwierdzają zresztą nie tylko anonimowi internauci, ale również organizacje geodezyjne.

Zła mapa zasadnicza

Czym jest spowodowany ten malejący popyt na mapy? Projektanci coraz częściej dochodzą do wniosku, że skoro prawo nakazuje im projektowanie na „aktualnej mapie zasadniczej", to lepiej kupić ją bezpośrednio w ODGiK-u niż u geodety. Oszczędność z tego tytułu jest spora. Za kopię MZ zapłacimy kilkadziesiąt złotych, a za MdcP – od kilkuset złotych w górę. A skoro w wielu urzędach taka dokumentacja przechodzi, tylko głupi by nie skorzystał.

To jednak niejedyny powód. – W *Prawie budowlanym* konsekwentnie poszerzany jest katalog inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę. Dla nich nie trzeba sporządzać projektu budowlanego, a co za tym idzie, MdcP. Jako przykład można wskazać budowę zjazdów z dróg publicznych, gdzie jednolity pomiar rzędnych terenu zapewniający wiarygodne przewyższenia jest kluczowy do prawidłowego projektu – komentuje prezes Pomorskiego Stowarzyszenia Geodezyjnego Michał Pellowski. – Wprawdzie proceder ten trwa od wielu lat, ale ostatnio nasiliło się wraz z wprowadzaniem numerycznej mapy zasadniczej. Dziś każdy, również projektant, może zamówić ją w postaci elektronicznej. W praktyce to edytowalny i wygodny podkład mapowy, który dzięki pracy geodetów zawiera bardzo dużo szczegółów terenowych – dodaje Michał Pellowski.





Prezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej Rafał Piętka również twierdzi, że zjawisko znane jest mu od lat, choć nasiliło się po kontrowersyjnej nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* z 2014 roku. Zniosła ona bowiem obowiązek uzgadniania przyłączy. Samo w sobie nie byłoby to niczym złym, gdyby nie fakt, że gestorzy sieci podciągają pod pojęcie „przyłącze" infrastrukturę o długości nawet 150 km, linie wysokiego napięcia, wodociągi czy gazociągi! W takiej sytuacji wszystkie te obiekty nie tylko nie podlegają naradom, ale także procedurze uzyskiwania pozwolenia na budowę. – Podczas prac nad nowelizacją *Pgik* dobitnie zwracałem uwagę na zagrożenia związane z tą zmianą. Niestety, strona rządowa ignorowała wszelkie głosy rozsądku i dziś bez satysfakcji mogę powiedzieć, że miałem rację – komentuje prezes GIG.

Michał Pellowski dodaje natomiast, że problem z mapami do celów projektowych jest głębszy. Nasila się bowiem handel tymi opracowaniami, przez co jedna MdcP może być wykorzystana przez kilku inwestorów i na potrzeby różnych inwestycji.

Z prawnego punktu widzenia

Sednem problemu wydaje się termin „aktualna mapa". Pojawia się on w dwóch miejscach *Prawa budowlanego*. W art. 34 ust. 3 pkt 1 czytamy, że projekt budowlany powinien zawierać projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na **aktualnej mapie**. Z kolei w myśl art. 29a budowa przyłączy wymaga sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii **aktualnej mapy zasadniczej** lub mapy jednostkowej przyjętej do PZGiK.

Czy mapę zasadniczą przechowywaną w PZGiK można zatem – jak chcieliby tego niektórzy projektanci – traktować jako „aktualną"? A może warunek ten

spełnia wyłącznie MdcP? Kwestii tej poświęcono już wiele ekspertyz i analiz, które generalnie potwierdzają powszechną wiedzę geodetów – tego, co znajduje się w PODGiK-u, aktualnym nazwać się nie da.

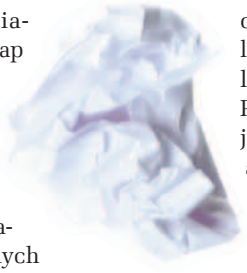
Można się tu podeprzeć chociażby stosunkowo świeżą opinią sporządzoną na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa (tnij.org/klauzula). W ocenie jej autora wniosek, że mapa zasadnicza z ODGiK to nie MdcP, wynika z zestawienia różnych przepisów rozporządzenia z 1995 r. *ws. rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie* oraz rozporządzenia z 2012 r. *ws. szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*. W świetle tych aktów mapą do celów projektowych jest aktualna mapa zasadnicza zawierająca projekt zagospodarowania działki lub terenu obejmująca również obszar otaczający teren inwestycji w pasie co najmniej 30 m łącznie z granicami władania (własności) nieruchomości. Ponadto – jak czytamy w ekspertyzie – projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową i rysunkową sporządzoną na kopii mapy do celów projektowych uwzględniającej układ istniejących obiektów budowlanych, istniejący stan ukształtowania terenu oraz istniejące zadrzewienia, a więc mapy aktualnej, poświadczonej za zgodność z oryginałem przez projektanta.

Prezes PSG Michał Pellowski zwraca uwagę, że pewnym problemem jest wspomniany na początku rozdziału artykuł 29a *Prawa budowlanego*, gdzie mowa jest o „mapie jednostkowej". – Zdaniem wielu projektantów w tym przypadku jako podkład mapowy również wystarcza mapa z PODGiK, co budzi duże kontrowersje wśród członków naszej organizacji – mówi.

Ale w dyskusji na ten temat nie trzeba wcale odwoływać się do przepisów, wystarczy zdrowy rozsądek. Choćby osławione „Lex Szyszko" i związana z nim masowa wycinka drzew sprawiły, że w kilka tygodni mapy zasadnicze w całym kraju błyskawicznie straciły na aktualności.

Statystycznie rzecz biorąc

Postanowiliśmy sprawdzić, czy suche liczby potwierdzają obserwacje geodetów. Niestety, trudno choćby zgrubnie oszacować liczbę zamawianych w skali kraju map do celów projektowych, bo nie prowadzi się rejestru tych opracowań. Dobrą wskazówką mogą być za to dane o liczbie zgłoszonych w PODGiK-ach prac polegających na aktualizacji mapy zasadniczej. Dane te są łatwo dostępne na prowadzonej przez firmę Geo-System stronie ePODGiK.pl. Znajdziemy tam różnorodne statystki dotyczące internetowego zgłaszania prac w 14 ośrodkach obsługiwanych przez tę stołeczną spółkę.



Co może zaskakiwać, analiza tych danych wcale nie wskazuje na spadek liczby wykonywanych MdcP – od 2013 r. liczba zgłaszanych w analizowanych PODGiK-ach aktualizacji map utrzymuje się mniej więcej na stałym poziomie, a w zeszłym roku nawet wzrosła o 8,5%.

Jako że wzrost ten częściowo można tłumaczyć włączaniem do statystyk kolejnych ODGiK-ów, przyjrzeliśmy się również wynikom dla pojedynczych ośrodków. Ale i tam też liczba zgłaszanych internetowo aktualizacji MZ albo lekko rośnie, albo się nie zmienia.

Czyżby więc problem był wyimaginowany? Niekoniecznie. Po pierwsze, analizie poddajemy tu wyłącznie prace zgłaszane internetowo, które w przypadku powiatów obsługiwanych przez Geo-System stanowią od 67 do 91% wszystkich prac. To bardzo dużo, ale istotne znaczenie w analizie tych danych ma to, że w ostatnich latach wskaźnik ten systematycznie rośnie. Nie da się więc wykluczyć, że choć internetowo zgłasza się coraz więcej aktualizacji MZ, to całkowita liczba tych prac mogła spaść. Trudno jednak mówić, by spadek ten – jak twierdzą niektórzy geodeci – sięgał aż 30% (przynajmniej w analizowanych powiatach).

Na internetowych forach geodezyjnych możemy ponadto przeczytać, że opisywane tu zjawisko powoduje spadek cen usług. To także możemy łatwo zweryfikować, bo w GEODECIE regularnie przyglądamy się cenom czterech podstawowych usług geodezyjnych, w tym opracowaniu mapy do celów projektowych do 0,5 ha.

I tu kolejne zaskoczenie. Jak widać na wykresie na stronie obok, średnie ceny wyliczane na podstawie informacji z kilkuset firm z całego kraju od lat pozostają na względnie stałym poziomie. Co najwyżej można stwierdzić, że syste-

matycznie spada górna granica widełek, czyli maksymalna kwota, jakiej można zażądać za MdcP. Jeszcze w 2014 r. w najdroższym woj. śląskim MdcP kosztowała średnio 1100 zł, a pod koniec 2016 r. – ledwo 980 zł.

Tak więc i w tym miejscu liczby nie potwierdzają obserwacji geodetów. Być może więc skala tego problemu od lat pozostaje na podobnym poziomie? A może za spadkiem liczby zleceń stoi po prostu nasilająca się konkurencja?

Problemy nie tylko dla geodezji

Tak czy inaczej, zjawisko projektowania na mapach z ODGiK-u jest faktem i w jakimś stopniu musi wpływać na zarobki geodetów. Zresztą rzutuje również na ich obowiązki. – Zupełne kuriozum stanowią projektanci drogowi, którzy potrafią zaprojektować przebudowę nawet kilku kilometrów pasa drogi na mapach z PODGiK-u i uzyskują stosowne pozwolenia na budowę. Później jednak przy realizacji inwestycji, jeśli są jakieś niezgodności terenu z mapą, obarczają winą geodetę, który wykonuje prace realizacyjne – komentuje Bogumiła Skubiszewska ze Stowarzyszenia Geodeci Ziemi Chełmskiej.

Co gorsza, skutki projektowania na MZ dotyczą nie tylko geodezji. – Uważam, że w najbliższym czasie dojdzie do wielu tragedii spowodowanych takim podejściem do projektowania. Jestem zdumiony, że zarówno nadzór geodezyjny, jak i budowlany dopuszczają do takich działań projektowych, zwłaszcza że trend przenosi się na projekty dróg i budynków – wieszczy Rafał Piętka.

Przemyślenia prezesa GIG potwierdzają niektóre internetowe komentarze. „Trafiło nam się już kilka pomiarów powykonawczych różnych obiektów projektowanych na mapach kupionych bezpośrednio z zasobu i... tragedia. Dwa razy więcej pomiaru, bo nic nie »siedzi«. Mierzysz chodnik lub drogę, a ta wchodzi w budynki, mierzysz kapliczkę – wychodzi na szambie itd. A tyczenie takich projektów to też seria niespodzianek" – czytamy. Inny dyskutant zwraca zaś uwagę, że przez to zjawisko zaczynamy wpadać w błędne koło: „Jeśli znikają zamówienia na MdcP, to mapy w ośrodku z automatu będą coraz mniej aktualne. Cokolwiek by mówić, większość geodetów jednak aktualizuje je sumiennie".

Problem prawa czy mentalności?

Nie brak geodetów, którzy bagatelizują ten proceder i twierdzą, że skoro projektant ma swoje uprawnienia, to najlepiej wie, co robi, i to on będzie ponosić ewentualne konsekwencje związane z brakiem aktualności map. Są i tacy, którzy uważają, że przygotowywanie map do celów projektowych dla drobnych inwestycji jest zbędną biurokracją. Trudno się więc dziwić, że projektanci próbują obchodzić ten obowiązek. Jednak większość geodetów podkreśla, że problem jest palący i trzeba coś z nim zrobić. Tylko co?

Wielu pokłada nadzieje w *Kodeksie urbanistyczno-budowlanym* (*Kub*). Jak zapewnia Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, akt ten ma kompleksowo uporządkować cały proces inwestycyjno-budowlany. Może więc dostrzeżono tam również kwestię map do celów projektowych? Niestety, pierwszy projekt tej ustawy – opublikowany w październiku ubiegłego roku – w analizowanym zakresie powiela wcześniejsze ogólnikowe zapisy obowiązujących ustaw i rozporządzeń. Pewnym pocieszeniem może być to, że MIB na pewno wie już o problemie projektowania na mapie zasadniczej, bo w toku konsultacji społecznych stosowne propozycje zmian w kodeksie zgłosiło Pomorskie Stowarzyszenie Geodezyjne. – Zaproponowaliśmy nowe brzmienie art. 325, który w § 1 powinien wskazywać, że plan sytuacyjny sporządza się na mapie do celów projektowych opracowanej na potrzeby danej inwestycji – informuje Michał Pellowski.

Co więcej, Geodezyjna Izba Gospodarcza poruszyła to zagadnienie w rozmowach z wiceministrem Tomaszem Żuchowskim. – Niestety, do dziś nie zauważamy żadnego zaangażowania administracji publicznej, aby wszystkie te problemy wyeliminować, a przecież odpowiednie zapisy w *Kub* mogłyby jednoznacznie uregulować między innymi te kwestie – stwierdza Rafał Piętka. Czy MIB planuje jakiekolwiek zmiany w tym kierunku? „Art. 319 projektu *Kub* wymaga wykorzystywania MdcP przy tworzeniu projektu urbanistyczno-architektonicznego wchodzącego w skład projektu budowlanego. Artykuł ten definiuje również mapę do celów projektowych" – informuje rzecznik prasowy MIB. Czy jednak resort uwzględni poprawki organizacji geodezyjnych dotyczące tego zagadnienia? „Obecnie trwają analizy zgłaszanych uwag" – ucina rzecznik.

Dyskusje w środowisku geodezyjnym sięgają jednak znacznie głębiej. Nie brak opinii, że organizacje geodezyjne zamiast zaciekle walczyć z uwierzytelnianiem mogłyby doprowadzić do racjonalizacji tej procedury. Priorytetem powinno być przede wszystkim określenie sensownego brzmienia klauzuli uwierzytelniającej (swoją drogą dziwi, dlaczego przez 3 lata nie udało się wprowadzić tak błahej zmiany w rozporządzeniu). W drugiej kolejności należałoby również wprowadzić do poszczególnych ustaw obowiązek stosowania uwierzytelnionych dokumentów przy określonych czynnościach urzędowych. Wątpliwe jednak, czy branża geodezyjna zgodnie poprze takie propozycje.

Idąc dalej, należy zastanowić się nad sensem istnienia mapy zasadniczej. – Naszym zdaniem można zaryzykować stwierdzenie, że mapa zasadnicza jest jednym z powodów obecnej fatalnej sytuacji w geodezji. Zaciera się bowiem różnica pomiędzy mapami do celów informacyjnych a mapami do celów projektowych, tym bardziej że często ich treść kartograficzna jest taka sama. Poza projektantami wykorzystują to zjawisko, niestety, również niektórzy geodeci, zaniedbując rzetelną aktualizację i skupiając się na przedrukowywaniu map. Dlatego innym rozwiązaniem tego problemu byłoby zaprzestanie tworzenia i prowadzenia bazy BDOT500, tym bardziej że wiele powiatów jeszcze jej nie utworzyło – twierdzi Michał Pellowski. Utrzymywanie BDOT500 jako części mapy zasadniczej jest nieuzasadnione zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i strategicznego. Aktualność tej bazy zawsze będzie iluzoryczna, a dążenie do tego celu, który ma korzenie w socjalistycznym myśleniu, związane jest nieuchronnie z wyzyskiwaniem wykonawców prac geodezyjnych i przewlekłością procedury weryfikacji – dodaje prezes PSG. „Należałoby zlikwidować cały ten zasób, oddać sieci branżom i niech one te dane sprzedają (oraz odpowiadają za ich treść), a to, co widać, to my już sobie sami pomierzymy i podbijemy pieczątkę. Jedynym zmartwieniem administracji pozostałaby EGiB" – wtóruje pewien internetowy komentator.

Dyskusję o zmianach w prawie można ciągnąć w nieskończoność, tak niedoskonałe są obecnie obowiązujące przepisy. Rodzi się jednak pytanie, czy kolejne nowelizacje, uszczelnianie przepisów i mnożenie biurokracji są jedyną odpowiedzią na problemy nękające geodezję. A może sedno problemu tkwi w mentalności? Z jednej strony mamy bowiem pokaźne grono przedsiębiorców, którzy bezkarnie odwalają fuszerkę i chcą zaoszczędzić kilkaset złotych, narażając inwestora na wielokrotnie większe straty. Z drugiej strony są zaś urzędnicy, którzy albo bezrefleksyjnie te fuszerki przyklepują, albo mnożą na potęgę lokalne (nierzadko bezsensowne) interpretacje prawa. Cóż nam w takiej sytuacji po nowych przepisach, skoro „niewidzialna ręka rynku" i tak szybko znajdzie sposób na ich obejście?

Jerzy Królikowski