

Zasadnicze wątpliwości

W lipcu poznaliśmy dwie istotne propozycje zmian w prawie dotyczące mapy zasadniczej. Niestety, wydają się one niekorzystne dla branży geodezyjnej i wzajemnie sprzeczne, a jedna z nich może być nawet sprzeczna z konstytucją.

Jerzy Królikowski

Najbliżej wejścia w życie jest nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, którą 7 lipca uchwalił Sejm. O 7 lat przesunięto w niej termin, jaki powiaty mają na założenie baz GE-SUT i BDOT500 oraz dostosowanie mapy zasadniczej do wymagań prawnych (z 31 grudnia 2016 roku na 31 grudnia 2023 roku). Do końca 2023 r. starostwa mogą nadal prowadzić MZ w formie wektorowej według przepisów sprzed 2014 roku lub hybrydowej (czyli rastrowej uzupełnianej „wektorem”). Co ciekawe, choć projekt ustawy był rządowy, propozycja zmiany art. 53b ust. 2 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* formalnie była inicjatywą poselską zgłoszoną już na posiedzeniu sejmowej komisji. Dzięki temu można było uniknąć konsultacji społecznych i ewentualnych obiekcji branży geodezyjnej.

Przypomnijmy, że według naszego raportu o cyfryzacji powiatowej geodezji

(GEODETA 12/2016) jeszcze w co 20. badanym starostwie funkcjonują wyłącznie analogowe mapy zasadnicze, a w 16% samorządów są one w przewadze (stan na koniec października 2016 r.). Dane wektorowe (również te niespełniające aktualnych standardów) są jedyną formą prowadzenia MZ w 43% powiatów, a w przypadku kolejnych 13% są one w przewadze.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, nie dziwi przesuwanie terminu, choć zastanawia, dlaczego jest on aż tak odległy. Jak 5 lipca wyjaśniał w Sejmie wiceminister infrastruktury i budownictwa Kazimierz Smoliński, obecnie aż 78% powierzchni kraju nie jest pokryte wymaganymi prawem geodezyjnymi bazami. Rozwiązanie tego problemu wymaga więc ogromnych wysiłków, przede wszystkim finansowych. Kluczowe będą tu środki z bieżącej unijnej perspektywy, a ta będzie rozliczana właśnie do końca 2023 roku.

– Poprawka ma charakter porządkujący. Dokumenty, które były przed zakoń-

czeniem 2016 r., nadal funkcjonują, bo nie ma innego wyjścia. Chodziło tylko o to, czy uznać je za zarchiwizowane, czy nie. Nie można uznać czegoś za zarchiwizowane, jeżeli nie ma się czegoś innego – lepszego. W tym wypadku powiatowe ośrodki niczego lepszego nie mają – wyjaśniała w Sejmie Grażyna Kierznowska, główny geodeta kraju.

Warto również przytoczyć wypowiedź Mariusza Przerwy z sejmowego Biura Legislacyjnego: „Poprawka ma charakter retroaktywny. Zwróćcie państwo na to uwagę i miejcie tego świadomość, że jeżeli zostanie to zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego, to Trybunał nie będzie miał wątpliwości, że poprawka jest niezgodna z konstytucją”.

Drugą zmianą prawną dotyczącą mapy zasadniczej na razie ma wyłącznie charakter ogólnikowej propozycji. Również 5 lipca, podczas posiedzenia dwóch sejmowych komisji poświęconego *Kodeksowi urbanistyczno-budowlanemu* wiceminister budownictwa Tomasz Żu-

Komentarze na Geoforum.pl do wiadomości z 10 lipca „Mapa zasadnicza po staremu nawet do 2024 roku?”

~Niewolnik_1987 | 2017-07-10

14:07:27

PODGiK będzie wydawał wam analogi, a będzie żądał wektor. Sami zbudujemy bazy za pół darmo bez praw autorskich i za wykupienie danych jeszcze zapłacimy. Potem przyjdzie czas, żeby swoich ustawić na przetarg na budowę bazy i 50% roboty zrobione, bo kreski już będą. Dorzuci się atrybuty i baza gotowa. Kasa w kieszeni i wszyscy zadowoleni oprócz geodetów.

~rozmarzony | 2017-07-11 12:43:21

A po co została stworzona MZ? Miała być podstawą planowania, przyspieszenia procesów budowlanych itd. A czy teraz ułatwia i przyspiesza? Czy przy braku okresowych aktualizacji z urzędu, oprócz wprowadzania operatów bieżących, uzasadnione jest utrzymywanie

tego pogotowia mapowego w każdym powiecie w takiej formie? Czy dzięki tej mapie budowanie w Polsce, szczególnie dróg i autostrad, jest znacząco szybsze i tańsze niż w innych krajach (pomijając kwestie wynagrodzeń za pracę)? Czy mamy wyjątkowy w świecie ład przestrzenny, dzięki decyzjom o warunkach zabudowy wydawanych na podstawie tych map i czy nie lepsza do tego jest ortofotomapa? Czy miliardy pikiet na pierworysach, a teraz w bazach, pomogły z zarządzaniu kryzysowym podczas powodzi? Czy mamy szczelny i uczciwy system opodatkowania nieruchomości? Mamymy jakiegokolwiek dzięki tej mapie? Znacząco mniej uszkodzeń przewodów niż na Zachodzie podczas budów, wypadków? Proszę się uczciwie nad tym zastanowić.

chowski zapowiedział, że w ramach likwidacji barier przy wykonywaniu prac geodezyjnych w określonych przypadkach dozwolone ma być projektowanie na mapach zasadniczych. Poprosiliśmy resort o doprecyzowanie tej propozycji. W dość ogólnikowej odpowiedzi MIB wyjaśniło, że możliwość projektowania na MZ będzie uzależniona od: kategorii danej inwestycji (ustawowo określonego katalogu), stopnia jej skomplikowania oraz dokładności i aktualności danych zawartych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Resort zastrzega jednocześnie, że prezentacja, w której zawarto tę propozycję, miała jedynie wskazać kierunki zmian i propozycje rozwiązań, które znajdują się w nowej wersji projektu *Kub*.

Podkreślmy, że dziś, według większości interpretacji przepisów, projektowanie powinno odbywać się na mapach do celów projektowych. Z drugiej strony geodeci alarmują, że projektanci coraz częściej omijają ten obowiązek, wykorzystując znacznie tańsze, choć zdecydowanie mniej aktualne mapy zasadnicze nabywane bezpośrednio w PODGiK-u. Nie tylko uderza to finansowo w wykonawców prac geodezyjnych, ale także negatywnie rzutuje na aktualność zasobu i może prowadzić do przykrych niespodzianek podczas prac budowlanych (szerzej o tym problemie pisaliśmy w GEODECIE 5/2017).

Co nie powinno zaskakiwać, obie propozycje wywołały wśród czytelników Geoforum.pl sporo emocji (wybrane komentarze publikujemy poniżej). Po pierwsze, kontrowersje budzi już sam

tryb wprowadzania zmian. Przesunięcie terminu dostosowania MZ jest zwykłą wrzutką dodawaną „za pięć dwunasta” do ustawy, która ma regulować zupełnie inny problem (tj. pośrednictwo i zarządzanie nieruchomościami). Z kolei kwestie projektowania na mapie zasadniczej w bardzo ogólnikowej formie na razie zapisano wyłącznie w prezentacji multimedialnej i – o ile nam wiadomo – nie była ona choćby sygnalizowana na posiedzeniach zespołu ds. rozwiązań systemowych w geodezji i kartografii.

Razi także wzajemna sprzeczność obu propozycji. Z jednej strony przesunięcie terminu dostosowania MZ świadczy o tym, że jakość tego opracowania jest wątpliwa (i jeszcze długo taka pozostanie). Z drugiej zaś strony MIB wysyła sygnał, że już teraz można stosować tę mapę w procesie inwestycyjno-budowlanym. Skoro jest tak świetnie, to dlaczego jest tak źle?

Niepokoï również pytanie, kto będzie decydował o tym, czy w przypadku danej inwestycji MZ nadaje się do projektowania. Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie zapewne leżeć w gestii starostwa, ale to oznacza kolejną odsłonę konfliktu między urzędnikami a wykonawcami, gdzie ci drudzy będą zarzucać zabieranie z rynku zleceń.

Ponadto trudno się dziwić irytacji geodetów, których efekt pracy w postaci MdcP nazywany jest „barierą przy wykonywaniu prac geodezyjnych”. Faktycznie, w wielu regionach kraju istnieje problem długiego oczekiwania na to opracowanie, ale dlaczego winą za to obarczany jest wykonawca, a nie guzdrzący się urząd? Przedsiębiorcy od lat

postulują przecież określenie w prawie precyzyjnych terminów załatwiania urzędowych spraw w starostwie. Niestety, na taką akurat wrzutkę żaden poseł nie miał jeszcze ochoty.

Aco o proponowanych zmianach sądzą przedstawiciele branży geodezyjnej? Jeśli chodzi o dopuszczanie projektowania na mapie zasadniczej, trudno znaleźć zwolenników takiej regulacji. Wiceprezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej Krzysztof Rogala podkreśla, że taki zapis oznacza spadek liczby zleceń związanych z mniejszymi inwestycjami, a to w oczywisty sposób uderzy finansowo nie tylko w małe firmy geodezyjne, ale także – na zasadzie efektu domina – również w te większe. Zwraca on także uwagę na względy bezpieczeństwa. Kto bowiem będzie ponosił odpowiedzialność za błędy podczas realizacji inwestycji spowodowane nieaktualnością MZ? A skoro o tym mowa – mapa zasadnicza w dużej mierze aktualizowana jest przecież przy okazji wykonywania MdcP. Proponowana regulacja negatywnie wpłynie więc na jakość tego opracowania – uważa prezes Geo-Systemu Waldemar Izdebski.

Z kolei Michał Pellowski z Pomorskiego Stowarzyszenia Geodezyjnego zwraca uwagę, że na razie propozycja MIB jest ogólnikowa, nieznane są bowiem kryteria dopuszczania do projektowania na MZ. Jego zdaniem wiele wskazuje, że będzie to mechanizm uznaniowy, korupcjogenny i patologiczny. Krzysztof Szczepaniak ze Stowarzyszenia Geodeci Ziemi Piotrkowskiej zaznacza natomiast, że w świetle obowiązujących przepisów wydruk mapy zasadniczej – nawet tej ak-

oraz z 13 lipca „W jakich przypadkach będzie można projektować na mapie zasadniczej?”

~geogeo | 2017-07-11 20:08:25

Niestety, każdy z nas obywateli płaci co miesiąc w podatkach na utrzymanie mapy zasadniczej, której tak naprawdę utrzymanie w ciągłej aktualności jest niemożliwe. Każdy z obywateli potrzebuje MZ raz, dwa, a może trzy razy w życiu. Czy nie taniej byłoby, gdyby za mapę zamówioną u geodety zapłacił powiedzmy 3000 zł i sobie ją schował, a tak co miesiąc przez całe życie musi bulić, bo w PODGiK siedzi osoba, która mozolnie wprowadza pikiety do systemu i kataloguje szkice polowe – pomysły, jakie to marnotrawstwo.

~rozmarzony | 2017-07-12 21:11:22

Ludzie, ten twór powstał w czasach, gdy w kraju był w założeniu tylko jeden inwestor i jeden gestor sieci uzbrojenia. Własność prywatna nie była pożąda-

na, to i mapę sobie nasz skarb fundował do szczytnych planów odbudowy kraju. Nic się chyba nie zmieniło w mentalności niektórych od czasu, gdy ludzie nie mieli papieru toaletowego, ale dzienniki OW, druki protokołów i pomiaru kątów były podrukowane chyba na 30 lat do przodu.

~rozmarzony | 2017-07-13 08:38:45

„Likwidacja barier przy wykonywaniu prac geodezyjnych” będzie polegać nie na likwidacji barier stawianych przed geodetami, tylko na likwidacji wymogu wykonywania prac geodezyjnych.

~bryndza | 2017-07-13 08:48:23

Wychodzi na to że to geodeci tworzyli „bariery”, nie urzędnicy. O tym, że ich weryfikacje i uzgadnianie przy zwykłej MdcP trwa 1,5-2 miesiące, nikt nawet się nie zająknął.

~rozmarzony | 2017-07-13 11:54:05

Sprawdza się biznesowa maksyma: nie wiercie ludziom, którzy chcą, żebyście rozmawiali z nimi szczerze. Geodeci wyłali swoje żale przed ministrem na kilku spotkaniach, wyłożyli karty na stół, a ten zrozumiał, że branża jest podzielona, słaba, więc można to wykorzystać do populistycznego zniesienia barier.

~Stary skoczybrzda | 2017-07-13

14:15:01

Co do marnowania środków na pomiar do celów projektowych – dwa przykłady. W epoce przed wymaganiem MdcP projektant kupił mapę i zaprojektował dom z budynkiem gospodarczym. Podczas jedynej wizyty w terenie późnym popołudniem w porze zimowej nie zauważył linii średniego napięcia, która

tualnej – w ogóle nie nadaje do projektowania, opracowanie to zawiera bowiem mnóstwo nikomu niepotrzebnej treści. Dlatego projektanci powinni bazować właśnie na MdcP, a to, że rzeczywistość jest zupełnie inna, jest jego zdaniem winą nieuczciwych działań służby geodezyjnej i kartograficznej.

W kwestii „ostatecznego” terminu aktualizacji mapy zasadniczej nasi rozmówcy są raczej zgodni i uważają, że i ten najnowszy nie zostanie dotrzymany. – Dostępność środków finansowych, świadomość techniczna w powiatach oraz ułomność przepisów dają podstawę sądzić, że jest on absolutnie nierealny – mówi Waldemar Izdebski. – Termin wprowadzenia cyfrowej MZ był już kilkakrotnie zmieniany. Skoro do dziś istnieją powiaty, w których mapa zasadnicza funkcjonuje w postaci analogowej, często w układach lokalnych lub 1965, nie spodziewamy się, aby nowy termin okazał się realny w skali kraju – rozwiewa wątpliwości Michał Pellowski. W rychłe zakończenie modernizacji MZ nie wierzy także Krzysztof Szczepanik, który zwraca uwagę na niesprawne mechanizmy jej aktualizacji. – Pozyskane przez nas dane powinny być na bieżąco wprowadzane do powiatowych baz danych, w praktyce czeka się na to tygodniami, co utrudnia nam realizację kolejnych prac. Służba geodezyjna kompletnie się tu nie sprawdza – podkreśla.

Inaczej patrzy na to Krzysztof Rogala. – Zapropionowany termin jest zbyt asekuracyjny. Co prawda, gdybym miał na to spojrzeć tylko oczami przedsiębior-

cy, przyklasnąłbym, bo przecież wydłuża się perspektywa robót. Jednak w GIG myślimy także kategoriami państwowymi – wyjaśnia wiceprezes Izby.

Zarówno wśród internetowych komentatorów, jak i naszych rozmówców dominuje opinia, że przepisy dotyczące mapy zasadniczej powinny zostać radykalnie zmienione. – MZ to twór komunistyczny, który w tamtych czasach się sprawdzał, ale dziś już nie. Razem z opasłymi przepisami o bazie BDOT500 opracowanie to sankcjonuje gromadzenie ogromnej ilości nikomu niepotrzebnych danych. Trudno się więc dziwić, że geodeci coraz częściej unikają przekazywania do PODGiK-u pikiet z pomiarów obiektów BDOT500. W SGZP uważamy, że powiatowa geodezja powinna prowadzić tylko ewidencję gruntów i budynków. Odpowiedzialność za GESUT niech natomiast przejmą gestorzy sieci, a mapę zasadniczą za własne pieniądze mogą prowadzić samorządy, które uznają, że takie opracowanie jest im potrzebne – postuluje Krzysztof Szczepanik.

Wtórzuje mu Michał Pellowski. – Mapa zasadnicza jest jednym z powodów obecnej, fatalnej sytuacji w geodezji. Zaciera się bowiem różnica pomiędzy opracowaniami do celów informacyjnych i do celów projektowych, tym bardziej że często ich treść kartograficzna jest taka sama. Poza projektantami wykorzystują to, niestety, również niektórzy wykonawcy prac geodezyjnych, zaniedbując rzetelną aktualizację i skupiając się na przedrukowywaniu map. Rozwiązaniem problemu może być rezygnacja z BDOT500,

tym bardziej że wiele powiatów jeszcze jej nie utworzyło. Utrzymywanie jej jako części mapy zasadniczej jest nieuzasadnione ani z punktu widzenia ekonomicznego, ani strategicznego. Aktualność BDOT500 zawsze będzie iluzoryczna, a dążenie do tego celu, który ma korzenie w socjalistycznym myśleniu, związane jest nieuchronnie z wyzyskiwaniem wykonawców i przewlekłością procedury weryfikacji – mówi prezes PSG.

– Już wiele razy postulowałem, że ustawowe skale 1:500 – 1:5000 są pokłosiem tradycyjnego prowadzenia mapy zasadniczej i należy tu wprowadzić istotne zmiany. Jej nowoczesną formą powinien być raport z bazy danych w zakresie takiej treści, jakiej oczekujemy. Ogólnie przepisy dotyczące MZ są zbyt obszerne, niespójne i nie zostały poprzedzone najmniejszymi testami. Stąd wiele błędów i nieścisłości. Sprawa generalizacji treści zupełnie nie została sprawdzona i bazuje tylko na założeniach teoretycznych, które w praktyce się nie sprawdzają – podkreśla z kolei Waldemar Izdebski.

– Z pewnością należy ograniczyć „zbieractwo” danych, które z uwagi na zły system finansowania przybrało monstrualne dla wykonawcy rozmiary. Wadą systemu jest także brak zapłaty tym, którzy te dane pozyskują. Za dane niech płaci ten, kto ich potrzebuje, a więc nie tylko inwestor, ale i właściciel MZ, który potem tymi danymi handluje, bądź też ten, kto powinien je dostarczyć (np. jednostki branżowe). Wtedy my, wykonawcy, możemy „do operatu” liczyć nawet kwiatki w ogródku – podsumowuje Krzysztof Rogala.

Jerzy Królikowski

Komentarze cd.

na mapie przebiegała zupełnie inaczej niż w terenie. Efekt – roczne opóźnienie w realizacji inwestycji. Drugi przykład – projektant odwiedził teren inwestycji i stwierdził, że teren jest płaski. Po wytyczeniu domu okazało się, że po przekątnej o długości ok. 28 m mamy blisko 3 m różnicy wysokości i połowę domu trzeba podpiwniczyć. Efekt – wzrost kosztów budowy o blisko 50%. Coś jeszcze dodać?

~jeometra | 2017-07-13 14:43:09
Dajecie się głupio wpuszczać w maliny, Panowie Geodeci. Bronicie tej MdcP, jak jakiejś Częstochowy. A przecież MdcP to tylko kolejna odmiana tego samego wynaturzenia. Przypomnijcie sobie, ile razy robiliście dwie wersje mapy – tę właściwą dla projektanta, a drugą tylko „pod pie-

czątkę”? I która była według Was pełnowartościowym opracowaniem?

~rozmarzony | 2017-07-13 23:14:40
I bardzo dobrze, z tych map to już faktycznie były żadne pieniądze, za to teraz pod presją wstrzymania budowy będziemy wyłapywać wszelkie błędy w projektach. A kogo pokażemy palcem? Teraz my was, projektantów. No to berek, panie projektancie! Geodeci, nie będzie tak źle, nie będziemy wreszcie odpowiadać za powiatowy śmietnik!

~abaqus | 2017-07-18 13:27:06
Wypowiem się od strony projektanta. Przede wszystkim mapa nie jest celem samym w sobie i to nie ma znaczenia, ile ma pieczątek i czy nazywa się do celów projektowych. W mapie istotna jest jej treść.

W czym niby ma być lepsza ta mapa do celów projektowych, skoro wielokrotnie widziałem, jak geodeci brali mapę i ją po prostu klauzulowali, nie będąc nawet w terenie? I można w drugą stronę: wysłać geodetę w teren, kazać mu pomierzyć dokładnie to, co jest potrzebne do danego projektu (a nie wszystko to, co sobie jakiś urząd marzy i to jeszcze 30 m od granicy projektowanych elementów, co jest totalnie bez sensu), i taka mapa będzie miała po stokroć większą wartość dla projektanta niż ta magiczna mapa do celów projektowych. Tak więc w ogóle powinno być takie coś jak mapa do celów projektowych zlikwidowane i to projektant powinien ustalać, co, w jakim zakresie i z jaką szczegółowością mu jest potrzebne do projektu.

Wybór i skróty redakcji