

O granicach przy opracowaniu mapy do celów projektowych w świetle nowych standardów

Ustalanie... interpretacji ustalania

Opinie o paragrafie 31 nowych standardów geodezyjnych są mocno podzielone. Jedni twierdzą, że spowolni inwestycje i utrudni pracę geodetom, a inni, że będzie wręcz przeciwnie. Jest też spora grupa, która utrzymuje, że nie zmieni się nic.

Jerzy Królikowski

Dokładnie 21 sierpnia o godzinie 16 skończyła się dobra prasa dla nowego rozporządzenia ws. standardów geodezyjnych. To właśnie wtedy akt ten ukazał się w Dzienniku Ustaw, dzięki czemu mogliśmy wreszcie przekonać się, co zmieniono w nim w trakcie konsultacji. Największym zaskoczeniem okazał się właśnie § 31. Jego treść pozornie niewiele różni się od brzmienia w starych standardach (patrz ramka), kluczowy jest jednak zupełnie nowy zapis w punkcie 2 o „innych obiektach budowlanych w odległości mniejszej lub równej 3 m”. Sprawia on, że dotychczasowe drobne mankamenty tego przepisu teraz mogą przysporzyć poważnych problemów.

• Skąd taka zmiana?

Zaskoczenie nowym brzmieniem § 31 bierze się stąd, że w pierwotnym projekcie rozporządzenia nie było kontrowersyjnego punktu 2 o „innych obiektach budowlanych”. Światło dzienne ujrzał on dopiero w Dzienniku Ustaw. Kilka dni później, podczas wideokonferencji GUGiK, głównego geodetę kraju zalała więc lawina pytań i wątpliwości dotyczących tego paragrafu. Trudno było nie odnieść wrażenia, że zarówno Waldemar Izdebski, jak i jego współpracownicy są taką reakcją zaskoczeni. Co więcej, na wyjaśnienia GGK dotyczące tego paragrafu trzeba było czekać blisko 2 tygodnie.

Lektura dokumentów opublikowanych na stronie Rządowego Centrum Legislacji wskazuje, że orędownikiem rozsze-

żenia tej regulacji było Stowarzyszenie Geodetów Polskich. „Rejestruje się przypadki prowadzenia – z powodu niewiedzy o przebiegu granic nieruchomości przeznaczonej pod inwestycję – sieci lub przyłączy przez obszary nieruchomości przylegających do założonego obszaru inwestycji” – pisze SGP w uwagach do projektu nowych standardów. Dodajmy, że z analogicznym postulatem wystąpił Związek Miast Polskich, a także lubuski i zachodniopomorski WINGiK. W odpowiedzi na te uwagi napisano jedynie, że zostały one przyjęte z modyfikacjami, ale nie sprecyzowano, w jakiej formie.

Już po wejściu w życie rozporządzenia kontrowersyjnego zapisu bronił GGK. Rozszerzenie jego treści uzasadniał tym, że usytuowanie obiektów liniowych (w tym sieci uzbrojenia) rodzi konsekwencje polegające na ograniczeniu prawa własności nieruchomości, przez które przechodzi projektowany obiekt liniowy, w postaci ustanowienia służebności przesyłu. Zdaniem GGK ważne jest zatem, aby to ograniczenie dotyczyło właściwej nieruchomości.

• Usprawnianie przez ustalanie

Wszystkie ekipy rządzące uwielbiają się chwalić, jak to przygotowywane przez nie przepisy usprawnią proces inwestycyjno-budowlany. Nie inaczej jest w przypadku ostatniej nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* oraz nowych standardów. Nie brak jednak głosów, że w przypadku § 31 skutek będzie odwrotny do zamierzonego. Problem dotyczy przede wszystkim inwestycji liniowych biegnących przez tereny, gdzie ewidencja gruntów ma kiepską ja-

kość. Pojawiają się argumenty, że w takich przypadkach konieczność ustalania wielu granic nie tylko spowolni wykonanie mapy do celów projektowych (MdcP), ale także znacząco podniesie jej cenę. „Dziś po raz pierwszy próbowałem zmierzyć się z MdcP po nowemu – zrezygnowałem i zgłosiłem po starymu. Do ustalenia miałbym około 160 punktów i 90 właścicieli do wezwania” – czytamy w jednym z komentarzy na Geoforum.pl. „Moja firma wykonuje MdcP pod kable elektryczne czy telefoniczne. Wiecie, co nas teraz czeka? Tysiące zawiadomień i setki punktów do ustalenia. Zrobienie wtórnika dwu- lub trzykilometrowego będzie trwało miesiącami. A powiedzcie mi, jak w poważnym świecie interesów uzgodnić cenę z klientem, kiedy tak naprawdę dopiero po zgłoszeniu prac mamy dostęp do informacji, jakie punkty należałoby okazać i ilu właścicieli trzeba będzie zawiadomić?” – pyta inny internauta.

Na § 31 z obawami patrzy także branża budowlana: „Trudno mi powiedzieć, jak duża będzie skala przypadków, gdy występować będzie sytuacja określona w ust. 2, jest to bowiem zagadnienie czysto geodezyjne. Ale z całą pewnością w takich sytuacjach proces wykonania MdcP wydłuży się, a także niewątpliwie wzrosną koszty jej wykonania” – twierdzi Andrzej Falkowski, przewodniczący Komisji Prawno-Regulaminowej Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa. „Obawiamy się, że poszerzenie obowiązku ustalania granic podczas wykonywania MdcP może zwiększyć koszt i czas opracowania mapy, a co za tym idzie, także negatywnie wpłynąć na koszt i czas całego proce-

su inwestycyjnego” – ocenia z kolei Jerzy Straszewski, prezes zarządu Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej.

• Cieszyć się czy płakać?

Z tymi argumentami nie zgadza się GGK, bo w jego ocenie § 31 może wręcz przynosić inwestorom wymierne korzyści. Pozwala bowiem uniknąć negatywnych konsekwencji finansowych związanych z lokalizowaniem inwestycji na niewłaściwych działkach. Andrzej Falkowski z PIIB również dostrzega tę zaletę. „Ale nasuwa się pytanie, czy rzeczywistość koszty ustalania granic powinien ponosić projektant i inwestor?” – pyta.

Z mieszanymi uczuciami na § 31 patrzy Robert Rachwał – prezes OPGK Kraków i Polskiej Geodezji Komercyjnej: „Co do samego zapisu uważam, że jest w swojej intencji zasadny, wszak wszystkim zależy, żeby materiały produkowane i dostarczone przez geodetę w oczach zamawiającego inwestora były produktem rzetelnym”. Ale zaraz dodaje: „Konieczność zwiększonego nakładu pracy może jednak stworzyć problemy, zwłaszcza dla projektów ramowych bądź wcześniej zakontraktowanych, w których inwestor i wykonawca prac geodezyjnych stają wobec konieczności realizacji dodatkowych prac, nieprzewidywanych przez żadną ze stron. To sytuacja ewidentnie stawiająca firmę geodezyjną pod ścianą. Rzadko kiedy umowy posiadają bowiem klauzulę pozwalającą zwiększyć wartość i czas wykonania kontraktu w zależności od hipotetycznych zmian otoczenia prawnego w trakcie jego realizacji”.

A może geodeci powinni się z tego przepisu cieszyć? „Za wszystko w ostatecznym rozrachunku i tak zapłaci inwestor. Przestańmy być rzecznikami jego interesów. Oni za drogą mapę otrzymają dobry produkt. I nie martwmy się terminami. I ja, i ty zamiast biegać z językiem na brodzie, zrobimy jedną czy dwie mapy w miesiącu za dobre pieniądze i wyjdziemy na tym lepiej niż przy 10 mapkach za »pińcet«” – czytamy w jednym z komentarzy na Geoforum.pl. Robert Rachwał podchodzi jednak do takich argumentów z rezerwą: „Czy tak się stanie, trudno osądzić. Równie prawdopodobne, że niewidzialna ręka rynku oraz widzialna ręka inwestora będzie przypominać kształt znany jako figa z makiem”.

• Wrózenie z zamiarów

Kolejnych problemów ze stosowaniem tego przepisu może przysporzyć fraza „zamierzenie budowlane”. „Na etapie zamawiania MdcP projektant zazwyczaj nie zna dokładnego przebiegu projektowanej infrastruktury, a więc nie jest

w stanie wskazać jej przewidywanego usytuowania w odległości mniejszej lub równej 3 m od wszystkich granic działek ewidencyjnych. Chyba że na wszelki wypadek wskaże wszystkie działki, które znajdują się w zakresie MdcP, ale chciałbym wierzyć, że nie taki był cel prawodawcy” – mówi Andrzej Falkowski z PIIB. „Dokładna trasa obiektu liniowego ustalana jest na naradzie koordynacyjnej prowadzonej przez starostę, ale z kolei do przedstawienia tej trasy na naradę koordynacyjną niezbędna jest MdcP. Mamy więc do czynienia z przepisem, który w wielu przypadkach będzie nierealny do wykonania w odniesieniu do wszystkich granic działek” – dodaje.

Problem ten dostrzega również Starostwo Powiatowe w Bielsku-Białej. „Skoro na etapie sporządzania MdcP często nie jest znany geodecie zamiar, gdzie projektant zlokalizuje np. sieci uzbrojenia, to kto decyduje o tym, które granice należy ustalać?” – zapytało GGK. „Wykonawca powinien poinformować inwestora/projektanta o cytowanym przepisie, aby uczestnicy procesu inwestycyjnego przekazali wykonawcy informacje o przewidywanej lokalizacji projektowanych budynków i obiektów budowlanych, co do których mogą mieć zastosowanie przepisy § 31” – odpowiada Waldemar Izdebski.

• MdcP jako opracowanie prawne

Kolejna wątpliwość dotyczy niezbędnych uprawnień zawodowych. Do samego wykonania MdcP powinna wystarczyć „jedyńka”, ale jeśli geodeta będzie musiał również ustalać granice, wydaje się, że niezbędna jest także „dwójka”. To zamykałoby rynek tych zleceń dla sporej rzeszy geodetów. Waldemar Izdebski jest jednak innego zdania. W jego ocenie, skoro ostatecznym celem pracy jest wykonanie MdcP, a nie np. przeprowadzenie modernizacji EGiB, to zakres 1 powinien być wystarczający.

„Dlaczego dla MdcP granicę ustalać może geodeta z zakresem pierwszym, a w procesie modernizacji EGiB nie?” – pyta Robert Rachwał. „Wszak efekt prac i skutek w postaci zapisów w bazach danych jest ten sam” – podkreśla. Argumenty GGK nie przekonują także Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego. Jak uzasadnia zarząd tej organizacji w swoim stanowisku, interpretacja ta jest sprzeczna z wyrokami sądów administracyjnych. Komentatorzy na Geoforum.pl wskazują nawet konkretne orzeczenie, tj. WSA w Łodzi z 2015 r. o sygnaturze III SA/Łd 709/15. Sąd jednoznacznie stwierdza w nim, że do wyznaczania punktów granicznych oraz ustalania granic do celów EGiB „jedyńka” bądź

Stare brzmienie przepisu

§ 79 ust. 5. W przypadku gdy przedmiotem planowanej inwestycji są budynki sytuowane w odległości nie większej niż 4,0 m od granicy nieruchomości, a jednocześnie w PZGiK brak jest danych określających położenie punktów granicznych z wymaganą dokładnością, wykonawca pozyskuje niezbędne dane dotyczące tych punktów w drodze pomiaru.

6. Pomiar punktów granicznych, które nie są na gruncie oznaczone w postaci znaków granicznych, poprzedzają czynności mające na celu ustalenie położenia tych punktów na gruncie w trybie przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy lub w trybie przepisów art. 39 ustawy.

Nowe brzmienie

§ 31. 1. W przypadku gdy w zamierzeniu budowlanym przewiduje się usytuowanie:

- 1) budynków w odległości mniejszej lub równej 4 m lub
- 2) innych obiektów budowlanych w odległości mniejszej lub równej 3 m

– od granicy działki ewidencyjnej, a w zasobie brak jest danych określających położenie punktów granicznych tej granicy z dokładnością właściwą dla szczegółów terenowych I grupy, wykonawca określa położenie tych punktów w drodze pomiaru.

2. W przypadku gdy punkty graniczne nie są oznaczone na gruncie znakami granicznymi lub nie stanowią jednoznacznie identyfikowalnych elementów szczegółów terenowych, pomiar, o którym mowa w ust. 1, wykonawca poprzedza czynnościami mającymi na celu ustalenie przebiegu granic działek ewidencyjnych w trybie przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy.

„czwórka” są niewystarczające. Co więcej, kwestionuje przeciwne zdanie w tym zakresie ówczesnego GGK.

Zarząd PTG ocenia wręcz, że § 31 *de facto* wprowadza kolejny, niejako równoległy do już istniejących, mechanizm aktualizacji EGiB. „Stanowi to próbę przerzucenia na geodetów odpowiedzialności za katastrofalny stan EGiB. (...) Nie da się na poziomie rozporządzenia o standardach stworzyć mechanizmu, który przy okazji tworzenia MdcP doprowadzi ewidencję do porządku” – czytamy w stanowisku PTG.

• Definicje, atrybuty, procedury

Zarówno Zarząd PTG, jak i Robert Rachwał z PGK zwracają uwagę, że wątpliwości interpretacyjnych wokół tego przepisu jest znacznie więcej. Z pisma śląskiej SGiK wynika, że dotyczą one nawet tak podstawowej kwestii, jak de-

fincja obiektu budowlanego. GGK odpowiada jednak, że należy tu bazować na brzmieniu art. 3 *Prawa budowlanego*. A jakimi atrybutami kierować się przy ocenie dokładności punktów granicznych? – pada kolejne pytanie. Zdaniem GGK atrybut BPP (błąd położenia punktu granicznego) powinien mieć wartość 1 lub 2, ponadto pomocny w analizie może okazać się atrybut ZRD (źródło danych o położeniu punktu granicznego). Dociekliwi internauci zwracają jednak uwagę, że dokładność określona w BPP (błąd średni względem osnowy I klasy) nie jest tym samym co dokładność szczegółów I grupy (błąd względem punktów poziomej osnowy geodezyjnej lub pomiarowej).

Urząd Miejski w Gliwicach zauważa z kolei, że w § 31 w przypadku zbliżenia inwestycji do granicy przewidziane jest zastosowanie jedynie procedury ustalenia. Jednakże występują liczne sytuacje, gdy istnieje w zasobie dokumentacja wymieniona w § 36 rozporządzenia *ws. EGiB* zawierająca wiarygodne dane. Zatem zgodnie z § 37 ust. 1 rozporządzenia *ws. EGiB* nie ma podstaw do ustalenia granic działek ewidencyjnych. „Jaką procedurę powinien zastosować wtedy geodeta? Czy właściwym jest obligatoryjne pominięcie przez wykonawcę procedury

stępnym stanowisku podkreśla z kolei, że wznowienie znaków granicznych lub wyznaczenie punktów granicznych to odrębne procedury niezwiązane z opracowywaniem MdcP, które odbywają się tylko i wyłącznie na wniosek zainteresowanych.

• Ustalanie pod kontrolą opatrności

Najważniejsze pytanie dotyczy jednak tego, kto ma prawo kontrolować, czy geodeta prawidłowo zastosował § 31. Czy odpowiednio przeanalizował wszystkie punkty graniczne w odległości 3 lub 4 metrów od zamierzenia? Czy ustalił wszystkie punkty, które nie spełniły warunków z rozporządzenia? Otóż według GGK... żaden urząd nie ma prawa tego kontrolować. „Z pewnością nie może tego robić weryfikator podczas przyjmowania operatu do zasobu czy klauzulowania mapy. Nie może tego robić również organ przeprowadzający naradę koordynacyjną, ponieważ nie jest to przedmiotem koordynacji sytuowania sieci. Nie jest do tego także uprawniony organ architektoniczno-budowlany, ponieważ nie ma on kompetencji do badania jakości danych EGiB” – wylicza GGK.

Na usta ciśnie się też pytanie o odpowiedzialność. Skoro dokładny zasięg zamierzenia budowlanego może nie być

że stanowi on dla geodety zabezpieczenie. „Zasadne jest zatem, aby wykonawca MdcP w przypadku stwierdzenia słabej jakości danych zasobu zwrócił uwagę zleceniodawcy/projektantowi na konieczność ustalenia granic działek” – pisze Waldemar Izdebski. Podkreśla jednocześnie, że jeśli mimo ostrzeżenia zamawiający nie zechce ponieść dodatkowych kosztów ustalenia granic, to odpowiedzialność za niewłaściwą lokalizację obiektów budowlanych spoczywa tylko i wyłącznie na zamawiającym, a nie na geodecie wykonującym MdcP.

• Jak się człowiek spieszy...

„§ 31 niesie w sobie tylko pozytywne skutki, które z biegiem czasu będą coraz bardziej widoczne. Jego funkcjonowanie przyczyni się do wyeliminowania wielu problemów związanych ze złą lokalizacją obiektów budowlanych, a jednocześnie spowoduje sukcesywne podnoszenie jakości danych ewidencji gruntów i budynków” – zapewnia Waldemar Izdebski. Jednak przy uważnym wczytaniu się w interpretację GGK rodzą się obawy, czy zapis ten nie będzie martwą regulacją. „Projektant nie wie, gdzie będzie inwestycja, a ZUDP nie ma prawa odmówić, jak zaprojektuje nawet w granicy nieustalonej. Przepis bubeł” – komentuje jeden z internautów. „Jak mówić o przestrzeganiu prawa, skoro może być ono w oczywisty sposób łamane np. przez projektanta, który, mając nawet wiedzę, że granice nie są ustalone, wniosie na MdcP kabel np. 0,5 m od granicy, i wie, że nie będzie miał z tego powodu żadnych konsekwencji. Niech się martwią przy realizacji” – dodaje inny.

Jakie będą zatem konsekwencje § 31 dla procesu inwestycyjno-budowlanego i branży geodezyjnej? Nasi rozmówcy zgodnie podkreślają, że dziś trudno to przewidzieć. Potwierdzają to również przedstawiciele PIKE i PIIB. Jak wyjaśniają, na razie nie dotarły do nich sygnały o negatywnych konsekwencjach obowiązywania § 31. Ta pierwsza organizacja zapowiada jednocześnie, że zwróci się do rządu o przywrócenie poprzedniego brzmienia przepisu.

Niestety, pospieszne wprowadzenie tej regulacji wywołało niepotrzebny chaos. Zapewne udałoby się tego uniknąć, gdyby GUGiK na bieżąco publikował kolejne projekty nowych standardów. Redakcja GEODETY zwracała się zresztą o to dwukrotnie, za każdym razem otrzymywaliśmy jednak odpowiedź odmowną. Dobrze potraktować to jako nauczkę i przy procedowaniu niezwykle ważnego rozporządzenia *ws. EGiB* zadbać o wyższe standardy stanowienia prawa.

Jerzy Królikowski

Użytkownicy Geoforum.pl o paragrafie 31

Dziś po raz pierwszy próbowałem zmierzyć się z MdcP po nowemu – zrezygnowałem i zgłosiłem po starem.

Wiecie, co nas teraz czeka? Zrobienie wtórnika dla dwu- lub trzykilometrowego przewodu będzie trwało miesiącami.

Przestańmy być rzecznikami interesów inwestorów. Oni za drogą mapę otrzymają dobry produkt.

wyznaczenia/wznowienia znaków granicznych i wykonanie ustalenia?” – pyta urząd. „Zapisy § 31 dotyczą przypadku braku materiałów w zasobie i zastosowania w takim wypadku ustalenia granic w trybie przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*. W innych przypadkach ten przepis nie ma zastosowania” – wyjaśnia krótko GGK. W na-

znany, kto będzie winien konsekwencji związanych z umieszczeniem obiektu budowlanego na niewłaściwej działce? „A co, jeśli inwestor nam ustnie obieca, a potem zbuduje tuż przy nieustalonej granicy? Kto będzie winien przekroczenia? Geodeta, bo sporządził mapę z nieprawdziwymi granicami!” – czytamy w komentarzu na Geoforum.pl. Ale zdaniem GGK urok § 31 polega na tym,