

Znaki geodezyjne w pasie drogowym

ZARZĄDCA DROGI NIE MOŻE ODMÓWIĆ



Czy geodeta może wykonywać, i ewentualnie na jakich warunkach, prace geodezyjne na obszarze pasa drogowego, a mówiąc precyzyjniej, czy może umieszczać tam znaki geodezyjne? Choć większości praktyków odpowiedź wydaje się oczywista, to mamy jednak do czynienia z kolizją przepisów.

ANNA KABZA

Zagadnienie jest o tyle interesujące, iż zachodzi tu kolizja norm zawartych w dwóch równorzędnych aktach prawnych – w ustawach, które ponadto zawierają regulacje o charakterze szczególnym. Nie znajdują tu więc zastosowania podstawowe reguły kolizyjne. Konieczne jest przeprowadzenie interpretacji przepisów prawnych w taki sposób, aby określone w wyniku wykładni normy przestały być sprzeczne.

W czym tkwi problem? Otóż zarówno znaki geodezyjne, jak i pas drogowy podlegają szczególnej ochronie prawnej uzasadnionej celami publicznymi. Zasadniczo bowiem geodeta ma prawo do nieodpłatnego umieszczenia na każdej nieruchomości znaków geodezyjnych, które nie mogą być niszczone i usuwane nawet przez właściciela. Z drugiej jednak strony przepisy normujące drogi publiczne zabraniają ingerencji w obszarze gruntu stanowiącego pas drogowy, w tym także umieszczenia tam jakichkolwiek przedmiotów materialnych bez zezwolenia zarządcy drogi. Na tym polu rodzą się więc pytania o możliwość łącznego stosowania przepisów dotyczących ochrony znaków geodezyjnych i ochrony pasa drogowego:

- Jak powinna wyglądać procedura umieszczania znaków geodezyjnych w pasie drogowym?

- Jak należy umieszczone tam znaki chronić?

- Jak dbać o pas drogowy, modernizować go i utrzymywać w należyтым stanie, jeśli znajdują się w nim znaki geodezyjne?

Zagadnienia te są uregulowane w dwóch odrębnych aktach prawnych. Ochroną znaków geodezyjnych zajmuje się *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (dalej *Pgik*; tekst jednolity: DzU 2005, nr 240, poz. 2027 ze zm.) oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 15 kwietnia 1999 r. w *sprawie ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych* (DzU nr 45, poz. 454 ze zm.). Natomiast kwestie związane z pasem drogowym zostały ujęte w ustawie z 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (dalej *uodp*; tekst jednolity: DzU 2007, nr 19, poz. 115 ze zm.). Zarówno *Pgik*, jak *uodp* należą do przepisów prawa administracyjnego materialnego. Ustanowiony w owych aktach prawnych reżim ochrony znaków geodezyjnych z jednej strony i pasa drogowego z drugiej – ma swoje uzasadnienie w sferze publicznoprawnej.

Znaki geodezyjne lokalizowane są na gruncie w toku prac geodezyjnych. Ich nieodpłatne umieszczenie na nieruchomości jest jednym z podstawowych uprawnień geodety – wykonawcy prac geodezyjnych i kartograficznych. Zgodnie z art. 13 ust. 1 *Pgik*, osoby te mają prawo: wstępu na grunt i do obiektów budowlanych oraz dokonywania niezbędnych czynności związanych z wykonywanymi pracami; dokonywania przecinek drzew i krzewów, niezbędnych do wykonania prac geodezyjnych; nieodpłatnego umieszczenia na gruntach i obiektach budowlanych znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych oraz urządzeń zabezpieczających te znaki; umieszczenia na gruntach i obiektach budowlanych budowli triangulacyjnych. Bezpośrednio z przepisu tego nie wynikają ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, na których prace te mogą być wykonywane. Wykładnia językowa przemawiałaby za uznaniem możliwości wykonywania ich (w tym również umieszczania znaków geodezyjnych) na wszelkich gruntach, także w pasie drogowym.

Nie można jednak dokonywać interpretacji wskazanego przepisu w oderwaniu od pozostałych. Zwłaszcza że już

W związku z otrzymaniem zawiadomień o umieszczeniu punktów poziomej osnowy geodezyjnej w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 885, – Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie informuje, że podczas ciągłych robót utrzymaniowych i częstych modernizacji drogi większość punktów założonej osnowy geodezyjnej, z uwagi na ich lokalizację zostanie zniszczona i z tego powodu nie będzie można wypełnić obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo Geodezyjne i Kartograficzne.

Z uwagi na powyższe nie przyjmujemy zawiadomień o umieszczaniu znaków na gruncie i nie wyrażamy zgody na umieszczanie punktów osnowy geodezyjnej w pasach drogowych wszystkich dróg wojewódzkich na terenie woj. podkarpackiego.

Nasza odmowa wynika z powodu niespełnienia przez wykonawcę prac geodezyjnych obowiązków, które nakłada § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie ochrony znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych.

Równocześnie informuje się, że zgodnie z art. 39 ust. 1 w związku z art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych „w szczególności zabrania się ...umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego” bez stosownego zezwolenia zarządcy drogi.

Treść bulwersującego pisma Podkarpackiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie dotyczącego umieszczania punktów osnowy geodezyjnej w pasie drogowym skierowanego do jednej z firm geodezyjnych

kolejny przepis – art. 13 ust. 2 *Pgik* wskazuje na pewne ograniczenia. Jak wynika z jego treści, uprawnienia osób wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne wskazane w ust. 1 **nie naruszają** m.in. przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o ochronie środowiska, o lasach i o drogach publicznych (art. 13 ust. 2 pkt 1 *Pgik*). Jak to rozumieć? W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że sformułowanie „nie naruszają” należy interpretować w ten sposób, iż w sytuacji, gdy dla szczególnych kategorii spraw obowiązują odmiennie regulacje od wskazanych danym przepisem, mają one pierwszeństwo w stosowaniu. W odniesieniu do rozpatrywanego przypadku będzie to oznaczało, że uprawnienia osób wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne nie mogą naruszać wskazanych ustaw, w tym m.in. *uodp*. W przypadku kolizji przepisy zawarte w *uodp* będą miały pierwszeństwo. Odnosi się to jednak, co należy wyraźnie podkreślić, tylko do uprawnień wskazanych w art. 13 ust. 1.

W tej sytuacji pojawia się oczywiście pytanie o to, jakie ewentualnie przepisy *uodp* mogłyby pozostawać w kolizji z uprawnieniami wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych. Ustawa reguluje kwestie związane ze statusem prawnym dróg określonych jako publiczne, zasady korzystania z tych dróg i administrowania nimi. W rozważanym tu kontekście najbardziej interesujący jest rozdział 4, który zawiera przepisy odnoszące się do pasa drogowego, ustanawiając szczegól-

ny reżim prawny w tym zakresie. Zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 4 pkt 1, pasem drogowym jest wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Nie wdając się w dyskusje dotyczące samego pojęcia pasa drogowego, należy jedynie zaznaczyć, iż jest to szczególny rodzaj gruntu wyodrębniony na potrzeby ruchu drogowego. W orzecznictwie pas drogowy rozumiany jest przestrzennie, jako wydzielona granicami bryła geometryczna, posiadająca swoisty status prawny.

Ustawa przewiduje wiele ograniczeń, jeśli chodzi o korzystanie i gospodarowanie tak pojmowanym pasem drogowym. Przede wszystkim zabronione jest zajęcie pasa drogowego na cele niezwiązane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem i ochroną dróg bez zezwolenia zarządcy (art. 40). Ponadto zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, w szczególności zabroniona jest lokalizacja obiektów budowlanych, umieszczanie urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego (art. 39 ust. 1). W szczególności uzasadnionych przypadkach lokalizowanie w pasie drogowym

obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi wydanym w formie decyzji administracyjnej (art. 39 ust. 3).

Wydaje się, że to przede wszystkim te przepisy ustawy o drogach publicznych należy mieć na względzie, rozpatrując zagadnienie uprawnień osób wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne w kontekście art. 13 ust. 2 *Pgik*. Czynności związa-

ne z umieszczaniem na nieruchomości znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych oraz urządzeń zabezpieczających te znaki nie mogą stać w sprzeczności z przepisami dotyczącymi pasa drogowego. Czy jednak występuje tu rzeczywista kolizja norm? Przepisy odnoszące się do zagadnień związanych z pasem drogowym nie zawierają szczególnych regulacji dotyczących bezpośrednio umieszczania znaków geodezyjnych. Żaden przepis nie wyłącza także ochrony znaków, zawartej w art. 15 *Pgik*, w stosunku do pasa drogowego. Ewentualnej kolizji norm można dopatrywać się jedynie w zakresie umieszczania znaków geodezyjnych w pasie drogowym.

Znaki geodezyjne to znaki z trwałego materiału, określające położenie punktów osnowy geodezyjnej. Znaki te, zgodnie z art. 15 ust. 1 *Pgik*, **podlegają ochronie**, której zakres nie jest ograniczony w zależności od rodzaju nieruchomości. Właściciel lub inna osoba władająca nieruchomością, na której znajdują się takie znaki, są obowiązani nie dokonywać czynności powodujących ich zniszczenie, uszkodzenie lub przemieszczenie oraz niezwłocznie zawiadomić właściwego starostę o ich zniszczeniu, uszkodzeniu, przemieszczeniu lub zagrożeniu przez nie bezpieczeństwa życia lub mienia.

Ochrona znaków geodezyjnych, którą szczegółowo reguluje rozporządzenie w sprawie ochrony znaków (...), polega na doręczeniu właścicielowi lub innej osobie władającej nieruchomością oraz staroście zawiadomienia o umieszczeniu znaku na nieruchomości, wykonywaniu przeglądu i konserwacji tych znaków, ustawia-

niu urzędzeń zabezpieczających, w tym sygnalizujących położenie znaków (§ 4). W kontekście takiego zawiadomienia niezwykle istotny jest przepis § 7 ust. 3. Stanowi on bowiem, iż obowiązek zawiadomienia spoczywa na wykonawcy prac geodezyjnych, który przed tym doręczeniem powinien wyjaśnić właścicielowi lub innej osobie władającej nieruchomości warunki umieszczenia znaków lub wykonania ich przeglądu i konserwacji oraz, w miarę możliwości, uzgodnić termin przystąpienia do tych prac.

Proces umieszczenia znaków geodezyjnych w pasie drogowym wymaga respektowania przepisów *uodp*, co wynika z art. 13 ust. 2 *Pgik*. Podstawowym problemem jest tutaj sama możliwość umieszczenia takich znaków w kontekście art. 39 i 40 *uodp*. Zasadniczo w pasie drogowym nie można przecieżyć umieszczać urzędzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub ruchem drogowym. Takie ograniczenia występują właśnie w powołanych przepisach. Wydaje się jednak, że umieszczenia znaków geodezyjnych nie można kwalifikować jako zajęcia pasa drogowego, o którym mowa w art. 40 *uodp*. Istotą takiego zajęcia jest wyłączenie jego ściśle określonej części z publicznego (dostępnego dla wszystkich) użytku. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w judykaturze, zajęcie pasa drogowego w rozumieniu art. 40 oznacza lokalizację w obrębie tego pasa urzędzeń lub obiektów materialnych lub też uniemożliwienie korzystania z niego przez inne osoby wskutek prowadzenia robót, ewentualnie zajęcia w innym celu – na prawach wyłączności (wyrok WSA w Gdańsku z 13 grudnia 2007 r. III SA/Gd 410/07). Przy tak pojmowanym zajęciu pasa drogowego trudno w zakresie tego pojęcia umieścić czynności osób wykonujących prace geodezyjne i kartograficzne w postaci umieszczenia znaków geodezyjnych. Nie są to bowiem roboty wyłączające jakąkolwiek część pasa drogowego z użytku publicznego. Znaki takie określają położenie punktów osnowy i nie ograniczają w żaden sposób korzystania z pasa drogowego przez inne osoby, choć oczywiście podlegają specjalnej ochronie.

Należałoby natomiast rozważyć, czy umieszczenie znaków geodezyjnych nie mieści się w hipotezie normy zabraniającej dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie

lub uszkodzenie drogi i jej urzędzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego (art. 39 ust. 1). Do takich czynności zalicza się m.in. umieszczanie urzędzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Uznaje się, iż umieszczanie znaków geodezyjnych zalicza się do takich czynności, wiązałyby się z koniecznością respektowania w pierwszej kolejności przepisów *uodp* na podstawie art. 13 ust. 2 *Pgik*. To z kolei niesłoby za sobą obowiązek uzyskania każdorazowego pozwolenia zarządcy drogi na umieszczenie takich znaków, a także ponoszenia stosownych opłat.

Takie stanowisko nie wydaje się jednak słuszne, zwłaszcza w świetle wykładni funkcjonalnej, do której należy sięgnąć wobec faktu, iż reguły wykładni językowej nie dają tu jednoznacznych wyników. Wszak umieszczenie znaków osnowy geodezyjnej wiąże się właśnie z potrzebami zarządzania drogami. Między innymi dzięki tym znakom możliwe jest określenie granic pasa drogowego, co bez wątpienia stanowi podstawę administrowania pasem drogowym. Odmienna wykładnia przeczyłaby *ratio legis* art. 39 *uodp*. Celem tego przepisu jest bowiem ochrona pasa drogowego i zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Przewidziane zakazy mają przeciwdziałać czynnościom, które w jakikolwiek sposób stanowiłyby dla tego ruchu niebezpieczeństwo. Zezwolenie, o którym mowa w art. 39 ust. 3, przewidziane jest dla celów różnorodnych inwestycji niezwiązanych z gospodarką drogową i obsługą ruchu drogowego. Wskazuje się tu na takie inwestycje, jak umieszczenie reklamy, urządzenia infrastruktury technicznej, tablicy czy prywatnej budowli. Nie można zaliczyć tu znaków geodezyjnych, które w dużej mierze spełniają cele publiczne.

Umieszczenie znaków geodezyjnych w pasie drogowym nie wyczerpuje znamion czynności zabronionych określonych w art. 39 *uodp*. Nie można żądać od wykonawcy prac geodezyjnych opłaty za umieszczenie takiego znaku w pasie drogowym. Należy jednak pamiętać, że ustawodawca chciał w pewien sposób ograniczyć uprawnienia do umieszczania znaków geodezyjnych w pasie drogowym, dając pierwszeństwo w stosowaniu przepisów *uodp*.

Jakie zamierzenia przyświecały ustawodawcy przy tworzeniu przepisu art. 13

ust. 2 *Pgik*, w którym wyraźnie stwierdzono, iż uprawnienia do umieszczania znaków nie mogą naruszać m.in. *uodp*? Wydaje się, że chodzi tu przede wszystkim o kwestie związane z zarządzaniem drogami. Zagadnienia te ustawa reguluje dość precyzyjnie, przyznając zarządcom dróg wiele uprawnień. Należy zaznaczyć, iż zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 *uodp*). Zarządca drogi sprawuje nieodpłatnie trwały zarząd nad gruntami w pasie drogowym. Wśród zadań nałożonych na zarządcę znajduje się m.in. koordynacja robót w pasie drogowym. Ustawodawca nie określił tu kategorii robót, należy więc przyjąć, iż chodzi o wszelkie roboty w pasie drogowym, w tym także geodezyjne. Oznacza to, że osoby wykonujące takie prace powinny zwrócić się przed ich podjęciem do odpowiedniego zarządcy. Nie w celu uzyskania specjalnego zezwolenia, lecz by skonsultować ewentualną możliwość przeprowadzenia takich prac, tak aby nie stały one w sprzeczności z innymi pracami podejmowanymi w tym czasie w pasie drogowym. Szczególnego znaczenia nabiera tu przewidziane przez rozporządzenie w sprawie ochrony znaków (...) zawiadomienie właściciela lub władającego o umieszczeniu znaków geodezyjnych. Z drugiej jednak strony, zarządca dróg nie może odmówić umieszczenia takiego znaku w pasie drogowym, nie może także narzucić osobie wykonującej prace geodezyjne i kartograficzne ubiegania się o zezwolenie na podstawie przepisów art. 39 czy tym bardziej art. 40 ustawy o drogach publicznych.

Należy również podkreślić, iż żaden przepis nie zwalnia zarządców dróg publicznych od obowiązku ochrony znaków geodezyjnych znajdujących się w pasie drogowym. Co więcej w ramach prac drogowych mają oni obowiązek zapewnić ochronę tych znaków, a ewentualną potrzebę prac geodezyjnych w pasie drogowym powinni zgłaszać do odpowiedniego organu. Trudno wyobrazić sobie na tym polu odmienne interpretacje, zwłaszcza mając na uwadze znaczenie znaków geodezyjnych i charakter pasa drogowego.

ANNA KABZA

(jest prawnikiem w Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej w Krakowie)