



MINISTER  
INWESTYCJI I ROZWOJU

data: 25 kwietnia 2019  
znak sprawy: DAB-VII.070.70.2018  
telefon: 22 522 51 00  
e-mail: sekretariatDAB@miir.gov.pl

Pan  
**Adam Abramowicz**  
Rzecznik Małych i Średnich  
Przedsiębiorców

**Dotyczy:** wydania objaśnienia prawnego w zakresie istnienia obowiązku załączania do projektu budowlanego uwierzytelnionej mapy do celów projektowych.

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 listopada 2018 r., znak RMSP-1.22.11.2018, dotyczące konieczności załączania do wniosku o pozwolenie na budowę i projektu budowlanego uwierzytelnionej mapy do celów projektowych, Minister Inwestycji i Rozwoju przedstawia następujące stanowisko.

Art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>1</sup> stanowi, iż roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy Prawo budowlane, projekt budowlany podlegający zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, powinien zawierać projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm. – dalej ustawa Prawo budowlane.

budowlanego<sup>2</sup> w § 8 ust. 1 wskazuje przy tym jednoznacznie, że projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien być sporządzony na **kopii mapy do celów projektowych** poświadczonej za zgodność z oryginałem przez projektanta.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) obowiązkiem organu administracji architektoniczno-budowlanej jest sprawdzenie zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi, o czym stanowi art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Organ nie może więc udzielić pozwolenia na budowę inwestorowi, który nie spełni wszystkich prawem przewidzianych wymagań, ale zarazem nie może odmówić uwzględnienia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy inwestor wszystkie wymagane przepisami przesłanki spełni. Tak więc organ architektoniczno-budowlany ma obowiązek zbadać, czy projekt zagospodarowania działki lub terenu - zgodnie z przepisami prawa został sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych.

Wymogi dotyczące dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do wykonania projektu budowlanego zostały natomiast określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie<sup>3</sup>. § 5 rozporządzenia w sprawie opracowań geodezyjnych, w powiązaniu z § 4 ust. 1 i 2, stanowią, iż **mapę do celów projektowych**, będącą podstawą do sporządzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu, stanowi kopia **aktualnej mapy zasadniczej** lub, w razie braku mapy zasadniczej w odpowiedniej skali, **mapa jednostkowa, przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego**. Mapa ta może być sporządzona jedynie przez podmioty posiadające niezbędne uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii<sup>4</sup> (§ 2 ust. 1).

Należy zauważyć, że mapa zasadnicza, zdefiniowana w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>5</sup> jako wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów,

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1935.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 133 – dalej rozporządzenie w sprawie opracowań geodezyjnych.

<sup>4</sup> zwanymi dalej wykonawcami prac geodezyjnych.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 725, z późn. zm – dalej ustawa Pgik.

jest de facto zbiorczym raportem sporządzanym na podstawie informacji gromadzonych w określonych bazach danych<sup>6</sup>. Przeprowadzenie jej aktualizacji wymaga zatem dokonania aktualizacji odpowiednich rejestrów publicznych prowadzonych przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Wykonawca prac geodezyjnych dokonujący **aktualizacji mapy zasadniczej** nie jest jednak upoważniony do samodzielnej modyfikacji danych zawartych w bazach danych prowadzonych przez organy administracji publicznej, w szczególności do ujawniania w tych rejestrach nowych obiektów pomierzonych w wyniku przeprowadzonych pomiarów terenowych. Powyższe bazy danych prowadzone są bowiem i aktualizowane przez odpowiednie organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, między innymi z wykorzystaniem zbiorów danych i dokumentów, o których mowa w art. 12a ust. 1 ustawy Pgik przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>7</sup> przez wykonawców prac geodezyjnych w związku realizacją przez tych wykonawców zobowiązań wynikających z umów zawartych z inwestorami lub właścicielami nieruchomości. Zgodnie z art. 12b ust. 4 ustawy Pgik, podstawę do przyjęcia do państwowego zasobu takich zbiorów danych i dokumentów stanowi pozytywny wynik ich weryfikacji, o której mowa w art. 12b ust. 1 tej ustawy.

Uzupełnieniem powyższej regulacji są również przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>8</sup>, które określają m.in. zasady wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych na potrzeby geodezyjnej obsługi inwestycji budowlanych. Zgodnie z § 78 standardów geodezyjnych, do sporządzenia **mapy do celów projektowych** wykorzystuje się:

- 1) zbiory danych państwowego zasobu zawarte w bazie danych ewidencji gruntów i budynków, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, bazie danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:10 000-1:100 000, bazach danych zobrazowań lotniczych i satelitarnych oraz ortofotomapy i numerycznego modelu

---

<sup>6</sup> szczegółowy zakres dot. organizacji bazy danych mapy zasadniczej zawarty jest w § 12 rozporządzenia z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz. U. poz. 2028).

<sup>7</sup> zwanym dalej - państwowym zasobem.

<sup>8</sup> Dz. U. poz. 1572 - dalej standardy geodezyjne.

terenu oraz w bazie danych obiektów topograficznych o szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:500-1:5000;

- 2) wyniki pomiarów obiektów nieobjętych ww. bazami danych, wskazanych przez projektanta lub inwestora;
- 3) opracowania planistyczne oraz projekty budowlane i inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, przechowywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, dotyczące terenu projektowanej inwestycji lub terenów sąsiednich.

Z powyższych przepisów wynika, że do sporządzenia mapy do celów projektowych wykonawca prac geodezyjnych ma obowiązek wykorzystać dane pozyskane z państwowego zasobu, natomiast w przypadku gdyby były one nieaktualne - musi przekazać do państwowego zasobu materiały, na podstawie których odpowiedni organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zaktualizuje prowadzone przez siebie bazy danych. Dopiero po dokonaniu tych czynności można stwierdzić, że podstawą sporządzenia mapy do celów projektowych była **aktualna mapa zasadnicza**.

Potwierdzeniem wykonania przez wykonawcę prac geodezyjnych powyższych obowiązków, a jednocześnie poświadczeniem, że mapa do celów projektowych została opracowana w oparciu o aktualną mapę zasadniczą (w wyniku wykonanych prac geodezyjnych i kartograficznych, których rezultaty zostały pozytywnie zweryfikowane i zasiliły bazy danych państwowego zasobu), jest opatrzenie przedmiotowej mapy przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej odpowiednią klauzulą urzędową (uwierzytelnienie). Wykonawca prac geodezyjnych nie jest bowiem upoważniony do poświadczania zgodności informacji zawartych na sporządzonych przez siebie opracowaniach z danymi zawartymi w rejestrach publicznych prowadzonych przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej lub z innymi materiałami przyjętymi do państwowego zasobu. Kompetencje w tym zakresie posiadają jedynie właściwe organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Sposób i tryb uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów opracowanych przez wykonawców prac geodezyjnych na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych reguluje obecnie rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy służby geodezyjnej i kartograficznej

dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych<sup>9</sup>. Wzory klauzul umieszczanych na materiałach gromadzonych w państwowym zasobie i oraz umieszczanych na kopiach tych materiałów z niego udostępnianych określa natomiast rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>10</sup>. Materiały geodezyjne sporządzone w wyniku prac geodezyjnych wykonanych na potrzeby procesu inwestycyjnego (mapy do celów projektowych, wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej), jeżeli wchodzi w skład dokumentacji przekazywanej przez inwestora organom administracji architektoniczno-budowlanej, na potrzeby wydania określonej decyzji administracyjnej (decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na użytkowanie) podlegają uwierzytelnieniu. Natomiast pozostałe dokumenty wytwarzane w wyniku prowadzonych prac i czynności geodezyjnych na potrzeby budownictwa, jak np. szkice tyczenia i kontroli położenia poszczególnych elementów obiektu budowlanego czy operaty techniczne z pomiaru stanu wyjściowego obiektów wymagających w trakcie użytkowania okresowego badania przemieszczeń i odkształceń<sup>11</sup>, w związku z tym, że nie są wykorzystywane w prowadzonych postępowaniach administracyjnych - nie wymagają uwierzytelnienia przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Starosta ma zatem prawo (i obowiązek) uwierzytelić dokumenty, będące rezultatem prac geodezyjnych wykonanych w toku procesu inwestycyjnego, jeżeli sporządzone zostały na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych, co potwierdza przepis § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie prowadzenia zasobu stanowiący, iż dokumenty będące rezultatem geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych oraz wysokościowych, a w szczególności mapy do celów prawnych, **mapy do celów projektowych** oraz mapy zawierające wyniki geodezyjnej inwentaryzacji obiektów budowlanych, których kopie są częścią składową operatów technicznych wpisanych do ewidencji materiałów państwowego zasobu, opatruje się klauzulą, której wzór określa załącznik nr 5 do tego rozporządzenia.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, należy stwierdzić, że problematyka dotycząca wykorzystywania w procesie inwestycyjnym dokumentów geodezyjnych to zagadnienie

---

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 914.

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 1183 - dalej rozporządzenie w sprawie prowadzenia zasobu.

<sup>11</sup> wykonywanie pomiarów kontrolnych położenia poszczególnych elementów obiektu budowlanego oraz pomiarów przemieszczeń i odkształceń nie podlega obowiązkowi zgłoszenia do organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Tyczenie budynku lub sieci uzbrojenia terenu wymaga dokonania zgłoszenia.

wieloaspektowe. Korzystanie z map do celów projektowych jest bowiem wymogiem związanym z procesem inwestycyjnym, regulowanym przez ustawę Prawo budowlane, natomiast podstawowym unormowaniem dla wykonywania opracowań geodezyjnych i kartograficznych (w tym map) jest ustawa Pgik. Dopiero zatem, analiza i uwzględnienie wszystkich obowiązujących przepisów prawa z obydwu tych dziedzin (w tym przepisów wykonawczych), pozwala na ustalenie wszystkich obowiązków, w tym obowiązku dołączania do projektu budowlanego projektu zagospodarowania działki lub terenu sporządzonego na uwierzytelnionej mapie do celów projektowych.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Zgodnie z nim, dopiero przyjęcie mapy do celów projektowych do państwowego zasobu, potwierdzone przez organ odpowiednią klauzulą urzędową, wypełnia obowiązek zawarty w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, tj. obowiązek sporządzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu na mapie do celów projektowych<sup>12</sup>. Jednocześnie wyroki sądów wskazują, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie są władne kwestionować mocy prawnej map do celów projektowych ani podważać aktualności i treści takich map, jeżeli mapy te zostały przyjęte do państwowego zasobu i opatrzone stosowną klauzulą urzędową<sup>13</sup>.

Podsumowując, należy zatem stwierdzić, że obowiązujące przepisy prawa nakładają na podmiot składający dokumentację do wniosku o pozwolenie na budowę obowiązek dołączenia do wniosku projektu budowlanego zawierającego projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na mapie do celów projektowych opatrzonej przez organ administracji geodezyjnej i kartograficznej odpowiednią klauzulą urzędową, potwierdzającą, że mapa ta została opracowana w wyniku prac geodezyjnych, których wyniki przyjęte zostały do państwowego zasobu.

Biorąc jednak pod uwagę złożoność przeprowadzonej powyżej analizy przepisów prawa regulujących powyższe zagadnienie oraz sygnalizowaną przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców pojawiającą się niejednorodność podejścia organów administracji architektoniczno-budowlanej w przedmiotowej materii, uprzejmie informuję, że Minister Inwestycji i Rozwoju prowadzi obecnie prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie

---

<sup>12</sup> np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.12.2017 r. sygn. akt VII SA/Wa 2618/17, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.04.2015 r. sygn. akt VII SA/Wa 2007/14, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.01.2018 r. sygn. akt VII SA/Wa 1970/17, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10.01.2018 r. sygn. akt IV SA/Po 1009/17.

<sup>13</sup> np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 12.03.2013 r. sygn. II SA/Lu 77/13, wyrok NSA z dnia 19.11.2015 r. sygn. II OSK 2167/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13.02.2018 r. sygn. II SA/Lu 1095/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 7.11.2017 r. sygn. II SA/Lu 491/17.

ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, wpisanym do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD438. Celem procedowanego projektu jest m.in. rozwiązanie problemów nadmiernych ograniczeń występujących w procesie prowadzenia prac geodezyjnych i kartograficznych związanych ze zgłaszaniem prac geodezyjnych i kartograficznych, udostępnianiem materiałów państwowego zasobu oraz przekazywaniem wyników prac geodezyjnych jak również usystematyzowanie i jednoznaczne określenie pojęć dotyczących geodezji wykorzystywanych w budowlanym procesie inwestycyjnym, a także doprecyzowanie rodzajów dokumentów geodezyjnych wykorzystywanych na potrzeby tego procesu.

Wyrażam nadzieję, że wejście w życie projektowanych zmian znacząco uprości przepisy prawa oraz jednoznacznie określi obowiązki wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w oparciu o powyższe stanowisko, w związku z wnioskiem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Minister Inwestycji i Rozwoju planuje zamieścić w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju objaśnienie prawne w zakresie istnienia obowiązku załączania uwierzytelnionej mapy do celów projektowych do projektu budowlanego składanego wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę.

*Z poważaniem,*

z up. Ministra  
Artur Soboń  
Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/