

System geodezji stosowanej w Polsce z punktu widzenia prakseologii

Ile prywatności w geodezji?

Intencje prawodawców ukierunkowane są na *beneficjum* państwowe („tyle państwa, na ile to możliwe”). Sytuacja ta poprzez sprokuirowany zespół przepisów prawa wpływa na cały system geodezji stosowanej, przez co jest on całkowicie pozbawiony równowagi między państwem a prywatnymi podmiotami geodezyjnej i kartograficznej działalności zawodowej.

Władysław Baka

Z amieszczony w GEODECIE 1/2015 artykuł pt. „Ile państwa w geodezji?” prof. Bogdana Nogalskiego i dr. Adama Klimka [6] stanowi zaczątek poważnej merytorycznej dyskusji i – miejmy nadzieję – przyczyni się do podjęcia prac nad zmianami w działaniu systemu geodezji stosowanej w Polsce w kierunku budowania mechanizmów obronnych i usuwania zbędnych, niszczących nasz zawód barier. Opisuje on stan naszej branży i znakomicie diagnozuje fatalną organizację, techniki współpracy i ekonomikę systemu geodezji w świetle nowej postaci ustawy *Pgik* i jej przepisów wykonawczych charakteryzujących się nieomal upaństwowieniem prywatnej sfery. Autorzy artykułu, przywołując przyczyny ustrojowe państwa z lat 1953-89, w opisie swym wskazują dowodnie, jak źle rozkładane były dotychczas (i są w dalszym ciągu) akcenty w zakresie budowy zbiorów geodezyjnych, kartograficznych i ewidencyjnych wskutek deprecjacji najważniejszej ich części, jaką jest ewidencja gruntów i budynków. W artykule, do którego ściśle nawiązuję, wskazane są przesłanki koncepcji zmian systemowych, które pozwolą na sprawne wypełnianie zadań potrzebnych państwu

i oczekiwań społeczeństwa stawianych dokumentującym rzeczywistość geodetom, którzy są również częścią tego społeczeństwa.

Przytoczenie tych oczywistości jest tu uzasadnione, ponieważ stanowi lustrzane odbicie problemu wyrażającego się pytaniem: *Ile prywatności w geodezji?* Z tego powodu, a także dla uzupełnienia wielkiej luki w ogólnej dyskusji nad kondycją i strukturą naszej branży oraz dla przełamania milczenia na temat roli i praw sfery prywatności w polskiej geodezji, artykuł niniejszy pisany jest z punktu widzenia wykonawstwa geodezyjnego i jego bogatych doświadczeń. W przypadku tych rozważań słowo „prywatność” w sposób oczywisty odnosi się do nieskodyfikowanego dotychczas zbioru praw osób fizycznych lub prywatnych firm prowadzących działalność gospodarczą w zakresie geodezji i kartografii. Chodzi tu m.in. o prawa gwarantowane przez takie ustawy, jak Konstytucja RP z 1997 r., ustawa *o swobodzie działalności gospodarczej* czy *kpa*, ale również dyktowane logiką, rzetelnością i powinnością spełniania obowiązków własnych i poszanowania praw podmiotów sprawczych, z którymi przychodzi nam współpracować.

W celu dojścia do konstruktywnych i obiektywnych rozwiązań w całej ga-

mie ich szczegółowości trzeba nam zacząć od ogółu stanowiącego całość, którym jest system geodezji stosowanej jako wewnętrznie skoordynowany i wykazujący określoną strukturę układ elementów. System ten rozpatrywać trzeba też jako całokształt zasad organizacyjnych, ogół norm i reguł w dziedzinie geodezji stosowanej w naszym kraju. Należy mieć na uwadze, że obejmuje on również (i przede wszystkim) system stosunków międzyludzkich zajmujący się pozyskiwaniem i wymianą danych oraz kształtowaniem ładu gospodarczego z całą właściwą sobie infrastrukturą, metodologią i otoczeniem prawnym. Mamy więc do czynienia z przedmiotem, który właściwy jest takim naukom społecznym, jak: prakseologia, cybernetyka czy socjologia. Przy tym prakseologia łącząca sfery: humanistyczną, przyrodniczą oraz techniczną geodezji, w kontekście sprawnego działania zasługuje na naszą szczególną uwagę, prezentując się wprost jako prakseologia geodezyjna.

Ogólność i charakter tych rozważań nieodparcie skłaniają również do odwoływania się do prakseologii jako ogólnej nauki sprawnego działania, która w swych dociekaniach wskazuje drogi i sposoby optymalnego kształtowania systemów o niezwykle zróżnicowanej strukturze związanej z działaniem wielotysięcznej społeczności kilku zawodów

i specjalności. Właśnie takim systemem jest geodezja stosowana w Polsce. Obiektywizm i dogłębność przemysła natury socjologicznej i sprawczej prakseologii uruchamia mechanizmy obronne przed patologiami i szkodliwymi czynnikami w procesach tworzenia prawa, kształtowania i działania struktur naszego systemu. Notabene przedmiot nauczania dający studentom fakultetów geodezyjnych podstawy wiedzy z zakresu ww. nauk, głównie prakseologii, byłby bardzo pomocny w późniejszej pracy zawodowej.

● System geodezji stosowanej

Użyte wcześniej określenie **system geodezji stosowanej** jest nieprzypadkowe i przywołuję go świadomie dla uporządkowania opisu jej struktur organizacyjnych i organizacji w celu łatwiejszego zdefiniowania materii, o której mowa. System geodezji stosowanej w Polsce jest systemem pozyskiwania i wymiany danych geodezyjnych, kartograficznych i ewidencyjnych oraz kształtowania ładu prawnego gruntów. Składa się z trzech podsystemów:

- **administracyjnego [A]** – w świetle ustawy *Pgik* – w postaci działania jednostek administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, a także jednostek zarządów terenów tzw. zamkniętych (kolejowych, wojskowych i innych),

- **dokumentacyjnego [D]** – w postaci działania prywatnych firm geodezyjnych i osób fizycznych prowadzących geodezyjną działalność gospodarczą, geodezyjnych biegłych sądowych i mierzniczych górniczych, które to jednostki w świetle art. 17 ustawy zasadniczej mogłyby być zrzeszone w nieistniejącym dotychczas samorządzie zawodowym geodetów,

- **nauki i nauczania [N]** – w postaci działania związanych z geodezją wydziałów wyższych uczelni w zakresie badań naukowych i zastosowań specjalnych oraz pracy dydaktycznej, a także w postaci szkół średnich związanych z geodezją, budownictwem czy ochroną środowiska.

Aby oddać złożoność działania całego systemu, trzeba wymienić tu elementy otoczenia, w którym on działa i od którego jest zależny:

- przepisy prawne – ustawy i rozporządzenia w ogólnej liczbie ponad 200 aktów,
- zleceniodawcy jako osoby fizyczne lub podmioty prywatne i państwowe (rodzaje zapotrzebowań),
- instytucje tzw. branżowe w zakresie lokalizacji sieci i urządzeń uzbrojenia terenu,
- standaryzacja opracowań według poszczególnych asortymentów,

- czynniki ekonomiczne – wolny rynek, opłaty urzędowe, brak cenników,

- cele ogólne i szczegółowe (częstkowe) systemu [ADN] i jego podsystemów, w tym zadania menedżerskie i obywatelskie,

- dostępna technologia – narzędzia i metodyka,

- organizacja – np. wirtualna organizacja działań (WOD) i inne,

- zdobywanie kwalifikacji – szkolenia, praktyczna nauka zawodu,

- działalność społecznych organizacji geodezyjnych.

Wyżej określone podsystemy działają w odrębnych ramach organizacyjnych, lecz *nolens volens* stanowią system wzajemnej wymiany i zależności o określonych prawach i obowiązkach. Jeśli system ten ma spełniać oczekiwania społeczeństwa i gospodarki państwa w zakresie sprawności ekonomicznej i merytorycznej, między podsystemami powinna być zachowana równowaga (symetria) w stanowionych przepisach respektująca w jednakowy sposób prawa i obowiązki wszystkich uczestników systemu. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie podsystemy oddziałują na siebie wzajemnie. Ich współdziałanie oraz jego efekty powinny być skorelowane i zrównoważone w sposób uczciwy i prawny, a więc regulowane przepisami prawa i etyki [5], które służyłyby wzajemnej symbiozie podsystemów. Przepisy prawa jako narzędzia zrównoważonego działania systemu powinny służyć realizacji celów wszystkich trzech podsystemów z jednakowym poszanowaniem przynależnych im praw.

● Podsystem administracyjny [A]

● Forma prawna działania

a) Organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego: Główny Geodeta Kraju, który wykonuje swoje zadania przy pomocy GUGiK, oraz wojewoda, który wykonuje swoje zadania przy pomocy WINGiK-a. Charakterystyczne jest, że zarówno GGK, jak i WINGiK jako funkcjonariusze nadzoru gik nie mają formalnie uprawnień do interpretacji przepisów prawa, ale swym autorytetem przenoszą swoje rozumienie przepisów prawa do praktyki działania organów służby gik.

b) Służba gik w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego na poziomie województwa (16) oraz na poziomie powiatu (około 360) w postaci powiatowych i miejskich ośrodków, a także nielicznych gminnych.

c) Ośrodki instytucji zarządzających terenami zamkniętymi działające na podstawie uchwały swojego zarządu, posiłkujące się ogólnie przyjętymi procedurami.

Używane skróty i określenia

- **dokumentator** – bardziej szczegółowa nazwa geodety – wykonawcy pomiarów, zleceń i dokumentów geodezyjnych, kartograficznych oraz dokumentów o charakterze prawnym,
- **EGiB** – ewidencja gruntów i budynków
- **gik** – geodezyjny i kartograficzny
- **GGK** – główny geodeta kraju,
- **GUGiK** – Główny Urząd Geodezji i Kartografii,
- **nauczyciel** – pracownik naukowy, wykładowca akademicki lub licealny,
- **ośrodek** – ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej,
- **Pgik** – ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne,
- **podsystem [A]** – podsystem administracyjny,
- **podsystem [D]** – podsystem dokumentacyjny,
- **podsystem [N]** – podsystem nauki geodezji i kartografii oraz nauczania zawodu,
- **PZGiK lub zasób** – państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny,
- **system [ADN]** – system geodezji stosowanej (praktycznej) jako system pozyskiwania i wymiany danych geodezyjnych, kartograficznych i ewidencyjnych oraz kształtowania ładu prawnego gruntów,
- **urzędnik** – pracownik urzędu jako organu administracji geodezyjnej,
- **WINGiK** – wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego,

● Sposób działania w systemie

Znakomity i szczegółowy opis czynności podsystemu [A] znajdujemy w wymienionym na początku artykule „*Ile państwa w geodezji?*” [GEODETA 1/2015, ramka na s. 15].

● Ustrój organizacyjny

Geodeta powiatowy/miejski organizacyjnie podległy jest wyłącznie staroście/prezydentowi miasta i prowadzi ośrodek pod fakultatywnym nadzorem WINGiK-a. Kontrole ośrodka przeprowadzane przez WINGiK-a kończą się protokołem zawierającym zalecenia o charakterze fakultatywnym. Pozostałe szczegóły znajdujemy również w przytoczonym artykule.

● Sposób współpracy i zależności od pozostałych podsystemów

● Podsystem [A] prowadzi ewidencję i obsługę zgłoszeń prac podsystemu [D] przewidywanych do wykonania na właściwym sobie terenie (powiat/miasto/gmina), udostępnia prowadzone przez siebie zbiory danych (archiwalia), a po wybraniu przez wykonawcę (dokumentatora) materiałów sprzedaje mu je. Jednocześnie udziela informacji o sposobie realizacji zgłoszonej pracy głównie pod kątem potrzeb PZGiK, które podsystem [D] musi bezwarunkowo wykonać, obligowany do tego niespójnymi i nieprecy-

zyjnymi przepisami prawa dającymi jednostkom podsystemu [A] spore możliwości interpretacyjne. Podsystem [A] obłożony obecnie obowiązkiem tworzenia i prowadzenia licznych i mocno zredundowanych baz danych nie ma czasu na przygotowywanie dla wykonawcy zbioru archiwaliów (które ten powinien otrzymać do realizacji zleconej pracy)

nym przykładem wpływu podsystemu [N] na podsystem [A] jest dopuszczenie włączenia do bazowego zasobu EGiB wektoryzowanych rastrów starych map katastru austriackiego. Efekty są fatalne i wpływają szczególnie negatywnie na funkcjonowanie podsystemu [D]. Co najważniejsze jednak, odsuwa to w czasie pilną potrzebę stwo-

tyczna nowelizacja *Pgik* wprowadzona w lipcu 2014 r.

Wpływ podsystemu [A] na podsystem [D] jest rozmyślnie wprowadzonym czynnikiem ustawowym działania całego systemu [ADN] polegającym na podporządkowaniu pracy dokumentatorów celom postawionym przez władze państwa podsystemowi [A]. Aby zwrócić szczególną uwagę na ten czynnik jako założenie systemu politycznego państwa, nazwę go *czynnikiem alfa*. Został on zapoczątkowany i zwerbalizowany dekretem Rady Ministrów z 24 kwietnia 1952 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej i polegał oraz polega nadal na bezwzględnym zobowiązaniu podsystemu [D] do zgłaszania standardowych prac geodezyjnych i przekazywania operatu pomiarowego (dziś nazywanego technicznym) do podsystemu [A], czyli do organu administracji gik. Trzeba wyraźnie podkreślić, że w latach 1952-84 podsystem [D] stanowiły wyłącznie państwowe lub nieliczne spółdzielcze przedsiębiorstwa geodezyjne, a więc był on również państwowy. Od roku 1984 rozpoczął się stopniowy proces prywatyzacji zawodu mierniczego i po roku 1989, w którym wprowadzono również ustawę *Pgik*, podsystem [D] to już prywatne firmy i przedsiębiorstwa geodezyjne z nadal funkcjonującym w całym systemie *czynnikiem alfa*. Czynnik ten – szlifowany przez ostatnie 63 lata wyłącznie pod kątem wzbogacania podsystemu [A] z pominięciem należnego statusu i niezbywalnych praw podsystemu [D] – osiągnął taką doskonałość, że każdy dokumentator po zgłoszeniu pracy do ośrodka staje się w rzeczywistości dorywczym jego

Czynnik alfa – szlifowany przez ostatnie 63 lata wyłącznie pod kątem wzbogacania podsystemu [A] z pominięciem należnego statusu i niezbywalnych praw podsystemu [D] – osiągnął taką doskonałość, że każdy dokumentator po zgłoszeniu pracy do ośrodka staje się w rzeczywistości dorywczym jego pracownikiem.

i równoczesne aktualizowanie i wzbogacanie baz danych PZGiK. Logiczną konstatacją jest to, że w obecnych realiach prawnych PZGiK bez udziału podsystemu [D] nie mógłby być ani aktualizowany, ani wzbogacany. Nie sposób również pominąć etapu przyjmowania do PZGiK operatów technicznych (pomiarowych) i opatrywania przez podsystem [A] klauzulą dokumentów wykonanych przez podsystem [D] dla podmiotu zamawiającego.

Praktyka geodezyjna (zawodowa) podsystemu [D] z natury rzeczy testuje i weryfikuje działanie przepisów i wzajemne stosunki w całym systemie [ADN], wyrażając je za pośrednictwem stowarzyszeń i geodezyjnych organizacji pozarządowych, a ostatnio również poprzez manifestację uliczną pod gmachem Sejmu we wrześniu 2014 r. i 6 postulatów Ogólnopolskiego Komitetu Protestacyjnego zawiązanego w efekcie tej manifestacji. Wpływ podsystemu [D] na podsystem [A] jest zwykle pozytywny i ukierunkowany na poprawę kondycji systemu [ADN]. Charakteryzuje się troską o stan zbiorów PZGiK i skracanie terminów wykonywania zadań stawianych całemu systemowi przez gospodarkę i społeczeństwo.

●Wpływ podsystemu [N] na podsystem [A] wyraża się głównie poziomem wiedzy i umiejętności absolwentów uczelni podejmujących pracę w urzędach administracji geodezyjnej. Znaczenie mają jednak również wyniki prac i dysertacji naukowych oraz udział pracowników naukowych w opracowaniach SIWZ-ów przetargów publicznych i w nadzorze nad realizacją tych prac. Niezbyt chlub-

zenia katastru nieruchomości gruntowych na bazie pomiarów stanu granic w terenie. Mimo świetnej techniki pomiarowej i coraz doskonalszej wirtualnej organizacji działań końcowym efektem pracy dokumentatora i podstawowym środkiem pracy administratora będzie zawsze mapa i stosowny rejestr. Obecnie powierzchnia działki jest traktowana jako rzecz wtórna, jednak w katastrze gruntowym atrybut ten powinien stanowić – umownie mówiąc – trzecią współrzędną (X, Y punktów granicznych i powierzchnia działki).

●Wpływ na warunki i efekty pracy pozostałych podsystemów

Podsystem [A] wywiera niezwykle silny wpływ na podsystem [D]. Ścisłe ich oddziaływanie sprawia, że tworzą razem dość hermetyczny układ wymiany danych spełniający w obecnych realiach głównie cele podsystemu [A], traktując podsystem [D] jakby był on podmiotem państwowym. Najnowsze otoczenie prawne systemu [ADN] stanowi dla wszystkich podsystemów swoistą instrukcję budowania przeróżnych baz danych prowadzonych przez podsystem [A]. W miejsce kilkunastu tematycznych instrukcji i wytycznych technicznych jednym rozporządzeniem wprowadzono w listopadzie 2011 r. *standardy wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do PZGiK*. Od tego czasu ukazało się wiele komentarzy i publikacji, powiedzmy więc tylko, że była to pierwsza jaskółka obecnego systemu [ADN], za którą poszły dalsze rozporządzenia i gigan-

tyczna nowelizacja *Pgik* wprowadzona w lipcu 2014 r. Wpływ podsystemu [A] na podsystem [D] jest rozmyślnie wprowadzonym czynnikiem ustawowym działania całego systemu [ADN] polegającym na podporządkowaniu pracy dokumentatorów celom postawionym przez władze państwa podsystemowi [A]. Aby zwrócić szczególną uwagę na ten czynnik jako założenie systemu politycznego państwa, nazwę go *czynnikiem alfa*. Został on zapoczątkowany i zwerbalizowany dekretem Rady Ministrów z 24 kwietnia 1952 r. o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej i polegał oraz polega nadal na bezwzględnym zobowiązaniu podsystemu [D] do zgłaszania standardowych prac geodezyjnych i przekazywania operatu pomiarowego (dziś nazywanego technicznym) do podsystemu [A], czyli do organu administracji gik. Trzeba wyraźnie podkreślić, że w latach 1952-84 podsystem [D] stanowiły wyłącznie państwowe lub nieliczne spółdzielcze przedsiębiorstwa geodezyjne, a więc był on również państwowy. Od roku 1984 rozpoczął się stopniowy proces prywatyzacji zawodu mierniczego i po roku 1989, w którym wprowadzono również ustawę *Pgik*, podsystem [D] to już prywatne firmy i przedsiębiorstwa geodezyjne z nadal funkcjonującym w całym systemie *czynnikiem alfa*. Czynnik ten – szlifowany przez ostatnie 63 lata wyłącznie pod kątem wzbogacania podsystemu [A] z pominięciem należnego statusu i niezbywalnych praw podsystemu [D] – osiągnął taką doskonałość, że każdy dokumentator po zgłoszeniu pracy do ośrodka staje się w rzeczywistości dorywczym jego pracownikiem zatrudnionym na swoistej „umowie o pracę” (o jedną pracę, zgłoszoną, bowiem ośrodki dokument zgłoszenia nazywają czasem i traktują jako umowę).

Za wykonanie zgłoszonej i zaklauzowanej pracy dokumentator uzyskuje wynagrodzenie od zleceniodawcy, który w stosunku do ośrodka nie ma żadnych finansowych czy umownych zobowiązań. Kwestia więc wynagrodzenia dokumentatora za wykonane przez niego „życzenia” ośrodka jest całkowicie zależna od dobrej woli zleceniodawcy, a w stosunku prawnym między ośrodkiem a dokumentatorem jest przemierzana lub ze strony ośrodka kwitowana co najwyżej radą, aby dokumentator należności te wkalkulował w umowę ze zleceniodawcą. Jeśli dodamy do tego cenową grę rynkową, to najczęściej okazuje

NOWY LASER SCANNER **SPS ZOOM 300**

Myślisz, że jest trudny w obsłudze? Myślisz, że jest drogi?
Zmienisz zdanie jak spróbujesz, **SPRAWDŹ TO!**

Zoom300 i nowy Software MPS Xpad Office otworzy ci nowy świat pomiaru.



 **X·PAD**
Multi Positionig System

3D Laser Scanner

GE  **MAX**

Geoline s.c.
41-800 Zabrze/Gliwice
ul. Knuruwska 8
woj. śląskie

Tel/faks: +48 32 244 36 61
Mail: geoline@geoline.pl
<http://www.geoline-polska.pl/sps-zoom300>

SPS ZOOM 300

się, że dokumentator niektóre prace wykonuje za darmo.

Status dokumentatora w strukturze administracyjnej podsystemu [A] jest nie do pozazdroszczenia. Z pewnością nie ma drugiego takiego zawodu, w którym pracownik, zgłaszając chęć wykonania pracy, wnosiliby z góry dwie opłaty, aktualizowałby i poprawiał PZGiK, a następnie czekał czasem więcej niż miesiąc na zakluzulowanie wykonanych przez siebie materiałów, co jest udokumentowane we właśnie złożonym i przyjętym do PZGiK operacie technicznym.

Wpływ funkcjonowania podsystemu [A] na podsystem [D] charakteryzuje się bardzo niepokojącym i dość powszechnym traktowaniem dokumentatora przez urzędnika z pozycji przełożonego, który wydaje polecenia i opinie skądinąd suwerennemu podmiotowi. Zrozumiałe, że wywołuje to u dokumentatorów zażenowanie i niezasłużone stresy oraz frustracje. W wypowiedziach i zachowaniu dokumentatorów zauważa się często strach i obawy przed możliwością kroków odwetowych. Jako przykład podam wypowiedź jednego z bardzo doświadczonych geodetów, który stwierdził, że publicznie nie wystąpi z krytyką założeń SIWZ i wykonawstwa w zakresie tzw. modernizacji EGIB, bo naraziłby się i tym, którzy prace te zlecają, i tym, którzy je wykonują.

● Podsystem dokumentacyjny [D]

● Forma prawna działania

Podsystem [D] tworzą pojedyncze podmioty, wszystkie formy spółek i przedsiębiorstwa prowadzące zarejestrowaną prywatną działalność gospodarczą, a także inne **jednostki organizacyjne** utworzone zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot ich działania obejmuje prowadzenie prac gik (art. 11 *Pgik*, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r.).

● Sposób działania w systemie

Dokumentator jako reprezentant podsystemu [D] to geodeta wykonujący badania dokumentów wyjściowych, pomiary terenowe, przetworzenie tych elementów i materiały finalne w postaci opracowań kartograficznych, opisowych i dokumentów o charakterze prawnym przeznaczonych dla zleceniodawcy oraz operatu technicznego przeznaczonego dla ośrodka (który operat ten przyjmuje do PZGiK). Określenie „dokumentator” najdokładniej oddaje więc charakter czynności geodezyjnych, kartograficznych i prawnych wykonywanych przez mierniczego, każda bowiem jego czynność zawodowa (a dosadnie mówiąc każda kropka czy kreska) stanowi udokumentowanie jego pracy,

w związku z czym jego rolą, a tym samym rolą podsystemu [D] jest dokumentowanie obiektów pomiarów w postaci wyżej wymienionych materiałów finalnych.

Odziedziczona z minionego okresu i udoskonalana na rzecz państwowości postać *czynnika alfa*, który czytelny jest w obecnej postaci *Pgik* (art. 12) i w rozporządzeniach wykonawczych, sytuuje podsystem [D] w roli głównego dostarczyciela danych „pozyskiwanych do PZGiK”, stwarzając u sterników gospodarki i administracji krajowej przekonanie, że taka postać systemu [ADN] jest wystarczająca. Zdawałoby się, że podsystem [D] jako główne źródło danych zasilałoby PZGiK postawiony będzie przynajmniej na równi z podsystemem [A]. Jednak ideologia *czynnika alfa* zepchnęła podsystem [D] w liczbę ponad 15 tysięcy uprawnionych dokumentatorów do roli poddanych wykonawców, którzy w warunkach braku skutecznej reprezentacji pozbawieni są bardzo ważnych i niezbywalnych praw, o których będzie mowa w dalszej części artykułu.

Skutkiem tego jest również fatalny i stale nieaktualny stan prowadzonego przez system [A] operatu EGIB, a także mapy zasadniczej. W tej sytuacji akcent położony jest na modernizację EGIB i budowę wirtualnej organizacji działania. Tyle że ten proces modernizacji EGIB nie prowadzi do budowy katastru gruntowego z prawdziwego zdarzenia. Nasuwa się tu teza, że obecny kierunek budowy i prowadzenia EGIB to wypadkowa ideologii politycznej zapoczątkowanej w art. 12 dekretu z 1952 r. oraz deprecjacji i niedofinansowania budowy tej ewidencji. Pierwszą rzeczą naprawy jest publiczne przyjęcie idei bezwarunkowej ochrony przestrzeni prawa własności nieruchomości gruntowych.

● Ustrój organizacyjny

W warunkach braku samorządu zawodowego podsystem [D] sterowany jest (i zaniedbywany) przez centralny organ administracji gik. Opinie na temat projektowanych aktów prawnych, a ściślej do założeń nowelizacji *Pgik* wyrażane były przez wszystkie geodezyjne organizacje zawodowe, lecz niewiele to dało. Projekt ostatecznej formy ustawy wprowadzonej w lipcu 2014 r. nie był nawet podany do wiadomości tych organizacji.

Podsystem [D] jest sektorem całkowicie prywatnym, opartym na świadczeniu usług, wykonawstwie zleceń osób fizycznych oraz instytucji i przez całe otoczenie prawne zaspokajają potrzeby natury ewidencyjnej PZGiK. Niestety, firmy geodezyjne coraz rzadziej stają same do przetargów, zadowolając się statusem podwykonawcy, a najczęściej usłu-

godawcy. Szanująca się firma powinna dbać o właściwe szkolenia, nowoczesną technologię i kształcenie personelu w zakresie praktycznej nauki zawodu. Można śmiało powiedzieć, że środowisko podsystemu [D] to właśnie geodezja praktyczna i fundament działania systemu [ADN].

● Sposób współpracy i zależności od pozostałych podsystemów

● Sposób współpracy podsystemu [D] z podsystemem [A] opisany jest powyżej. Tutaj dodamy, że odebrana z ośrodka odpowiedź na zgłoszenie (dziś to swoista instrukcja techniczna) zawiera warunki konieczne do spełnienia, aby końcowy efekt pracy dokumentatora mógł pretendować do przyjęcia do PZGiK. Natomiast przyjęcie operatu technicznego do PZGiK odbywa się często w kilku etapach zmuszających dokumentatora do wielokrotnych przyjazdów do ośrodka. Wymogi techniczne zależą od sposobu interpretowania przepisów w danym starostwie. Dwustopniowe opłaty naliczane w formularzu DOO dokumentator uiszcza z góry przed otrzymaniem potrzebnych mu dokumentów. niespójne i niejednoznaczne przepisy sprzyjają różnorodności ich stosowania przez ośrodki, a praktyki te odbywają się wyłącznie kosztem dokumentatora, wydłużając czas trwania procesów inwestycyjnych.

● Współpraca z podsystemem [N] to przede wszystkim krótkotrwałe praktyki studentów w firmach geodezyjnych, ale również korzystanie z pomocy naukowców w rozwiązywaniu problemów technicznych, głównie w zakresie oprogramowania obliczeń geodezyjnych. Istotną sprawą jest również poziom przygotowania absolwentów do rozpoczęcia pracy zawodowej w firmie geodezyjnej. Oczywiście wiele zależy od charakteru absolwenta, dlatego rekrutacja na studia i proces kształcenia powinny uwzględniać predyspozycje osobowe i kreatywność studentów.

● Wpływ na warunki i efekty pracy pozostałych podsystemów

● Opracowania podsystemu [D] składane do PZGiK w sposób oczywisty tworzą ten zasób, w związku z czym jakość operatów ma pewien wpływ na jakość danych w zasobie, lecz nie można tu stosować zasady odpowiedzialności zbiorowej. Należy natomiast stworzyć takie mechanizmy obiektywne, aby jakość wykonawstwa prac była na należyłym poziomie oraz aby w sposób naturalny dopingowały one dokumentatorów do podnoszenia tej jakości. Takim mechanizmem byłby np. obowiązujący w kraju cennik opracowań geodezyjnych lub uprawnienia dokumentatorów do własnoręcznego

uwierzytelniania dokumentów będących wynikiem ich prac. Byłby to powrót do zapisu art. 11 ustawy o mierniczych przysięgłych z 15 lipca 1925 r.

● Wpływ na podsystem [N] to wysuwanie postulatów w sprawie rozwiązań problemów natury technicznej metodami naukowymi oraz wielkie zapotrzebowanie na naukowe opracowanie optymalnego działania systemu [ADN] w obliczu potrzeb gospodarczych i społecznych z uwzględnieniem zasad deontologii i aksjologii we współpracy podsystemów.

● Podsystem nauki i nauczania [N]

● Forma prawna działania

Wydziały geodezyjne wyższych uczelni w systemach dziennych i zaocznych oraz technika i studia policealne.

● Sposób działania w systemie

Kształcenie kandydatów do zawodów związanych z geodezją obecnie odbywa się bez żadnej koordynacji co do liczby absolwentów względem rzeczywistego zapotrzebowania w kraju. Ostatnio uruchomiony z udziałem Geodezyjnej Izby Gospodarczej klastery GEOPOLI zawiera ściśle współpracę podsystemów [D] i [N] w celu podniesienia konkurencyjności i wzrostu efektywności w wykorzystaniu posiadanych zasobów wyższych uczelni oraz firm wchodzących w skład klastra. Współpraca ta to wymiana wiedzy oraz umożliwienie wprowadzania na rynek innowacyjnych produktów oferowanych przez firmy działające w podsystemie [D], a także dostęp do szerokiej sieci informacji o planowanych i realizowanych inicjatywach naszej branży oraz wsparcie w zakresie pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych, w tym z programów UE.

W pracach Państwowej Rady Geodezyjnej i Kartograficznej będącej ciałem doradczym przy GGK biorą udział pracownicy naukowcy i dydaktyczni wydziałów geodezyjnych wyższych uczelni wspólnie z przedstawicielami podsystemu [A] i [D]. Organizowane są również sympozja i konferencje, w których uczestniczą reprezentanci wszystkich podsystemów geodezyjnych. Jedną z takich konferencji jest cykliczne forum pt. „Kształcenie i doskonalenie zawodowe geodetów i kartografów”. Na II forum, które odbyło się w 2013 r. w Warszawie, stwierdzono, że „polski system kształcenia geodetów i kartografów jest chory, wymaga działań uzdrawiających – nie mamy jednak pełnego obrazu tego stanu, nie stać nas w związku z tym na diagnozę, nie mamy żadnych wizji co do

przyszłości. Za ten stan rzeczy wszyscy jako środowisko geodetów i kartografów jesteśmy odpowiedzialni. Nikt za nas nie wprowadzi rozsądnych zmian”. Stwierdzono tam również potrzebę kształcenia i praktyk studentów geodezji w zakresie prawa. Przedstawiciele uczelni zgłosili postulat, aby wszystkie strony tj. praktycy, uczelnie i urzędy (system [ADN] – przyp. autora), były włączone w tworzenie strategii rozwoju kształcenia.

● Ustrój organizacyjny

● Wyższe uczelnie w stacjonarnych i niestacjonarnych systemach kształcenia, w tym zamiejscowe ośrodki dydaktyczne i wydziały zamiejscowe,

● szkoły średnie o profilu geodezyjnym i kartograficznym,

● szkolenia zawodowe,

● wymiana doświadczeń na konferencjach naukowo-technicznych,

● praktyczna nauka zawodu.

● Sposób współpracy i zależności od pozostałych podsystemów

Ten aspekt z udziałem wszystkich elementów systemu wymagał będzie określenia standardów dla programów nauczania zawodu z jednakowym uwzględnieniem potrzeb, praw i obowiązków zawodowych wszystkich trzech podsystemów.

2. Podstawowym warunkiem prawidłowego i owocnego dla każdego podsystemu działania całego systemu jest partnerskie i egalitarne uznanie praw i obowiązków każdego z nich zgodnie z zasadami wynikającymi z deontologii i aksjologii.

3. Wyjściowym i fundamentalnym zadaniem jest jasne i jednoznaczne określenie *czynnika alfa* dostosowanego do wolnorynkowego i demokratycznego systemu politycznego państwa.

4. Podsystem [D] jako główne źródło „pozyskiwania danych do PZGiK” (zwrot stosowany we wszystkich aktach prawnych dotyczących geodezji) wymaga należytego uznania jego praw i miejsca w systemie. Jeśli tak powszechnie i obszernie mówi się o pełnej odpowiedzialności dokumentatora za wykonane prace, to naturalne i zgodne z tezami niniejszego artykułu jest uznanie i przestrzeganie praw społecznej grupy wykonawstwa geodezyjnego do przyjęcia tej odpowiedzialności. Bez tego warunku wyciąganie konsekwencji dyscyplinarnych nie będzie w pełni uzasadnione, czasem może nawet nosić znamiona represji, a sama odpowiedzialność nie będzie pełna. Zapisane w art. 42 *Pgik* uprawnienia do pełnienia samodziel-

Ustanowienie instytucji mierniczego przysięgłego jako trzeciego szczebla służby geodezyjnej postawiłoby ten zawód na należnym mu miejscu w społeczeństwie i dostosowało jego wykonywanie do współczesnego stanu techniki, potrzeb i rozwoju społeczeństwa.

● Wpływ na warunki i efekty pracy pozostałych podsystemów

Nie trzeba tłumaczyć, jak wielkie znaczenie dla firm geodezyjnych zatrudniających absolwentów ma poziom ich wykształcenia. Nadmierna i niekontrolowana liczba corocznie kończących studia geodezyjne w znacznym stopniu negatywnie oddziałuje zarówno na rynek pracy, jak i rynek zleceń oraz poziom cen, przyczyniając się do pogarszania jakości baz danych PZGiK.

● Wnioski dla geodezji stosowanej

1. Opisany wyżej paradygmat systemu organizacji i działania geodezji praktycznej daje określone możliwości kształtowania współpracy między podsystemami grupującymi określone i odrębne w swych imponderabiliach i charakterze zawody.

nych funkcji w geodezji będą spełnione dopiero wówczas, gdy w ustawie przyznane zostaną geodecie uprawnionemu i respektowane będą następujące najważniejsze prawa:

a) **Prawo wyłączności** do wykonywania pomiarów geodezyjnych i dokumentowania ich wyników oznacza, że w przepisach ustawowych należałoby określić kwalifikacje i społeczny status zawodowy osoby jako jedynej upoważnionej i uprawnionej do:

● wykonywania wszystkich prac geodezyjnych z udziałem o charakterze prawnym, związanych z arbitrażem gruntowym (granicznym) i utrzymaniem ładu prawnego gruntów,

● wykonywania pozostałych asortymentów prac o charakterze wolnozawodowym z zakresu geodezji inżyniersko-gospodarczej.

Art. 11 *Pgik* dopuszcza do wykonywania prac geodezyjnych „inne jednostki organizacyjne”. Jest to naruszenie art. 20 konstytucji. Wyeliminowanie tego procederu środkami prawnymi jest rzeczą pilną i podstawową dla egzystencji firm geodezyjnych w całym kraju.

b) Prawo suwerenności, czyli niezależności:

- do wyboru sprzętu, metod i oprogramowania spełniających wymagania dokładnościowe obowiązującego prawa i współczesnych standardów,

- do prywatności i nietykalności rozliczeń wykonawcy ze zleceniodawcą,

- do wyboru sposobu rozwiązań problemów technicznych lub przesłanek w zakresie arbitrażu gruntowego (granicznego),

- do sporządzania uwierzytelnionych dokumentów służących do wprowadzania zmian w katastrze nieruchomości i w księgach wieczystych, przekazania do PZGiK obligatoryjnie określonych danych (wraz z uzyskaniem poświadczenia). Takie poświadczenie geodeta wykonawca okaże na wezwanie jakiegokolwiek instytucji. Suwerenność mierniczego uczyni go częścią służby geodezyjnej (trzeci stopień) i stanowić będzie właściwe uprawnienie zgodne z semantyką tego słowa.

c) Prawo własności pożytków płynących z posiadanego potencjału wytwórczego powinno chronić wykonawcę przed obciążaniem go daniną fiskalną i daniną rzeczową, których to ciężarów obecnie doświadcza.

d) Prawo kompetencyjności to prawo do własnoręcznego uwierzytelniania wykonanych przez siebie i zamówionych przez zleceniodawcę dokumentów, które geodeta sporządził w procesie swoich czynności zawodowych bez zbędnej ingerencji urzędów. Dokument sporządzony i podpisany przez zaprzysiężonego wykonawcę powinien mieć taką samą rangę jak dokument notarialny. Do 1952 r. prawo to wynikało z ustawy o *mierniczych przysięgłych* i nikomu nie przychodziło do głowy, aby go kwestionować.

e) Prawo dostępu do wszystkich zbiorów dokumentów i innych dowodów niezbędnych do prawidłowego wykonania pracy oraz do obiektu pomiarów i jego bezpośredniego sąsiedztwa. Prawo to powinno być takie samo, jakie przysługuje notariuszom. Chodzi o dostęp do każdego obiektu będącego przedmiotem pracy geodety i do związanego z nim sąsiedztwa bez względu na to, czy prace objęte są zgłoszeniem, czy nie. Zupełnie niezrozumiałe i absurdalne są obowiązujące w tym zakresie ograniczenia.

f) Prawo działania jako zaprzysiężona osoba zaufania publicznego. Zaprzysiężenie lub przyrzeczenie geodety (mierniczego) jest bardzo ważnym elementem zaufania publicznego i moralnym zobowiązaniem osoby zaprzysiężonej do jak najlepszego i uczciwego wykonywania pracy. Osoba taka daje moralną rękojmię prawidłowości oraz zgodnych z prawdą i prawem skutków wykonanej przez siebie pracy.

g) Prawo ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Dwustopniowa struktura podsystemu [A] wyposażona jest w narzędzia władzy. Również wielość stojących przed nim zadań generowanych przez wprowadzane na bieżąco rozporządzenia, a także pryncypia moralne powodują, że koncepcja uznania trzeciego stopnia służby geodezyjnej (który przecież fizycznie istnieje) być może stanie się jedyną drogą wyjścia z tak trudnej dziś sytuacji geodezji praktycznej.

Z tego właśnie powodu potrzebne jest wyszczególnienie praw społeczności geodetów w Polsce i powołanie przez władzę państwową instytucji mierniczego przysięgłego oraz ich samorządu zawodowego. Samorząd stanowiłby dla władzy równoważnię i pomoc w kwestiach dotyczących jakości i uczciwości wykonywania zawodu geodezyjnego. Stałby wręcz na straży przestrzegania praw i obowiązków geodetów. Przez to samo utworzenie samorządu zawodowego mierniczych staje się jeszcze jednym, najogólniejszym ich prawem, a ustanowienie instytucji mierniczego przysięgłego jako trzeciego szczebla służby geodezyjnej sprawiłoby, że zawód ten zająłby należne mu miejsce w społeczeństwie, i dostosowało jego wykonywanie do współczesnego stanu techniki, potrzeb i rozwoju społeczeństwa.

5. Postulaty regulacji działania systemu [ADN]:

- zmiana formuły *czynnika alfa* poprzez ograniczenie zgłaszanych asortymentów prac geodezyjnych oraz rodzajów danych podlegających przekazywaniu do PZGiK do elementów dotyczących prowadzenia zbiorów o charakterze ewidencyjnym w zakresie osnów geodezyjnych, katastru nieruchomości oraz ewentualnie związanych z GESUT,

- w przypadku opracowań geodezyjnych, które aktualizują lub wzbogacają PZGiK, konieczna jest likwidacja opłat pobieranych przez ośrodek od wykonawców tych opracowań (byłaby to kompensata wartości dokumentów zasobu z wynikiem prac dokumentatora),

- stworzenie obligatoryjnego cennika za czynności geodezyjne i kartograficzne, choćby na wzór cennika stosowane-

go przez PKP, który już od kilku lat funkcjonuje,

- nadanie geodecie wykonawcy prawa do własnoręcznego uwierzytelniania dokumentów będących wynikiem jego pracy (prawo takie mają notariusze i tłumacze przysięgli).

• Paradygmat godny XXI wieku

Teoria paradygmatów według Thomasa S. Kuhna opisuje trzy stopnie ewolucji modelu. Pierwszy stopień to jego powstanie i rozwój. Drugi stopień to wykrycie faktów niezgodnych z nim i niedających się na jego podstawie rozwiązać. Trzeci stopień to koncentracja wysiłków w tym kierunku, aby przetworzyć dotychczasowy paradygmat w nową jego formę, która stanie się podstawą zasadniczych jakościowych zmian w danej dziedzinie.

System [ADN] jako wielki system pozyskiwania i wymiany danych przestrzennych jest dość hermetyczny i dyskutowany głównie w gronie geodetów. Wielkość tego systemu określają nie tylko jego zadania, ale także kilkudziesięciotysięczna grupa osób w nim działających. W związku z tym określenie jego diagnozy i prawidłowego kształtu wymaga połączenia wysiłku autorytatywnych równopartnerskich reprezentantów wszystkich trzech podsystemów. I to jest właśnie sposób na wejście w trzeci stopień ewolucji paradygmatu dziedziny geodezji polskiej godny XXI wieku.

Władysław Baka

geodeta o 55-letnim doświadczeniu w bezpośrednim wykonawstwie prac geodezyjnych i kartograficznych, członek Towarzystwa Naukowego Prakseologii, społeczny działacz GIG i SFGZA, członek Stowarzyszenia Biegłych Sądowych

Literatura

1. Adamczewski Zdzisław, Identyfikacja geodezji jako wielkiego systemu informacyjnego państwa, „Przegląd Geodezyjny” 1/2011;
2. Baka Władysław, Firma geodezyjna – kanony i etos zawodu, Wyd. Gall 2014;
3. Baka Władysław, Identyfikacja problemów wynikających ze współpracy geodetów-wykonawców z ośrodkami dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, referat na sympozjum GIG, Poznań, 13 czerwca 2014 r.;
4. Kotarbiński Tadeusz, Traktat o dobrej robocie, Wydawnictwo PAN 1982;
5. Kowalski Tadeusz, Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji, Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie;
6. Nogalski Bogdan, Klimek Adam, Ile państwa w geodezji, GEODETA 1/2015;
7. Olszewski Eugeniusz, Kuhn Thomas S. „The Structure of Scientific Revolutions”, „Kwartalnik Historii Nauki i Techniki” 1964, nr 4;
8. Sulek Mirosław, Trzy działy prakseologii, „Rocznik Naukowy” Wydziału Zarządzania w Ciechanowie Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, z. 1-2, t. II, Ciechanów 2008.