Funkcjonowanie służby geodezyjnej w warunkach nowoczesnego państwa z uwzględnieniem obecnej sytuacji w Polsce i uwarunkowań Unii Europejskiej

GEOINFORMACJA PODSTAWĄ ROZWOJU

W ramach zapoczątkowanej w sierpniowym GEODECIE dyskusji nad kształtem nowego *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* prezentujemy kolejne opracowanie przedstawione w konkursie na stanowisko głównego geodety kraju. Autorem poprzedniego był obecny główny geodeta kraju Jerzy Albin, tym razem swoją wizję przedstawia Krzysztof Mączewski, geodeta województwa mazowieckiego.

Krzysztof Mączewski

KRZYSZTOF MĄCZEWSKI

Współczesny model funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej powinien być oparty na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej jest między innymi zagwarantowanie nienaruszalności swojego terytorium, strzeżenie dziedzictwa narodowego, zapewnienie ochrony środowiska oraz ochrona własności. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej i uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Uwarunkowania te określają rolę administracji publicznej, a w szczególności misję organów naczelnych i centralnych państwa. Przesłania wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazują zakresy działania koherentne z dziedziną geodezji i kartografii.

Do najistotniejszych zagadnień geodezji i kartografii należy zatem:

1. opisanie i zobrazowanie geometryczne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

2. identyfikacja przestrzenna walorów naturalnych środowiska,

3. opis i przestrzenna lokalizacja dziedzictwa narodowego,

4. prowadzenie rejestru praw własności i identyfikacja kartograficzna opisanej w nim przestrzeni.

Harmonijny rozwój społeczeństwa nie może odbywać się bez znajomości przestrzennej informacji o naturalnym potencjale przyrodniczym, infrastrukturze technicznej, demografii, zasobach i kwalifikacji siły roboczej oraz alokacji środków finansowych. Konieczność ułatwiania procesów inwestowania w Polsce i samorealizacja gospodarcza samorządów terytorialnych wywołują potrzebę dysponowania odpowiednią informacją geodezyjno-kartograficzną. Każdy z poziomów decyzyjnych w Polsce oraz inwestorzy indywidualni powinni mieć nieskrępowany dostęp do aktualnych danych geodezyjno-kartograficznych. Dane przestrzenne raz pozyskane powinny być wykorzystywane na wszystkich poziomach przetwarzania baz danych geodezyjno-kartograficznych. Powinno dojść do integracji baz danych geodezyjnych w relacji:

baza danych katastralnych → mapa zasadnicza → Topograficzna Baza Danych (rozwijana w ciąg skalowy) → Baza Danych Ogólnogeograficznych.

Jest to kluczowe zadanie na najbliższy okres dla Głównego Geodety Kraju. Ten rodzaj baz danych powinien stanowić podstawę georeferencyjną gminnego, powiatowego, wojewódzkiego i krajowego systemu informacji przestrzennej, korelować z działaniami Unii Europejskiej i tendencjami światowymi oraz być przedmiotem kompetencji Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Na kanwie baz danych georeferencyjnych powinny powstawać tematyczne: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne bazy danych oparte na współdziałaniu wszystkich jednostek, instytucji i szczebli funkcjonowania państwa.

Wszystkie te działania powinny być podporządkowane strategii i promocji państwa, rozwoju województw, powiatów i gmin, wzmacniać tworzenie wspólnot samorządowych, stabilizować prawo własności oraz wspomagać tworzenie

partnerskich relacji z krajami Unii Europejskiej. System zarządzania państwem powinien urzeczywistniać zdefiniowany w konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewniający decentralizację władzy publicznej, a tym samym w odniesieniu do geodezji i kartografii stosowny podział kompetencji między administrację rządową i samorządową. Kryterium tego podziału powinno opierać się na funkcji nadzoru i kontroli administracji rządowej oraz funkcji usług społecznych administracji samorządowej.

Dla zapewnienia stałego rozwoju dziedziny geodezji i kartografii bardzo ważna jest współpraca ze stowarzyszeniami, organizacjami zawodowymi geodetów i kartografów oraz współdziałanie ze środowiskiem naukowym, szerokie prowadzenie prac badawczo-rozwojowych i ich wdrażanie. Współpraca z przedsiębiorcami geodezyjnymi, a w szczególności usprawnienie procedur przyjmowania prac do zasobu geodezyjnego i kartograficznego nabiera szczególnej wagi w przyspieszaniu procesów inwestycyjnych w Polsce.

Rola, rozwój dziedziny, społeczna akceptacja zawodu geodety wymagają nie tylko dobrego przygotowania absolwentów, ale także permanentnego szkolenia interdyscyplinarnego w dziedzinie prawa, informatyki, ekonomii, urbanistyki oraz umiejętności tworzenia prognoz i scenariuszy przestrzennych potencjału naturalnego środowiska, infrastruktury gospodarczej i społecznej, zagrożeń i tendencji zmian w rozwoju kraju, województw, powiatów i gmin. Na tle tych rozważań proponuję zdefiniowanie celów głównych i celów operacyjnych Głównego Geodety Kraju.

● CEL GŁÓWNY – 1

Redefinicja misji i roli geodezji i kartografii w aktualnych warunkach funkcjonowania państwa. Cele operacyjne:

1. zdefiniowanie podstaw merytorycznych tworzących dziedzinę geodezji i kartografii,

2. określenie funkcji prawnej, społecznej, gospodarczej i naukowej geodezji i kartografii,

3. określenie struktury zagadnień tematycznych do objęcia przedmiotem regulacji prawa geodezyjnego i kartograficznego,

4. określenie wartości państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz przygotowanie raportu dla Rady Ministrów.

● CEL GŁÓWNY – 2

Stworzenie nowoczesnego Polskiego Systemu Katastralnego. Cele operacyjne:

1. opracowanie założeń koncepcji integracji bazy danych ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych, uzgodnienie jej z ministrem transportu i budownictwa [obecnie ministrem budownictwa – red.], ministrem sprawiedliwości i przedłożenie do akceptacji Radzie Ministrów,

2. opracowanie projektów aktów prawnych modelu Polskiego Systemu Katastralnego, określających w szczególności zakres informacyjny, zasady jego prowadzenia, pozyskiwania danych, utrzymania w aktualności, udostępniania informacji i administrowania oraz standardu i formatu danych,

3. przygotowanie wniosków finansowych pokrycia kosztów realizacji projektu z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej,

4. przygotowanie i ogłoszenie przetargu publicznego na opracowanie bazy danych i utworzenie infrastruktury teleinformatycznej Polskiego Systemu Katastralnego.

● CEL GŁÓWNY – 3

Opracowanie koncepcji i wdrożenie zintegrowanego Krajowego Systemu Informacji Przestrzennej obejmującego modele systemów dla województwa, powiatu i gminy, skorelowanie ich z działaniami e-government. Cele operacyjne:

1. zainicjowanie powołania komisji międzyresortowej ds. koordynacji i współpracy organów naczelnych i centralnych państwa w zakresie integracji przestrzennych publicznych baz danych,

2. inwentaryzacja rodzaju przestrzennych baz danych prowadzonych przez organy naczelne, centralne i podległe im jednostki organizacyjne oraz organy samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne,

3. zaprojektowanie modelu Krajowego Systemu Informacji Przestrzennej, określenie zakresu informacyjnego, zasad jego prowadzenia i pozyskiwania danych, utrzymania w aktualności, udostępniania informacji i administrowania oraz standardu i formatu danych, skorelowanie tych działań z wdrożeniem przez organy administracji publicznej projektów e-government (elektronicznego obiegu i archiwizacji dokumentów, podpisu elektronicznego i poczty elektronicznej), przekazanie opracowanego modelu do akceptacji przez Radę Ministrów,

4. analiza projektów:

a) wielofunkcyjnego systemu precyzyjnego pozycjonowania satelitarnego ASG/EUPOS,

b) GEOPORTAL.GOV.PL,

c) PHARE 2003,

d) Integrującej Platformy Elektronicznej

oraz prognoza skutków ich realizacji i dostosowania do tworzonej infrastruktury geoinformacyjnej w Polsce,

5. organizacja zespołu do wywoływania synergii (łączenia pomysłów i wiedzy) z potencjalnymi partnerami w zakresie poprawy jakości świadczenia publicznych usług geoinformacyjnych w geodezji i kartografii.

● CEL GŁÓWNY – 4

Określenie założeń zmian legislacyjnych i przygotowanie projektu ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, dokonanie analizy skutków społecznych i finansowych jej wdrożenia. Cele operacyjne:

1. opracowanie założeń zmian legislacyjnych ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* oraz ich uzgodnienie z ministrem transportu i budownictwa [obecnie ministrem budownictwa – red.], obejmujących w szczególności:

a) państwowy system odniesień przestrzennych,

b) analizę zmian zakresu kompetencji służby geodezyjnej i kartograficznej,

c) propozycję korekty modelu funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej,

d) krajową infrastrukturę informacji przestrzennej,

e) model organizacji systemu katastralnego,

f) obowiązek integracji baz danych obiektów mapy katastralnej, mapy zasadniczej, topograficznej bazy danych oraz bazy danych ogólnogeograficznych,

g) zasady tworzenia i udostępniania zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

h) zasady prowadzenia geodezyjnych prac urządzeniowo-rolnych,

i) warunki wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii.

2. opracowanie projektu ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*,

3. przeprowadzenie uzgodnień środowiskowych i międzyresortowych zmian *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*,

4. analiza standardów technicznych dotyczących geodezji, kartografii oraz

krajowego systemu informacji o terenie, weryfikacja ich treści, dostosowanie do norm ISO, dyrektywy Unii Europejskiej INSPIRE i światowych formatów baz danych (XML, GML itp.),

5. przedłożenie projektu ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* do akceptacji Radzie Ministrów w celu wszczęcia procesu legislacyjnego.

● CEL GŁÓWNY – 5

Określenie i wdrożenie zasad współpracy ze środowiskiem naukowym, przedsiębiorcami geodezyjnymi, Zarządem Geografii Wojskowej Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Cele operacyjne:

1. powołanie przy Głównym Geodecie Kraju organów opiniodawczych i doradczych:

a) Państwowej Geodezyjnej i Kartograficznej Rady Naukowej,

b) Konwentu Geodetów i Kartografów,

c) Komisji Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej,

d) Zespołu ds. Modernizacji i Standaryzacji w Geodezji i Kartografii,

e) Zespołu do Tworzenia Map dla Osób Niewidomych i Słabowidzących,

2. powołanie Forum Przedsiębiorców w Geodezji i Kartografii,

3. wymiana doświadczeń z Zarządem Geografii Wojskowej Ministerstwa Obrony Narodowej i realizacja wspólnych programów w tworzeniu krajowej infrastruktury geoinformacyjnej,

4. realizacja wspólnych projektów z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie identyfikacji upraw rolnych i rozwoju Polskiego Systemu Katastralnego.

● CEL GŁÓWNY – 6

Współpraca międzynarodowa w zakresie tworzenia europejskiej infrastruktury geoinformacyjnej. Cele operacyjne:

1. współdziałanie z Komisją Europejską w utworzeniu infrastruktury informacji przestrzennej w Europie (INSPIRE),

2. zainicjowanie opracowania i współdziałanie w przygotowaniu katalogu Europejskiej Bazy Danych,

3. włączenie się do wspólnej polityki europejskiej w zakresie wykonywania i wykorzystywania zdjęć satelitarnych i lotniczych,

4. współdziałanie w realizacji europejskich projektów nawigacyjnych,

5. włączenie się do pracy przedstawicielstw międzynarodowych na rzecz geodezji i kartografii.

● CEL GŁÓWNY – 7

Inicjacja szkolenia ustawicznego oraz promocja produktów geodezyjnych i kartograficznych. Cele operacyjne:

1. opracowanie katalogu stanowisk pracy oraz określenia dla nich minimum programowego znajomości zagadnień merytorycznych,

2. opracowanie programów szkoleń dla środowiska geodezyjno-kartograficznego, zawierających między innymi tworzenie scenariuszy przestrzennych monitorowania strategii rozwoju kraju, powiatów i gmin oraz skutków alokacji funduszy strukturalnych,

3. opracowanie poradników zawodowych,

4. zainicjowanie opracowania kodeksu etyki geodetów i kartografów,

5. prowadzenie serwisu informacyjnego promującego produkty geodezyjne i kartograficzne,

6. przedkładanie corocznych raportów Radzie Ministrów o zmianach i tendencjach w użytkowaniu oraz strukturze własności gruntów i budynków w Polsce.

● ANALIZA KRYTYCZNA OBOWIĄZUJĄCEGO PRAWA W ZAKRESIE GEODEZJI I KARTOGRAFII

Ustawa z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* jest aktem właściwym dla okresu jej wydania. Kolejność rozdziałów w ustawie wskazuje na model państwa administracyjnego z wyraźnym akcentem na podział kompetencji między organy administracji publicznej. Niewątpliwie wadą ustawy jest to, że zanim określono zagadnienia objęte przedmiotem regulacji prawnej, w drugim jej rozdziale ustalono strukturę i podział zadań między służbę geodezyjną i kartograficzną, a dopiero w kolejnych rozdziałach zdefiniowano zagadnienia merytoryczne stanowiące jej przedmiot. Problem ten stał się podstawą niepowodzenia ostatniego procesu legislacyjnego przygotowanego przez Głównego Geodetę Kraju. Zanim bowiem dyskusja nad nowelizacją *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* objęła sprawy merytoryczne, była zdominowana problematyką struktury i organizacji służby geodezyjnej i kartograficznej oraz zakresu jej kompetencji.

Jeżeli ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne* ma być aktem określającym prawo w tej dziedzinie, to powinna obejmować wszystkie podstawowe zagadnienia, które są przedmiotem dziedziny i są rozproszone w innych ustawach, np. w ustawie z 26 marca 1982 r. *o scalaniu i wymianie gruntów* czy zagadnienia „podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości" w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* lub w ustawie *o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*, która definiuje podstawowe obiekty Topograficznej Bazy Danych tworzonej przez służbę geodezyjną i kartograficzną.

Ustawa o aktualnym brzmieniu w sposób niedostateczny uwzględnia integrację Rzeczypospolitej Polskiej z europejskim i światowym systemem odniesień przestrzennych. W sposób powierzchowny reguluje zagadnienia systemu informacji o nieruchomościach, nie uwzględniając cech europejskich współczesnych systemów katastralnych i ich wspólnych trendów rozwoju. Akcesja Polski do Unii Europejskiej, globalizacja gospodarki określają rolę i miejsce Polski w tworzeniu i podziale dóbr na świecie.

Strategia rozwoju kraju, województw, powiatów i gmin będzie możliwa po wyposażeniu tych jednostek w odpowiedni zasób informacji przestrzennej. Bez znajomości potencjału środowiska naturalnego, zjawisk demograficznych, infrastruktury społecznej i gospodarczej czy skutków alokacji funduszy strukturalnych niemożliwe jest racjonalne kształtowanie kierunków rozwoju naszego kraju. Ten rodzaj informacji prezentowany na fundamencie podstaw georeferencyjnych w powiązaniu z elektroniczną administracją publiczną powinien stanowić podstawę Krajowego Systemu Informacji Przestrzennej. We współczesnym *Prawie geodezyjnym i kartograficznym* nie uwzględniono problematyki tworzenia społeczeństwa informacyjnego ani istniejących i powstających aktów prawa wspólnotowego dotyczących infrastruktury informacji przestrzennej.

Ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne* w żadnym stopniu nie odnosi się do problemów budownictwa inżynieryjnego, w szczególności obserwacji bezpieczeństwa konstrukcji, odkształceń i przemieszczeń. Zupełnie pominięto problematykę praw autorskich i ewentualnych zasad kompensacji przyjmowania materiałów do zasobu geodezyjnego

i kartograficznego czy do systemu informacji przestrzennej.

Poza niedoskonałościami „zewnętrznymi", *Prawo geodezyjne i kartograficzne* zawiera wiele niespójności i sprzeczności wewnętrznych. Do podstawowych z nich należą:

1. niekompletny katalog spraw objętych przedmiotem regulacji ustawy,

2. brak wielu współczesnych definicji w „słowniku ustawy,"

3. niespójność zakresu regulacji ustawy i zadań służby geodezyjnej i kartograficznej,

4. niejasny podział zadań i kompetencji między wojewodę i marszałka województwa, sprzeczny z koncepcją urzędu wojewody jako reprezentanta rządu w terenie, który powinien być organem nadzoru i kontroli, oraz samorządu jako gospodarza,

5. brak w ustawie wyraźnego zdefiniowania organizacyjnego inspekcji geodezyjnej i kartograficznej,

6. kolizyjny podział kompetencji między głównym geodetą kraju a marszałkiem województwa w zakresie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,

7. zagmatwany sposób udzielania zezwoleń na rozpowszechnianie, rozprowadzanie oraz reprodukowanie map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny,

8. nieokreślone od 17 lat zasady prowadzenia klasyfikacji gruntów,

9. sprzeczne z ustawą o informatyzacji zasady dostępu do bazy danych ewidencji gruntów i budynków,

10. brak określenia czynności geodezyjnych i kartograficznych dotyczących zakresów uprawnień zawodowych,

11. brak określenia zasad prowadzenia rejestru osób posiadających uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii,

12. pilna konieczność nowelizacji aktów wykonawczych, a w szczególności:

a) w sprawie standardów technicznych dotyczących geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie,

b) w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielania informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego,

c) w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

KRZYSZTOF MĄCZEWSKI

TEST „12" DLA EGiB

Główny Urząd Geodezji i Kartografii wprowadził procedury testowe dla oceny funkcjonowania systemów informatycznych służących do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków. W pierwszej fazie producenci nadsyłali do GUGiK wyniki testów wykonanych przez siebie (tabela poniżej). W kolejnej, we wrześniu, testy przeprowadzone zostaną przez Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Przy ocenie oprogramowania pod uwagę brane są kryteria: ●merytoryczne (zgodność z przepisami), ●informatyczne (poziom zastosowanych technik i technologii informatycznych), ●wdrożeniowe (wyniki dotychczasowych wdrożeń), ●ekonomiczne i handlowe (relacje kosztu oprogramowania do możliwości, gwarancja rozwoju systemu), wynikające z rozporządzenia ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz z Instrukcji Technicznej G-5 – ewidencja gruntów i budynków (wytyczne techniczne). Oprogramowanie musi przejść 78 testów, może uzyskać maksymalnie 100 pkt, w tym 71 za zgodność z przepisami, a 29 za spełnienie kryteriów: użytkowych (14), informatycznych (11) – wdrożeniowych (2), ekonomicznych (2). Po zakończeniu testów GUGiK planuje wskazać najlepsze rozwiązania (3-4) i zakupić pewną liczbę licencji w celu przekazania oprogramowania do tych starostw, gdzie jest konieczna jego wymiana.

JP

Firma	Nazwa oprogramowania	Data testu	Liczba pkt (maks. 100)
KPG, Kraków	EWID 2000	03.02.2006	100,00
SYSTHERM INFO, Poznań	GEO-INFO V, w. 5.3.0.0	19.10.2005	100,00
NEOKART GIS, Warszawa	WEGA 2001 SDE	06.06.2006	100,00
Intergraph Polska, Warszawa	Kataster Online	15.12.2005	99,61
COMPASS, Kraków	VEGA	kwiecień 2006	99,15
Hanslik Laboratorium Oprogramowania, Katowice	KATASTER WZ	12.12.2005	98,80
GEOBID, Katowice	STRATEG 2.0	06.06.2006	98,75
OPEGIEKA, Elbląg	SYNERGIA	bd.	98,72
GeoTechnologies, Wrocław	OSKAR, w. 3.1.18	lato 2006	98,14
Geo-System, Warszawa/ BOGART, Wrocław	GEO-MAP, w. 8.70/ EGB2000/ISEG2000, w. 4.30	bd.	95,60
PGK Vertical, Żory	dgDIALOG-EGB2000	lato 2006	93,80
Fin Skog Geomatics, Gdańsk	FSEGiB, w. 3.61	14.12.2005	92,73

ŹRÓDŁO: GUGiK

PIERWSZE PŁATNOŚCI ZA SCALENIA GRUNTÓW

Pierwsza zrealizowana płatność na kwotę ponad 200 tys. zł to najnowsza zmiana w dotychczasowym bilansie stanu zaawansowania prac obejmujących działanie 2.2 „Scalanie gruntów" w ramach realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006". Od 8 sierpnia łącznie złożono 46 wniosków na kwotę blisko 178 mln zł (ponaddwukrotnie przekracza ona przyznany limit środków) i 28 wniosków o płatność na kwotę ponad 4,5 mln zł (stanowi to wciąż zaledwie 5,39% wykorzystania limitu). Informacje te opublikowało właśnie MRiRW w „SPOtkaniach tygodniowych" nr 33/2006 (54) z 17 sierpnia. Wciąż możliwe jest składanie wniosków w ramach tego działania (terminy naboru ustalane są przez samorządy województw). Przypomnijmy, że pierwszym etapem pozyskiwania środków na dofinansowanie projektów scaleniowych jest „złożenie wniosku". Następnie wniosek przechodzi weryfikację i jeśli ten etap zakończy się pozytywnie, podpisywana jest umowa. Realizację płatności bezpośrednio poprzedza „złożenie wniosku o płatność".

AW