

wszystko się zamknęło na 3. To pewnie literatura dla przyszłych pokoleń historyków, żeby wiedzieli, jak barwne było życie geodety.

Z tym wszystkim idziemy do kolejki. Potem dostajemy co nieco nadwężone plansze i nakładki, na których rysujemy nowy dom, a czasami tylko przyłącze. Potem jeszcze kontrola, przyjęcie operatu do zasobu, wykonanie odbitek. Potem znów najważniejsze: STEMPLE PROSTOKĄTNE, KLAUZULOWE, PERSONALNE i FIRMOWE. Dla kilkumetrowego przyłącza procedura ta może trwać i miesiąc. Dla tak skomplikowanej operacji, jak podział działki, standardowy czas wszystkich operacji to 6 miesięcy. Po zatwierdzeniu operatu służba pracownice rozkłada zawartość operatów do teczek i skoroszytów. 99,999% tych papierów nikt nigdy potem nie ogląda, ale mają być pieczołowicie przechowywane do końca świata. Nad sensem i kosztami tego wszystkiego żaden urzędnik się nie zastanawia.

Twierzę, że problem z ośrodkami dokumentacji nie leży w tym, czy da się je jakoś ulepszyć. Sama ich idea się zdezaktualizowała. One nie mają żadnej racji bytu i dlatego trzeba je zlikwidować.

Pomysłów na kataster, rejestr geodezyjny czy ewidencję gruntów nie będę rozwijał, bo ostrość widzenia zaburzyło mi seminarium w Sejmie, a właściwie dyskusje kuluarowe. Siedziałem akurat w towarzystwie bardzo miłych geodetów powiatowych z południa Polski. Wszyscy zgodnie twierdzili, że ewidencja gruntów jest „be”, natomiast kataster austriacki oraz pruski „to jest to”. Robią coś w tej ewidencji, ale tak naprawdę o granicach i własności przesądzają zapisy katastralne austriackie i pruskie. I dlatego w kącie za szafą mają wszystko w dawnym katastrze na bieżąco.

Jako człowiek z Warszawy, czyli z Kongresówki, nie znam się na tych katastrach, ale skoro są takie dobre, to może zamiast filozofować i informatyzować tę nieszczęsną ewidencję zaadaptujmy któryś z tamtych XIX-wiecznych pomysłów. Geodeci powiatowi – przynajmniej południowi – będą zachwyceni. Technologia sprawdzona. Trzeba tylko wybrać między Franzem Josefem a Bismarckiem.

Wszystko to byłoby nawet śmieszne, gdyby nie było prawdziwe. Wciąż trzymamy kierunek na wiek XIX, a świat jest w XXI.

MAREK ZIEMAK

NIE CZAS NA BUBEL

Artykuł powstał na podstawie referatu przygotowanego na marcową konferencję „Rola geodezji i kartografii jako służby informacyjnej współczesnego państwa”. Jego autor Wojciech Matela jest nie tylko prezesem Geodezyjnej Izby Gospodarczej, ale także jedynym przedstawicielem wykonawstwa geodezyjnego w zespole powołanym do analizy prawa związanego z geoinformacją.

WOJCIECH MATELA

Cele geodezji i kartografii jako dziedziny administracji publicznej zostały określone w dekreście Prezydium Krajowej Rady Narodowej z 1945 r. *o utworzeniu Głównego Urzędu Pomiarów Kraju przy Prezydium Rady Ministrów*. Obejmowały one „sporządzenie i stałe aktualizowanie jednolitej mapy gospodarczej państwa”, która miała być podstawą do planowania gospodarczego i administracyjnego, prowadzenia ksiąg hipotecznych i katastru gruntowego oraz opracowywania map dla celów specjalnych. W dekreście Rady Państwa z 1952 r. *o państwowej służbie geodezyjnej i kartograficznej* uszczegółowiono te regulacje, wyznaczając zadania dla Centralnego Urzędu Geodezji i Kartografii (obecnie GUGiK) oraz ministra gospodarki komunalnej. W większości zadania te pozostały aktualne do dzisiaj (kolejny dekret z roku 1956 niewiele w tym zakresie zmienił).

Dekret z 1952 roku znosił większość przepisów przedwojennych, w tym ustawę *o mierniczych przysięgłych*, determinując warunki pracy geodetów i kartografów na kolejnych 37 lat. Dopiero w maju 1989 r. została bowiem przyjęta, jako jedna z ostatnich w PRL, ustawa *Prawo geodezyjne i kartograficzne (Pgik)*. Biorąc pod uwagę, iż podstawy tego prawa i zapisy w nim sformułowane powstawały dużo wcześniej, przyjmując należy, że *Pgik* ma już ponad 20 lat. Powstało więc w zupełnie innej sytuacji politycznej, w innym systemie administracyjnym i gospodarczym, o ówczes-

nych rozwiązaniach technologicznych nie wspominając.

Nowelizowane wprawdzie kilka razy z powodu zmian innych ustaw, nigdy nie doczekało się gruntownej przebudowy, mimo wyraźnych sygnałów środowiska geodezyjnego o konieczności jego unowocześnienia. Najważniejsza i najbardziej obszerna nowelizacja *Pgik* z roku 1998, związana z reformą administracji publicznej, dostosowała struktury organizacyjne służby geodezyjnej i kartograficznej oraz jej zadania na poszczególnych poziomach do funkcjonowania w państwie posiadającym samorząd terytorialny, nie zmieniła jednak merytorycznych aspektów działania branży. Jak to wówczas władza geodezyjna tłumaczyła, był to wynik kompromisu pomiędzy tym, czego oczekiwało środowisko geodezyjne, a tym, co było możliwe do wprowadzenia. A może po prostu zabrakło determinacji i politycznego przebiccia, a głos środowiska geodezyjnego rozproszony i podzielony nie był dość mocny? Potwierdzeniem tej drugiej tezy mogą być dwie kolejne nieudane próby nowelizacji z 1999 i 2005 roku. Niewątpliwie wpływ na ten bezwład miały również liczne reorganizacje „na górze”: w ostatnich 10 latach Główny Urząd Geodezji i Kartografii umiejscowiony był w 6 ministerstwach i aż 7 podsekretarzy stanu sprawowało nadzór nad 5 głównymi geodetami kraju.

Dzisiaj, po osiemnastu latach transformacji ustrojowej, zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym wiele się w kraju zmieniło. W zasadzie niezmienione pozostały natomiast przepisy prawa geodezyjnego.



Dość nowatorskie jak na lata 80., obecnie, w dobie społeczeństwa informacyjnego, stanowią swoisty skansen rozwiązań techniczno-organizacyjnych. Prześtażale, nieprzystosowane do dzisiejszych realiów, często niespójne prawo obciąża społeczeństwo dodatkowymi kosztami w imię wzbogacania i utrzymywania w aktualności coraz większej ilości informacji gromadzonej w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym (pzgik).

Niedopracowane przepisy umożliwiają dowolność ich interpretacji przez administrację geodezyjną, która zawsze będzie to robić na swoją korzyść. To właśnie ona ustala i arbitralnie decyduje, jakie dane, w jakiej formie i o jakiej treści mogą trafić do klienta, czyli użytkownika tej informacji, bez względu na to, czy spełnia to jego oczekiwania. Wykonawcom prac geodezyjnych często narzuca się wysokość tzw. opłat (jeszcze jeden podatek) za czynności ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (ODGiK), a także różne bezsensowne wymagania, posilkując się lokalnym prawem, ustalonym przez urzędników według własnego uznania. Geodezyjna Izba Gospodarcza dysponuje aż nadto licznymi dowodami uzasadniającymi tak ostre sformułowania, o czym wielokrotnie informowaliśmy zarówno GUGiK, jak i wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Trzeba sobie zdać sprawę z tego, że bez wprowadzenia głębokich zmian ustrojowych w dziedzinie geodezji, bez określenia i wytyczenia nowych zadań odpowiadających potrzebom społeczeństwa

informacyjnego XXI wieku nie da się opracować nowoczesnych założeń do ustawy lub kilku ustaw obejmujących zagadnienia całej dziedziny geodezji i – co najważniejsze – pozostających w zgodności z innymi regulacjami prawnymi, również tymi, które wynikają z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Bez wątpienia jednym z takich przepisów jest ustawa z 17 lutego 2005 roku *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*. W projekcie rozporządzenia do niej w sprawie *Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010*, w załączniku nr 4 „Określenie zadań publicznych, które będą realizowane z wykorzystaniem drogi elektronicznej” w pkt 10 wymieniony jest dostęp do danych przestrzennych dla obszaru całego kraju, obejmujący usługi:

- dostępu do cyfrowych map i danych przestrzennych,
- wyszukiwania informacji przestrzennej,
- przyjmowania zamówień, udostępniania i zakupu danych przestrzennych z pzgik,
- lokalizowania zdarzeń, obiektów i zjawisk w czasie i przestrzeni z wykorzystaniem map i danych przestrzennych.

Termin uruchomienia powyższych usług określono na koniec 2008 roku. Pomijając już względy techniczne i stopień informatyzacji zasobu geodezyjnego, trzeba mieć świadomość, że **zamierzenie to jest niemożliwe do zrealizowania** bez usunięcia istniejących obecnie barier formalnych i biurokratycznych wynikających z obowiązującego prawa geodezyjnego (ograniczenia powszechności i dostępności tych informacji oraz wysokość opłat za udostępnianie informacji z pzgik).

Przy tworzeniu nowego prawa należy pamiętać przede wszystkim o jego zgodności z Konstytucją RP. Dotychczasowa ustawa *Pgik* narusza bowiem kilka artykułów ustawy zasadniczej, m.in.: art. 20 – „podstawą ustroju gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej”, art. 30 ust 2 zabraniający dyskryminacji w życiu gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny oraz art. 46 w związku z art. 64, które zostają naruszone poprzez zapisy art. 10 i 12 *Pgik* zobowiązujące wykonawców prac geodezyjnych i zdjęć lotniczych do przekazania do zasobu wytworu własnej pracy bez jakiegokolwiek wynagrodzenia, o prawach

majątkowych nie wspominając (więcej: Stefan Balcer, *GEODETA* 7/2006).

Przystąpienie do opracowania projektu nowego prawa geodezyjnego musi zostać poprzedzone określeniem podstawowych założeń funkcjonowania geodezji, katastru i przede wszystkim geoinformacji jako dziedziny geodezji w nowoczesnym państwie. Tezy do nowych założeń można by sformułować następująco:

- Dziedzina geodezji powinna służyć społeczeństwu i gospodarce poprzez sprawne dostarczenie aktualnych i dokładnych informacji dostosowanych do zgłaszanych przez użytkowników zmieniających się potrzeb. Informacje powinny być dostarczane po możliwie niskich kosztach za pośrednictwem optymalnych struktur organizacyjnych i prostych procedur.

- Dziedzina geodezji powinna odpowiadać za kataster nieruchomości i układ odniesień przestrzennych, a obligatoryjnie rejestrować wiele innych danych i informacji, za prowadzenie których i ich wiarygodność odpowiadają inni. Odpowiedzialność państwa oznacza bowiem obowiązek ich finansowania, utrzymywania i gwarantowania wysokiej jakości oraz powszechnego dostępu do danych/informacji.

- Dziedzina geodezji powinna zapewniać dwa główne wzajemnie uzupełniające się obszary informacyjne:

- informacje niezbędne dla sprawnego działania systemu poświadczania praw własności operujące na możliwie najdokładniejszych danych o gruntach i ich zagospodarowaniu,

- informacje o terenie opisujące wszelkie cechy naturalne i antropogeniczne ziemi gromadzone dla potrzeb zarządzania, planowania, inwestycji, bieżących decyzji, opisujące przestrzeń geograficzną z dokładnością i w sposób najlepiej odpowiadający potrzebom użytkownika.

Do zrealizowania powyższych założeń nieodzowne jest wprowadzenie do nowego prawa geodezyjnego zapisów powodujących:

- Zwiększenie efektywności zarządzania informacjami, w tym uproszczenie procedur związanych z ich wykorzystywaniem. Procedury gromadzenia lub rejestracji, aktualizacji, przetwarzania oraz udostępniania informacji powinny być możliwe nieskomplikowane i tanie.

- Zoptymalizowanie struktur organizacyjnych administracji (służby) geodezyjnej dostosowanych do nowych zadań,

wynikających z określonej na nowo misji geodezji, tak aby stanowiły sprawne narzędzie wykonawcze w ich realizacji.

- **Zapewnienie właściwego finansowania**, odpowiedniego do zadań wynikających z odpowiedzialności państwa za prowadzenie rejestrów publicznych i referencyjnych baz danych.

W wyniku dyskusji nad konstrukcją i zawartością nowego prawa geodezyjnego w **przepisach ogólnych** powinny zostać wprowadzone nowe definicje wraz ze słownikiem pojęć, wypływające wprost z wizji i misji geodezji, jaką ma ona do spełnienia w zakresie funkcjonowania administracji publicznej, gospodarki narodowej i zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji. Z kolei **przepisy szczegółowe** powinny zostać ograniczone do podstawowych zapisów, które obejmowałyby:

- **Kataster nieruchomości** – zapewniając procesy poświadczania praw własności, które są jedną z najważniejszych funkcji geodezji z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju, bezpieczeństwa inwestowania i uruchamiania kapitałów zamrożonych w nieruchomościach.

- **Państwowy system odniesień przestrzennych, osnowy geodezyjne** i dziedziny pokrewne geodezji opisujące kształt, wymiary i dynamikę Ziemi.

- **Informację o terenie (geoinformację)** – uwzględniając wszystkie regulacje odnoszące się do tworzenia i utrzymania systemów informacji przestrzennej wspierających zarządzanie krajem, regionem, powiatem i gminą. Podstawowym wymogiem w zakresie tworzenia zbiorów informacji fakultatywnych powinno być ich oparcie na danych referencyjnych w celu utrzymania spójności i interoperacyjności systemów.

- **Prace geodezyjne i kartograficzne** – uwzględniając zarówno prace mające na celu utrzymanie zbiorów danych referencyjnych (kataster – rozgraniczenia i podziały nieruchomości, prace scaleniowo-wymienne), jak i takie, w wyniku których powstają fakultatywne zbiory danych zapewniających poprawność procesów inwestycyjnych i bezpieczeństwo obiektów budowlanych.

- **Samorząd zawodowy oraz uprawnień** do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji ze szczególnym uwzględnieniem instytucji mierniczego przysięgłego.

- **Model funkcjonowania służby geodezyjnej i kartograficznej** z czytelnym

podziałem zadań i kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji publicznej, z zachowaniem konstytucyjnej zasady pomocniczości państwa, która mówi, że organy władzy państwowej tworzą warunki dla aktywności innych, a nie przejmują ich ról i zadań.

Tworząc nowe prawo, należałoby sięgnąć nie tylko do obowiązujących aktów prawnych, ale również do prawodawstwa II Rzeczypospolitej, do źródeł tworzenia przepisów związanych z funkcjonowaniem geodezji w zakresie jej praktycznego zastosowania, nazywanego wtedy miernictwem. Mam tu na myśli ustawy z 28 stycznia 1932 r. w sprawie pomiarów państwa, z 9 marca 1934 r. o ustalaniu granic nieruchomości ziemskich przy przebudowie ustroju rolnego, z 31 lipca 1923 r. o scalaniu gruntów, z 26 marca 1935 roku o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego czy też z 15 lipca 1925 roku o mierniczych przysięgłych. Akty te napisane były w sposób prosty, bez niedomówień i możliwości różnorodnej interpretacji zapisów, a przede wszystkim były krótkie (liczyły od kilku do kilkunastu artykułów).

W ostatnich latach zmieniły się formuły działania, struktury organizacyjne, technika pomiarów i opracowań kartograficznych, technologie obliczeniowe i metody pozyskiwania danych. Nie zmieniły się wszakże główne cele i zadania geodezji oraz, niestety, mentalność geodetów, których nawyki kształtowały się w okresie PRL-u. Przyzwyczajeni do utartych schematów nie potrafimy, a czasem nie chcemy, zadać sobie trudu, by oderwać się od rutyny i zmienić sposób myślenia.

Przykładem dowodzącym prawdziwości powyższej tezy może być zgłaszanie przez wykonawców w ODGiK-ach prac geodezyjnych i potwierdzanie ich przez administrację geodezyjną. Komu i do czego w gospodarce wolnorynkowej potrzebne są informacje: kto (imiennie geodeta), dla kogo (nazwa inwestora), kiedy (termin rozpoczęcia i zakończenia prac), w jakim zakresie (obszar pomiarów), a także jakiego rodzaju i w jakim celu (a do niedawna nawet za ile) wykonuje prace geodezyjne? Zbieranie i przetwarzanie tych informacji generuje nie tak znowu małe koszty zarówno po stronie administracji, jak i po stronie wykonawstwa geodezyjnego. Większość z nas jest jednak przeświadczona, że tak było „od zawsze”, i nie wyobraża sobie, że może być inaczej. A przecież

może. Otóż, historycznie rzecz ujmując, zgłaszanie prac geodezyjnych wprowadził dekret prezydenta Rzeczypospolitej z 8 sierpnia 1939 roku o wykonywaniu pomiarów na niektórych obszarach Państwa (DzU RP nr 72 z 11 sierpnia 1939 r., poz. 484), a więc tuż przed wybuchem II wojny światowej, kiedy dla celów obronności państwa konieczne było zidentyfikowanie i zlokalizowanie wszystkich pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych wykonywanych przez niepaństwowe jednostki. W 1945 roku władza ludowa, która musiała wiedzieć wszystko o wszystkich, przepis ten, jako jeden z nielicznych, utrzymała, wprowadzając dodatkowo na mocy rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 5 czerwca 1946 roku uwierzytelnianie planów i dokumentów mierniczych (DzU nr 26 z 18 czerwca 1946 r., poz. 167). I tak jest do dzisiaj, w dobie pomiarów i zobrazowań satelitarnych. Oba przepisy nadal obowiązują, a co gorsza w wielu ODGiK-ach znajdują zagorzałych zwolenników.

W 1997 roku w referacie wprowadzającym do konferencji „Geodezja i kartografia u progu XXI wieku” prof. Bogdan Ney pisał: „Pomimo głoszenia (głównie w toku nauczania) zasady »od ogółu do szczegółu« nazbyt często uwagę główną skupiamy na szczegółach, kosztem generalniejszych cech (atrybutów) obiektów będących przedmiotem naszych pomiarów i innych prac. Utrudnia to nam dobre zrozumienie z naszymi partnerami”. Jeżeli zatem przedmiotem naszej dyskusji i pracy ma być nowy projekt ustawy lub pakietu ustaw dotyczących dziedziny geodezji, to należy w pierwszej kolejności ogólne i strategiczne zapisy przedyskutować z naszymi partnerami: prawnikami, urbanistami, branżą budowlaną, instytucjami odpowiedzialnymi za techniczne uzbrojenie terenu itd. Dotyczy to zarówno przedstawicieli świata polityki, administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych. W pierwszym rządzie należy więc uzyskać polityczną i społeczną akceptację do opracowywanych założeń, aby następnie przejść do zapisów szczegółowych regulujących poszczególne zagadnienia dziedziny geodezji.

Rozpoczynając więc prace nad nowymi regulacjami prawnymi w zakresie geodezji, należy zdać sobie sprawę z faktu, że choć nie mamy za wiele czasu, to tym razem nie możemy sobie pozwolić na stworzenie bąbla.

WOJCIECH MATELA