



## Analiza jakości w geodezji i

# Diagnoza

MICHAŁ

Jakość wyrobów związana jest ze środowiskiem wytwórczym, w którym działają wykonawcy. Model Systemu Zarządzania Jakością stanowiący podstawę normy ISO 9001:2000 zakłada, że środowisko to jest „demokratyczne”, o czym – niestety – w naszej branży można dzisiaj tylko pomarzyć. Dążeniu do zgodności z normą winno służyć urynkowienie zasobu geodezyjnego i kartograficznego będącego centralnym elementem środowiska a wytwórczego. Warto również podjąć próbę innego niż dotychczas podziału prac geodezyjnych i kartograficznych na należące do administracji i wykonawstwa.

**N**orma ISO 9001:2000 „Systemy zarządzania jakością – Wymagania” [1], zwana dalej normą, ukierunkowana jest na dostosowanie wyrobu do oczekiwań klienta. Odnosi się ona do organizacji zajmującej się wytwarzaniem, ale przez podkreślenie roli procesów w systemach zarządzania jakością (SZJ) ma ścisły związek z jakością wyrobu wytwarzanego indywidualnie przez osobę (wykonawcę) oraz z jakością systemu tworzącego środowisko, w którym działają wytwórcy.

Jakość odnosi się do wyrobu (w przypadku geodezji i kartografii: pracy geodezyjnej i kartograficznej, a w przyszłości – także pracy taksacyjnej). Natomiast SZJ odnosi się do:

- wykonawcy (osoby zajmującej się wytwarzaniem),
- organizacji (firmy zajmującej się wytwarzaniem),

■ systemu (środowiska, w którym działają wytwórcy).

Rola otoczenia (organizacyjnego, prawnego, gospodarczego, finansowego), w którym funkcjonuje geodezja i kartografia, została w tym tekście właściwie pominięta, chociaż wpływ tego otoczenia jest istotny i powinien być rozpatrywany.

Geodezja i kartografia posiada dwojaki charakter: ■ jest służbą o charakterze publicznym, nastawioną na zaspokajanie potrzeb państwa w zakresie informacji przestrzennej; ■ jest wolnym zawodem zaspokajającym indywidualne potrzeby klientów (obywateli i organizacji – w tym także związane z wymaganiami, jakie stawia państwo).

Ta dwoistość ma odzwierciedlenie w podziale na: ■ administrację (służbę geodezyjną i kartograficzną), ■ wykonawstwo.

### ● Poprzez zasób państwo ingeruje w sferę rynku

Zgodnie z punktem 7.5.4 normy „organizacja powinna zapewnić ochronę własności klienta przez okres, gdy znajduje się ona pod nadzorem organizacji lub jest przez nią używana”.

Istotą systemu obowiązującego w geodezji i kartografii jest istnienie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, który „służy gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze i potrzebom obywateli” (art. 40 ust. 1 *Prawa geodezyjnego i kartograficznego* – [2]), będącego zbiorem dokumentacji, powstałej w wyniku wykonanych w przeszłości i wykonywanych aktualnie prac geodezyjnych i kartograficznych. Obowiązkiem wykonawcy tych prac jest wykorzystanie dokumentacji zasobu oraz przekazanie swojego wyrobu nie tylko klientowi bezpośrednio zamawiającemu ten wyrób,

lecz również państwu – dla wzbogacenia zasobu. Ustanawiając te obowiązki oraz obowiązki kontroli wyrobu i urzędowego poświadczenia jego wartości, państwo ingeruje w układ dostawca – organizacja – klient (pkt 3 normy). Ta ingerencja dotyczy nie tylko spełnienia wymogów prawnych, które są przez normę uwzględniane (np. pkt 1.1), ale wkracza w sferę ekonomiczną, przez zastosowanie cen urzędowych, zwiększając koszty realizacji wyrobu (pobieranie opłat na rzecz zasobu za obsługę wykonywanej pracy geodezyjnej i kartograficznej – zgodnie z rozporządzeniem [3]).

Państwo ustanawia się więc z jednej strony dostawcą, a z drugiej – klientem (otrzymującym wyrób – precyzyjnie: część wyrobu – za który zapłatę wnosi klient bezpośrednio zamawiający ten wyrób). Tym samym państwo ingeruje w sferę rynku i uniemożliwia funkcjonowanie relacji najprostszej: organizacja – klient. O zasadności takiej ingerencji przesądza obecnie ustawa, ale czas weryfikuje negatywnie niektóre z założeń przyswiecejących budowie takiego systemu (np. pół wieku prób budowy aktualnej mapy

zasadniczej na podstawie danych zasobu nie dało w skali kraju pozytywnego wyniku). System ten jest pozostałością ingerencji państwa w sferę gospodarczą – zastępowania przez państwo pod-

miotów gospodarczych i indywidualnych obywateli w ich decyzjach. Według [4] jest to niezgodne z zasadami gospodarki rynkowej i konstytucją RP.

### ● Prowadzenie zasobu należy do prac wykonawczych

Występująca w normie relacja: dostawca – organizacja – klient opisuje „łańcuch dostaw” i jedynym (jak się wydaje) warunkiem, jaki

**Przez stosowane przymusy, wykraczające poza prawnie uzasadnioną standaryzację produktów, państwo uniemożliwia swobodne funkcjonowanie łańcucha dostaw, a więc mechanizmów wolnego rynku.**

# kartografii: konieczne urynkowienie i recepta



GRODZICKI

ona narzuca, jest oparcie na środowisku „demokratycznym” w gospodarce. Spełnienie tego warunku daje gospodarka wolnorynkowa, ale taka, której podporządkowane są nie tylko podmioty gospodarcze, ale także (w sensie ekonomicznym) podmioty służby publicznej.

Do państw UE, w których geodezja i kartografia jest służbą publiczną (większość geodetów zatrudnionych jest w urzędach), należą Niemcy, Holandia i Finlandia [5]. Wydaje się jednak, że istotnym elementem są w tych państwach godziwe zarobki, porównywalne z dochodami uzyskiwanymi przez pracowników sektora prywatnego. Różni się to od sytuacji w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (ODGiK) w Polsce, gdzie „nie działają takie same motywacje jak w biznesie. Pokutuje przekonanie, iż obojętnie, czy ośrodek będzie posiadał wdrożony system [zapewnienia/zarządzania jakością – przyp. autora] czy nie, to i tak będzie istniał. Stałe, niewysokie płace nie zachęcają do podejmowania trudnych zadań” [6].

W Polsce, przy obowiązującym obecnie stanie prawnym, sytuacji w geodezji i kartografii nie można uznać za demokratyczną – sprzyjającą klientowi. W systemie demokratycznym relacja: dostawca – organizacja – klient funkcjonuje w środowisku wolnorynkowym, tzn. klient ma swobodę w wyborze organizacji, a organizacja ma swobodę w wyborze dostawcy. Państwo demokratyczne, które realizuje swoje zadania w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadząc np. system katastralny, czyni to za własne pieniądze – własnymi siłami lub jako zlecienniodawca. Nie ogranicza (nie deformuje) więc ono swobody panującej na rynku usług geodezyjnych.

Takiej swobody nie ma w dziedzinie usług geodezyjnych i kartograficznych w Polsce. Przez stosowane przymusy, wykraczające poza prawnie uzasadnioną standaryzację produktów, państwo uniemożliwia swobodne funkcjonowanie łańcucha dostaw, a więc mechanizmów wolnego rynku. Dopóki nasze

państwo nie zmieni swojego podejścia, prawidłowe funkcjonowanie rynku usług geodezyjnych i kartograficznych nie będzie możliwe.

Pierwszym krokiem, jaki powinno się uczynić, jest uznanie, że prowadzenie zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do prac wykonawczych, a nie administracyjnych. Ale jest to wykonawstwo specyficzne – wyspecjalizowane w (narzuconym przez państwo) pośrednictwie w wykonywaniu usług geodezyjnych i kartograficznych przez podmioty gospodarcze odgrywające rolę dostawcy danych (a także zbierających dane od innych podmiotów zobowiązanych do przekazywania informacji, w tym właścicieli/władających nieruchomości/ami). Właściwe pełnienie tej funkcji wymaga (przynajmniej w obecnej sytuacji) wyłączenia tych usług i oddania podmiotowi gospodarczemu, który w tym czasie zrezygnuje z wykonywania innych prac geodezyjnych i kartograficznych. Konkurencja ograniczona więc zostanie do tych podmiotów, które przyjmą ten warunek (obowiązujący również zatrudnianych przez nie pracowników). Wybór podmiotów oparty byłby na przepisach ustawy o zamówieniach publicznych [7]. Państwo zatrzymałoby swoje uprawnienia właścicielskie zasobu (oddany byłby jedynie do prowadzenia) oraz monitorowania działalności prowadzącego (dzierżawcy), tzn. wyboru w ramach procedury przetargowej i dalszego nadzoru.

## ● Zasób tak, ale...

Można zakwestionować całą ideę tworzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Możliwe jest stworzenie skutecznego systemu zaspokajania potrzeb wszystkich klientów, w tym także państwa, w zakresie usług geodezyjnych i kartogra-

ficznych bez opierania wykonawstwa na danych zasobu. Jest wiele przykładów państw tak wypełniających swoje zadania. Można nawet zauważyć, że niewiele jest krajów, które stać na realizację idei państwowego zasobu przyjętej w Polsce. Nie odchodząc całkowicie od tej idei, zasadne wydaje się poddanie jej weryfikacji. Na przykład okre-

ślenie zapotrzebowania rynkowego na informacje poprzez handel tymi informacjami. Dotychczasowa praktyka ustalania przez urzędników „jakie potrzeby powinni mieć użytkownicy

najszerzej rozumianej informacji geodezyjnej”, co „daje w efekcie rozliczne zbiory danych – na ogół ciągle nieaktualnych i niekompletnych” [4] została by więc zweryfikowana przez zapotrzebowanie wolnego rynku. Państwo chroniłoby swoje interesy (np. poprzez prowadzenie katastru nieruchomości, katastru uzbrojenia terenu i uzgadnianie dokumentacji projektowej), wykorzystując „prawo pierwokupu opracowań geodezyjnych i zbiorów danych sporządzonych na zlecenie innych użytkowników usług geodezyjnych i kartograficznych” [4].

## ● ...na własny rachunek

Obecne wszystkie zasadnicze formy prowadzenia zasobu: w ramach urzędu czy jako gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe i jednostki budżetowe wykazują jednokową nieskuteczność. Zasób powinien być prowadzony przez podmioty posiadające osobowość prawną oraz działające na zasadach rynkowych: zainteresowane z jednej strony – osiąganiem dochodów, a z drugiej – marketingiem swoich wyrobów (usług).

W obecnej sytuacji – znacznego obciążenia budżetu sektora publicznego wieloma zadaniami – zlecenie w Polsce prowadzenia zasobu wyspecjalizowanym podmiotom sek-

tora prywatnego wydaje się najlepszym rozwiązaniem. Zasób ten, stanowiący „dorobek dziedzictwa narodowego” [8], może zostać oddany w depozyt podmiotowi krajowemu, prowadzącemu go jednoosobowo (geodeta uprawniony, w przyszłości mierniczy przysięgły) lub w formie zorganizowanej – w zależności od wielkości tego zasobu. Powrót do etatyzacji przy prowadzeniu zasobu (spotykany w krajach UE) wydaje się możliwy w następnym etapie reformy – po likwidacji obecnie występujących patologii zarówno w geodezji, jak i całej sferze funkcjonowania sektora publicznego (chodzi o konkurencyjność zarobków).

## ● Urynkowienie: korzyści i zagrożenia

Zlecenie prowadzenia zasobu wyspecjalizowanym krajowym podmiotom sektora prywatnego stanowiłoby też próbę łagodnego – bo opartego na inicjatywie oddolnej – przejścia na samodzielność finansową i wyjścia naprzeciw postulatowi likwidacji w państwie funduszy celowych (w tym Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym). Zwolniłoby to też administrację z obowiązku ustalania cen na usługi związane z prowadzeniem zasobu (tworzenie cenników, interpretacja oraz kontrola ich stosowania), gdyż ceny te byłyby dyktowane przez wolny (i lokalny) rynek zakupów i sprzedaży, oraz ograniczyłoby administrowanie zezwoleniami na udostępnianie materiałów zasobu do nadzoru nad materiałami stanowiącymi tajemnicę państwową [9]. Oczywiście sprawa poddania zasobu mechanizmom wolnego rynku jest trudna: weryfikacja zapotrzebowania na dane zasobu może wykazać dużą rozbieżność z obecnymi ustaleniami, może wystąpić znaczne zróżnicowanie lokalne i regionalne w rodzajach prowadzonych w zasobach danych stwarzające problemy dla uzyskania w skali kraju jednolitych standaryzowanych informacji, może wystąpić zjawisko braku obsady lub prostej eksploatacji zasobu bez aktualizowania danych i bez inwestowania w modernizację tego zasobu oraz wiele innych trudnych do przewidzenia zagrożeń. Jak przy innych tego typu przemianach, „pomysłowość” realizatorów przekroczy zapewne wyobraźnię inicjatorów zmian. Należy mieć nadzieję, że rzetelność i fachowość pro-

cesu legislacyjnego ustanawianych przepisów uchroni proces urynkowienia przed tymi negatywnymi zjawiskami i nie przysporzy kolejnych problemów, w tym interpretacyjnych. Wobec powyższych niebezpieczeństw urynkowienie zasobu powinno być procesem długofalowym, stymulowanym (dozowanym), wiązonym (zależnym), monitorowanym i kontrolowanym. Postulat likwidacji FGZGiK jest więc w tych warunkach postulatem docelowym.

Wśród zabezpieczeń procesu można widzieć np. oddawanie jednemu podmiotowi prowadzenia kilku „zasobów” o przewidywanej zróżnicowanej atrakcyjności czy narzucanie warunków na procentowy podział zysków pomiędzy konsumpcję a inwestycję.

Alternatywą procesu urynkowienia jest prywatyzacja zasobu, która byłaby procesem zwolnionym z ograniczeń. Zasób państwowy zostałby sprywatyzowany i nowy jego właściciel miałby prawo jego zbycia, a w przypadku utrzymywania go – konkurowałby na rynku informacyjnym z innymi podmiotami, z których każdy posiadający uprawnienia geodezyjne i kartograficzne

miałby prawo gromadzenia danych geodezyjnych i kartograficznych w regionie swojego działania. Jak już wcześniej zauważono, etatyzacja wydaje się możliwa dopiero w innej perspektywie – w innym modelu gospodarczym.

Pozostawienie zasobu

w obecnym stanie organizacyjnym to skazanie go na rolę hamulca rozwoju gospodarczego – strata spowodowana spowolnieniem działania w procesach (zwłaszcza inwestycyjnych) może w niektórych przypadkach znacznie przewyższać korzyści wynikające z budowy samego zasobu. Wydaje się, że weryfikacja tego twierdzenia jest możliwa w ramach narzędzi oferowanych przez SZJ (wymaga to jednak przeprowadzenia odpowiednich prac badawczych).

## ● Jakość systemu a jakość wyrobu

Proces reorganizacji prowadzenia zasobu powinien być monitorowany i kontrolowany przez samorządy i administrację rządową, z możliwością jego korekty. Obecny stan uznać jednak należy za zdecydowanie niewłaściwy.

Wydaje się, że prawidłowe prowadzenie zasobu możliwe jest dzisiaj lokalnie, dzięki

sprzyjającym okolicznościom, a zwłaszcza wysokim kwalifikacjom pracowników wykonujących rzetelnie swoje zadania służby publicznej. Ale nie należy bazować na takich przesłankach, które jedynie świadczą pozytywnie o ludziach. Jakość w geodezji i kartografii to budowa SZJ, który wprawdzie opiera się na ludzkiej świadomości, ale jest właśnie systemem angażującym wiele elementów strukturalnych działających na rzecz jakości wyrobu.

Budowę SZJ w geodezji i kartografii należy rozpocząć od zasobu obsługującego praktycznie całe wykonawstwo. Reorganizację prowadzenia zasobu najlepiej jest przeprowadzić, angażując podmioty spełniające wymagania normy. Jakość systemu, rozumianego jako środowisko wytwórcze, to jakość związana z wymaganiami stawianymi wykonawcom prac przez administrację geodezyjną i kartograficzną. Można powiedzieć, że wykonawstwo geodezyjne i kartograficzne jest nadzorowane nie tylko przez organizację (pkt. 7.5.1 normy), ale i przez system. Stwarza to sytuację, że wykonawca pracy geodezyjnej i kartograficznej musi zaspokoić potrzeby zarówno swojego bezpośredniego klienta, jak i systemu reprezentującego klienta pośredniego – państwo. Narzucane przez administrację geodezyjną i kartograficzną standardy mają za zadanie ochronę jakości wyrobu zgodnie z rozumieniem potrzeb właśnie państwa. W systemie biurokratycznym, z daleko posuniętą ingerencją państwa, standardy te są narzucane pozostałym klientom. Może to mieć swoje uzasadnienie, które wynika z innych ustaleń, dotyczących np. procesu inwestycyjnego. Czasami jednak są to standardy sprzeczne z wymaganiami klienta bezpośredniego – co prowadzi do jego niezadowolenia. Jakość systemu jest więc w geodezji i kartografii ściśle związana z jakością wyrobu.

## ● Kto odpowiada za jakość w geodezji

W punkcie 8.2.4 normy stwierdzono, że „organizacja powinna monitorować i mierzyć cechy wyrobu w celu weryfikowania, czy spełniane są wymagania odnoszące się do wyrobu”. A zatem odpowiedzialność za jakość wyrobu (zgodność z wymaganiami) spoczywa na organizacji. Sytuacja w geodezji i kartografii odbiega od tego modelu.

Po pierwsze, jak to stwierdzono wcześniej, wyrób zamówiony i wykonany na zlecenie klienta trafia również do zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz podlega dalszej dystrybucji. Ta dalsza dystrybucja powoduje, że tworzy się nowy układ: dostawca (wykonawca pracy geodezyjnej i karto-

graficznej) – organizacja (ODGiK prowadzący zasób) – klient (nowy zleceniodawca wyrobu ODGiK). Układ ten wymaga spełnienia warunków dotyczących m.in. zakupów, tzn. zapewnienia przez organizację (ODGiK) nadzoru nad dostawcą (wykonawcą) i nabywanym wyrobem zgodnie z punktem 7.4 normy. Usprawiedliwia tym samym wymagania ustawy [2] (art. 40 ust. 3) i rozporządzenia [10] (§ 9-12) w zakresie kontroli dokumentacji przekazywanej i przyjmowanej do zasobu. Za jakość wyrobu w geodezji i kartografii odpowiada więc nie tylko wykonawca, ale i ośrodek dokumentacji. Ten brak wyłącznej odpowiedzialności wytwórcy za swój wyrób wobec klientów jest niezgodny z normą. Nadzór ODGiK nad jakością wyrobów jest substytutem nadzoru, jaki powinien posiadać dbający o swoją profesję samorząd zawodowy. Choć nadzór ODGiK często wywiązuje się ze swojej roli z pozytywnym skutkiem, trzeba zauważyć również wady takiego rozwiązania. Przykładem mogą być tezy zawarte np. w [11] i [12] – o lokalnym zróżnicowaniu wymagań (brak standardów dotyczących wyrobów) i niekompetencji inspektorów nadzoru (brak obowiązku permanentnego dokształcania się).

Obecny układ w geodezji i kartografii posiada istotną wadę strukturalną. Jest nią brak symetrii w traktowaniu podmiotów gospodarczych: dostawcy (wykonawcy) i organizacji (ośrodka dokumentacji), którą chociażby z tytułu prowadzenia redystrybucji wyrobów należy zaliczyć do podmiotów gospodarczych. Z jednej strony wykonawca dokonuje w ośrodku rzeczywistych zakupów (art. 40 ust. 3b ustawy [2]) wyrobów tego ośrodka (materiałów wraz z ich charakterystyką techniczną – § 5.3 rozporządzenia [10]); z drugiej strony jest to „zakup” bezgotówkowy (wynikający z obowiązku przekazania materiałów powstałych w wyniku wykonania prac – art. 12 ustawy [2] – i z wymogu zaopatrzenia materiałów przeznaczonych dla zamawiającego w odpowiednie klauzule – § 10 ust. 2 rozporządzenia [10]). To, że ośrodek nie posiada istotnej dla gospodarki rynkowej cechy – swobodnego wyboru dostawców – rekompensowane jest przez możliwość administracyjnego wpływania na dostarczane wyroby (wymaganie usunięcia wad, usterek i nieprawidłowości aż po odmowę włączenia dokumentacji do zasobu – § 11.1 rozporządzenia [10], a także domaganie się zawieszenia lub odebrania uprawnień zawodowych dostawcom zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy [2] – drogą pośrednią przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego). W przyszło-

ści, w prawidłowo działającym systemie „demokratycznym”, uprawnienia dotyczące sankcji zawodowych powinny przejść z administracji na samorząd zawodowy.

### ● Rozdzielenie kompetencji

Po drugie, norma ISO 9001:2000 w punkcie 6.2.1 nakłada na personel wykonujący prace mające wpływ na jakość wyrobu obowiązek posiadania odpowiednich kompetencji (wykształcenie, szkolenia, umiejętności i doświadczenie). Wyrobem w geodezji i kartografii są określone w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy [2] „prace geodezyjne” i „prace karto-

graficzne” (w projekcie nowelizacji tego przepisu [13] – również „prace taksacyjne”). Na jakość tych prac wpływ mają osoby posiadające uprawnienia zawodowe do wykonywania „samodzielnych funkcji” w dziedzinie geodezji i kartografii ([2] – art. 42 ust. 1). Wykonywanie samodzielnych funkcji dotyczy nie tylko prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym czynności technicznych i administracyjnych, kierowania pracami geodezyjnymi i kartograficznymi oraz sprawowania nad nimi bezpośredniego nadzoru, ale również wykonywania czynności rzeczoznawcy i inspektora nadzoru.

R E K L A M A



**Moc zielonego przycisku Océ.**

Wydajna obsługa wielkoformatowych zadań w kolorze jest niezwykle prosta. Łatwe kopiowanie i skanowanie do pliku. Prosty sposób dostarczania zadań. Łatwa obsługa nośników.

Wygodny panel sterowania.

Wielofunkcyjny system Océ TCS400 obejmuje moduł drukujący, jednostkę skanującą oraz zintegrowany kontroler Océ Power Logic®, który pozwala na szybką, równoległą obsługę złożonych zadań. Doświadcz niezwykle prostej kopiiowania w kolorze...  
Doświadcz mocy zielonego przycisku Océ.



**Wielofunkcyjny system Océ TCS400**



[www.oce.com.pl](http://www.oce.com.pl); [info@oce.com.pl](mailto:info@oce.com.pl)

Océ-Poland Ltd. Sp. z o.o. Warszawa, ul. Łopuszańska 53, tel./fax (0-22) 868 30 76, 868 30 79;  
Gdynia tel./fax (0-58) 661 28 17; Katowice tel./fax (0-32) 259 25 16; Kraków tel./fax (0-12) 427 24 73;  
Poznań tel./fax (0-61) 831 12 81; Szczecin tel./fax (0-91) 81 43 353; Wrocław tel./fax (0-71) 781 77 70

Wszystkie nazwy produktów wymienionych w niniejszej reklamie stanowią znaki handlowe lub zarejestrowane znaki handlowe odpowiednich właścicieli.



**Printing for Professionals**

## Prace dla wykonawstwa geodezyjnego i kartograficznego

### Art. 2 pkt 1 i 2:

- Projektowanie i wykonywanie pomiarów geodezyjnych,
- Wykonywanie zdjęć lotniczych,
- Dokonywanie obliczeń, sporządzanie i przetwarzanie dokumentacji geodezyjnej, a także zakładanie i aktualizacja baz danych,
- Pomiary i opracowania fotogrametryczne, grawimetryczne, magnetyczne i astronomiczne związane z realizacją zadań w dziedzinie geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie,
- Opracowywanie, merytoryczne i techniczne redagowanie map i opracowań pochodnych oraz ich reprodukcje.

### Art. 7 ust. 1 (służba geodezyjna i kartograficzna):

- Administrowanie państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym i jego aktualizacja,
- Prowadzenie państwowego rejestru granic oraz powierzchni jednostek podziału terytorialnego kraju,
- Sporządzanie map topograficznych i tematycznych kraju oraz mapy zasadniczej,
- Współpraca z wyspecjalizowanymi w dziedzinie geodezji i kartografii organizacjami krajowymi, międzynarodowymi i regionalnymi oraz organami i urzędami innych krajów,
- Inicjowanie prac naukowych i badawczo-rozwojowych w zakresie standardów organizacyjno-technicznych oraz zastosowania metod informatycznych, fotogrametrycznych i satelitarnych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz w krajowym systemie informacji o terenie,

### Art. 7b (wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego):

- Prowadzenie rejestru granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa w zakresie dotyczącym województwa,

### Art. 7c (geodeta województwa):

- Prowadzenie wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a także dysponowanie środkami wojewódzkiego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,
- Prowadzenie wojewódzkich baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie,

### Art. 7d (geodeta powiatu):

- Prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz dysponowanie środ-

kami powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym,

- Uzgadnianie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
- Zakładanie osnów szczegółowych,
- Zakładanie i aktualizacja mapy zasadniczej,
- Przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości,
- Prowadzenie powiatowych baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie.

**Rozdział 4:** Ewidencja gruntów i budynków, gleboznawcza klasyfikacja gruntów, rejestr cen i wartości nieruchomości.

**Rozdział 5:** Inwentaryzacja i geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu, a także uzgadnianie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz wyznaczenie usytuowania obiektów budowlanych wymagających pozwolenia na budowę, a po zakończeniu ich budowy – dokonanie geodezyjnych pomiarów powykonawczych i sporządzenie związanej z tym dokumentacji.

**Rozdział 6:** Rozgraniczanie nieruchomości.

**Rozdział 7:** Gromadzenie i prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu oraz udostępnianie tego zasobu zainteresowanym jednostkom oraz osobom prawnym i fizycznym.

### Art. 42 ust. 2:

- Kierowanie pracami geodezyjnymi i kartograficznymi, podlegającymi zgłoszeniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, oraz sprawowanie nad nimi bezpośredniego nadzoru,
- Wykonywanie czynności rzeczoznawcy z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych, podlegających zgłoszeniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- Wykonywanie czynności technicznych i administracyjnych związanych z rozgraniczaniem nieruchomości,
- Wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych niezbędnych do dokonywania wpisów w księgach wieczystych oraz prac, w wyniku których mogłoby nastąpić zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego.

### Art. 43:

- Geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne,
- Rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych,
- Geodezyjne pomiary podstawowe,
- Geodezyjna obsługa inwestycji,
- Geodezyjne urządzenie terenów rolnych i leśnych,
- Redakcja map,
- Fotogrametria i teledetekcja. ■

*Prawo geodezyjne i kartograficzne* operuje też pojęciem „służby geodezyjnej i kartograficznej” (art. 6a ust. 1), do której należą organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego oraz organy administracji geodezyjnej i kartograficznej z Głównym Geodetą Kraju jako organem centralnym ([2] – art. 6 ust. 1). Norma wymaga m.in., by organizacja umiała ocenić skuteczność podejmowanych działań (art. 6.2.2.c). Wiąże się to z jasnym rozdzieleniem kompetencji osób/organów – rozdzieleniem wykonawstwa oraz administracji geodezyjnej i kartograficznej przez umożliwienie pracownikom organów administracji oraz nadzoru geodezyjnego i kartograficznego prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu prac geodezyjnych, kartograficznych i taksacyjnych. Dostawca – monopolista, a takim jest pracownik ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, tylko teoretycznie może być równoprawnym konkurentem wykonawców prac na rynku usług. Praktycznie zobowiązany jest wieloma zapisami normy – poprzez SZJ – do dbałości o elementy wpływające na zadowolenie klienta (np. cenę i czas wykonania), który jest jego zleceniodawcą.

Sytuacja powyższa powoduje zasadniczą sprzeczność pomiędzy działaniem na rzecz własnego klienta i dobrem innych klientów, wyrażonym przez idee i zapisy ustaw [14] i [15]. Wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych przez pracowników służby geodezyjnej i kartograficznej jest w Polsce pozostałością systemu „wyrównywania zarobków” pomiędzy wykonawstwem i administracją w gospodarce centralnie planowanej i sterowanej. W tej sytuacji istotną trudność stanowi działanie zgodne z zapisem art. 8 ustawy [16]: „Przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów”, czyli bez kolizji ze swoimi obowiązkami służbowymi, bez nadużywania swojej uprzywilejowanej pozycji przy czynnościach administracyjnych i bez tworzenia koterii. W gospodarce współczesnej istnieje tendencja specjalizacji oraz rozdzielania kompetencji i w procesie walki o skuteczność gospodarowania należy to uwzględnić.

## ● Czas i pieniądź

Do elementów wpływających istotnie na zadowolenie klienta w geodezji i kartografii należą:

- czas (termin) wykonania wyrobu (dostarczenia zamówionej i wykonanej pracy),
- cena wyrobu (usługi).

Opisany system „łańcucha dostaw” wymaga obsługi wykonawcy przez administrację

(ODGiK). Terminy dla poszczególnych czynności związanych z tą obsługą zostały określone przez rozporządzenie [10]. Zgodnie z ideą zawartą w normie – działania na rzecz klienta – terminy określone w tym rozporządzeniu powinny ulec skróceniu, np.:

■ § 5.1 – potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia powinno nastąpić bez zwłoki, bez możliwości dopuszczenia, że odbędzie się w dniu następnym po otrzymaniu zgłoszenia (to powinno być dopuszczalne tylko przy formie elektronicznej zgłoszenia po godzinach pracy);

■ § 5.3 – 10 dni roboczych na udostępnianie posiadanych materiałów to w większości przypadków wielokrotnie za długo;

■ § 10.3 – nie należy dopuszczać, by opatrzenie materiałów klauzulami mogło trwać 3 dni.

Tego rodzaju dopuszczalne terminy mogą być źródłem konfliktów, nadużyć stanowisk i odwrócenia ról (klient dla administracji, a nie odwrotnie).

Ceny za czynności wykonywane przez ODGiK na rzecz m.in. wykonawców prac geodezyjnych i kartograficznych naliczane są według przepisów rozporządzenia [3]. Są to ceny urzędowe, ustalane centralnie (przez GUGiK), bez zróżnicowania regionalnego. Ceny posiadają średni stopień zagregowania (dotyczyła poszczególnych wyrobów – usług – ale wymagają naliczania jednostek i prowadzenia corocznej aktualizacji). Ceny jednostkowe są zryczałtowane. System naliczania opłat związany jest z nakładem pracy wykonawcy pracy geodezyjnej i kartograficznej, a nie z rzeczywistym nakładem pracy ODGiK. Posiada więc cechę typową dla systemów autokratycznych – charakter „podatkowy” ekstensywnego narzutu na przedsiębiorstwo gospodarcze. Wpływ elementów intensyfikacji, jak stosowanie rabatu w przypadku przekazywania standaryzowanych zbiorów komputerowych i wznawiania znaków osnowy geodezyjnej, jest pozytywny, ale nie rzutuje na obraz całości.

O tym, że systemowi cen urzędowych można nadać inny charakter świadczą przykłady z dziedziny SZJ – rozporządzenia [17] i [18]. Rozporządzenia te określają zasady budowy cen, kwestię cenników zostawiając kierownikom jednostek wykonujących daną czynność lub usługę. Cenniki te stanowią ofertę danej jednostki. Podstawą ustalania cen jest uzasadniony koszt pracy osoby w określo-

nym czasie, uzasadniony koszt pracy jednostki oraz trudność wykonywanego zadania. Jedynie w przypadku notyfikacji jednostki lub laboratorium przez ministra opłaty ustala minister. Ustawa upoważniająca do wydania powyższych rozporządzeń przewiduje możliwość wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia maksymalnych wysokości opłat.

## Co dla administracji, a co dla wykonawstwa

Podjęta w tym tekście próba rozdzielenia prac geodezyjnych i kartograficznych (patrz tabele) na należące do administracji i wykonawstwa – z uwzględnieniem roli jednostki typu badawczo-rozwojowego – wymaga następujących objaśnień:

1. Za prace geodezyjne i kartograficzne uznano te, które są zapisane w ustawie *Pgik* (prace geodezyjne i kartograficzne są zapisane również w innych ustawach, np. *o gospodarce nieruchomościami* lub *o scalaniu i wymianie gruntów*).

2. Do określania rodzaju prac geodezyjnych i kartograficznych posłużono się zapisami poszczególnych artykułów i rozdziałów *Pgik*. W nawiasie podano, kto – według ustawy – jest obecnie odpowiedzialny za prowadzenie tych prac. Przypisanie prac ujętych w art. 7 ust. 1, art. 7 b), art. 7 c), art. 7 d) wykonawstwu jest propozycją zmiany przyporządkowania odpowiedzialności za zadania objęte ustawą.

3. Do wykonania zadań oznaczonych kursywą w art. 7 ust. 1 i art. 7 a) uprawnione są – według propozycji – zarówno jednostki administracji, jak i wykonawstwa (z zachowaniem kompetencji i przepisów prawnych). Zadania te zostały więc wymienione dwukrotnie.

4. W art. 7 a) podkreślono prace, które według *Pgik* należą do zadań Głównego Geodety Kraju, a według autora są specjalistycznymi pracami wykonawczymi o charakterze ogólnokrajowym, które powinna prowadzić jednostka typu badawczo-rozwojowego (instytut branżowy).

5. Kwestia usytuowania wykonawstwa w instytucjach o charakterze administracyjnym nie zmienia charakteru samej pracy geodezyjnej i kartograficznej. Prace te cechuje często ścisły związek z prawem administracyjnym. Wynika stąd, że wykonawca tych prac podporządkowany jest nierzadko wymogom

## Prace dla administracji geodezyjnej i kartograficznej

**Art. 7 ust. 1** (służba geodezyjna i kartograficzna):

- Realizacja polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii,
  - Organizowanie i finansowanie prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym:
    - a) rejestracji stanów prawnych i faktycznych nieruchomości (kataster),
    - b) pomiarów geodezyjnych i opracowań kartograficznych,
    - c) fotogrametrycznych zdjęć powierzchni kraju i opracowań fotogrametrycznych,
    - d) wydawania urzędowych map i atlasów terytorium Polski,
    - e) prowadzenia krajowego systemu informacji o terenie,
  - Kontrolowanie urzędów, instytucji publicznych i przedsiębiorców w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących geodezji i kartografii,
  - Opracowanie wytycznych dotyczących powszechnej taksacji nieruchomości i jej nadzorowanie,
  - Nadawanie, do czasu utworzenia odpowiednich samorządów zawodowych, uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenie rejestru osób uprawnionych oraz współpraca z tymi samorządami zawodowymi,
  - Współpraca z wyspecjalizowanymi w dziedzinie geodezji i kartografii organizacjami krajowymi, międzynarodowymi i regionalnymi oraz organami i urzędami innych krajów,
  - Inicjowanie prac naukowych i badawczo-rozwojowych w zakresie standardów organizacyjno-technicznych oraz zastosowania metod informatycznych, fotogrametrycznych i satelitarnych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz w krajowym systemie informacji o terenie,
  - Prowadzenie spraw związanych z ochroną informacji niejawnych w działalności geodezyjnej i kartograficznej,
  - Przygotowanie organizacyjno-techniczne i wdrożenie katastru.
- Art. 7a** (Główny Geodeta Kraju):
- Nadzorowanie realizacji polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii,
  - Pełnienie funkcji organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, a także nadzorowanie i kontrolowanie ich działań,
  - Prowadzenie centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz dysponowanie środkami Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

## Prace dla administracji geodezyjnej i kartograficznej cd.

- Zakładanie podstawowych osnów geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych.
- Opracowywanie zasad dotyczących techniczno-organizacyjnego przygotowania katastru oraz współdziałanie w jego tworzeniu,
- Prowadzenie państwowego rejestru granic i powierzchni Rzeczypospolitej Polskiej oraz poszczególnych województw.
- Ewidencjonowanie systemów informacji o terenie o znaczeniu ogólnopaństwowym oraz współpraca z innymi resortami w zakładaniu i prowadzeniu systemów informacji geograficznej,
- Współpraca z wyspecjalizowanymi w dziedzinie geodezji i kartografii organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi oraz organami i urzędami innych krajów,
- Inicjowanie prac naukowych i badawczo-rozwojowych w zakresie standardów organizacyjno-technicznych oraz zastosowania metod informatycznych, fotogrametrycznych i satelitarnych w dziedzinie geodezji i kartografii oraz w krajowym systemie informacji o terenie,
- Nadawanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenie rejestru osób uprawnionych oraz współpraca zsa-

morządami i organizacjami zawodowymi geodetów i kartografów,

- Prowadzenie spraw związanych z ochroną informacji niejawnych w działalności geodezyjnej i kartograficznej,
- Opracowywanie wytycznych dotyczących powszechnej taksacji nieruchomości i nadzoru jej przebiegu,
- Współdziałanie z organami administracji geodezyjnej i kartograficznej przy wykonywaniu:
  - a) fotogrametrycznych zdjęć powierzchni kraju,
  - b) map topograficznych,
  - c) map tematycznych,
  - d) opracowań fotogrametrycznych,
- Wykorzystywanie map topograficznych i tematycznych do sporządzania map topograficznych i tematycznych kraju.
- Prowadzenie spraw związanych z nazewnictwem geograficznym, w tym państwowego rejestru nazw geograficznych,
- Opracowywanie zasad dotyczących uzgodnień co do usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu.

**Art. 7b** (wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego):

- Kontrolowanie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy, a w szczególności:
  - a) zgodności wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych z przepisami ustawy,
  - b) posiadania uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii,

- Kontrolowanie działań administracji geodezyjnej i kartograficznej,
- Współdziałanie z Głównym Geodetą Kraju oraz organami kontroli państwowej w zakresie właściwości nadzoru geodezyjnego i kartograficznego,
- Ewidencjonowanie lokalnych systemów informacji o terenie oraz przechowywanie kopii zabezpieczających bazy danych, w tym w szczególności bazy danych ewidencji gruntów i budynków,
- Wyrażanie opinii o przygotowaniu gminy do przejścia zadań starosty,
- Pełnienie funkcji organu (w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego):
  - a) pierwszej instancji w sprawach określonych w ustawie,
  - b) wyższego stopnia w stosunku do organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

**Art. 7c** (geodeta województwa):

- Zlecenie wykonania i udostępnianie map topograficznych i tematycznych dla obszarów właściwych województw,
- Analizowanie zmian w strukturze agrarnej oraz programowanie i koordynacja prac urzędziowo-rolnych,
- Monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji.

**Art. 7d** (geodeta powiatu):

- Ochrona znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych.

**Art. 42 ust. 2** : Pełnienie funkcji inspektora nadzoru z zakresu geodezji i kartografii. ■

tego prawa i wykonuje nie tylko czynności typowo techniczne, ale również administracyjne. Przy określaniu przyporządkowania danej pracy istotny jest więc cel, któremu praca służy, i proporcje pomiędzy czynnościami.

**R**ozdzielenie prac wykonawczych od administracyjnych jest istotnym elementem jakości. System zacierający różnice pomiędzy wykonawstwem a administracją (zwłaszcza nadzorem nad wykonawstwem) nie sprzyja jakości i jest niezgodny z wymaganiami SZJ.

Autor jest głównym specjalistą w Zakładzie Katastru i Zaskonu Geodezyjnego IGiK

### Literatura:

- [1] *Norma ISO 9001:2000. Systemy zarządzania jakością – Wymagania*, Tekst nieoficjalny normy przygotowany do celów szkoleniowych przez The British Standards Institution Oddział w Warszawie;
- [2] *Ustawa z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne* (DzU nr 100/2000 poz. 1086);
- [3] *Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 14 listopada 2000 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzie-*

*lanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego* (DzU nr 115/2000, poz. 1209);

- [4] **Tomasz Dąbrowski**, *Uciec ze skansenu*, GEODETA nr 8/2001;
- [5] *Badania analityczne regulacji prawnych dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów i kwalifikacji do wykonywania zawodu geodety i kartografa w krajach Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Opracowanie Instytutu Geodezji i Kartografii z listopada 2002 r. wykonane na zlecenie Departamentu Geodezji i Kartografii Min. Infrastruktury;
- [6] **Wojciech Tokarski**, *ODGiK strażnikiem jakości*, GEODETA nr 12/2002;
- [7] *Ustawa z 10 czerwca 1994 o zamówieniach publicznych* (DzU nr 72/2002 poz. 664);
- [8] **Edward Mecha**, *Wpływ norm ISO TC211 na tak zwany system katastralny w Polsce*, V Konferencja NT, Łódź, 6-8 czerwca 2002 r.;
- [9] *Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 15 maja 2001 r. w sprawie określenia rodzajów map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, których rozpowszechnianie i rozprowadzanie wymaga zezwolenia, oraz trybu udzielania tych zezwoleń* (DzU nr 56/2001 poz. 588);
- [10] *Rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac*

*geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz* (DzU nr 78/2001 poz. 837);

- [11] **Bogdan Grzechnik**, *Dobór kadr oraz organizacja pracy i obsługa interesantów w jednostkach administracji publicznej zajmujących się geodezją, kartografią i gospodarką nieruchomościami*, XV Sesja NT z cyklu „Aktualne zagadnienia w geodezji”, Nowy Sącz, 20-22 maja 1999 r.;
- [12] **Bogdan Grzechnik**, *Nie można dłużej czekać*, GEODETA nr 9/02;
- [13] *Projekt nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne – z 18 stycznia 2003 r.*;
- [14] *Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (DzU nr 122/2000 poz. 1319);
- [15] *Ustawa z 17 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (DzU nr 47/1993 poz. 211);
- [16] *Ustawa z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej* (DzU nr 101/1999 poz. 1178);
- [17] *Rozporządzenie ministra finansów z 12 kwietnia 2001 r. w sprawie sposobu ustalania opłat za czynności związane z obowiązkową oceną zgodności wyrobów, akredytacją i notyfikacją* (DzU nr 37/2001 poz. 434);
- [18] *Rozporządzenie ministra finansów z 25 kwietnia 2001 r. w sprawie sposobu ustalania opłat za czynności związane z badaniami i certyfikacją oraz weryfikacją* (DzU nr 38/2001 poz. 453).