

Podstawy pojęciowe nowelizacji
Prawa geodezyjnego i kartograficznego

Jeśli zmieniać, to na lepsze

JERZY GAŹDZICKI

Z przykrością należy stwierdzić, że nowelizacja ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, zwanej w dalszej części tego artykułu krótko ustawą, nie spotyka się z należyтым zainteresowaniem środowiska geoinformacyjnego. Zapewne znaczna część tego środowiska po prostu nie jest poinformowana o kierunkach projektowanych zmian, a większości – brak wiary w możliwość uzyskania wpływu na ostateczne rozstrzygnięcia ustawowe. Nie jest to zjawisko pozytywne, ponieważ jedną z pożądanych cech społeczeństwa pretendującego do miana społeczeństwa obywatelskiego powinna być dążność do współtworzenia prawa.

Dla geodetów i kartografów nowelizowana ustawa jest aktem o znaczeniu fundamentalnym, stanowiącym podstawę wszelkich regulacji pochodnych, przepisów technicznych i administracyjnych. Jakość tej ustawy, jej wewnętrzna spójność i zgodność z odpowiednimi aktami normatywnymi polskiego systemu prawa oraz prawa europejskiego, będzie w sposób istotny wpływała na funkcjonowanie geodezji i kartografii w państwie, w tym na zawód geodety i kartografa. W akcie tej rangi każdy zapis jest ważny, każde słowo ma znaczenie, nawet szyk zdania może być istotny przy interpretacji przepisu. Są to truizmy, ale trzeba je powtarzać wobec powszechnej negatywnej opinii o jakości prawa stanowiącego obecnie w Polsce. Można się przecież obawiać, że opinia ta będzie rozciągnięta również na nowelizowaną ustawę.

W połowie ubiegłego roku odbyło się burzliwe posiedzenie Państwowej Rady Geodezyjnej i Kartograficznej, podczas którego poddano krytycznej ocenie wstępny projekt nowelizacji ustawy (GEO-DETA 7/2002). Koncentrując się raczej na kierunkach nowelizacji, stwierdzono wówczas nagromadzenie błędów merytorycznych i usterek formalnych w zakresie utrudniającym szczegółowe opiniowanie projektu, a także proponowano udział w dalszych pracach nad ustawą zespołu utworzonego z członków Rady.

W styczniu 2003 roku na stronie internetowej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (www.gugik.gov.pl) opublikowany został kolejny projekt nowelizacji ustawy uwzględniający wyniki uzgodnień międzyresortowych. Jest to już zatem dokument o charakterze oficjalnym, zasługujący na wnikliwą uwagę.

Ze względu na objętość upowszechnionego dokumentu (30 stron), w niniejszym opracowaniu rozpatruje się tylko jeden jego fragment – artykuł 2 zawierający zbiór definicji wybranych terminów. Tego rodzaju podejście ma dwie zalety. Po pierwsze, możliwe staje się pokazanie przykładów usterek oraz interpretacyjnych wątpliwości. Po drugie, definicje te są istotne, ponieważ stwarzają podstawy pojęciowe nowelizacji ustawy.

Komentowane definicje podano niżej w akapitach wyróżnionych półgrubą kursywą. Pozostały tekst zawiera komentarze, często w formie pytań zwracających uwagę czytelnika na kwestionowane sformułowania.

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:
1) pracach geodezyjnych – rozumie się przez to lokalizowanie informacji w przestrzeni, poprzez projektowanie i wykonywanie pomiarów geodezyjnych, wykonywanie zdjęć lotniczych, dokonywanie obliczeń, sporządzanie i przetwarzanie dokumentacji geodezyjnej, a także zakładanie baz danych krajowego systemu informacji geograficznej, w tym baz danych katastru nieruchomości, mapy zasadniczej i danych topograficznych, pomiary i opracowania fotogrametryczne, grawimetryczne, magnetyczne i astronomiczne, związane z realizacją zadań w dziedzinie geodezji i kartografii oraz wykonywanie czynności technicznych, związanych z rozgraniczaniem nieruchomości, ustalaniem linii granicznych brzegu wód, podziałami nieruchomości, scalaniem i podziałami nieruchomości oraz scalaniem i wymianą gruntów;

2) pracach kartograficznych – rozumie się przez to przedstawianie informacji o przestrzeni poprzez opracowywanie, merytoryczne i techniczne redagowanie map i opracowań pochodnych oraz ich reprodukcję;

Definicje prac geodezyjnych i kartograficznych należy traktować jako bardzo ważne. Podawane na początku ustawy, powinny w sposób zwięzły i klarowny przedstawiać istotę tych prac, ich znaczenie i charakterystykę. Powinny one być swojego rodzaju wizytówką zawodu, akceptowalną dla geodetów i kartografów oraz zrozumiałą dla tych, którzy nie znają geodezji i kartografii.

Jednak już pierwsze słowa zawartej w projekcie definicji 1 budzą wątpliwości. Na podstawie sformułowania *lokalizowanie informacji w przestrzeni* czytelnik może od-

nieść wrażenie, że prace geodezyjne polegają na lokalizowaniu, a więc określaniu miejsca, w którym znajdują się, czy też do którego odnoszą się pewne, bliżej nieznane, informacje. Zastosowano tu zbyt daleko idący skrót myślowy, bo przecież:

■ w pracach geodezyjnych lokalizuje się obiekty i zjawiska odniesione przestrzennie do powierzchni Ziemi (zamiast czasownika *lokalizować* lepiej byłoby użyć tu *określać położenie*),

■ istotą prac geodezyjnych jest pozyskiwanie (produkowanie) podstawowych informacji przestrzennych określających położenie wymienionych wyżej obiektów i zjawisk, którym przyporządkowuje się inne informacje, zwane tematycznymi.

Definicja 1 zawiera wyliczenie rodzajów prac geodezyjnych. Wyliczenie to powinno być usystematyzowane, uzupełnione pracami wynikającymi z nowych technologii (np. informatycznych i teledetekcyjnych), poprawione i w miarę możliwości skrócone. Definicja 2 nie uwzględnia postępu w zakresie technologii GIS.

W projekcie nowelizacji prace geodezyjne są wymieniane zawsze w powiązaniu z pracami kartograficznymi, co uzasadnia podanie jednej tylko definicji, obejmującej w sposób wyważony obydwie rodzaje prac.

3) pracach taksacyjnych – rozumie się przez to ustalanie w procesie powszechnej taksacji nieruchomości wartości katastralnej nieruchomości oraz lokalizację przestrzenną tych wartości;

Zapis ten nie jest jasny. Jak należy rozumieć *lokalizację przestrzenną wartości*?

5) ośnowach geodezyjnych – rozumie się przez to usystematyzowany zbiór punktów geodezyjnych, dla których określono matematycznie ich wzajemne położenie i dokładność usytuowania;

W definicji występują *punkty geodezyjne*, które nie są zdefiniowane. Nie widać tu logicznego powiązania z podaną poniżej definicją *znaków geodezyjnych*. Używanie obok siebie bliskoznacznych słów *położenie* oraz *usytuowanie* nie jest wskazane.

6) znakach geodezyjnych – rozumie się przez to znaki z trwałego materiału, określające położenie punktów osnowy geodezyjnej;

Czy nie byłoby dobrze napisać, że są one trwale posadowione w stabilnym podłożu? Czy stosowanie znaków geodezyjnych jest ograniczone do punktów osnowy?

7) gwarantowanym rejestrze państwowym – rozumie się przez to uporządkowany zbiór informacji, na podstawie którego wydawane są zaświadczenia, utrzymywany i aktualizowany przez upoważniony do tego ustawowo organ administracji publicznej;

8) referencyjnym rejestrze państwowym – rozumie się przez to uporządkowany zbiór informacji, stanowiących odniesienie dla innych rejestrów, utrzymywany i aktualizowany przez upoważniony do tego ustawowo organ administracji publicznej uprawniony do wyłącznego dysponowania tymi danymi;

Są to dwie definicje o znaczeniu ogólnopaństwowym, których zastosowanie może tu mieć daleko idące konsekwencje. Nie jest przy tym wyjaśnione, czy zostały one już uprzednio wprowadzone inną, właściwą ustawą, czy też pojawiają się po raz pierwszy w ustawie rozpatrywanej.

W definicji 7 pisze się o gwarantowanym rejestrze, ale zapewne idzie tu o gwarantowane informacje lub poprawniej – gwarantowaną jakość informacji zawartych w rejestrze, np. jakość informacji katastru nieruchomości (patrz definicja 9). Jeśli tak, to należałoby przyjąć nazwę *państwowy rejestr informacji gwarantowanych*, określić warunki gwarancji i – być może – zastanowić się nad trybem reklamacji. Jak czytelnik ma rozumieć słowo *zaświadczenia*?

Natomiast w definicji 8 określa się *referencyjny rejestr państwowy*. Przez analogię można sądzić, że definicja dotyczy *państwowego rejestru informacji referencyjnych*, gdzie przymiotnik *referencyjnych*, stosowany w znaczeniu *stanowiący odniesienie*, może być traktowany jako anglicyzm, używany w terminie *reference data – dane referencyjne*, czyli *dane odniesienia (niekoniecznie dla innych rejestrów)*. W definicji tej na uwagę zasługuje określenie *organ (...) uprawniony do wyłącznego dysponowania tymi danymi*. W pewnych wypadkach może być ono interpretowane jako sprzeczne z innymi przepisami prawa polskiego i unijnego. Warto zauważyć, że powyższe terminy, w których występuje słowo *rejestr*, stosowane są dalej do definiowania systemów informacji przestrzennej, np. katastru nieruchomości.

9) katastrze nieruchomości – rozumie się przez to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany, gwarantowany i referencyjny rejestr państwowy, zawierający informacje o grun-

tach, budynkach i lokalach, w tym także o właścicielach oraz o innych osobach lub jednostkach organizacyjnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami;

Czy kataster nieruchomości to tylko rejestr? Czy tego rodzaju definicję można uznać za wystarczającą?

Określenie *systematycznie aktualizowany* nie wystarczy. Lepiej byłoby napisać *podlegający bieżącej aktualizacji*.

11) modernizacji katastru nieruchomości – rozumie się przez to zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych, podejmowanych w celu: uzupełnienia zbiorów danych katastralnych lub utworzenia pełnego zakresu informacyjnego tych zbiorów, a także dostosowania ich do obowiązujących przepisów;

Czy modernizacja katastru ogranicza się do doskonalenia danych?

14) katastrze obiektów uzbrojenia terenu – rozumie się przez to publiczny rejestr danych przestrzennych i opisowych obiektów uzbrojenia terenu, a także informacje o ich właścicielach i władających tymi obiektami;

Według opinii autora słowo *kataster* powinno być stosowane tylko w sensie ewidencji nieruchomości. Byłoby lepiej pozostawić dotychczasową nazwę *geodezyjna ewidencja obiektów uzbrojenia terenu*. Pojęcie *publiczny rejestr* nie jest objaśnione.

15) mapie topograficznej – rozumie się przez to opracowanie kartograficzne, o treści przedstawiającej elementy środowiska naturalnego i elementy będące wynikiem działalności człowieka na powierzchni Ziemi, a także ich przestrzenne związki;

16) mapie zasadniczej – rozumie się przez to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające systematycznie aktualizowane informacje o przestrzennym rozmieszczeniu obiektów ogólnogeograficznych, elementach katastru nieruchomości oraz katastru obiektów uzbrojenia terenu;

Niezbędne jest poprawienie tych definicji przez ich ujednoczenie i unowocześnienie. Mapę zasadniczą określa się pod względem skali, mapa topograficzna nie jest pod tym względem określona. Mapę zasadniczą się aktualizuje, topograficzną – nie. Czy mapa zasadnicza obejmuje obiekty ogólnogeograficzne? Czy mapa topograficzna nie zawiera tych obiektów? Czy mapa może być w postaci cyfrowej?

17) ortofotobazie – rozumie się przez to jednorodny zbiór danych cyfrowych, powstały w wyniku ortogonalnego przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych;

Definicja ta jest zbyt uproszczona.

18) informacji geograficznej – rozumie się przez to zarejestrowane informacje o obiektach znajdujących się na i pod powierzchnią Ziemi, wraz z określeniem ich położenia;

Czy informacja, która nie została zarejestrowana, przestaje być informacją? Czy chodzi o określenie położenia informacji, czy też obiektów (patrz uwagi do definicji 1 i 2)? W powyższej definicji uwzględnia się tylko obiekty na i pod powierzchnią Ziemi. Nie jest to zgodne z nieprzytoczoną tu definicją 13, w której stwierdza się, że obiekty uzbrojenia terenu mogą być również nad powierzchnią Ziemi.

Trudno sobie wyobrazić, że definicja ta zostanie zaakceptowana przez geografów.

19) krajowym systemie informacji geograficznej – rozumie się przez to stanowiącą referencyjny rejestr państwowo, standaryzowaną bazę danych przestrzennych, dotyczących obszaru kraju, a także procedury i techniki służące systematycznemu zbieraniu, aktualizowaniu, przetwarzaniu i udostępnianiu danych;

W dotychczasowej wersji ustawy stosuje się nazwę system informacji o terenie. Szczegółowe zasady oraz tryb założenia i prowadzenia tego systemu określiło rozporządzenie ministra rozwoju regional-

nego i budownictwa w roku 2001. Utrzymanie koncepcji systemu informacji o terenie w ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne ma pewne istotne zalety, a mianowicie zakres tego systemu odpowiada:

■ zakresowi działania służby geodezyjnej i kartograficznej oraz zakresowi kompetencji Głównego Geodety Kraju,

■ zakresowi informacji podstawowych określanych jako priorytetowe w dokumentach Komisji Europejskiej dotyczących budowy Europejskiej Infrastruktury Danych Przestrzennych (inicjatywa INSPIRE).

W tym miejscu przypomnieć należy punkty 3 i 4 rezolucji uchwalonej przez uczestników seminarium Polskiego Towarzystwa Informacji Przestrzennej w listopadzie roku ubiegłego (GEODETA, 12/2002):

3. W nowelizowanej obecnie ustawie „Prawo geodezyjne i kartograficzne” powinny być podane regulacje dotyczące państwowej infrastruktury geoinformacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zadań i kompetencji służby geodezyjnej i kartograficznej w zakresie tworzenia i funkcjonowania tej infrastruktury.

4. Krajowy system informacji o terenie, który prowadzony jest przez służbę geodezyjną i kartograficzną, stanowi ważną część składową infrastruktury geoinformacyjnej w Polsce, zawierając jej istotne warstwy danych odniesienia.

W projekcie nowelizacji ustawy wprowadza się natomiast nowy termin krajowy system informacji geograficznej, poprzedzając na ogólnikowej definicji, pomijając istniejący stan prawny oraz rezygnu-

jąc z okazji uwzględnienia dorobku europejskiego w tej dziedzinie.

Można również stawiać pytania szczegółowe. Czy nie można się tu obejść bez kwestionowanego wcześniej terminu referencyjny rejestr państwowy? Czy baza jest standaryzowana, czy też dane są standaryzowane? Dlaczego stosuje się nazwę system informacji geograficznej, jeśli zawiera on dane przestrzenne, a nie dane geograficzne?

Pisząc ten artykuł, autor dążył do zwiększenia zainteresowania środowiska geoinformacyjnego nowelizacją ustawy. Powinno to być wspólne dzieło, stanowiące powszechnie akceptowane, spójne i trwałe prawo, które odpowiada potrzebom teraźniejszym i wychodzi naprzeciw oczekiwaniom przyszłym. Autor wyraża również nadzieję, że przedstawione w niniejszym artykule komentarze będą przydatne w dalszych pracach dotyczących ustawy.

Prof. Jerzy Gaździcki, przewodniczący Polskiego Towarzystwa Informacji Przestrzennej, jest członkiem Państwowej Rady Geodezyjnej i Kartograficznej

R E K L A M A

A. Dworecki

USŁUGI GEODEZYJNE

01-863 Warszawa, ul. Jasnorzewskiej 1/23
tel./faks (0 22) 669-15-16



- * Obsługa geodezyjna budownictwa
- * Pomiary sytuacyjno-wysokościowe oraz mapy i wtórniki do projektów
- * Uzgodnienia dokumentacji ZUD
- * Mapy do celów prawnych, projektowych metodą klasyczną i numeryczną
- * Pomiary odształceń i osiadań
- * Tyczenie i inwentaryzacja powykonawcza

biuro: ul. Franciszkańska 4a m. 45
tel./faks (0 22) 831-41-12
www.geokad.pl

R E K L A M A

Tylko dla firm geodezyjnych!

Jeśli wykonujesz usługi geodezyjne i kartograficzne oraz chcesz się zareklamować, to za ten moduł zapłacisz kwartalnie 240 zł (+ VAT). Możesz zamówić dowolną liczbę modułów, a my pomożemy Ci opracować Twoje ogłoszenie od strony graficznej.

Dział reklamy

ArtGEO

Usługi geodezyjno-kartograficzne

- Opracowania numeryczne
- Mapy do projektu i do celów prawnych
- Tyczenia i inwentaryzacje
- Obsługa inwestycji
- Uzgodnienia ZUD

tel. (0 22) 446-86-30, kom. 0 605-768-425



GEODEZJA W PEŁNYM ZAKRESIE

ArGeo sp. cywilna A. Zakrzewski, P. Czembor, R. Rus

80-804 GDAŃSK, ul. Rogaczewskiego 9/19,
tel./faks (0 58) 303-16-68, e-mail: argeo1@poczta.onet.pl

SZACOWANIE KAŻDEJ NIERUCHOMOŚCI