

Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny
— próba sformułowania zasad długofalowej polityki państwa

Płacić muszą wszyscy, ale czy jednakowo?

Remigiusz Piotrowski

Dyskusja wokół racjonalnej reformy struktur aparatu państwowego trwa już od kilku lat i co pewien czas owocuje cząstkowymi decyzjami, z reguły wymuszonymi doraźnymi układami politycznymi w kraju. W obszarze działania państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej wykonano już w Polsce kilka eksperymentów i zapowiadane są dalsze — odnośnie wrażenie, że bez należytego oglądania się na wyniki poprzednich.

Tym razem podejmowane są inicjatywy dotyczące również i fundamentów zorganizowanej działalności geodezyjnej oraz kartograficznej, których naruszenie może zmienić bądź poważnie zakłócić bieg kilku istotnych dla gospodarki przedsięwzięć. Zatem dobrze by było, aby ich realizację poprzedziło rozpoznanie problemu bardziej staranne niż to się zwykle robi w gremiach społecznych działaczy państwowych.

Nawiązując do tematyki obecnej konferencji, chciałbym zabrać głos w niewralgicznej dla geodezji kwestii istnienia i sposobu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Będą to poglądy i opinie technokraty przywykłego do działania w każdych warunkach, jakie mu stworzą czynniki zewnętrzne, a więc przekonania w dużym stopniu uwolnione od emocji. Jednak nie do końca, bo trudno przychodzi godzić się z praktyką ciągłego naprawiania cyklicznie powtarzanych tych samych błędów.

Na użytek osób spoza branży geodezyjnej przypomnę może na wstępie kilka skądinąd dość oczywistych faktów. Otóż dla geodezji jako dziedziny działalności technicznej specyficzne jest to, że wszystkie obiekty i zjawiska, którymi się zajmuje, z założenia lokalizuje przestrzennie. Nadto z reguły lokalizuje je precyzyjnie, tj. przez podanie współrzędnych w ściśle zdefiniowanym układzie odniesienia. Z wielu istotnych względów ważne jest przy tym, aby stosowany układ odniesień przestrzennych nie miał lokalnego charakteru, lecz obejmował możliwie jak

największe połacie kraju. Geodeta dla prawidłowego wykonania swych czynności musi od kogoś kompetentnego w tej sprawie otrzymać informacje, pozwalające nawiązać się w terenie do obowiązującego w danej okolicy układu współrzędnych. Zwykle też potrzebuje on danych o wynikach prac swoich poprzedników, zobowiązany jest bowiem uwzględnić je we własnym opracowaniu. Geodeta żywo jest zainteresowany tym, aby bez względu na rozległość obszaru opracowania wspomniane dane otrzymywać, a własne wyniki przekazywać w jednym, wygodnie usytuowanym miejscu. W przeciwnym wypadku czeka go dodatkowa mitręga i rosną koszty jego usługi. Przy tej okazji warto może zwrócić uwagę na fakt, że gromadzenie dokumentacji geodezyjno-kartograficznej w jednym miejscu znakomicie ułatwia do niej dostęp również i innym zainteresowanym, którzy w tej sytuacji nie muszą już jej poszukiwać w archiwach poszczególnych wykonawców określonego asortymentu robót. Zatem dokumentację kartograficzną dotyczącą terenu należy gromadzić i przechowywać, ale nie w rozproszeniu, które utrudnia czy wręcz uniemożliwia racjonalną działalność wykonawstwa geodezyjno-kartograficznego i różnych służb państwowych.

Ważne dla gospodarki narodowej usługi geodezyjne wykonywane są w ramach poszczególnych podsystemów informacyjnych składających się na globalny krajowy system informacji o terenie. Zalicza się do nich mapy w określonej skali, metodycznie kryjące obszar całego kraju, oraz ewidencję

gruntów i budynków. Pojęcie „system informacyjny” oznacza jednolitość wymagań stawianych pracom geodezyjno-kartograficznym, ale prócz tego konieczność standaryzacji informacji oraz, utrzymywaną w skali całego kraju, unifikację zbiorów danych i zasad ich obsługi. Jeżeli taki system prowadzony jest na ogólny użytek, to jakaś instytucja, prawnie ustanowiona, musi gwarantować rzetelność udostępnianych przez niego informacji. W gospodarce kapitalistycznej, gdzie informacja traktowana jest jak towar, z tego rodzaju gwarancjami wiąże się też określona odpowiedzialność materialna. Gwarancji, o których tu jest mowa, można udzielać tylko w przypadku, gdy dysponuje się zbiorami źródłowej dokumentacji opracowań geodezyjno-kartograficznych. Stwierdzenie to w szczególności dotyczy przypadku, kiedy geodezyjna, przestrzennie zorientowana informacja, przekazywana jest za pomocą systemów informatycznych w formie mapy numerycznej, względnie tekstowych wyciągów z komputerowych baz danych. Zatem do prowadzenia przedmiotowego zasobu dokumentacyjnego niezbędne są wyodrębnione ośrodki ściśle sprzężone z krajowym systemem informacji o terenie.

W dużym skrócie, pomijając m.in. okoliczności związane z mocą dowodową dokumentów geodezyjnych, przedstawiłem powyżej ideę celowości gromadzenia dokumentacji geodezyjno-kartograficznej. Reasumując te uwagi, można powiedzieć, że za takim rozwiązaniem przemawiają raczej techniczne, organizacyjne i ekonomiczne. O przesłankach ekonomicznych dotychczas nie wspominałem, więc może dodam, że chodzi tu o dość znaczne oszczędności ogólnych społecznych kosztów pozyskiwania danych o terenie. Powstają one przede wszystkim w wyniku ograniczenia możliwości dublowania opracowań tego samego terenu, zmniejszania zakresu robót poprzez wykorzystanie materiałów istniejących, wreszcie dzięki zwiększeniu wykrywalności opracowań – w założeniu bądź przez przypadek – nierzetelnych. Ta ostatnia korzyść raczej uchodzi uwadze osób postronnych, które zwykle nie do końca zdają sobie sprawę z często lawinowo narastających skutków błędu przegapionego w źródłowym opracowaniu geodezyjnym. Skutków, które niestety nierzadko ujawniają się dopiero po znacznym upływie czasu.

Powstaje dość zasadnicze pytanie, komu w udziale przypaść ma obowiązek tworzenia i utrzymywania zasobu geodezyjno-kartograficznej dokumentacji terenu. W przeszłości bywało z tym różnie. Ogólnie zagadnienie ujmując można rzec, iż w gospodarce upaństwowionej zadanie to wiązało się prawie wyłącznie z kosztami i kłopotami, więc dużo chętnych nie było. Natomiast w gospodarce rynkowej oddanie tego zasobu w ręce przedsiębiorczości prywatnej mogłoby oznaczać sprywatyzowanie dość ważnego instrumentu kształtowania rynku usług geodezyjno-kartograficznych, a przypuszczalnie również i ustanowienie lokalnych monopolistów, z wszystkimi negatywnymi następstwami monopolu. Nie od rzeczy będzie też zauważyć, że przynajmniej dotychczas pomiary kraju, opracowywanie map i zakładanie ewidencji gruntów finansowane jest głównie ze środków budżetowych. Wydaje się, że o powierzeniu prowadzenia zasobu przesądził ostatecznie rozwój informatyki. Postępująca komputeryzacja krajowego systemu informacji o terenie, zakładająca zorganizowany przepływ informacji środkami łączności elektronicznej, czyni z tego systemu ważny element informacyj-

nej infrastruktury państwa. Utrzymanie tego rodzaju systemu w stanie permanentnej gotowości użytkowej rodzi swoje problemy organizacyjne i wymaga sprawnego administrowania o zasięgu ogólnokrajowym. Kluczowy w tej sprawie jest fakt, że komputerowe bazy danych krajowego systemu informacji o terenie nie mogą funkcjonować w oderwaniu od zasobu źródłowej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej. Zasób ten stanowi bowiem podstawowe źródło informacyjnego zasilania systemu i – co jest równie ważne – daje możliwość natychmiastowej weryfikacji zakwestionowanych danych. Mam pełną świadomość faktu, że używam w tym miejscu argumentów odnoszących się do przyszłości. Jednak jest to już przyszłość na tyle bliska, że jej wymagań nie można dziś ignorować. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne postanowiła, że przedmiotowy zasób jest „państwowy” i stanowi własność Skarbu Państwa. Jestem głęboko przekonany, że jest to rozwiązanie racjonalne oraz perspektywiczne i w związku z tym pod żadnym pozorem nie powinno być modyfikowane.

Użyteczność państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego warunkowana jest jego kompleksowością i stopniem koncentracji. Poruszając te kwestie nie chcę się bynajmniej wdawać w różne zawiłości tych dość teoretycznych zagadnień z zakresu budowy dużych systemów informacyjnych. Chcę jedynie odnieść się do obecnej praktyki, ukształtowanej z jednej strony historycznym rozwojem zasobu, z drugiej zaś okresowo powtarzającymi się w Polsce reformami administracji państwowej. Tak więc z prakseologicznego punktu widzenia nie jest poprawne wyjmowanie ewidencji gruntów i budynków ze struktur organizacyjnych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w skład którego (zgodnie z rozporządzeniem ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 5.11.1990 r.) wchodziły operaty tej ewidencji, a także bardzo istotne przy jej prowadzeniu operaty klasyfikacji gleboznawczej gruntów i inne dokumenty związane z granicami działek i nieruchomości oraz ustalaniem stanu władania różnych elementów zagospodarowania terenu. Jednak to w Polsce zrobiono. W konsekwencji dochodzi do takiej patologicznej sytuacji, kiedy mapa zasadnicza kraju oraz ewidencja gruntów i budynków prowadzone są przez odrębne organy, nierzadko dwóch różnych administracji. Powierzenie lokalnemu ośrodkowi dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej technicznej obsługi ewidencji gruntów i budynków natychmiast usuwa te sprzeczności.

Wiele przesłanek technicznych, ale również i ekonomicznych, przemawia za tym, aby państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny prowadzony był na szczeblu lokalnym. Rozumiem przez to taki poziom terytorialnego podziału kraju, dla którego właściwe miejscowo są: organ ogólnej administracji państwowej, sąd powszechny i urząd skarbowy, wykonujące w postępowaniu administracyjnym obowiązki pierwszej instancji. Łatwo dostrzec, że warunki te spełniają na ogół obecne rejony administracyjne, a powinny spełnić dokładnie – od dawna zapowiadane powiaty. Skoordinowanie obszarowo tych trzech organów oraz prowadzącego lokalny zasób geodezyjny i kartograficzny ośrodka dokumentacji jest warunkiem koniecznym dla zapewnienia bezkolizyjnego przepływu wzajemnie uzupełniających się informacji, jakże ważnych dla prawidłowego kształtowania stosun-

ków społeczno-gospodarczych w kraju. Brak zrozumienia dla tego postulatu może jedynie skomplikować i opóźnić rozwinięcie systemu informatycznego integrującego informacyjnie te cztery instytucje publiczne, stanowiące podstawę sprawnego administrowania krajem.

Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny w swojej podstawowej masie jest jawny. Tajne są jeszcze niektóre mapy topograficzne w skali 1:10 000 opracowane przed rokiem 1990 oraz część zdjęć lotniczych zawierających tereny zamknięte, zdjęć, co do których służby wojskowe uważają, że zawierają ważne informacje o obiektach szczególnego znaczenia z punktu widzenia obronności państwa. Tych obiektów jest niestety wiele, a ich liczba zdaje się wykazywać stałą tendencję wzrostową. Praktyka związana z ustalaniem zdjęć tajnych i późniejszym ich tzw. odtaśmianiem jest raczej dość kłopotliwa i nie pozbawiona kosztów własnych oraz towarzyszących. Dlatego mamy poważne wątpliwości co do tego, czy jest niezbędnie konieczna. Zwłaszcza, że wszystkie obiekty terenowe o średnicy powyżej 2 m można bez żadnych przeszkód identyfikować na szeroko dostępnych zdjęciach satelitarnych. Losy tej sprawy, a zarazem i perspektywy rozwoju fotogrametrii w naszym kraju, spoczywają obecnie w rękach panów posłów opracowujących nową wersję ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Wracając do tematu, chciałbym jeszcze tylko dodać, że tajna jest oczywiście również ta część zasobu geodezyjnego i kartograficznego państwa, która pozostaje w dyspozycji wojskowej służby topograficznej dla zabezpieczenia potrzeb operacyjnych naszej armii.

Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny jest szeroko dostępny, jednak nie dla wszystkich w równym stopniu, gdyż trzeba mieć na uwadze ochronę interesów pojedynczych obywateli oraz przeciwdziałać możliwości popełniania różnorodnych nadużyć, w tym również wykorzystywania zasobu w nielegalnej działalności handlowej. Każdy obywatel może skorzystać z zasobu w zakresie opracowań finalnych, tj. przede wszystkim map prowadzonych przez państwową służbę geodezyjną i kartograficzną. Może też otrzymać uwierzytelniony wyrys i wypis z operatu ewidencyjnego w zakresie dotyczącym nieruchomości, którą sam włada. Przyjmuje się jednak, że w normalnym trybie zasób geodezyjno-kartograficzny udostępnia się obywatelowi wyłącznie dla celów informacyjnych i w związku z tym kopie fragmentów map i wyciągi z dokumentów wydaje się bez klauzuli nadającej im cechy dokumentu urzędowego. Ta forma usługi świadczonej obywatelowi przez ośrodki dokumentacji geodezyjno-kartograficznej będzie stale rozwijać się w miarę rozbudowy komputerowych baz danych i informatyzowania obsługi interesantów.

Przyjmuje się, że w imieniu obywatela, który ma interes prawny związany z nieruchomością kogo innego, występuje do zasobu właściwy w sprawie organ administracji państwowej i wówczas otrzymuje on dane i materiały autoryzowane przez ośrodek dokumentacji. Ponadto przez nikogo nie jest kwestionowana praktyka, zgodnie z którą urzędy i inne instytucje publiczne, w zakresie swej działalności statutowej, mają niczym nie skrepowany dostęp do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Geoinformacje, w tym również opisy topograficzne punktów osnowy geodezyjnej i różne miary pochodzące z geodezyjnej dokumentacji technicznej, udostępnia się wyłącznie uprawnionemu wykonawstwu geodezyjnemu. Związki matematyczne opisujące oficjalne odwzorowania kartograficzne powierzchni kraju oraz występujące w tych związkach współczynniki i parametry pozostają w wyłącznej gestii państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej, a można je udostępnić tylko za wyraźną zgodą Głównego Geodety Kraju.

Zgodnie z art. 18 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne Główny Geodeta Kraju, działający w tym wypadku z ramienia ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa, wyraża też zgodę na reprodukowanie, rozpowszechnianie i rozprowadzanie map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych stanowiących państwowy zasób. W warunkach gospodarki rynkowej chodzi w tym wypadku głównie o handlowy aspekt tego rodzaju przedsięwzięć i związaną z tym potrzebę ochrony praw majątkowych Skarbu Państwa. Warto może w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że wobec gwałtownego postępu techniki zakresy pewnych tradycyjnie ukształtowanych pojęć ulegają obecnie dość istotnym rozszerzeniom. Tak np. za reprodukowanie uważa się obecnie wszelkie sposoby i okoliczności związane z pierwotnym lub wtórnym kopiowaniem, nie tylko techniką poligraficzną, ale również i cyfrową, tj. przy użyciu magnetycznych nośników danych. Z kolei pod pojęciem rozpowszechniania danych uważa się obecnie nie tylko wszelkie formy przekazywania ich na nośnikach papierowych lub magnetycznych, ale również sieciowego rozprowadzania w ramach systemów informatycznych obsługujących określony krąg stałych abonentów i okazjonalnych odbiorców informacji.

Na tle dostępności państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego pojawia się drażliwy temat odpłatności. Rzecznicy różnych interesów grupowych związanych z zasobem często nie chcą pamiętać, że nie tylko tworzenie i aktualizacja, ale również bieżące jego utrzymanie pociąga za sobą pokaźne wydatki. Wiedzą coś o tym urzędy gminne, które – niekiedy może zbyt pochopnie – podjęły się tego niełatwego zadania. Z tej prostej przyczyny nie może więc być mowy o otrzymywaniu przez kogokolwiek za darmo danych i materiałów geodezyjnych powstających w wyniku zamówień publicznych. Nieliczne wyjątki od tej generalnej zasady ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne stworzyła w zakresie ewidencji gruntów i budynków. Dotyczy to organów administracji państwowej i jest wątpliwe, czy się utrzyma przy konsekwentnie prowadzonej przez rząd polityce zrównoważonego budżetu państwa.

Zatem płacić muszą wszyscy, czy jednak na identycznych zasadach? Rzuca się bowiem w oczy, że są przynajmniej dwie kategorie użytkowników zasobu. Jedni korzystając z jego zbiorów przyczyniają się jednocześnie do ich aktualizacji bądź wzbogacenia, a rozpoznać ich można po tym, że wobec zasobu występują nie inaczej, jak za pośrednictwem wykonawstwa geodezyjno-kartograficznego. Inni wykorzystują zasób wyłącznie do swoich własnych celów, czasami urzędowych, ale najczęściej komercyjnych – zatem biorą, nic w zamian nie dając. Stoimy na stanowisku, że pierwsza grupa, bez względu na okazjonalne proporcje obustronnych korzyści, powinna wносить jedynie opłaty rekompensujące

koszty bieżącego utrzymania zasobu. Uważamy też, że z wielu praktycznych względów, w tym również z uwagi na aktualne trudności z gwarantowaniem poprawności poszczególnych danych, powinny to być opłaty zryczałtowane. Od pozostałych winny być brane opłaty ograniczone do zakresu czynności operacyjnych związanych z udostępnianiem zasobu w każdym konkretnym przypadku, a nadto indywidualnie określona kwota za sprzedaż danych i materiałów oraz ewentualnie praw do ich rozpowszechniania. Wspomnianą kwotę ustalałoby się w trybie negocjacyjnym. To, co powyżej zapowiadam, jest na razie naszym zapatrywaniem na sposób uregulowania tych spraw w przygotowywanych przepisach prawnych. W chwili obecnej od wszystkich użytkowników zasobu pobierane są jednakowe opłaty za tzw. czynności związane z jego prowadzeniem, a zamawiane dla celów komercyjnych materiały kartograficzne próbujemy sprzedawać praktycznie poniżej rzeczywistych kosztów własnych.

Dotychczasowy system opłat oparty na tabelach i współczynnikach przeliczeniowych jest kłopotliwy w praktycznym stosowaniu i dość kontrowersyjny ze względu na brak odniesień do rzetelności udostępnianych informacji. Za podstawę naliczania opłat przyjęto wartość roboty, która przecież ma swój aspekt hipotetyczny i realny, co znakomicie komplikuje ściąganie należności. Przyjęcie takiej akurat podstawy dla wielu osób może też oznaczać, że poprzez zasób państwo próbuje partycypować w zyskach wykonawstwa geodezyjno-kartograficznego – a tak przecież nie jest. Ostatni wątek mojej wypowiedzi ma wyraźnie ton samokrytyczny, co jednak chciałbym, aby odczytane zostało i w ten sposób, że niedomagania są nam znane i pilnie poszukujemy dla nich możliwie trwałych rozwiązań prawnych. Trudność jednak w tym, że muszą to być regulacje kompleksowe, tj. porządkujące całą sferę działalności geodezyjno-kartograficznej.

Między innymi trzeba gruntownie zweryfikować zasadę tworzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wprowadzona po 1989 r. do konstytucji zasada gwarancji dla własności prywatnej każe na nowo spojrzeć na kwestię obligatoryjności przekazywania do zasobu wyników opracowań finansowanych ze środków innych niż publiczne. W tym wypadku należałoby raczej myśleć nie o obowiązku, lecz o zachętach. Na rozważenie zasługuje więc pomysł odkupywania interesujących zasób danych – oczywiście po odpowiednio preferencyjnych cenach.

Osobna grupa problemów wymagających uregulowań prawnych związana jest z ochroną państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w warunkach gospodarki rynkowej, powszechnie dostępnych dużych systemów informatycznych i komputerowego oprzyrządowania wykonawstwa geodezyjno-kartograficznego. Wyraźnie odczuwa się słabość obecnych przepisów karnych. Opowiadamy się za ich zaostrzeniem do wysokości nawet 2 lat pozbawienia wolności, zwłaszcza w stosunku do osób, które dla osiągnięcia korzyści majątkowych będą:

- dane i materiały pochodzące z państwowego zasobu wykorzystywać bez prawem przewidzianego przyzwolenia,
- dane i materiały podlegające przekazaniu do państwowego zasobu gromadzić u siebie w celu wielokrotnego ich wykorzystania,

- dane i materiały udostępnione z państwowego zasobu wykorzystywać inaczej niż to było zapowiedziane w zgłoszeniu roboty geodezyjno-kartograficznej bądź umowy sprzedaży.

Sądzę, że wystarczająco szeroko przedstawiłem problematykę państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, aby móc teraz przejść do, głównego celu mego wystąpienia, tj. podjęcia próby sformułowania zasad długofalowej polityki państwa w tym zakresie. Wydaje się, że można byłoby ją efektywnie prowadzić w oparciu o następujących sześć założeń generalnych, a więc:

- tworzy się i utrzymuje w stałej gotowości użytkowej tylko jeden tego rodzaju zasób państwowy i stanowi on niepodzielną własność Skarbu Państwa;
- zasób prowadzony jest jednolicie w całym kraju, na poziomie lokalnym i centralnym, a jego integrację zapewnia centralna koordynacja rozwoju oraz przynależność do krajowego systemu informacji o terenie;
- zasób obejmuje całość dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, której powstanie sfinansowane było ze środków publicznych, w tym również rejestry ewidencji gruntów i budynków;
- zasób prowadzony jest na zasadach komercyjnych z uwzględnieniem priorytetowego dostępu i preferencji cenowych dla administracji państwowej;
- szczególnym użytkownikiem zasobu jest wykonawstwo geodezyjno-kartograficzne, przy czym jest on neutralny w rynkowej konkurencji podmiotów świadczących tego rodzaju usługi;
- w granicach prawem dopuszczalnych zasób jest powszechnie dostępny, a wszelkie nadużycia w tym zakresie są czynami przestępczymi wymierzonymi w interes Skarbu Państwa i jako takie są karalne.

Pod rozwałę zainteresowanym przedstawiam ten zestaw założeń, których wstępne zaakceptowanie – moim zdaniem – powinno pozwolić jednoznacznie rozstrzygnąć wszystkie pozostałe problemy szczegółowe. Jakie one mogą być, starałem się zasugerować w pierwszej części mojej wypowiedzi. Kończąc, pragnę zauważyć, że temat obecnej konferencji dobrze kojarzy się z obchodzoną w tym roku 50. rocznicą utworzenia w naszym kraju państwowej służby geodezyjnej i kartograficznej. Dla tej służby państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny stanowi bowiem o sensie istnienia, gdyż warunkuje wykonanie wszystkich pozostałych z przypisanych jej zadań. Dlatego próby parcelowania zasobu i podporządkowywania go wielu ośrodkom decyzyjnym napawają nas głębokim niepokojem i troską o przyszłość przestrzennego ładu kraju oraz perspektywę rozwojowe geodezji i kartografii stosowanej w rozwiązaniach systemowych.

Warszawa, październik 1995 r.

*Wystąpienie dr. inż. Remigiusza Piotrowskiego
– Głównego Geodety Kraju na konferencji
„Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny
w służbie administracji rządowej i samorządowej”,
która miała miejsce we Włocławku
w dniach 5-6 października 1995 r.*