

Warszawa, dnia 27 lutego 2012 r.

**Szanowny Pan
Michał Boni
Minister Administracji i Cyfryzacji
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa**

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do spotkania w dniu 24 stycznia 2012 r., które miało miejsce w siedzibie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji przy ul. Batorego w Warszawie z inicjatywy Sekretarza Stanu Pana Włodzimierza Karpińskiego, w przedmiocie projektowanej nowelizacji przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 193 poz. 1287 ze zm.) dotyczącej zniesienia wymogu przeprowadzania egzaminów na uprawnienia zawodowe z zakresów: geodezyjnych pomiarów podstawowych, redakcji map oraz fotogrametrii i teledetekcji oraz spotkania organizacji geodezyjnych z Głównym Geodetą Kraju, które odbyło się w dniu 9 lutego 2012 r. mającego na celu wypracowanie wspólnego stanowiska w przedmiocie ograniczenia „regulowanych zawodów”

Polska Geodezja Komercyjna Krajowego Związku Pracodawców
Firm Geodezyjno-Kartograficznych, Geodezyjna Izba
Gospodarcza, Stowarzyszenie Geodetów Polskich
i Stowarzyszenie Kartografów Polskich

przedstawiają Panu Ministrowi stanowisko w tej sprawie z prośbą o rozważenie oraz życzliwe przyjęcie.

Stanowisko to wskazuje podstawowe kwestie, które zdaniem Polskiej Geodezji Komercyjnej Krajowego Związku Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych, Geodezyjnej Izby Gospodarczej, Stowarzyszenia Geodetów Polskich i Stowarzyszenia Kartografów Polskich winny być wzięte pod uwagę przy projektowaniu zmian ustawy we wskazanym wyżej zakresie.

W Polsce, podobnie jak w większości państw Unii Europejskiej, działalność geodezyjna jest regulowana prawnie. Potrzeba regulacji tego obszaru działalności wynika przede wszystkim z celów i funkcji pełnionych przez geodezję.

Geodezja i kartografia są dziedzinami nauki, techniki, gospodarki i administracji, pełni szereg funkcji, w tym funkcję systemu informacyjnego o terytorium kraju, funkcję porządkową w zakresie ewidencji nieruchomości, a także innych obiektów i zjawisk w przestrzeni kraju, funkcję realizacji przestrzennej w procesie inwestycyjnym, funkcję infrastrukturalną naukową i naukowo-techniczną wobec siebie i innych nauk, w szczególności nauk o Ziemi. Funkcje przypisywane geodezji i kartografii stanowią jednocześnie zadania publiczne państwa.

W świetle art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli. Z kolei na podstawie art. 21 Konstytucji Rzeczpospolita chroni własność. Czuwa nad wykonywaniem przez obywateli obowiązków troski o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji), ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Wiąże się to w szczególności z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochroną mienia, zdrowia społeczeństwa i środowiska oraz zabezpieczeniem trwałości w wewnętrznej strukturze – właściwych stosunków społecznych. W konsekwencji realizowanie zadań z zakresu geodezji ściśle związane jest z funkcją państwa i to państwo zobowiązane jest do właściwego doboru formy oraz sposobu realizacji tej funkcji.

Współcześnie odchodzi się od realizacji wszystkich funkcji państwa tylko i wyłącznie w formie władczej. Okazuje się bowiem, iż w niektórych obszarach przeniesienie obowiązku realizacji zadania publicznego na płaszczyznę prywatnoprawną przynosi lepsze efekty i wiąże się z koniecznością poniesienia niższych kosztów. Na tym tle można zaobserwować zjawisko prywatyzacji zadań publicznych oraz prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. W tym pierwszym przypadku pewne zadania całkowicie przestają być traktowane jako zadania publiczne i państwo lub jednostka samorządu terytorialnego rezygnują z zajmowania się nimi, co oznacza przejęcie zadań przez podmioty niepubliczne, podczas gdy w tym drugim przypadku, samo zadanie nie przestaje być traktowane jako zadanie publiczne i pozostaje nadal w orbicie zainteresowania państwa lub samorządu, jednakże zmienia się podmiot wykonujący to zadanie lub formy prawne w jakich jest ono wykonywane. Wówczas też na organach państwowych lub samorządowych nadal spoczywa odpowiedzialność za wykonanie zadania.

W dziedzinie geodezji państwo korzysta z obydwu form prywatyzacji sfery wykonawczej funkcji państwa, z tym, że geodetom i kartografom powierza się wykonywanie nie całych zadań publicznych, lecz wyodrębnionych ich części (fragmentów), bez powierzania spraw w pełnym zakresie. Geodeta czy

kartograf sporządza mapy do celów politycznych, wojskowych, planistycznych, mapy do celów projektowych, tworzy referencyjne bazy danych, które stanowią podstawę specjalistycznych opracowań oraz kluczowych decyzji związanych z bezpieczeństwem publicznym, realizuje na gruncie zamierzenia planistyczne i projektowe uwzględniając aspekty prawne, przeprowadza geodezyjną inwentaryzację powykonawczą, dokonuje bieżącej inwentaryzacji sieci technicznego uzbrojenia terenu, dokonuje kontroli przemieszczeń i odkształceń tych obiektów, które tego wymagają. Realizując plany zagospodarowania geodeta nadaje realny kształt nieruchomościom. Wykonuje też podziały i scalenia nieruchomości pierwotnych, co wymaga szczególnej dbałości o ustalenie ich stanu prawnego.

W takim przypadku, gdy zadania publiczne są powierzane jednostkom lub podmiotom gospodarczym, państwo zobowiązane jest do dołożenia szczególnej staranności w zakresie doboru form i sposobów ich realizacji. W dziedzinie geodezji i kartografii gwarantem właściwej realizacji tych zadań jest ich powierzenie podmiotom, które posiadają w tym względzie właściwe kwalifikacje. Tylko wówczas bowiem podmioty te dają rękojmię należytego wykonywania przez państwo funkcji ochronnych w zakresie geodezji i kartografii. Z tego też względu dokonywanie wszelkich zmian mogących wpływać na zakres realizacji powyższych zadań powinno nastąpić z daleko idącą rozważą przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia realizacji funkcji państwa w tym obszarze. Rozważa ta powinna być zachowana w szczególności w przypadkach, gdy tak jak przy redakcji map oraz fotogrametrii i teledetekcji, realizacja zadania powiązana jest dodatkowo z gospodarowaniem środkami publicznymi.

Podkreślenia również wymaga, że przekazanie realizacji ww. zadań publicznym geodetom zdecydowało jednocześnie o zaliczeniu tego zawodu do tzw. zawodów regulowanych. Termin ten został wprowadzony do pochodnego prawa europejskiego dyrektywą z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych, przyznawanych na zakończenie przynajmniej trzyletniego kształcenia i szkolenia zawodowego. Dyrektywa ta została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych. Przez pojęcie „zawodu regulowanego” rozumie się na gruncie wskazanych wyżej aktów prawnych zawód, do którego dostęp jest uzależniony przez ustawodawstwo krajowe od posiadania określonego dyplomu lub innego dokumentu potwierdzającego niezbędny poziom kwalifikacji.

Wyrazem powyższych założeń jest art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, zgodnie z którym do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii jest niezbędne posiadanie uprawnień zawodowych. Przez wykonywanie samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii rozumie się takie działania, które ustawodawca postrzega jako związane z realizacją funkcji państwa. Do obszarów tych ustawodawca zaliczył:

- 1) kierowanie pracami geodezyjnymi i kartograficznymi, podlegającymi zgłoszeniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, oraz sprawowanie nad nimi bezpośredniego nadzoru;
- 2) wykonywanie czynności rzeczoznawcy z zakresu prac geodezyjnych i kartograficznych, podlegających zgłoszeniu do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 3) pełnienie funkcji inspektora nadzoru z zakresu geodezji i kartografii;
- 4) wykonywanie czynności technicznych i administracyjnych związanych z rozgraniczaniem nieruchomości;
- 5) 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.

Należy dodać, że w art. 31 ust. 4 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w ramach prac związanych z rozgraniczaniem nieruchomości w razie zaistnienia sporu, co do przebiegu linii granicznych, geodeta nakłania strony do zawarcia ugody. Ugoda zawarta przed geodetą posiada moc ugody sądowej.

W nawiązaniu do powyższych obszarów ustawodawca w art. 43 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne określił zakresy uprawnień zawodowych, których otrzymanie upoważnia do wykonywania określonych w nich prac. Uprawnienia zawodowe nadaje Główny Geodeta Kraju na podstawie wyników postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzonego przez komisję kwalifikacyjną do spraw uprawnień zawodowych.

Osoby wykonujące samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii są obowiązane wykonywać swoje zadania z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa. W związku z koniecznością zapewnienia realizacji funkcji państwa w dziedzinie geodezji naruszenie powyższych standardów ustawodawca poddaje rygorowi odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W obecnym stanie prawnym zawód geodety może w Polsce zatem wykonywać każdy, kto ukończył średnią lub uczelnię wyższą o odpowiednim profilu. Natomiast uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii są niezbędne wyłącznie tam, gdzie kieruje się pracami geodezyjnymi i kartograficznymi, których rezultaty wykorzystywane są przez obywateli w postępowaniach przed organami administracji publicznej lub sądowymi, lub gdy wynik tych prac może mieć wpływ na zagrożenia życia lub zdrowia obywateli (obszar bezpieczeństwa publicznego jako zadania państwa).

W konsekwencji powyższych ustaleń zniesienie uprawnień zawodowych w którymkolwiek z wyżej wymienionych obszarów winno być poprzedzone ustaleniem przez ustawodawcę, iż wykonywanie czynności w tej dziedzinie nie jest już związane z realizacją funkcji ochronnych

państwa. Analiza obszarów wymienionych w art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne nie pozwala jednak na przyjęcie takiego wniosku. O ile zatem same zakresy uprawnień oraz kryteria ich przyznawania mogą być poddane przez ustawodawcę kontroli, o tyle zniesienie uprawnień zawodowych w którymkolwiek z powołanych wyżej obszarów jest nieuprawnione.

Podkreślenia również wymaga, iż z uwagi na charakter prac podejmowanych w ramach wymienionych wyżej obszarów rękoi należytego ich wykonywania nie daje wyłącznie wykształcenie akademickie, bez udokumentowanej w tym względzie praktyki zawodowej oraz weryfikacji wiedzy w tym zakresie przez wyspecjalizowaną w tym względzie komisję.

Istotną kwestią jest również sfera reglamentacji prawnej. Znajomość przepisów prawa w odniesieniu do czynności objętych zakresami poszczególnych uprawnień ma znaczenie fundamentalne, skoro główną rolą geodety jest porządkowanie stanów prawnych.

W przypadku zniesienia uprawnień zawodowych, w którymkolwiek z ww. zakresów, jedynymi kryteriami, które według projektu nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne należałoby spełnić, by mieć uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, byłyby: wykształcenie geodezyjne (wyższe lub średnie), niekaralność oraz umiejętności praktyczne, które dodatkowo nie podlegałyby żadnej weryfikacji. Kryteria te, jak podnoszono wyżej, nie dają rękoi należytego wykonywania zadań państwa. Stanowisko Polskiej Geodezji Komercyjnej Krajowego Związku Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych, Geodezyjnej Izby Gospodarczej, Stowarzyszenia Geodetów Polskich i Stowarzyszenia Kartografów Polskich nie jest w tym względzie odosobnione.

Na konferencji naukowej, która miała miejsce w dnia 24-26 września 2009 r. w Pogorzeli nt. Procesu kształcenia geodetów w polskim systemie nauczania, reprezentant Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii - Pani Alicja Kulka, przedstawiła jednoznaczne stanowisko, zgodnie z którym szkolnictwo nie przygotowuje do samodzielnego wykonywania funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. Niezbędne jest dodatkowe doszkalanie, zarówno w zakresie pozyskiwania wiedzy fachowej, jak również w aspekcie praktycznego przygotowania do wykonywania danego zawodu. Na dowód przedstawiła ona stanowiska poszczególnych grup społecznych pracodawców, absolwentów i przedstawicieli szkół wyższych w związku procesem kształcenia geodetów i kartografów w Polsce. Stanowiska te obejmowały następujące tezy:

1/ Pracodawcy:

- absolwenci są znacznie gorzej przygotowani do realizacji zadań pracodawcy niż było to 5-10 lat temu;
- uczelnie nie przystosowują kształcenia studentów do potrzeb rynku;

- kierunki studiów nie ulegają zmianie, choć potrzeby rynku wykazują inne potrzeby, np. w zakresie obsługi geodezyjnych: budowy dróg, suwnic, obiektów kubaturowych;
- brak absolwentów w dziedzinach wyżej wymienionych, jak również w fotogrametrii, GIS, mapach wielkoskalowych, katastrze nieruchomości, geoinformacji;
- brak przygotowania absolwentów do pracy w terenie;
- brak znajomości instrukcji technicznych przez absolwentów;
- niewystarczająca znajomość przepisów z zakresu prawa;

2/ Absolwenci:

- wnoszą o położenie większego nacisku na poznawanie większego zakresu oprogramowań stosowanych w geodezji;
- na poziomie magisterskim powinny być już ściśle specjalizacje analizowane w skali kraju przez resort edukacji, by nie tworzyły się znaczące dysproporcje ilościowe;
- wnoszą o wprowadzenie obligatoryjnych praktyk w przedsiębiorstwach produkcyjnych.

3/ Przedstawiciele szkół wyższych:

- uczelnie działają w określonych ramach, którymi są obowiązujące minima programowe, ostatnie stworzone dwa lata temu;
- obecny dwuetapowy system nauczania, inżynierski-licencjat i magisterski miał realizować postulat kształcenia wykonawcy - po uzyskaniu dyplomu licencjata oraz specjalisty- po uzyskaniu magisterium;
- podkreślano wagę praktyk zawodowych dla których w minimum programowym przewidziano jedynie okres 4 tygodni.
- wykształcenie absolwenta-inżyniera musi być w zasadzie ogólne, a przysposobienie do konkretnie wykonywanej pracy następuje już w firmie. Drugi etap studiów (magisterski) specjalizuje studenta w konkretnym kierunku.

Z powyższych stanowisk wynika, iż również po dokonaniu reformy programowej uczelnie wyższe nie spełniają postulatu kształcenia specjalisty, który byłby w stanie wykonywać samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii. Wręcz przeciwnie zmniejszono czas wykładów i ćwiczeń dla całego toku studiów z zakresu geodezji i kartografii (w poprzednich latach było to około 5000 godzin, w latach 80-tych było to 4600 godzin, do niedawna było to 3600 godzin, a obecnie jest 3400 godzin, łącznie dla studiów I i II stopnia). Tylko ok. 80% studentów kontynuuje studia II stopnia (w ostatnim roku ilość jeszcze się zmniejszyła). Względy finansowe oraz organizacyjne nie pozwalają też na właściwe prowadzenie zajęć praktycznych przez uczelnię.

Ze stanowiska Pana Adolfa Jankowskiego (reprezentanta Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii), który na tym samym spotkaniu konferencyjnym odnosił się do ekspertyz programów

studiów wykonanych na zlecenie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w 2008 r., wynika natomiast, że obecna koncepcja procesu kształcenia nie spełnia wymagań stawianym geodecie i kartografowi uprawnionemu, jako osobie zaufania publicznego. Przepis dający Głównemu Geodecie Kraju możliwość uznawania posiadania innego pokrewnego wykształcenia i długoletniej geodezyjnej lub kartograficznej praktyki zawodowej w uzasadnionych wypadkach za spełnienie wymagań kwalifikacyjnych został uznany przez tego autorów za wadliwy merytorycznie w zakresie geodezji.

W tych okolicznościach rezygnacja z wymogu uzyskania uprawnień w materii objętej treścią art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne wydaje się swoistym nieporozumieniem.

Wreszcie na koniec wskazać należy, iż wątpliwości nasze budzą również cele samej nowelizacji przepisów dotyczących uprawnień zawodowych. Prowadzone postępowania kwalifikacyjne nie skłaniają do wniosku jakoby istniała potrzeba zapewnienia szerszego dostępu do zawodu. Koszty postępowania związanego z nadaniem uprawnienia do wykonywania zawodu nie są niewspółmierne do funkcji państwa, które w ten sposób mają ulec zabezpieczeniu. Teza dotycząca obniżenia cen usług geodezyjnych nie jest zaś poparta żadnymi argumentami natury ekonomicznej czy socjologicznej. Natomiast obniżenie cen usług poniżej realnych kosztów doprowadzi, bo musi, do obniżenia jakości prac, a w konsekwencji może doprowadzić również do strat w realizowanych inwestycjach, a na wadliwie wykonanych pracach do celów prawnych, np. podziałach nieruchomości, zostaną zawarte akty notarialne lub wydane decyzje administracyjne, których skutki trudno nawet przewidzieć.

Koncepcja dotycząca zniesienia uprawnień (lub ich części) w materii objętej treścią art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne nie pozostaje również w zgodzie z rozwiązaniami, które przyjmowane są w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. W zdecydowanej większości tych państw geodezja i kartografia są traktowane jako dwie różne dyscypliny, a co z tego wynika i dwa różne zawody, chociaż powiązania pomiędzy geodezją, a kartografią są różne w poszczególnych państwach. Przykładowo we Francji, Holandii, Grecji powiązanie pomiędzy nimi jest bardzo znikome z uwagi na podporządkowanie tych dyscyplin różnym resortom. Podobnie luźne powiązania występują w Portugalii i Hiszpanii. W przypadku np. Niemiec, Danii, Szwecji i Finlandii powiązania te są o wiele silniejsze. W państwach Europy Zachodniej najczęściej nie istnieją uprawnienia zawodowe w zakresie kartografii, zaś legitymacją prawną ubiegania się o pracę kartografa jest dyplom odpowiedniej specjalizacji (czasem powiązany z obowiązkiem odbycia stażu praktycznego). Jednak wynika to z faktu, że wykonywanie opracowań kartograficznych urzędowych realizowane jest najczęściej przez wyspecjalizowane rządowe agencje kartograficzne i pomiarowe, które mają prawo i obowiązek szczegółowej weryfikacji pracowników i wykonawców, a nie wybierają go w oparciu o najniższą cenę ofertową w przetargu publicznym. W Polsce, podobnie jak w innych państwach, zasadniczo nie wymaga się szczególnych uprawnień zawodowych w całym

zakresie kartografii pozaurzędowej, więc te uprawnienia w żadnym wypadku nie hamują dostępu do zawodu kartografa z wyłączeniem zasilania i aktualizacji zasobów państwowych. W państwach Europy Wschodniej powiązania pomiędzy kartografią a geodezją są znacznie silniejsze, co znajduje wyraz zarówno w regulacjach prawnych (ustawodawstwo przewiduje wspólne prawo geodezyjne i kartograficzne), jak również instytucjach nadzorujących działalność geodezyjną i kartograficzną.

W przypadku geodezji – w poszczególnych państwach europejskich działalność ta przybiera różne formy, a służba geodezyjna jest umieszczana w różnych strukturach administracji państwowej. Podkreślenia przy tym wymaga, iż każde państwo ustala samodzielnie organizację administracji i wykonawstwa działalności geodezyjnej i kartograficznej, bowiem nie obowiązują w tym względzie normy o charakterze zharmonizowanym. Generalnie w większości krajów Unii Europejskiej działalność geodezyjna jest regulowana prawnie. Tylko w takich państwach jak Hiszpania i Rumunia zawód geodety nie należy do zawodów regulowanych; w pozostałych państwach w większości przypadków do wykonywania działalności geodezyjnej wymagane jest uzyskanie uprawnień zawodowych, gdyż sam tytuł magistra czy licencjata nie jest w tym względzie wystarczający, co obrazuje poniższy schemat.

Dostęp do zawodu geodety w niektórych państwach europejskich

Niemcy



Austria



Belgia



Bułgaria



Cypr



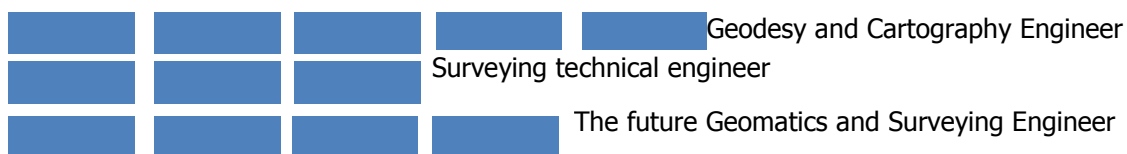
Chorwacja



Dania



Hiszpania



Estonia



Finlandia



Grecja



Węgry



Irlandia



Łotwa



Litwa



Luksemburg



Malta



Norwegia



Holandia



Portugalia



Czechy



Rumunia



Wielka Brytania



Słowacja



Słowenia



Szwecja



LEGENDA:

Rok studiów -



Rok doświadczenia zawodowego -



Egzamin zawodowy -



Źródło opracowania: <http://www.geometre-expert.fr/content/file/anne/gb%20synthese.pdf>

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż dokonanie pełnej analizy porównawczej w zakresie procesu kształcenia geodety i kartografa w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej powinno być poprzedzone analizą programów studiów oraz uwzględnieniem w ich ramach praktycznego przygotowania do wykonywania zawodu, czego brakuje polskiemu systemowi kształcenia geodetów. Nie bez znaczenia jest też stopień realizacji zadań publicznych w dziedzinie geodezji przez sektor prywatny. Państwa zastrzegają możliwość realizacji części funkcji w zakresie geodezji jedynie

przez organy służby geodezyjnej, które stanowią działy administracji publicznej. Z powyższych względów powyższy schemat traktowany być powinien jedynie jako materiał poglądowy. Pozwala on natomiast na stwierdzenie, że również w innych państwach europejskich zawód geodety uznaje się za zawód regulowany.

2. GEODETA I KARTOGRAF JAKO ZAWÓD ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Nie sposób zająć stanowiska w zakresie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii bez uwzględnienia zasadniczych cech tych zawodów. Za utrzymaniem uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii przemawia bowiem również charakter zawodu. Jest to zawód zaufania publicznego.

Uznanie zawodu geodety i kartografa za zawód zaufania publicznego ściśle związane jest z występowaniem szczególnych cech tego zawodu. Adekwatnie zawód zaufania publicznego zdefiniował P. Sarnecki, który wskazuje, że „zawodami zaufania publicznego” są takie, które posiadają następujące cechy:

- 1/ po pierwsze, ich wykonywanie wymaga posiadania określonych kwalifikacji, a tym samym gwarancji wysokiego stopnia merytorycznego przygotowania (profesjonalizmu) osób należących do takiej grupy zawodowej;
- 2/ po drugie, osoby posiadające prawo wykonywania takich zawodów poddane są odpowiedzialności dyscyplinarnej, a tym samym przy wykonywaniu czynności zawodowych muszą uwzględniać nie tylko reguły prawa, ale i reguły deontologii zawodowej;
- 3/ po trzecie, istotnym elementem relacji między wykonującymi zawód a odbiorcą usług jest zachowanie w tajemnicy informacji uzyskanych w toku podejmowanych czynności zawodowych;
- 4/ po czwarte, zawody te są istotne dla obywateli, gdyż ich wykonywanie polega na swoistej służbie w ochronie dóbr w wymiarze ogólnospołecznym, których ochrona uznawana jest za realizację istotnych wartości i potrzeb społecznych. Właśnie z uwagi na dobro, które podlega tu ochronie świadczenie pomocy jest w tym przypadku uznawane za służbę publiczną, a nie działalność usługową nastawioną na zysk.

Treść pojęcia „zawodu zaufania publicznego” była również przedmiotem analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W orzecznictwie tym Trybunał zasadniczo podzielił stanowisko prezentowane w literaturze przedmiotu, co do delimitacji tego pojęcia. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 maja 2002 r. Trybunał Konstytucyjny (SK 20/00), określając status

takich zawodów na przykładzie adwokatury wskazał, że polegają one na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się przyjmowanie informacji dotyczących życia osobistego, a ich wykonywanie określone jest dodatkowo m. in. szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacje).

Wymienione wyżej cechy dotyczą również zawodu geodety i kartografa. Przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne zawierają bowiem wszystkie elementy konstytuujące ten zawód jako zawód zaufania publicznego. W tym aspekcie zwraca jednak uwagę, iż istotną cechą zawodu geodety i kartografa jako zawodu zaufania publicznego jest wymóg posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych. Stawianie wysokich wymagań przez ustawodawcę osobom wykonującym „zawód zaufania publicznego” jest uzasadnione w tym przypadku tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki, co jak wykazano już w części pierwszej niniejszego pisma ma miejsce w przypadku geodetów. Próba obniżenia standardów wymagań stawianych geodetom i kartografom w zakresie realizowanych przez nich zadań stanowi jednocześnie zagrożenie dla interesu publicznego oraz gwarancji wolności i praw jednostki.

Na marginesie wskazać dodatkowo należy, iż część autorów wymienia również korporację zawodową jako istotną cechę „zawodów zaufania publicznego”. W literaturze przedmiotu za traktowaniem samorządu zawodowego jako elementu *sine qua non* pojęcia „zawodu zaufania publicznego” opowiedziała się K. Wojtczak. Podobny pogląd wyraził C. Banasiński wskazując, że „do cech koniecznych zawodu zaufania publicznego należy ponadto występowanie samorządu zawodowego gwarantującego wykonywanie zawodu zgodne z interesem publicznym i w celu jego ochrony.” Ze stanowiska autorów zdaje się jednoznacznie wynikać, iż w sytuacji braku zorganizowanego samorządu zawodowego nie można mówić o istnieniu „zawodu zaufania publicznego.” Z takim poglądem nie można się zgodzić. Prowadziłoby to bowiem do definiowania „zawodu zaufania publicznego” jedynie w oparciu o kryterium formalne istnienia samorządu. Definiowanie „zawodu zaufania publicznego” przez pryzmat utworzenia w drodze ustawy samorządu zawodowego ponownie otwierałoby drogę do ustalania treści instytucji konstytucyjnej na podstawie aktów niższej rangi (ustaw). W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z przepisu tego wynika, że tworzenie samorządu zawodowego, którego jednym z konstytucyjnych celów jest reprezentowanie osób wykonujących „zawody zaufania publicznego” warunkowane jest realnym istnieniem zawodu spełniającego wskazane merytoryczne kryteria pozwalające na zakwalifikowanie go do grupy „zawodów zaufania publicznego”. Innymi słowy musi istnieć grupa zawodowa, by powstały (utworzony) samorząd miał kogo reprezentować. Z drugiej

strony, ze względu na omówiony już fakultatywny charakter decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego należy przyjąć, że nie wszystkie „zawody zaufania publicznego” muszą posiadać taką formułę organizacyjną. Brak samorządu jako formalny element, nie stanowi zatem cechy definiującej (konstytutywnej) dla „zawodu zaufania publicznego”.

3. ZNIESIENIE UPRAWNIEŃ ZAWODOWYCH W DZIEDZINIE GEODEZJI I KARTOGRAFII A ZAGADNIENIE UZNAWALNOŚCI KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

W przypadku, gdy dla wykonywania określonego zawodu wymagane jest posiadanie określonego dyplomu lub innych kwalifikacji zawodowych powstaje zagadnienie uznawalności kwalifikacji zawodowych, przy czym należy odróżnić uznawanie dyplomów do celów akademickich od uznawania dyplomów do celów zawodowych. Do celów akademickich dyplomy uznawane są, aby umożliwiły one kontynuowanie nauki w innym państwie. W tym ostatnim przypadku każdy dokument o wykształceniu, by był ważny w kraju innym niż kraj jego wydania, musi zostać poddany procedurze uznania, która jest różna dla poszczególnych krajów członkowskich UE. Czym innym jest natomiast zagadnienie uznawalności kwalifikacji zawodowych.

System wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych obejmuje zawody oraz działalności, co do których wymagane jest spełnienie określonych kryteriów wymaganych przez przepisy ustawowe, administracyjne lub korporacyjne państw członkowskich. Takie zawody nazywane są zawodami regulowanymi. Uznawanie kwalifikacji zawodowych i wykształcenia dotyczy sytuacji, w których osoba wykonująca zawód regulowany na podstawie kwalifikacji uzyskanych w jednym państwie członkowskim pragnie go wykonywać w innym państwie członkowskim. Kluczowe jest w tym przypadku wystąpienie tzw. elementu transgranicznego, polegającego w tym przypadku na umieszczeniu w różnych państwach członkowskich miejsca uzyskania kwalifikacji oraz miejsca wykonywania zawodu regulowanego. Systemem nie są objęte natomiast zawody niebędące zawodami regulowanymi, które podlegają ogólnym przepisom dotyczącym swobody przepływu pracowników, co oznacza, że dostęp do takich zawodów powinien być swobodny.

Gdy zawód regulowany w jednym państwie członkowskim nie jest regulowany w innym, osoba z państwa, w którym zawód jest regulowany ubiegająca się o zatrudnienie lub prowadzenie działalności w tym zawodzie w państwie, w którym zawód ten uregulowany nie jest, nie będzie objęta systemem uznawania kwalifikacji zawodowych, nie musi więc wykazywać swoich kwalifikacji zawodowych i może wykonywać swoją działalność zawodową na zasadach ogólnych. Konsekwencją zniesienia uprawnień

zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii w Polsce będzie zatem przeniesienie oceny uprawnień do wykonywania określonego zawodu z płaszczyzny doświadczenia (system uznawania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, system uznawania doświadczenia zawodowego) jedynie na płaszczyznę uznawania dyplomów.

W chwili obecnej ocena kwalifikacji zawodowych i wykształcenia dokonywana jest przez odpowiednie instytucje (w zależności od zawodu) wskazane przez prawo państwa przyjmującego. Instytucje dokonujące oceny decydują o tym, czy kwalifikacje zawodowe lub wykształcenie można uznać za wystarczające do podjęcia zawodu regulowanego w państwie przyjmującym (lub oceniają, czy kwalifikacje osoby składającej wniosek spełniają warunki formalne niezbędne do automatycznego uznania jej kwalifikacji zawodowych w przypadkach, w których dochodzi do automatycznego uznania kwalifikacji). Organ oceniający wniosek może podjąć decyzję o uznaniu kwalifikacji za wystarczające (i dopuszczeniu osoby do wykonywania zawodu regulowanego), o nałożeniu na taką osobę obowiązku wywiązania się z dodatkowych wymogów (środków wyrównawczych) w celu uzyskania dopuszczenia do wykonywania zawodu regulowanego lub odrzucić wniosek, podając przy tym odpowiednie uzasadnienie. Organ oceniający może w szczególności wymagać od wnioskodawcy odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności, jeżeli:

- okres kształcenia, na którego ukończenie powołuje się wnioskodawca we wniosku, jest co najmniej o rok krótszy od okresu wymaganego w państwie przyjmującym;
- kształcenie, które wnioskodawca odbył obejmuje materiał zasadniczo różniący się od tego, którego opanowanie jest podstawą uzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji w państwie przyjmującym;
- na zawód regulowany w państwie przyjmującym składają się jedna lub więcej regulowanych działalności zawodowych, które nie wchodzą w zakres odpowiadającego mu zawodu w państwie, w którym wnioskodawca uzyskał kwalifikacje a różnica ta polega na specyficznym programie kształcenia wymaganym w państwie przyjmującym, który obejmuje materiał znacząco różniący się od objętego kształceniem, na którego ukończenie powołuje się wnioskodawca. Co do zasady, wnioskodawca powinien mieć wybór, czy pragnie poddać się stażowi adaptacyjnemu czy testowi umiejętności. Państwa członkowskie mogą jednakże ustanawiać odstępstwa od tej zasady. W szczególności dotyczy to takich zawodów, których wykonywanie wymaga dokładnej znajomości prawa krajowego i w odniesieniu do których udzielanie porad lub pomocy związanej z prawem krajowym jest zasadniczą i trwałą cechą działalności zawodowej.

W przypadku zniesienia obowiązku posiadania uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii Polska zobowiązana będzie do zapewnienia swobodnego dostępu do zawodu przez podmioty legitymujące się dyplomem uzyskanym w innych państwach. W tym zakresie należy zatem rozważyć również skutki takiej „deregulacji” na płaszczyźnie uznawania kwalifikacji zawodowych

zdobytych w innych państwach, którego to aspektu planowana nowelizacja w zakresie uprawnień geodezyjnych w ogóle nie porusza.

4. ZNIESIENIE UPRAWNIEŃ ZAWODOWYCH A ZAMÓWIENIA PUBLICZNE.

Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych (t. j. Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.) o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy spełniają warunki, dotyczące:

- 1) posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania;
- 2) posiadania wiedzy i doświadczenia;
- 3) dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia;
- 4) sytuacji ekonomicznej i finansowej.

Spośród cech, którymi winni wykazywać się uczestnicy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jedynie te, które zostały wskazane w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych, mają treść obiektywną, w tym znaczeniu, że nie zmieniają się w zależności od konkretnego przypadku. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego wykonawca winien udokumentować posiadanie uprawnień do prowadzenia danej działalności lub dokonywania danej czynności, jeśli przepisy ustawowe nakazują posiadanie takich uprawnień. *A contrario* konsekwencją zniesienia uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii będzie jednocześnie zniesienie wymogu posiadania i wykazywania uprawnień do wykonywania samodzielnych funkcji w tej dziedzinie na potrzeby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W tym kontekście należy wskazać, iż posiadanie uprawnień zawodowych daje gwarancję, że osoba, która ubiega się o udzielenie zamówienia publicznego legitymuje się zarówno specjalistyczną wiedzą, jak również odpowiednim doświadczeniem. Potwierdzeniem powyższego są wymogi, jakie stawia się osobom, które ubiegają się o nabycie uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii. Osoby te muszą bowiem:

- 1) posiadać wyższe lub średnie wykształcenie geodezyjne;
- 2) posiadać 3 lata praktyki zawodowej w wypadku wykształcenia wyższego i 6 lat praktyki zawodowej w wypadku wykształcenia średniego;
- 3) wykazywać się znajomością przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii;
- 4) posiadać nienaganną opinię zawodową.

Ponadto nad należyty i zgodny z zasadami współczesnej wiedzy technicznej oraz obowiązującymi przepisami prawa wykonywaniem zawodu geodety i kartografa czuwa Główny Geodeta Kraju, który w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek naruszeń w tym zakresie stosuje środki dyscyplinarne.

Rękojmi należytego wykonania przedmiotu zamówienia nie dają natomiast w dziedzinie geodezji pozostałe warunki określone w art. 22 ust. 1 pkt 2–4 ustawy o zamówieniach publicznych traktowane samoistnie, o ile nie zostaną one połączone z jednoczesnym wymogiem posiadania uprawnień do prowadzenia danej działalności. Mają one bowiem całkowicie odmienny charakter. Ich treść jest względna, zmienna w zależności od danego zamówienia publicznego i bezpośrednio zależy od zamawianych robót budowlanych, usług czy dostaw, czyli od przedmiotu zamówienia.

Likwidacja wymogu posiadania uprawnień w dziedzinie geodezji i kartografii spowodowałaby sytuację, w której w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zastosowanie znalazłyby tylko kryteria formalne wymienione w art. 22 pkt 2 - 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych. W konsekwencji do oceny podmiotu ubiegającego się o udzielenie zamówienia stosowane byłyby jedynie kryteria *stricte* subiektywne.

Na gruncie postępowań dotyczących zamówień publicznych, zniesienie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii będzie skutkowało dopuszczeniem do postępowania o ich udzielenie, również osób, które nie będą w stanie zapewnić ich prawidłowego wykonania, gdyż w braku obiektywnej weryfikacji posiadanej wiedzy i umiejętności, jedynym kryterium oceny posiadanej wiedzy pozostanie tylko i wyłącznie subiektywne kryterium wiedzy i doświadczenia, które jako takie nie podlegają autoryzacji przez władzę publiczną.

5. WNIOSKI KOŃCOWE

Przedstawione wyżej rozważania skłaniają do wniosku, iż zmiany w zakresie nadawania uprawnień geodezyjnych powinny być dokonywane z daleko idącą ostrożnością przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia realizacji funkcji państwa w tym obszarze oraz uwzględnieniem wielu aspektów takiej regulacji. Jak podkreślano wyżej, w dziedzinie geodezji i kartografii gwarantem właściwej realizacji tych zadań jest ich powierzenie podmiotom, które posiadają w tym względzie właściwe kwalifikacje. Tylko wówczas podmioty te dają rękojmię należytego wykonywania przez państwo funkcji ochronnych w dziedzinie geodezji.

W chwili obecnej ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne w art. 42-47 przewiduje nadawanie uprawnień geodezyjnych w siedmiu zakresach takich jak :

1. geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne,
2. rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych,
3. geodezyjne pomiary podstawowe,
4. geodezyjna obsługa inwestycji,
5. geodezyjne urządzanie terenów rolnych i leśnych,
6. redakcja map,
7. fotogrametria i teledetekcja.

Zniesienie uprawnień zawodowych w którymkolwiek z tych obszarów winno być poprzedzone ustaleniem przez ustawodawcę, iż wykonywanie czynności w tej dziedzinie nie jest już związane z realizacją funkcji ochronnych państwa bądź mimo zniesienia stosownych uprawnień realizacja ww. funkcji nie będzie zagrożona. Tymczasem analiza poszczególnych zakresów ww. uprawnień nie pozwala na przyjęcie takiego wniosku. Nawiązując do projektu ustawy o deregulacji znoszącego egzaminy dla uprawnień nr 3, 6 i 7 należy zauważyć, że geodezyjne pomiary podstawowe obejmują między innymi zagadnienia dotyczące osnowy podstawowej, grawimetrycznej, magnetycznej i innych wymagających ogromnej wiedzy i praktyki. Redakcja map dotyczy dzisiaj nie tylko klasycznych map analogowych, ale również produktów elektronicznych, w szczególności aplikacji GIS (Geographical Information System) oraz różnego rodzaju geoportali. Redagowanie map to również szeroko rozumiane modelowanie kartograficzne, w tym tworzenie modeli danych przestrzennych zapewniających właściwe analizy przestrzenne, w tym Bazy Danych Obiektów Topograficznych czy wojskowe bazy VMap. Na podstawie takich opracowań kartograficznych podejmowane są obecnie kluczowe decyzje w czasie sytuacji kryzysowych (np. zagrożenie powodziowe), działań ratunkowych, działań policyjnych i militarnych; w ramach planowania przestrzennego, w tym dotyczące wyboru odpowiednich lokalizacji dla inwestycji; w ochronie przyrody, geologii, nawigacji lotniczej, morskiej, lądowej itp.

Reasumując stowarzyszenia i organizacje geodezyjne stoją na stanowisku, że zakresy uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii nie powinny podlegać deregulacji.

Z poważaniem

Polska Geodezja Komercyjna Krajowego Związku Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych
Prezes Waldemar Klocek

Geodezyjna Izba Gospodarcza

Prezes Bogdan Grzechnik

Stowarzyszenia Geodetów Polskich

Prezes Stanisław Cegielski

Stowarzyszenie Kartografów Polskich

Przewodnicząca Zarządu Joanna Bac-Bronowicz