

Podstawy teoretyczne samorządu zawodowego geodetów i kartografów

Jednym ze zjawisk zachodzących we współczesnym świecie również i w Polsce jest upodmiotowienie publicznoprawne określonych społeczności, które łączy więź terytorialna, ekonomiczna i zawodowa. Inaczej mówiąc, dokonuje się proces decentralizacji. Istotą decentralizacji administracji państwowej jest ustawowe przeniesienie określonych zadań publicznych na samodzielne prawnie grupy społeczne i ich instytucje nienależące do scentralizowanej administracji rządowej. Wyrazem decentralizacji administracji publicznej jest samorząd w znaczeniu teorii prawa administracyjnego, czyli samorząd władczy, powoływany przez państwo w drodze ustawy w celu wykonywania zadań publicznych – przejętych od administracji rządowej¹.

Współczesne ustawodawstwo nie zawsze traktuje samorząd jako podmiot prawa publicznego. W związku z tym korporacjom prawa prywatnego (dobrowolnym) stowarzyszeniom, zrzeszeniom) przypisuje się cechy samorządu. Rodzi to nieporozumienie i utrwała społeczeństwo w przeświadczeniu, że każda dobrowolna organizacja powstała w trybie inicjatywy założycielskiej jest samorządem i ma takie same uprawnienia jak samorząd powstały z mocy ustawy. Stąd należy rozróżnić pojęcie samorządu w znaczeniu socjologicznym – szerokim i w znaczeniu prawnym. Z owego rozróżnienia wynikają bowiem określone skutki dla praktyki życia społeczno-gospodarczego.

Według T. Bigo są dwie istotne cechy samorządu: samodzielność i zarząd. Samorząd jako zdecentralizowana forma administracji państwowej zadania swoje wykonuje przez związki publicznoprawne, inaczej korporacje sprawujące administrację publiczną. Wśród najważniejszych cech owych związków publicznoprawnych należy wymienić: tworzenie związku w drodze ustawy i przymusowe członkostwo oraz władztwo administracyjne. Owo władztwo polega na stosowaniu bezpośredniego przymusu przy wprowadzaniu decyzji;

¹ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd. 4, Poznań 2012, s.13-20.

przymus ten stosuje się bez ingerencji sądów. W tym sensie samorząd ma charakter publicznoprawny². Również J. Panejko dzieli korporacje na prywatne i publiczne. Istota tych ostatnich jak trafnie zauważa Panejko polega na samodzielny wykonywaniu zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych.³ Do istotnych właściwości organów samorządowych należy samodzielność, niezależność od rządowych władz i publiczny charakter zadań delegowanych przez państwo.

W literaturze podkreśla się wprawdzie, że zakres zadań korporacji publicznoprawnych i prywatnoprawnych jest podobny. Jednakże obligatoryjny, czyli powszechny charakter członkostwa, władztwo administracyjne, samodzielność działania, wykonywanie zadań publicznych, własne źródła dochodów - to wszystko stanowi o przewadze korporacji publicznoprawnych nad korporacjami prawa prywatnego. Te ostatnie powstające nie z woli państwa, a z inicjatywy zainteresowanych osób, często przyjmują postać grup interesu reprezentujących partykularne interesy swoich członków. Zatem nie jest możliwe przekazywanie zadań publicznych podmiotom, które nie mają prawa do reprezentowania całego środowiska i ze względu na ograniczone zasoby nie są w stanie skutecznie zaspokajać indywidualnych i zbiorowych potrzeb członków. Podmiot publiczny różni się od podmiotu prywatnego tym, że nie działa tylko we własnym imieniu i na własną korzyść ale wykonuje swoje prawa i obowiązki w imieniu państwa (w granicach delegacji ustawowej).⁴

Trafna wydaje się być teza, że tylko społeczeństwo obywatelskie, w którym występują liczne korporacje publicznoprawne może stanowić barierę dla rozrastania się aparatu państwowego i przeciwdziałać powstawaniu korupcji, chaosowi, wywierania nacisku przez nieformalne grupy interesu na instytucje rządowe i polityczne. Według A. Matysiaka „zagwarantowanie ładu rynkowego przez samo państwo jest mało efektywne; państwo ustanawia prawo, natomiast proces internalizacji przepisów prawnych powinien odbywać się przy pomocy tzw. związków pośrednich między obywatelem a państwem”⁵. Związki publiczno prawne oparte na czynniku obywatelskim, posiadają specjalizację, której brakuje czynnikowi administracyjnemu.

Samorząd jako podmiot zdecentralizowanej administracji państwowej funkcjonuje w postaci: samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i samorządu zawodowego. Istota wszystkich form samorządu jest taka sama; różnią się między sobą kryterium więzi

² T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 80.

³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 64.

⁴ R. Kmieciak, *Samorząd zawodowy w strukturze administracyjnej państwa*, w: *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, pod red. R. Kmieciaka, Poznań 2010, s.23.

⁵ A. Matysiak, *Samorząd gospodarczy w świetle koncepcji społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie powstawania ładu rynkowego w Polsce*, pod red. B. Klimczak, Wrocław 2000, s. 67.

łączącej członków a mianowicie: podstawę wyodrębnienia samorządu terytorialnego stanowi więc wynikająca z faktu zamieszkiwania na określonym terytorium, samorządu gospodarczego – więc ekonomiczna, a samorządu zawodowego – więc wynikająca z wykonywanego zawodu.

Samorząd zawodowy funkcjonuje w postaci nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych (korporacji publicznoprawnych), występujących jako związki personalne. Korporacje te mają na celu ochronę określonych zawodów, które ze względu na dobro społeczne wymagają najwyższych kwalifikacji merytorycznych i moralnych, jak np. lekarze, adwokaci, aptekarze, architekci i inni.⁶ W ramach korporacji publicznoprawnych najczęściej funkcjonują zawody określane jako zawody zaufania publicznego. Nie ma jednoznacznej definicji zawodu zaufania publicznego, ale najczęściej jest on rozumiany jako służba wykonywana w imię interesu publicznego. Interes publiczny można określić jako wspólne dobro (pomyślność) obywateli i instytucji.⁷ W literaturze do istotnych cech zawodu zaufania publicznego zalicza się:

- powierzenie uprawiającym zawód zaufania publicznego informacji dotyczących prywatnego życia osób korzystających z ich usług,
- uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniana,
- objęcie osób dysponujących taką tajemnicą immunitetem zwalniającym ich od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji,
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej,
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej.⁸

Początki samorządu zawodowego w Polsce sięgają czasów zaborów. Natomiast jego rozwój przypada na okres II Rzeczypospolitej. W nowym ustroju politycznym, który powstał w Polsce na przełomie lat 1944-1945, w ustroju autorytarnym, stanowiącym przeciwieństwo ustroju demokracji obywatelskiej nie było miejsca na samorząd – na wszystkie jego desygnaty – terytorialny, gospodarczy i zawodowy. W doktrynie państwa autorytarnego, które charakteryzuje centralizacja życia społecznego i gospodarczego nie występuje dychotomia administracji publicznej, czyli jej podział na administrację scentralizowaną w postaci administracji

⁶ S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, w: *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, wyd.3, Poznań 2008, s.59.

⁷ B. Klimczak, *Biegły rewident – zawód zaufania publicznego*, w: *Samorząd gospodarczy i zawodowy w procesie...*, s. 230.

⁸ P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa-Poznań 2012, s.54; por. *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, OT-625, listopad 2013.

rządowej i administrację zdecentralizowaną, czyli samorząd; w doktrynie tego państwa nie ma miejsca na udział czynnika obywatelskiego w jakiegokolwiek formie. Autorytaryzm i samorząd wzajemnie się wykluczają. Samorząd bowiem w każdej postaci jest zagrożeniem jednolądzstwa.

Dopiero po 1989 roku przesłanki polityczne, ekonomiczne i społeczne w Polsce stworzyły warunki odrodzenia się nie tylko samorządu terytorialnego ale i samorządu zawodowego.

W art.17 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. stwierdzono, że *w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.*⁹ Obecnie w polskim systemie prawnym funkcjonują korporacje publicznoprawne reprezentujące zawody prawnicze i związane z wykonywaniem prawa, korporacje zawodów medycznych i pokrewnych, korporacje reprezentujące profesje ekonomiczne (biegli rewidenci, doradcy podatkowi, rzecznicy patentowi) i korporacje reprezentujące zawody związane z budownictwem i projektowaniem przestrzeni.

Wśród najistotniejszych zadań publicznych, jakie państwo przekazało samorządom są:

- reprezentowanie określonych zawodów wobec władz państwowych,
- nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu,
- prowadzenie rejestru osób mających prawo wykonywania zawodu,
- organizowanie i prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego
- doskonalenie zawodowe i określanie programu kształcenia w danym zawodzie
- nadzór nad prowadzeniem praktyk zawodowych
- ustalanie zasad etyki i deontologii zawodowej i ich respektowanie.¹⁰

W Polsce jest wiele profesji, które aspirują do utworzenia samorządu zawodowego.¹¹ Przykładem takiej profesji są geodeci i kartografowie. Podejmowane dotąd próby powołania samorządu dla tej grupy zawodowej nie powiodły się pomimo, że w opinii społeczeństwa zawód geodety i kartografa obejmuje wiele cech zawodu zaufania publicznego. Wykonywanie zawodu geodety czy kartografa wymaga wysokich kwalifikacji (wiedzy merytorycznej i doświadczenia). Działania podejmowane przez przedstawicieli tych profesji są niezwykle złożone i służą gospodarce, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, DZ.U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

¹⁰ R. Kmieciak, Ustrój i zadania samorządu zawodowego, w: w: *Samorząd w Polsce...*, wyd.3, s.335.

¹¹ Zob. szerzej R. Kmieciak, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy w systemie politycznym Polski*, Warszawa 2012, s. 272 i dalsze.

obywateli. Prace geodezyjne i kartograficzne muszą być wykonywane z należytą starannością, zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa, by nie narażać zdrowia i życia ludzkiego. Pomyłki i nierzetelność geodety, czy kartografa mogą spowodować znaczne szkody społeczne, gospodarcze i obronne.

Geodetom i kartografom podczas realizacji ich zadań powierza się również przetwarzanie danych osobowych, informacje dotyczące własności obywateli i podmiotów gospodarczych. Są to dane poufne, które zawody zaufania publicznego obowiązane są zabezpieczać i nie ujawniać.

Możliwość powołania samorządu geodetów i kartografów przewiduje Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne¹². W art. 7 ust.1 pkt 8 ustawodawca zaznaczył, że nadawanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii, prowadzenie rejestru osób uprawnionych należy do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, ale tylko, do czasu utworzenia odpowiednich samorządów zawodowych.

Ustanowienie samorządu wobec danej profesji oznacza, że uzyskuje ona prawo do dopuszczania do zawodu i wykluczania z niego. B. Klimczak podkreśla, że jeśli „warunki wykonywania zawodu ustalone przez grupę są restrykcyjne, trudne do spełnienia, to można twierdzić, że grupa jest ekskluzywna. Ekskluzywność jest ceną, która płaci społeczeństwo za działanie przedstawicieli zawodu w interesie publicznym. Jeśli wymagania są adekwatne do oczekiwań publicznych wobec profesjonalizmu przedstawicieli zawodu to można uznać, że koszt w formie ograniczeń wejścia do zawodu będzie społecznie akceptowany”¹³. Nie ulega wątpliwości, że samorząd zawodowy i działający w jego strukturach czynnik obywatelski w stopniu bardziej kompetentnym aniżeli administracja rządowa jest w stanie ustalić wymagania, co do wiedzy i umiejętności geodetów i kartografów oraz zadbać o jakość kształcenia i doskonalenia zawodowego. Potwierdzanie kwalifikacji, nadzór nad przygotowaniem zawodowym i kontrola kwalifikacji zawodowych ze strony izb samorządu zawodowego daje instytucjom publicznym i społeczeństwu gwarancję fachowości i rzetelności uprawnionych do wykonywania zawodu.

Umocowanie samorządu geodetów i kartografów w systemie prawa publicznego sprzyjałoby integracji środowiska. Izby samorządu zawodowego tworzą bowiem zbiorowy kapitał społeczny i ludzki, który w gospodarce opartej na wiedzy ma przewagę nad kapitałem jednostkowym; izby torują drogę do wspólnotowego działania, kluczowej kompetencji we

¹² Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz.U. 1989 Nr 30 poz.163 z późn.zm.

¹³ B. Klimczak, *Biegły rewident – zawód zaufania publicznego...*, s. 234-235.

współczesnej gospodarce. Jak pokazują wyniki badań¹⁴ Polacy mają większe zaufanie do instytucji publicznych niż prywatnych. To wskazuje na rolę jaką mogą odegrać izby samorządu zawodowego geodetów i kartografów jako podmioty publicznoprawne. Taki status gwarantuje równoprawne traktowanie wszystkich ich członków i zapewnia większe zaufanie, choćby ze względu na społeczną kontrolę ich działań. Samorząd zawodowy ułatwia też przepływ wiedzy technicznej, organizacyjnej, wyzwala innowacyjność.

Samorząd zawodowy potrzebny jest parlamentowi, który tworzy prawo. Jednym z zadań władczych delegowanych przez ustawę na izby samorządu zawodowego jest prawo obligatoryjnego opiniowania projektów ustaw i rozporządzeń. W ten sposób osoby wykonujące pracę związane z geodezją i kartografią miałyby wpływ na proces legislacyjny, na jakość prawa.

Posiadanie obligatoryjnego samorządu zawodowego przez niektóre środowiska postrzegane jest jako naruszenie zasady wolności zrzeszania się (co jest błędną interpretacją). Nie należy mylić prawa do zrzeszania się z prawem do zarządzania własnymi sprawami. Zasada dobrowolności zrzeszania się nie budzi zastrzeżeń w odniesieniu do stowarzyszeń, ale jest sprzeczna z istotą korporacji publicznoprawnych.¹⁵ Samorząd zawodowy należy postrzegać jako wyróżnienie i przywilej, który umożliwia podejmowanie decyzji przez samych zainteresowanych. Zawody zaufania publicznego zdaniem S. Wykrętowicza to „*aristos*, czyli najlepsi wśród wszystkich zawodów; to elita intelektualna społeczeństwa obywatelskiego, to ludzie wyróżniający się wykształceniem, kulturą zachowania i poziomem merytorycznego przygotowania do pełnienia odpowiedzialnej służby publicznej. *Aristos* – to wielki zaszczyt, ale większy jeszcze obowiązek”.¹⁶

Niewątpliwie, samorząd jako forma demokracji obywatelskiej stanowi wyraz demokratyzacji życia politycznego i gospodarczego kraju, a zakres samorządności i jej formy są jednym z najważniejszych wyrazów przemian okresu transformacji systemowej, i jednocześnie środkiem wzmacniającym system demokracji obywatelskiej. Nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim bez samorządu i działań w jego ramach czynnika obywatelskiego. Jednakże miejsce samorządu w strukturze organizacyjnej państwa i zakres jego zadań publicznych zależy od woli elit politycznych, a ściślej władzy państwowej, która stwarza podstawy prawne jego działania, oraz od samych zainteresowanych, w tym przypadku geodetów

¹⁴ Zob. szerzej R. Kmiecik, P. Antkowiak, K. Walkowiak, *Samorząd gospodarczy i zawodowy...*, s. 132-139.

¹⁵ *Ibidem*, s. 32.

¹⁶ S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, w: *Z badań nad samorządem...*, s.21.

i kartografów; zależy od tego na ile przedstawiciele tych profesji chcą poprzez samorząd samodzielnie kierować swoimi sprawami i współdecydować o sobie.

Informacja o autorce

dr Katarzyna Walkowiak - absolwentka Wydziału Nauk Społecznym Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – kierunek Politologia; doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce; adiunkt w Wyższej szkole Bankowej w Poznaniu; autorka i współautorka prac z zakresu samorządu gospodarczego i zawodowego.