



Bałtycki Kongres Geodezyjny



Politechnika Gdańska, 2-4 czerwca 2016, Gdańsk

ORGANIZATORZY

Stowarzyszenie Geodetów Polskich w Gdańsku

Katedra Geodezji
Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska
Politechnika Gdańska

Bałtycki Kongres Geodezyjny
Gdańsk, 2-4 czerwca 2016

**O POTRZEBIE ZMIAN INSTYTUCJONALNYCH W ADMINISTRACJI
W OBSZARZE GEODEZJI I KARTOGRAFII**

***Institucja katastru –
skuteczna zmiana w administracji***

prof. dr hab. Bogdan Nogalski
dr inż. Adam Klimek

Miejsce i rola instytucji w procesach zarządzania państwem

Wychodząc ze słownikowej definicji pojęcia instytucji* administrację państwa, na którą składają się „zakłady o charakterze publicznym” (urzędy i inne jednostki organizacyjne), można postrzegać jako sieć instytucji.

Administracja ta działa w oparciu o instytucje rozumiane jako „zespoły norm prawnych” (ustawy) dotyczące organizacji poszczególnych dziedzin życia.

Zbiór norm i administracja działająca na podstawie tych norm powinny być tak skonfigurowane, aby relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi instytucjami upraszczały obsługę procesów przebiegających w administracji, zachowując jednocześnie obmyślane przez ludzi ograniczenia.

* Instytucja [Słownik Języka Polskiego]

1. «zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw»
2. «zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia»
3. «organizacja działająca na podstawie tych norm»

Administracja a procesy gospodarcze

„Organizacja jest na tyle efektywna, na ile efektywne są jej procesy”
[Rummler, Brache]

- Efektywność państwa zależy od efektywności zachodzących w nim procesów, w szczególności gospodarczych
- Administracja publiczna uczestniczy (w oparciu o normy prawne) w procesach gospodarczych

Administracja w budowlanym procesie inwestycyjnym

POWIAT

Gmina – planowanie przestrzenne

Administracja architektoniczno-budowlana - pozwolenia

„Administracja” środowiska naturalnego – warunki

Nadzór budowlany - kontrola

Administracja geodezyjna i kartograficzna – rejestracja

Dlaczego warto skracać proces inwestycyjny?

$$\Delta PKB_r \approx u_b * PKB * r / (100 - r)$$

gdzie: ΔPKB_r – przyrost PKB wynikający ze skrócenia czasu trwania inwestycji (T) o r%

r - wskaźnik skrócenia średniego czasu trwania inwestycji ($\Delta T/T$) w %

u_b – udział inwestycji budowlanych w inwestycjach ogółem (wg GUS $u_b \approx 0,5-0,6$)

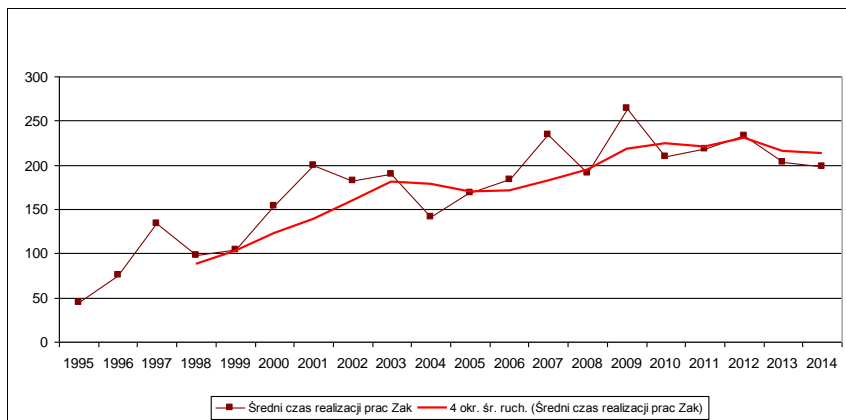
Źródło

Nogalski B, Klimek A., Instytucja katastru jako czynnik wzrostu gospodarczego, [w:] Ekonomiczne problemy synchronizacji zachowań gospodarczych instytucji i przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej, redakcja naukowa S. Piocha, B. Granosik, Wydawnictwo uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2011

Dlaczego administracja geodezyjna i kartograficzna?

- Administracja geodezyjna i kartograficzna jest obecnie angażowana na każdym etapie budowlanego **procesu** inwestycyjnego
 - wybór lokalizacji (mapy)
 - pozyskanie terenu (podział gruntu)
 - realizacja (mapy do celów projektowych, wyznaczenie miejsca budowy w terenie, inwentaryzacja po zakończeniu inwestycji)
- Administracja ta ma wpływ na czas trwania procesu inwestycyjnego bezpośrednio i pośrednio (sprawność innych instytucji biorących udział w procesie)

1. Wykonanie podziału po 2008 trwa dwa razy dłużej niż przed 1999



(na podstawie analizy danych powiatu wejherowskiego)

2. Inwentaryzacje geodezyjne obiektów budowlanych, czy też pomiary dla potrzeb sporządzenia map do celów projektowych, mogą być dokonywane dopiero po kilku tygodniach od daty zgłoszenia pracy.

3. Weryfikacja dokumentacji geodezyjnej w urzędzie odbywa się w terminach przekraczających 14 dni, miesiąc, a nawet dłuższych (powinna być dokonywana niezwłocznie). Z tego też powodu terminy wykonywania prac ulegają niepotrzebnemu wydłużeniu. Dochodzi często do sytuacji, że wykonawcy prac nie są w stanie określić przewidywanego terminu ich zakończenia.

(źródło: projekt pisma Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego do Ministra IiB)

Potrzeby Państwa

- Wzmocnienie ochrony praw własności
- Usprawnienie procesów inwestycyjnych
- Usprawnienie funkcjonowania instytucji państwa

Ład prawny gruntów

„Uporządkowany przebieg chronionych przez państwo granic własności do gruntów”.

„Warunki istnienia tak rozumianego ładu określono następująco:

- uregulowane tytuły prawne i uregulowane granice własności do gruntów,
- państwo chroni granice (obowiązek będący następstwem zapisów art. 64 ust. 2 Konstytucji RP) poprzez urzędowe potwierdzanie praw i granic własności oraz zagwarantowanie możliwości odtworzenia granic w przypadku ich zatarcia bądź naruszenia
- istnieje świadomość prawna społeczeństwa w odniesieniu do obowiązków i uprawnień właścicieli oraz do obowiązków państwa w zakresie dotyczącym ochrony praw własności do gruntów.”

PRL-owskie zmiany instytucjonalne w obszarze pomiarów geodezyjnych

Kluczowe czynniki, które doprowadziły do utraty z pola widzenia tego co jest dla państwa istotne – utrzymanie ładu prawnego gruntów i prowadzenie niezbędnych do tego map i rejestrów opisujących precyzyjnie zasięg praw własności:

- likwidacja instytucji mierniczego przysięgłego (1952)
- likwidacja instytucji katastru (1955)
- zmiany norm prawnych - stopniowe odchodzenie od procedur administracyjnych w kierunku czynności materialno-technicznych
- nowa „instytucja”: wprowadzenie mapy zasadniczej (1979) celem budowy mapy zawierającej „wszystko”

„System” – MODERNIZACJA (1977)

„Począwszy od zbyt niskich nakładów na prace aktualizacyjne, sporów kompetencyjnych i permanentnego dzielenia i łączenia obszarów geodezyjnej władzy, po niekompetencję ludzi odpowiedzialnych za polską geodezję i pryncypia polityczne, które były ważniejsze niż rachunek ekonomiczny czy rozsądek. Pochodną tego wszystkiego były niespójne przepisy, kiepska organizacja pracy i nie najwyższa jej jakość. Zgodnie z lansowaną w takich momentach koniecznością „usprawnienia pracy administracji i zaspokojenia potrzeb gospodarki” **w 1977 r.** opracowano w GUGiK „nowoczesny model ewidencji gruntów”, rozpoczynając tym samym okres intensywnych prac nad jej modernizacją na terenie całego kraju. Jak zwykle, zamiast systematyczności postawiono na akcyjność. Kolejne lata stały się więc wielkim poligonem modernizacji ewidencji w całym kraju”

Źródło: Geoforum (27.05.2016)

<http://geoforum.pl/?menu=46812,46823,46902&part=3&link=geodezja-historia-prace-powojenne>

„Rozwój” administracji po 1989

- Wzrost ilości zadań
 - „niemożliwe do zrealizowania”
- Zmiany organizacyjne
 - „organizacja bez struktury”
- Finansowanie
 - „darmowa administracja”
- Informatyzacja
 - „garbage in – garbage out”

MISJA GUGiK

zapewnienie skutecznej i efektywnej obsługi obywateli oraz rozwoju kraju poprzez
zapewnienie dostępu do aktualnej informacji geodezyjnej i kartograficznej oraz
współtworzenie nowoczesnej infrastruktury informacji przestrzennej

Lista wad

- Niewłaściwa ocena potrzeb państwa i jego możliwości finansowych, co za tym idzie niewłaściwe określenie misji administracji
- Wadliwe rozwiązania organizacyjne
- Zbyt duża ilość zadań nałożonych na administrację
- Gromadzenie niepotrzebnych informacji, angażowanie w to wykonawców prac geodezyjnych
- Niekompetentne instytucje - gminy zajmują się podziałami i rozgraniczeniami (zadania powierzane w innych krajach mierniczym przysięgłym), administracja geodezyjna prowadzi ewidencje branżowe sieci uzbrojenia terenu, rejestruje dane techniczne budynków, prowadzi rejestr lokali mieszkalnych i usługowych
- Brak współpracy między instytucjami państwa, w szczególności międzyresortowej (współpraca z sądami)
- Znaczna ilość wad w mapach i rejestrach, niepewność co do jakości danych (wynikająca z trybu ich aktualizacji)
- Niedbalstwo w konstruowaniu prawa

Działania „usprawniające”

- Ciągła „naprawa” prawa (niestabilne prawo)
- Ciągła „naprawa” danych ewidencji gruntów i budynków („SYSTEM” modernizacja)
- Tworzenie nowych, olbrzymich, niewiarygodnych zbiorów informacji (GESUT, BDOT)
- Wprowadzanie rozwiązań informatycznych zamiast rozwiązań systemowych, organizacyjnych

Dlaczego zmiana?

- Wydolność
 - urzędy nie radzą sobie z wykonywaniem zadań, z przetworzeniem do postaci rejestrów i map olbrzymiej ilości informacji
- Wpływ na wydłużenie czasu trwania procesu inwestycyjnego
 - Geodeci z **każdym pomiarem** muszą udać się do urzędu i oddać tam skomplikowane opracowania (poddawane są one, w dużej mierze subiektywnej, ocenie urzędników)
 - Przy podziałach i rozgraniczeniach „wkracza” **gmina**, która wydaje decyzje w tych sprawach (postępowanie administracyjne)
 - Niewiarygodne rejestry i mapy **obniżają sprawność** innych jednostek administracji publicznej uczestniczących w procesie inwestycyjnym
- Przydatność w procesie inwestycyjnym
 - w Polsce mapa „do celów projektowych” musi być zrobiona na **aktualnej mapie zasadniczej** mogącej zawierać w szczególności 661 rodzajów obiektów (w większości niepotrzebnych)
 - inne kraje mają kataster i na mapach katastralnych **geodeci nanoszą dane niezbędne** do zrealizowania inwestycji (jest ich niewiele)

W jakim zakresie w obszarze geodezji
powinno działać Państwo
poprzez sprawowanie funkcji administracyjnych?

Jakie zmiany w zakresie zadań?

1. Prowadzenie ewidencji gruntów
2. Prowadzenie ewidencji budynków
3. Prowadzenie ewidencji lokali

- zrezygnowanie z prowadzenia ewidencji budynków i lokali
- niezbędne dane o budynkach (jeśli zostanie potwierdzona potrzeba ich gromadzenia) powinien rejestrować nadzór budowlany w ramach ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
- ewidencję lokali (jeśli zostanie potwierdzona potrzeba jej prowadzenia) powinien prowadzić organ właściwy do wydawania zaświadczeń o samodzielności lokali

Jakie zmiany w zakresie zadań? c.d.

4. Prowadzenie ewidencji sieci benzynowych
5. Prowadzenie ewidencji sieci ciepłowniczych
6. Prowadzenie ewidencji sieci elektroenergetycznych
7. Prowadzenie ewidencji sieci gazowych
8. Prowadzenie ewidencji sieci kanalizacyjnych
9. Prowadzenie ewidencji sieci naftowych
10. Prowadzenie ewidencji sieci telekomunikacyjnych
11. Prowadzenie ewidencji sieci wodociągowych
12. Prowadzenie ewidencji sieci niezidentyfikowanych
13. Prowadzenie ewidencji innych sieci

- zrezygnowanie z gromadzenia przez administrację informacji o uzbrojeniu terenu (biorąc m.in. pod uwagę fakt, że dane o uzbrojeniu gromadzone są przez podmioty dysponujące sieciami, a także fakt, że lokalizacja elementów uzbrojenia terenu należy do informacji wrażliwych – gromadzenie i ujawnianie tych danych w rejestrach publicznych może zagrozić bezpieczeństwu państwa),
- nałożenie obowiązku prowadzenia ewidencji sieci uzbrojenia terenu przez ich gestorów (właścicieli) i udostępnianie kompleksowych danych o tych sieciach wyłącznie upoważnionym instytucjom

Jakie zmiany w zakresie zadań? c.d.

Prowadzenie rejestru 113
innych rodzajów obiektów
(płoty, grzędzawiska, ...)

- zrezygnowanie z gromadzenia przez administrację informacji o szczegółach terenowych

Tworzenie map zawierających
olbrzymią ilość szczegółów
(661 rodzajów obiektów)

- zrezygnowanie z prowadzenia mapy zasadniczej

Gromadzenie i
ewidencjonowanie wszelkiej
dokumentacji geodezyjnej

- gromadzenie dokumentacji katastralnej

.....

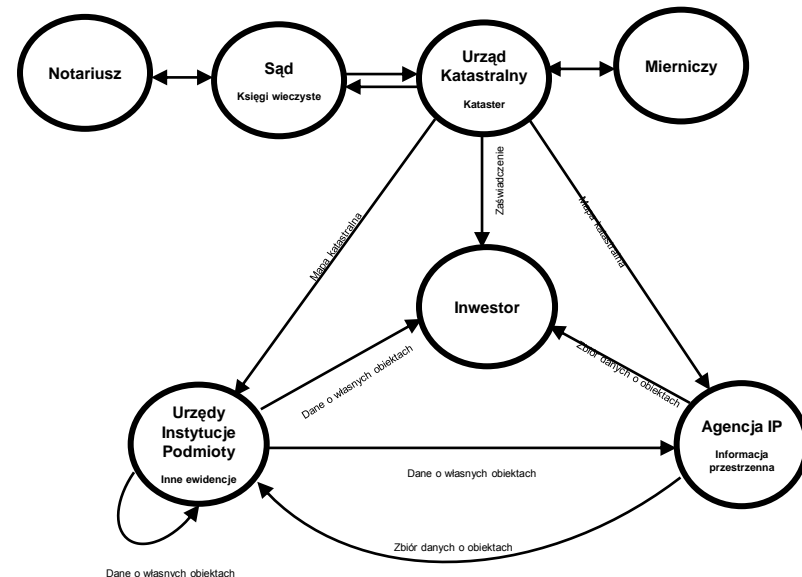
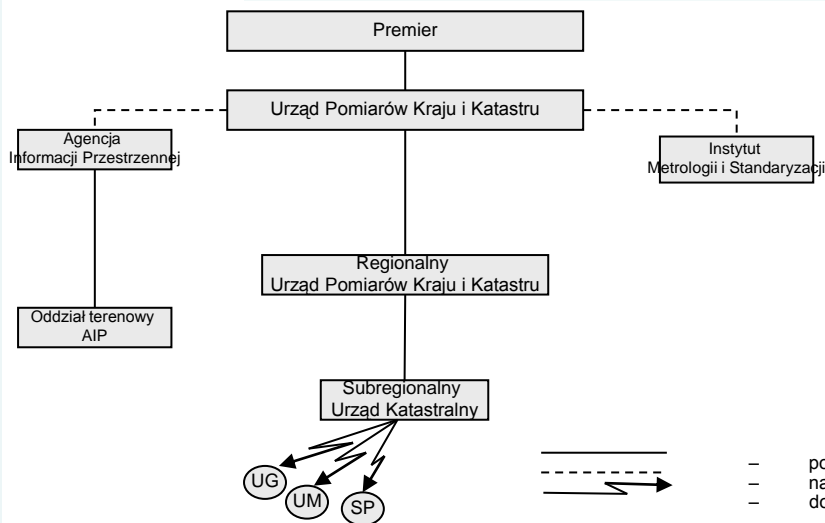
Dlaczego grunty i prawa do nich są najważniejsze?

Ziemia jest jednym z trzech (obok pracy i kapitału) czynników produkcji. Niewłaściwe zarządzanie chociażby jednym z nich wpływa negatywnie na stan gospodarki.

Dlaczego kataster?

- Kataster jest instrumentem utrzymania ładu prawnego gruntów umożliwiającym:
 - wypełnienie konstytucyjnego obowiązku ochrony własności do gruntów i posadowionych na gruncie obiektów
 - podniesienie jakości planowania przestrzennego (uporządkowanie stanu prawnego gruntów, wysoka jakość map z przebiegiem granic własności)
 - rejestrację położenia obiektów przez dowolny podmiot i harmonizację danych przestrzennych (jako powszechny układ odniesienia)
- Administrowanie państwem a grunty
 - 368 ustaw odwołuje się do pojęcia grunt bądź nieruchomości

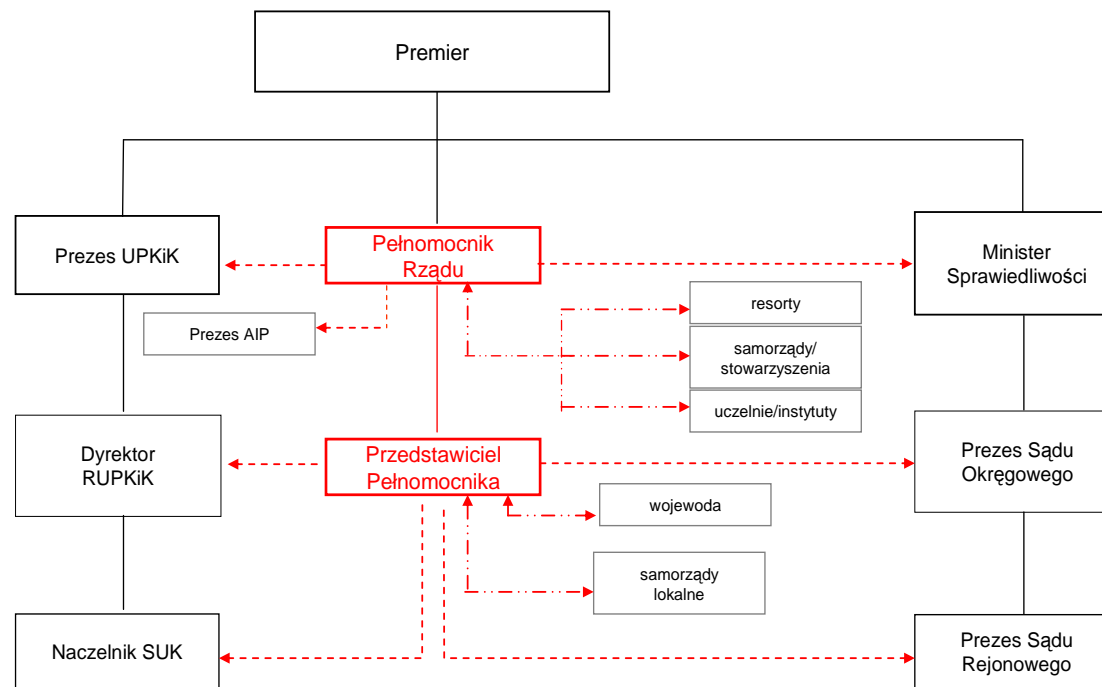
Jakie instytucje?



- Jednolita (zhierarchizowana), sprawna i kompetentna **administracja katastralna**, gromadząca i udostępniająca wiarygodne informacje o prawach i granicach praw własności oraz **mierniczy przysięgły**, jako osoba urzędowa sprawnie i rzetelnie określająca granice praw stworzą, wespół z **sądami wieczystoksięgowymi** i **notariuszami** system, który zapewni w Polsce utrzymanie ładu prawnego gruntów, a poprzez wykorzystanie danych katastralnych przez inne instytucje państwa wpłynie na podniesienie sprawności administracji publicznej
- **Agencja Informacji Przestrzennej** – organizacja zajmująca się gromadzeniem i rozpowszechnianiem informacji przestrzennej (w formule zadania gospodarczego państwa)
- **Instytut Metrologii i Standaryzacji** – jednostka zajmująca się szeroko pojętą standaryzacją, grupująca teoretyków i praktyków z dziedziny nauk o pomiarach i konstruowaniu map zajmujących się opracowywaniem standardów w tym zakresie

Pełnomocnik

Ze względu na złożoność problematyki i jej szerokie oddziaływanie należy ustanowić **Pełnomocnika Rządu**, którego zadaniem będzie przygotowanie i przeprowadzenie zmian



UPKiK – Urząd Pomiarów Kraju i Katastru
RUPKiK – Regionalny Urząd Pomiarów Kraju i Katastru
SUK – Subregionalny Urząd Katastralny
AIP – Agencja Informacji Przestrzennej

— podporządkowanie
← - - - - -> współpraca
- - - - -> koordynacja

Instytucja okresu przejściowego

Konkluzja

Obecnie Polska jest zasilana ogromnym strumieniem unijnych środków finansowych przeznaczanych na inwestycje, jednak środki te skończą się w stosunkowo niedługim czasie. Jest jeszcze czas na przebudowę instytucji państwa i struktur administracji publicznej, w szczególności na opracowanie i wdrożenie przepisów prawa usprawniających realizację procesów inwestycyjnych.

Instytucje, o których mówimy mają istotne znaczenie dla Państwa. Przedstawiona koncepcja uwzględnia zasadę subsydiarności.

Podejmując działania na rzecz zwiększenia efektywności procesów gospodarczych poprzez usprawnianie funkcjonowania administracji, należy przede wszystkim ocenić zasadność udziału instytucji państwa w tych procesach), gdyż:

„Nie ma nic tak bezużytecznego jak robić efektywnie rzeczy, których nie powinno się robić wcale”

[Drucker]



Dziękuję za uwagę

Prof. dr hab. Bogdan Nogalski

bogdan.nogalski@wzr.ug.edu.pl

Dr inż. Adam Klimek

adam.klimek@psk.pl