

Wytyczne administrowania gruntami
ze szczególnym uwzględnieniem krajów znajdujących się w fazie przekształceń (X)

Procedury wprowadzania systemu administrowania gruntami

Od redakcji: kończymy publikację „Wytycznych administrowania gruntami” [części I-IX – odpowiednio w GEODECIE 9 i 11 z 1998 r.; 2, 4, 5, 10, 11 z 1999 r. oraz 1 i 2 z 2000 r.]. Jest to dokument opracowany pod kierownictwem prof. Petera Dale’a przez grupę ekspertów zajmujących się (pod egidą Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ) sprawami administrowania gruntami. Wybrane fragmenty pochodzą z rozdziału „Procedury wprowadzania systemu administrowania gruntami”, w którym sugeruje się metodologię umożliwiającą stworzenie sprawnego i skutecznego systemu.

System administrowania gruntami obejmuje stwierdzanie i rejestrowanie aktualnych informacji o prawach do gruntów. Musi uwzględniać nie tylko mechanizmy wyznaczania, mierzenia i ewidencjonowania danych o działkach gruntu, lecz także zagadnienia prawne, finansowe, administracyjne, społeczne i polityczne związane z gospodarowaniem gruntami. System administrowania gruntami nie musi być skomputeryzowany. Choć w coraz większym stopniu wykorzystuje się technologię komputerową, najważniejsze problemy dotyczą zagadnień instytucjonalnych, nie zaś technicznych.

Określenie potrzeb użytkowników

System administrowania gruntami jest częścią systemu administracyjnego, który musi zaspokajać potrzeby rządu, ale także instytucji pozarządowych i społeczeństwa. Przed wprowadzeniem zmian do dotychczasowego systemu lub wdrożeniem nowego ważne jest poznanie wymagań tych podmiotów, które będą się nim posługiwać lub z niego korzystać. Oznacza to konieczność skonsultowania się z wieloma różnymi użytkownikami, których potrzeby należy także badać przez cały czas działania systemu administrowania gruntami. Proces określania potrzeb użytkowników powinien również obejmować przegląd procedur formułowania zasad polityki dotyczącej gruntów oraz metod gospodarowania ziemią jako zasobem. Powinno się zbadać obecne struktury zarządzania oraz wspierające je systemy informacyjne. Trzeba znaleźć odpowiedź na wiele pytań o znaczeniu politycznym, w tym na następujące:

■ Które ministerstwa formułują zasady polityki dotyczącej gruntów?

■ Które ministerstwa i departamenty zajmują się realizowaniem takiej polityki, zwłaszcza w związku z reformą gospodarki gruntami?

■ Jakie zasady polityki obowiązują obecnie i czy realizuje się je w praktyce?

■ Jakie istnieją mechanizmy pozwalające na nadzorowanie realizacji i poznanie skutków polityki dotyczącej gruntów?

■ Czy zasady dotyczące miast i obszarów wiejskich są zintegrowane?

■ Które ministerstwa odpowiadają obecnie za rejestrowanie praw własności gruntów, które zaś za rejestrowanie i kontrolowanie praw użytkowania gruntów?

Dodatkowo trzeba odpowiedzieć na pytania o rodzaje danych, jakie będą użyteczne w przyszłości:

■ Jakich informacji potrzebują planiści i osoby gospodarujące gruntami?

■ Które ministerstwa i departamenty korzystają z danych o gruntach, a które ich dostarczają?

■ Czy występują podatki naliczane od wartości gruntów albo podatek od przeniesienia praw do gruntu? Jeśli tak, na jakiej podstawie oszacowuje się wartość gruntów?

■ Kto we władzach centralnych lub lokalnych potrzebuje dostępu do danych o gruntach?

■ Jakie instytucje quasi-rządowe i prywatne oraz osoby fizyczne potrzebują dostępu do danych o gruntach? Jakiego rodzaju dane są im potrzebne?

■ Ile byliby gotowi zapłacić za takie dane?

Na podstawie wyników analizy potrzeb powinno być możliwe określenie priorytetów. Choć warto uzyskiwać niektóre rodzaje

Zasadnicze znaczenie ma wybranie agencji zdolnej do współpracy z ministerstwami na poziomie technicznym i politycznym. Trzeba też wybrać taką technologię, by elementy systemu były ze sobą kompatybilne, oraz opracować wspólne normy i procedury, a także podejmować inne decyzje. Aby było to możliwe, agencja musi działać na wysokim szczeblu administracji rządowej, najlepiej usytuowanym przy gabinecie premiera.

danych, np. dla przyszłych badań historycznych, to uzyskanie i przechowywanie ich jest kosztowne. Gromadzenie dodatkowych informacji opóźnia też kompletowanie ogólnokrajowego archiwum. Dlatego jeśli takie dane nie są potrzebne już obecnie, nie należy przeznaczać na to zbyt wielu środków. Stopniowe gromadzenie danych może być ekonomiczniejsze.

Tworzenie nowych struktur administracyjnych i organizacyjnych

Wprowadzanie nowego systemu administrowania gruntami wymaga często wewnętrznej reorganizacji określonych departamentów lub innych jednostek (należy zachować równowagę pomiędzy centralną kontrolą a decentralizacją usług dla ludności).

Zwykle tworzy się nowy departament, często w ramach Ministerstwa Rolnictwa, gdyż za priorytet uznaje się przeprowadzenie restytucji gruntów rolnych. Wybór agencji wiodącej jest zadaniem trudnym i wywołującym spory, związanym z rywalizacją ministerstw. Analiza potrzeb użytkowników powinna pozwolić na dokonanie najrozsądniejszego wyboru.

Choć często można poprawić stary kataster ulepszając zarządzanie i administrację, organizacja prowadząca kataster w przeszłości nie zawsze jest najlepszym kandydatem do obsługi nowego systemu. Stary system zwykle zawiera dane, które nie są już potrzebne w gospodarce rynkowej. W wielu takich systemach katastralnych wydajność była niska, nie korzystały też one z dostatecznych środków i nie reagowały na potrzeby użytkowników. Zasadnicze znaczenie ma wybranie agencji zdolnej do współpracy z ministerstwami na poziomie technicznym i politycznym. Zachodzi potrzeba współpracy między podmiotami gromadzącymi i koordynującymi dane. Trzeba też wybrać taką technologię, by wszystkie elementy systemu były ze sobą kompatybilne, opracować wspólne normy i procedury, a także podejmować inne decyzje dotyczące systemu. Aby było to możliwe, agencja musi działać na wysokim szczeblu administracji rządowej, najlepiej usytuowanym przy gabinecie premiera.

Podmioty, które będą ostatecznie odpowiedzialne za prowadzenie systemu, muszą się komunikować zarówno pionowo (z wyższym szczeblem kierownictwa i politykami oraz z personelem), jak i poziomo (z innymi wydziałami, organizacjami i użytkownikami). Jest to szczególnie ważne w początkowych fazach opracowywania systemu. Tylko poprzez porozumiewanie się można osiągnąć dobrowolną współpracę, choć można ją też w pewnym zakresie wymuszać prawnie i politycznie. Agencja wiodąca musi także współpracować z przedstawicielami różnych zawodów i ze stowarzyszeniami biorącymi bezpośrednio udział w gromadzeniu i wykorzystywaniu danych o gruntach i nieruchomościach. Dotyczy to prawników, geodetów, planistów i taksatorów. Wydajne i ekonomiczne metody utrzymywania i uaktualniania systemu mają zasadnicze znaczenie. W miarę rozwoju systemu administrowania gruntami będą się prawdopodobnie zmieniać normy i procedury dotyczące tych grup.

Ponieważ nowy system zmieni w dużym stopniu procedury dotyczące rodzaju tytułów prawnych do gruntów, przenoszenia praw do gruntów i rejestrowania gruntów, ważne jest, aby szczególnie prawnicy zdawali sobie sprawę z korzyści wynikających z systemu i wspierali inicjatywę jego wprowadzenia. Tworząc nowe rozwiązania organizacyjne należy więc:

- wybrać agencję wiodącą, która będzie mogła działać niezależnie od dotychczasowych podziałów ministerialnych;

- zapewnić ciągłe polityczne poparcie, zarówno ze strony wyższych kadr kierowniczych, jak i członków ciała ustawodawczego;

- zatrudnić nowy personel o umiejętnościach odpowiadających nowym zadaniom technicznym, prawnym i administracyjnym.

Ten ostatni punkt jest ważny, gdyż obecny personel oraz jego umiejętności mogą być niewystarczające. Konieczne może się okazać stworzenie personelowi (w tym kierowniczemu) nowych możliwości rozwoju zawodowego, a także zapewnienie szkoleń. Przechodzenie do gospodarki rynkowej wymaga dużych zmian stylu zarządzania, a wielu dotychczasowych pracowników może

nie radzić sobie dobrze z nowoczesną technologią. Natomiast wielu analityków systemów i techników komputerowych może nie znać dostatecznie zagadnień związanych z prawami do posiadania nieruchomości.

Nowa agencja musi działać według zasad gospodarczych. Mu-

si mieć wyznaczone roczne cele, aby mogła terminowo przeprowadzać reformę gospodarowania gruntami. Należy przyjąć nowe procedury zarządzania kosztami i odzyskiwania poniesionych kosztów, co zapewni ciągłość wsparcia rządowego i udzielanego przez inne podmioty finansujące. Należy też ustanowić mechanizmy pozwalające na badanie skutków reformy gospodarowania gruntami oraz uzyskiwać informacje, takie jak: dane o rynku nieruchomości; fluktuacje cen gruntów i nieruchomości; stopień wdrożenia środków kontroli sposobu wykorzystywania gruntów; dostępność gruntów budowlanych oraz wpływ programu reform na środowisko.

Przygotowanie nowych aktów normatywnych

System administrowania gruntami musi działać w ramach norm prawnych, obejmujących:

- podstawowe ustawy o gruntach określające, jakie występują prawa do lub na nieruchomościach oraz określające sposób przenoszenia tych praw w drodze sprzedaży, darowizny i dziedziczenia;

- zagadnienia rejestracji gruntów oraz tego, jakie prawa podlegają rejestracji,

- procedury ustanawiania i stwierdzania praw do gruntów, tworzenia nieruchomości, przekształcenia struktury użytkowania itd.;

- ustawy regulujące zagadnienia przejściowe, w tym dotyczące odszkodowań wypłacanych wtedy, gdy nie można w pełni przywrócić praw do gruntu;

- ustanawianie hipotek na gruntach i nieruchomościach;

- przeprowadzanie pomiarów i przepisy dotyczące geodetów;

- użytkowanie gruntów, w tym środki kontroli wynikające z planowania przestrzennego;

- prawne znaczenie dowodów wytwarzanych środkami elektronicznymi;

- ochronę danych.

Ponieważ reformowanie prawa trwa często latami, system administrowania gruntami – po uchwaleniu podstawowych aktów normatywnych – powinien być możliwie jak najbardziej niezależny od dalszych zmian ustawowych. Europejska Komisja Gospodarcza ONZ opracowała już „Przewodnik o dostosowywaniu prawa dotyczącego nieruchomości w krajach Europy Środkowej

Nowa agencja musi działać według zasad gospodarczych. Musi mieć wyznaczone roczne cele, aby mogła terminowo przeprowadzać reformę gospodarowania gruntami. Należy przyjąć nowe procedury zarządzania kosztami i odzyskiwania poniesionych kosztów, co zapewni ciągłość wsparcia rządowego i udzielanego przez inne podmioty finansujące.

i Wschodniej, w tym w odniesieniu do własności, wyceny, zabezpieczenia i restytucji" (TRADE/WP. 5/R.13). Poza zagadnieniami poruszonymi w tym opracowaniu należy rozważyć następujące:

- Co stanowi podstawę każdego z tytułów prawnych?
- W jakich sytuacjach można tworzyć nowe działki gruntu?
- Czy będzie się rejestrować dzierżawę, a jeśli tak, to czy także krótkoterminową?
- Czy państwo gwarantuje tytuł prawny do gruntu?
- Czy powinien obowiązywać wymóg prawny rejestrowania sprzedaży, darowizny lub innego rodzaju przeniesienia praw do gruntu, w całości lub w części?
- Czy będzie działał centralny rejestr, czy też lokalne, sądowe rejestry aktów własności i innych dokumentów związanych z prawem własności gruntów?
- Czy działa system lokalnych ograniczeń praw do gruntów (np. ograniczenia planistyczne nakładane przez władze miejscowe, nakazy wykorzystywania gruntów w określony sposób oraz przymusowy wykup)?
- Czy uznaje się „prawa warstwowe” (związane z odrębną własnością mieszkań etc.)?
- Jakie prawa regulują status obszaru pod powierzchnią gruntu, takie jak prawa do surowców mineralnych?
- Czy istnieje oficjalna procedura dotycząca bezprawnego posiadania prowadzącego jednak do zasiedzenia?
- Czy występują terminy przedawnienia (tj. terminy, w których można zgłaszać roszczenia), a jeśli tak, to w jaki sposób wpływają na prawa do gruntów?
- Jakie procedury obowiązują, gdy nie można ustalić, kto jest właścicielem gruntu?
- Czy istnieje prawny obowiązek fizycznego oznaczania granic nieruchomości?
- Jakie są procedury rozstrzygnięcia sporów o grunty lub granice? Większość odpowiedzi na te pytania powinien zawierać jasny i prosty kodeks ziemski (nieruchomości) wraz z przepisami proceduralnymi.

Stwierdzanie oraz określanie praw do gruntów

Przepisy materialne i proceduralne muszą pozwalać na określenie, kto jest lub będzie właścicielem określonych obszarów gruntów. Pierwsze zarejestrowanie praw do gruntu rozpoczyna się od analizy starych wpisów, choć mogą one nie odpowiadać obecnym stosunkom własnościowym. W takich przypadkach może więc być potrzebne – przed przywróceniem starych praw – przeprowadzanie rozpraw i zapoznawanie się z dowodami przedstawianymi przez osoby zajmujące grunty i inne zainteresowane strony.

Jeśli nie można przywrócić prawa własności gruntu, należy albo zaoferować inny grunt, albo wypłacić odszkodowanie. W każdym przypadku muszą istnieć wyraźne przepisy określające normy proceduralne. Podobnie, jeśli grunty należały do państwa i są zbywane, tj. przekazywane przez państwo lub sprzedawane do sektora prywatnego, należy postępować według formalnych procedur rozgraniczania obszarów i przyznawania nowych praw.

Można tu zastosować jedno z dwóch podejść: systematyczne, w którym ewidencjonuje się jednocześnie wszystkie grunty w ramach określonego obszaru, albo sporadyczne, w którym rejestruje się grunt na wniosek. Pierwsza z tych metod jest bardziej

ekonomiczna, jeśli chodzi o przeprowadzanie pierwszych rejestracji, wymaga jednak obligatoryjności wpisów do rejestru. Druga metoda pozwala na działanie selektywne, na dłuższą jednak metę jest kosztowniejsza. Po skompletowaniu rejestrów dalsze ich prowadzenie (aktualizowanie) jest sporadyczne, gdyż system jest uzależniony od rynku ziemi.

Pomiary gruntu i granic nieruchomości

Pomiary granic nieruchomości dowiązuje się zwykle do sieci punktów osnowy geodezyjnej. Na poziomie lokalnym mogą być potrzebne dodatkowe punkty osnowy geodezyjnej, gdyż pozwalają one na poprawę i integrowanie wyników pomiarów oraz odniesienie informacji o działkach do układu współrzędnych. Należy wybrać odpowiednie metody pomiarów granic nieruchomości. Pomiar granic nieruchomości jest istotną inwestycją długoterminową, gdyż po zarejestrowaniu gruntu pomiar granic prze-

prowadza się tylko w przypadku sporu o ziemię. Opisane w dokumentach prawne położenie gruntu musi być odniesione do punktów w terenie. W wielu systemach przywiązuje się ogromne znaczenie do dowodów na gruncie.

Zasadniczym elementem syste-

mu administrowania gruntami jest identyfikator działki lub niepowtarzalny numer porządkowy. Taki numer wiąże działkę z wszystkimi odnoszącymi się do niej informacjami, ułatwia wprowadzanie i wymianę danych. Wybór właściwego systemu identyfikatorów zależy od tego, czy użytkownicy są z nim zaznajomieni, od prostoty, elastyczności, nadawania się do celów przechowywania danych, niepowtarzalności i możliwości wprowadzania uaktualnień. Numer działki powinien figurować na mapach podstawowych czy przeglądowych, co pomaga w identyfikowaniu przez właścicieli położenia ich gruntów w odniesieniu do gruntów sąsiadów. Mapy przeglądowe powinny być opracowywane zarówno jako odniesienie dla informacji katastralnych, jak i w celu sprawnego integrowania informacji.

Mapy podstawowe sporządza się w skalach dostatecznie dużych, by można było przedstawiać na nich informacje o nieruchomościach. W przypadku małych działek i dużej szczegółowości potrzebna jest często skala 1:1000 lub 1:2000. Można stosować ortofotomapy, fotomapy lub mapy sytuacyjne, w zależności od potrzeb użytkowników, kosztu i czasu. Mapy te stanowią uzupełnienie wszelkich danych katastralnych, które można przechowywać w formie cyfrowej.

Projektując odpowiedni system pomiarów i map katastralnych należy uwzględnić następujące elementy:

- W jaki sposób są oznaczone granice w terenie oraz czy są one zawsze oznaczone (np. na terenach mieszkalnych)?
- Czy granice są widoczne z powietrza, tak żeby można było stosować metody fotogrametryczne (zakładając, że dowód ze zdjęć lotniczych jest dopuszczany w sądach i nie występują ograniczenia wykorzystania zdjęć z uwagi na kwestie obronne)?
- Jakie postawy społeczne występują w odniesieniu do granic oraz kto odpowiada za konserwację znaków granicznych?
- Jakie kary grożą za bezprawne naruszanie znaków granicznych?
- Czy prawo wymaga pomiarów działek gruntu, a jeśli tak, to stwierdza, że pomiar odpowiada przyjętym standardom?
- Jakie normy dokładności powinny obowiązywać oraz jak nadzoruje się ich przestrzeganie?

Przyjęta technologia powinna zaspokajać obecne potrzeby różnych użytkowników i być dostatecznie elastyczna, by zaspokajać ich przyszłe potrzeby oraz pozwalać na rozbudowę systemu i wprowadzanie do niego zmian. System musi jednak zawsze dostarczać wiarygodne, prawne dowody własności.

■ W jaki sposób dane wynikające z pomiarów będą uzyskiwane i przechowywane oraz czy dokumenty sporządzane w terenie przez geodetów traktuje się jako prawny dowód?

■ Czy kopie wyników pomiarów przechowuje się na mikrofilmach wraz z rezerwowymi kopiami dokumentów stwierdzających tytuł prawny do gruntu?

■ Średnie koszty ogólne związane z różnymi technikami pomiarów katastralnych.

■ Poziom wykształcenia i umiejętności osób dokonujących pomiarów.

■ Skalę i treść map i planów katastralnych, które mają spełniać funkcję indeksów lub określać precyzyjnie granice parceli.

■ Moc prawną map i planów przechowywanych w systemie rejestrowania gruntów.

■ Ograniczenia co do maksymalnych i minimalnych wymiarów działek gruntu oraz dane, takie jak np. szerokość pasa rezerwowego pozostawionego na drogę.

■ Kompletność i aktualność dotychczasowych map ukazujących użytkowanie gruntów.

■ Obecny stan przedstawienia na mapach urzędów użyteczności publicznej – zarówno podziemnych, jak i naziemnych (w tym służebności gruntowych związanych z rurociągami).

■ Procedury i standardy wymiany danych cyfrowych, w tym danych graficznych i alfanumerycznych.

Zarządzanie informacjami o gruntach

Zarządzanie zaktualizowanym systemem administrowania gruntami musi się wiązać z zastosowaniem nowoczesnej technologii informacyjnej. Nowy system oznacza gruntowną restrukturyzację dotychczasowych służb katastralnych, a także badanie i analizowanie wszystkich części systemu. Wynik tego procesu to pierwszy krok w kierunku ogólnokrajowego systemu informacji o terenie. Ponieważ utworzenie takiego systemu trwa wiele lat, mogą na niego wpływać zmiany polityczne i instytucjonalne. System musi być zdolny do zaspokajania nowych potrzeb użytkowników oraz do wykorzystywania nowych technologii w miarę ich pojawiania się. Z drugiej strony, musi dawać gwarancje i budzić zaufanie wśród ludzi, których grunty mogły być zarejestrowane w przeszłości.

Przyjęta technologia powinna zaspokajać obecne potrzeby różnych użytkowników i być dostatecznie elastyczna, by zaspokajać ich przyszłe potrzeby oraz pozwalać na rozbudowę systemu i wprowadzanie do niego zmian. System musi jednak zawsze dostarczać wiarygodne, prawne dowody własności.

Europejska Komisja Gospodarcza ONZ zorganizowała w 1994 r. w Wiedniu warsztaty, podczas których opracowano zalecenia dotyczące wprowadzania do systemu katastralnego danych mających znaczenie dla administrowania gruntami. Sformułowano między innymi następujące zalecenia:

■ Pozyskiwanie danych jest najkosztowniejszym elementem tworzenia systemów informacji katastralnych. Aby uniknąć zbierania zbędnych i niewłaściwych danych, ważne jest zrealizowanie projektu pilotażowego w celu zbadania standardów jakości, wymiany danych, klasy danych, ich atrybutów, rutynowych procedur uaktualniania etc. Trzeba też uwzględnić sposób, w jaki użytkowanie i wartość gruntów wpływa na dokładność danych.

■ Dane dotyczące nieruchomości wykorzystuje wielu ludzi i wiele organizacji. Aby uniknąć podwójnego ewidencjonowania danych,

trzeba należyście uregulować współpracę organów publicznych działających na różnych poziomach oraz firm prywatnych. Organ publiczny powinien ponosić odpowiedzialność za niezbędną kontrolę danych.

■ Aby zapewnić optymalne wykorzystanie danych, należy określić minimalny zestaw najważniejszych, powszechnych danych. Lepiej jest dysponować zestawem ogólnych danych dla całego regionu lub kraju niż bardziej złożonymi zestawami szczegółowych danych dla mniejszych obszarów. Użytkownicy mogą wtedy dodawać do podstawowych danych te bardziej szczegółowe.

■ Odpowiedzialny organ musi rozważyć udział zewnętrznych producentów danych w procesie konwertowania danych analogowych na cyfrowe; pozwoli to na szybsze wykonanie tej pracy.

■ Gdy rozpoczyna się gromadzenie danych, trzeba od razu ustanowić procedurę ich uaktualniania.

Podczas warsztatów sformułowano też zalecenia dotyczące jakości danych w katastralnych bazach danych:

■ Jakość danych w katastrze powinno się określić i mierzyć w stosunku do potrzeb użytkowników. Jakość jest odpowiednia, gdy użytkownicy są usatysfakcjonowani (pilotaż!).

■ Choć geodeci poświęcają tradycyjnie najwięcej uwagi dokładności geometrycznej, mniej dba się o jakość danych opisowych.

■ Określając jakość danych należy uwzględnić następujące jej aspekty: kompletność, pokrycie, częstotliwość uaktualniania, wiarygodność i dokładność atrybutów oraz dokładność geometryczną.

Należy zapewnić możliwość wyraźnej identyfikacji granic gruntów i nieruchomości oraz pomiarów spełniających określone standardy. Trzeba zapewnić łatwy i ekonomiczny dostęp do danych systemu oraz rozpowszechnić wiedzę o działaniu systemu i wynikających z niego korzyściach.



Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

zaprasza do wypożyczenia sprzętu geodezyjnego firmy Leica:

1. Tachimetry		
T 1000 + DI 1001 + GRE 4		65.41 PLN
T 1600 + DI 1600 + GRE 4		85.50 PLN
T 1600 + Dior 3002 + GRE 4		115.70 PLN
T 1600 + Dior 3002 + laser GLZ + GRE 4		125.90 PLN
2. Odbiorniki GPS System 200, System 300		
		90.00 PLN
3. Niwelatory NA 200		
		19.40 PLN

Polecamy także inny sprzęt geodezyjny i fotogrametryczny.

Ceny umowne za 1 dzień wypożyczenia, nie zawierają VAT.

Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

Bank Sprzętu Geodezyjnego

00-926 Warszawa

ul. Żurawia 3/5

tel. /22/ 661-84-00

fax /22/ 628-72-37

■ Wymagania co do dokładności określania przebiegu granic są bardzo różne na różnych obszarach. W wielu krajach wyraża się pogląd, że kompletność i natychmiastowe uaktualnianie są ważniejsze od wysokiej dokładności geometrycznej.

■ Jakość danych musi być zawsze udokumentowana. Główne parametry jakości to: źródło danych, termin ostatniej aktualizacji oraz dokładność danych.

■ Zapewnianie jakości danych opisowych jest kwestią organizacji. Należy wprowadzić zarządzanie jakością, zwłaszcza jeśli chodzi o identyfikację punktów krytycznych systemu przy zakładaniu, a także o uaktualnianie bazy danych. Należy wprowadzić rutynowy system sprawdzania jakości. Powinno się rozważyć zastosowanie narzędzi takich jak ISO 9000-9004.

■ Należy określić związane z tym koszty i brać je pod uwagę podejmując decyzję co do poziomów jakości. Trzeba też oszacować koszty związane z ewentualnym błędnym użyciem, błędną interpretacją lub z błędnymi decyzjami wynikającymi z wad danych. Dokumentacja jakości jest szczególnie ważna wtedy, gdy jakość jest niższa niż oczekiwana przez użytkowników.

Ustanowienie procedur zarządzania finansowego

Tworzenie nowego systemu administrowania gruntami stwarza możliwość zmiany rozwiązań finansowych. Już od początku należy ściśle kontrolować wydatki oraz zapewnić prawidłowe i pełne wykorzystanie środków.

W wielu istniejących już systemach występują ogólne budżety, nie prowadzi się jednak szczegółowych rozliczeń pozwalających na ustalenie kosztów każdego elementu działalności. Wynika z tego pogorszenie sprawności i marnotrawienie pieniędzy. Należy stosować lepsze systemy księgowości.

Trzeba powtórnie rozważyć poziom, zakres, czas oraz źródła finansowania i wydatków. Można osiągnąć większą oszczędność poprzez podzlecenie prac sektorowi prywatnemu; odzyskiwanie części kosztów poprzez wyższe opłaty, sprzedawanie informacji i podatki; oraz poprzez powiązanie obecnych danych systemu administrowania gruntami z szerszymi informacjami o gruntach. Rynek danych o nieruchomościach powinien stwarzać znaczne możliwości odzyskiwania poniesionych kosztów. Większe zyski przynosi sprzedaż danych dotyczących prawa własności, tytułów prawnych i hipotek, mniejsze zaś – danych graficznych dotyczących parcel i ich granic.

Choć na początku rejestracja gruntów może wymagać dotacji, większość, a nawet wszystkie koszty związane z późniejszymi transakcjami gruntami można przenieść na właścicieli nieruchomości. Niemniej koszty związane z podstawowym utrzymaniem systemu administrowania gruntami można traktować jako koszty publiczne. Powinno się też go traktować jako ważną infrastrukturę służącą stałemu rozwojowi społecznemu. Należy to uwzględniać, podejmując decyzje o mechanizmach finansowych związanych z pobieraniem opłat za produkty i usługi. Głównymi użytkownikami danych o gruntach są organy publiczne, które mogą nie być w stanie płacić cen rynkowych. Ceny nie powinny tamować optymalnego przepływu i wykorzystywania takich danych. W pewnych sytuacjach trzeba więc różnicować ceny, stosownie do korzyści czy zysku, jaki odnoszą poszczególni użytkownicy dzięki dostępowi do danych.

Ogólnie rzecz biorąc, podmioty inwestujące w nowy system, a także jego zewnętrzni użytkownicy z sektorów publicznego i prywatnego powinni móc odnosić korzyści finansowe ze świadczonych usług. Nowy system powinien zwiększyć dostępność danych, ograniczyć lub wyeliminować zbędne działania i wydatki, poprawić jakość danych i jakość podejmowanych decyzji.

Rozwijanie świadomości użytkowników

System administrowania gruntami powinien przynosić korzyści zarówno społeczeństwu, jak i organom państwowym odpowiedzialnym za gospodarowanie zasobami ziemi. Jest bardzo ważne, by społeczeństwo było dobrze poinformowane o działaniu swojego systemu administrowania gruntami. Gdy działki gruntu są prawnie dzielone albo gdy przenosi się prawa do gruntów, władze powinny o tym wiedzieć i wprowadzać stosowne zmiany do rejestrów (dotyczy to zarówno sprzedaży, jak i dziedziczenia). Nie wystarcza uchwalenie odpowiednich ustaw. System musi być aktywnie wspierany przez społeczeństwo.

W razie przeprowadzania reformy gospodarowania gruntami, zwłaszcza przywracania praw do gruntów i scalania gruntów, potrzebny jest udział osób, których reforma dotyczy. Trzeba wyjaśniać istotę spraw podczas publicznych spotkań. Można też wykorzystywać radio i telewizję do informowania o takich programach. Po przeprowadzeniu reform trzeba nadal informować obywateli o ich prawach i obowiązkach.

Powiększanie się systemów informacji o terenie oraz rozpowszechnianie informacji zawartych w rejestrach gruntów i nieruchomości zagraża prywatności osób fizycznych. Ludzie muszą rozumieć i akceptować stopień, w jakim informacje są udostępniane. Jeśli nie, znajdą sposoby na to, by dotyczące ich informacje nie figurowały w rejestrach. Inni użytkownicy nie będą wtedy mogli wierzyć danym systemu, co znacznie ograniczy korzyści wynikające z bezpieczeństwa tytułów prawnych do ziemi.

System administrowania gruntami wymaga urynkowania, jeśli ma przynieść pełne korzyści. Ważne jest, aby wszystkie zainteresowane strony znały koszty, korzyści i procedury związane z systemem. Promocja systemu wymaga starannego planowania.

System administrowania gruntami wymaga urynkowania, jeśli ma przynieść pełne korzyści. Ważne jest, aby wszystkie zainteresowane strony znały koszty, korzyści i procedury związane z systemem. Promocja systemu wymaga starannego planowania.

Zalecenia

Należy stwierdzić, czego potrzebuje państwo i społeczeństwo, i utworzyć nowe struktury administracyjne, tak aby system mógł zaspokajać potrzeby rynku. Należy opracować ustawy regulujące gospodarowanie gruntami i informacje o gruntach. Trzeba uzgodnić stan rzeczywisty na gruncie z danymi z rejestrów. Należy zapewnić możliwość wyraźnej identyfikacji granic gruntów i nieruchomości oraz pomiarów spełniających określone standardy. Trzeba zapewnić łatwy i ekonomiczny dostęp do danych systemu oraz rozpowszechnić wiedzę o działaniu systemu i wynikających z niego korzyściach.

Użyte określenia i prezentowane w niniejszej publikacji materiały nie implikują wyrażenia jakiegokolwiek opinii Sekretariatu ONZ w sprawach dotyczących statusu prawnego państwa, obszaru, miasta lub powierzchni albo dotyczących jego władz, albo wyznaczenia jego granic. Tłumaczenie wykonano w GUGiK pod kierunkiem mgr. inż. Konrada Pirwitza (obecnie radcy prezesa GUGiK ds. integracji z Unią Europejską).