

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

# Zagadnienia instytucjonalne

**Od redakcji: kontynuujemy publikację „Wytycznych administrowania gruntami” [część I, II, III, IV, V, VI-VII – odpowiednio w GEODECIE 9/98, 11/98, 2/99, 4/99, 5/99, 10/99, 11/99]. 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 „Zagadnienia instytucjonalne”.**

### Administrowanie danymi katastralnymi

We współczesnym społeczeństwie żąda się powszechnie szybkiego dostępu do istotnych i prawidłowych informacji. Skomputeryzowany, wielozadaniowy kataster jest użytecznym narzędziem sprawnego obsługiwanie danych dotyczących gruntów i nieruchomości. Dane te należy traktować jako strategiczny zasób umożliwiający rozwój działalność gospodarczą. Skomputeryzowany, wielozadaniowy kataster jest koncepcją względnie nową. Może on przynosić wiele korzyści wszystkim warstwom społeczeństwa. Ważne jest więc, aby korzyści te były szeroko propagowane. Powinny je poznać osoby odpowiedzialne w ramach rządu za przydzielanie środków oraz użytkownicy informacji dotyczących gruntów i nieruchomości.

Aby zapewnić sprawne wytwarzanie i stosowanie danych katastralnych, należy dysponować odpowiednimi technikami i rozwiązaniami organizacyjnymi w zakresie wymiany danych. Powinien działać „rynek” danych, weryfikujący dane pod względem ich treści, jakości, ceny i warunków dostawy. Na takim rynku powinno być możliwe zamawianie danych poprzez sprawną sieć łączności.

Dane trzeba zbierać, przechowywać, utrzymywać i uaktualniać w sposób ekonomiczny i wydajny. Dane powinny być rejestrowane tylko raz, uaktualniane w jednym miejscu (w najbardziej odpowiedniej instytucji) oraz oferowane do użytku publicznego. Wymaga to jednak zastosowania wielu odrębnych środków technicznych, organizacyjnych i finansowych. Środki te zostały przedstawione poniżej.

### Standardy danych i wymiana danych

Chociaż mechanizmy wymiany informacji o gruntach między departamentami i ministerstwami mogą istnieć, to nie znaczy, że muszą działać skutecznie. Na poziomie technicznym trzeba z pewnością ustanowić krajowe standardy wymiany danych. Powinny one obejmować definicje zastosowanych terminów, określać format, w jakim przekazywane są dane, określać klasyfikację danych i wyznaczać normy dokładności. Choć takie standardy mogą dotyczyć bardziej wymiany danych niż wewnętrznych procedur operacyjnych, z pewnością wpłyną na sposób wykonywania czynności.

Wszyscy wytwórcy i użytkownicy informacji o gruntach powinni ze sobą współpracować. Niestety, niemal we wszystkich krajach ministerstwa i departamenty rywalizują ze sobą. Nawet w ramach departamentu pomiarów gruntów personel katastralny może nie współpracować z komórką topograficzną. Może występować konflikt interesów oraz brak współpracy osób prowadzących ewidencję gruntów, taką jak rejestrowanie tytułów prawnych, osób prowadzących ewi-

dencję taksacyjną oraz osób zajmujących się pomiarami gruntów. W zespole osób zarządzających informacjami o gruntach każdy departament ma do odegrania jakąś rolę. Instytucje odpowiedzialne za dostarczanie danych o gruntach i nieruchomościach muszą współpracować zarówno pomiędzy sobą, jak i z użytkownikami. Pozwoli to na utworzenie baz danych odpowiadających potrzebom wszystkich organizacji.

Zarządzanie katastem i skuteczna współpraca tego systemu z innymi organizacjami zależy zarówno od ogólnokrajowej polityki, jak i od ciągłego procesu przydzielania środków. Jeden departament nie jest w stanie założyć skomputeryzowanego, wielozadaniowego katastru. Niemniej, żaden rząd nie może prowadzić systemu administrowania gruntami bez rozważenia ogólnokrajowych następstw. Aby było możliwe korzystanie z tych samych danych przez wiele instytucji – niezależnie od tego, gdzie dane są wytwarzane – znaczenie danych przekazywanych z jednej instytucji do innej musi być jasne. Z tego powodu powinny istnieć: ■ metody precyzyjnego opisywania danych katastralnych; ■ słowniki danych zawierające metadane, tj. informacje o danych (rodzaj danych, ich tło, format i powiązania z innymi danymi); ■ standardy opisywania jakości danych i terminologii; ■ standardy przekazywania danych z jednego systemu do innego; ■ narzędzia do przechowywania, wysyłania i usuwania komunikatów o danych.

Choć normy techniczne są bardzo ważne, nie są jedynym warunkiem sprawnego posługiwania się danymi katastralnymi. Aby ułatwić korzystanie z baz danych do różnych celów gospodarowania gruntami, trzeba rozwiązać wiele zagadnień administracyjnych, prawnych i organizacyjnych. Dotyczy to cen i praw autorskich, a także bezpieczeństwa baz danych oraz prawnej odpowiedzialności za dane.

### Ustalanie cen i prawa autorskie

Podmioty ponoszące koszty tworzenia danych powinny być za to odpowiednio wynagradzane. Choć jest to oczywiste w przypadku sektora prywatnego, uważa się coraz częściej, że także sektor publiczny powinien rozważyć pobieranie opłat za niektóre usługi. W wielu krajach zachęca się krajowe agencje kartograficzne do zwiększania dochodów poprzez sprzedaż usług. Podobnie, dąży się do pokrywania kosztów rejestrów gruntów poprzez obciążanie klientów kosztami świadczenia usług. Pomija się tu początkowe koszty założenia rejestrów.

Określenie odpowiedniej rentowności jest zagadnieniem politycznym. Dąży się jednak zwykle do odzyskania większości, jeśli nie wszystkich kosztów, mając na uwadze osiągnięcie niewielkiego zysku. Niektóre działania leżą w interesie publicznym; ich koszt obciąża więc bezpośrednio podatnika. Poziom finansowania ze środków publicznych powinien być wyraźnie określony i wykazany w rocznym bilansie i rocznym sprawozdaniu przygotowywanym przez agencje i udostępnionym szerokiej publiczności.

Jeśli informacje o gruntach mają być traktowane jako zasób, zainteresowane strony muszą mieć do nich dostęp. Dwa czynniki – poza ceną – mogą tamować wolną wymianę danych: prawa autorskie i względy bezpieczeństwa. Wszystkie informacje dotyczące gruntów

i nieruchomości, zarówno w formie tekstów, jak i map, mogą podle- gać ochronie prawa autorskiego. Publiczne komunikowanie infor- macji o gruntach i nieruchomościach może więc wywoływać prob- lemy prawne lub finansowe w związku ze stosowaniem ustaw o pra- wach autorskich. W przypadku map drukowanych na papierze moż- na stosować pewne środki kontroli, tak jak wobec książek i innych druków. W przypadku map cyfrowych łatwiej można sporządzać odpisy, a także łatwiej jest przekazywać je elektronicznie pomiędzy systemami, na przykład liniami telefonicznymi. Ochrona praw autor- skich do map cyfrowych jest więc znacznie trudniejsza niż w przy- padku map papierowych. Jeśli rząd zamierza rozpowszechnić bez- płatnie informacje o gruntach, traci możliwość odzyskiwania swych kosztów. Jeśli pobiera opłaty za dane, musi utworzyć mechanizmy ochrony praw autorskich.

## Bezpieczeństwo i prywatność

W niektórych krajach drukowane mapy i zdjęcia lotnicze klasyfikuje się według stopnia ich tajności; mogą więc być niedostępne nawet dla innych organów rządowych. Trudności z wymianą danych prze- strzennych występują wtedy, gdy dostępność do pewnych rodzajów informacji, takich jak mapy i zdjęcia lotnicze, może mieć implikacje militarne. Mogą występować domniemywane lub wyraźne przepisy dotyczące dostępu innych organów państwowych i społeczeństwa do rządowych danych o gruntach. Ustawy o ochronie danych mogą też nakładać ograniczenia co do posiadania lub rozpowszechniania informacji. W niektórych krajach ludzie są w jakimś stopniu chro- nieni przed ujawnianiem osobistych informacji, podczas gdy w in- nych prawo do prywatności nie jest chronione. W niektórych krajach obowiązują ustawy o wolności informacji, które przewidują dostęp- ność wielu danych posiadanych przez rząd. Nawet w takich przypad- kach potrzebna jest jednak ochrona samego systemu administrowa- nia gruntami.

Trzeba zapobiegać nielegalnemu dostawianiu się do systemu w celu np. zmienienia nazwiska zarejestrowanego właściciela nieruchomości. Choć takie problemy mają charakter techniczny i różnią się tylko co do środków, nie zaś zasady, od zagadnień występujących w prze- szłości, mają one większe znaczenie z uwagi na ilość danych, w któ- re można ingerować i które można zniszczyć.

Tworzenie i prowadzenie bazy danych o gruntach także wywołuje wiele problemów prawnych i instytucjonalnych; tylko nieliczne zo- stały rozwiązane w zadowalający sposób. Prawo własności intelek- tualnej koncentrowało się tradycyjnie bardziej na środku przekazu, niż na przesłaniu. Dawniej nie można było zastrzec lub opatentować danych jako takich; można było chronić tylko sam ich zapis. Podo- bnie prawo regulowało dostęp do dokumentów, w tym do mikrofil- mów i zapisów elektronicznych, nie zaś do samych informacji. Obec- nie sytuacja ta należy już jednak do przeszłości.

## Odpowiedzialność prawna

Ponieważ podmioty sektorów publicznego i prywatnego mają do- stęp do danych i wykorzystują coraz więcej danych do podejmowa- nia decyzji, może powstać problem odpowiedzialności za dokła- dność danych. W niektórych krajach państwo jednoznacznie gwa- rantuje jakość danych zawartych w rejestrze gruntów. Jeśli więc w wyniku błędu ktoś poniesie straty, otrzymuje odszkodowanie. W różnych systemach prawnych można w różnym stopniu wytaczać powództwa przeciwko urzędnikom w związku z ich zaniedbaniami.

## Zarządzanie systemami administrowania gruntami

Zarządzanie organizacją zajmującą się administrowaniem grunta- mi obejmuje nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów nie tylko z pierwotnymi użytkownikami systemu gospodarowania gruntami,

lecz także z coraz liczniejszą grupą wtórnych użytkowników iklien- tów. Funkcją rady koordynującej administrowanie terenem, odno- sząc się do powyższego, jest nie tylko unikanie dublowania syste- mów, pracy i ponoszenia dodatkowych kosztów, lecz także wyko- rzystywanie potencjału korzyści wynikających z jakiegokolwiek re- formy katastralnej.

Innym aspektem zarządzania jest stworzenie warunków, w których personel może rozwijać swe umiejętności, aby dotrzymać kroku szybko zachodzącym zmianom technologicznym. Trzeci poważny aspekt to utworzenie mechanizmów finansowania pozwalających organizacji na inwestowanie i rozwijanie nowych technologii i za- stosowań, wraz ze wzrostem liczby klientów.

Współczesna technologia komputerowa stwarza świetne możliwości automatyzowania katastru i tworzenia ekonomicznych systemów ad- ministrowania gruntami. Wprowadzenie komputerów jest jednak czymś więcej niż tylko zagadnieniem technicznym, gdyż zakłada zmiany w zakresie potrzebnych w ramach organizacji umiejętności i obowiązków, zmiany struktury organizacyjnej, strategii inwesty- cyjnych itp. Mówiąc ogólnie, wraz z wprowadzaniem nowoczes- nych technologii trzeba: ■ uwzględniać czynnik ludzki w związku ze zmianą metod pracy; ■ określać nowe poziomy umiejętności i odpowiedzialności związane z każdym zadaniem; ■ konsultować się z personelem, by wzbudzić jego zaufanie i uświadomić mu istotę zmian; ■ włączać do pracy związki zawodowe, gdyż ich sprzeciw może bardzo opóźnić postępy prac; ■ planować większą rotację personelu, gdyż niektórzy ludzie będą chcieli odejść z pracy; ■ zmie- niać programy szkoleń w świetle nowych potrzeb; skutkiem może być większa rotacja personelu; ■ unikać zatrudniania osób o zbyt wysokich kwalifikacjach, gdyż ich rozczarowanie może wpływać ujemnie na innych pracowników; ■ lepiej szkolić personel kierow- niczy, który może umieć zarządzać, lecz nie rozumieć nowoczesnej technologii tak jak młodszy pracownicy; ■ oceniać stosunek tego, co robi się w terenie, do tego, co robi się w biurze, oraz powiązania tych sfer działalności; ■ sprawdzać czynniki ergonomiczne, by godzić wydajność pracy z wygodą; ■ dbać o zdrowie i bezpieczeństwo per- sonelu. Spośród tych elementów najważniejsze jest odpowiednie szkolenie personelu i rozwijanie jego motywacji.

## Szkolenie personelu

Sukces każdego systemu katastralnego lub administrowania grunta- mi zależy od dysponowania na wszystkich szczeblach wykwalifiko- wanym personelem. Rząd musi stwarzać możliwość przeprowadza- nia szkoleń oficjalnych i wewnętrznych. Kursy szkoleniowe muszą być nakierowane na zagadnienia praktyczne oraz dostępne dla wszyst- kich osób potrzebujących szkolenia. Powinny obejmować ogólne kursy prowadzone na poziomie uniwersyteckim, a także krótkie kur- sy związane z wprowadzaniem nowych technik. Rząd musi zapew- niać wystarczającą pulę wykwalifikowanych szkoleniowców, znają- cych najnowsze techniki z zakresu zarządzania informacjami o grun- tach. Należy zwracać uwagę na: ■ szkolenie podczas pracy, zwa- szcza tam, gdzie występują najniższe kwalifikacje; ■ dostarczanie pisemnych informacji i podręczników technicznych dotyczących wszystkich poziomów działalności; ■ wspieranie krajowej i mię- dzynarodowej wymiany specjalistów.

Edukacja i szkolenie to proces ciągły. Wydziały organów rządowych powinny włączać ciągłą edukację do zadań swych biur, pozostawia- jąc czas na szkolenie i rozwój personelu. Zbyt często awansowanie na wyższe stanowiska wynika ze stażu pracy, nie zaś z wiedzy i zdolności danej osoby. Obecnie w wielu krajach szkolenie persone- lu prowadzi się *ad hoc*; nie jest ono strukturyzowane stosownie do rozwoju kariery zawodowej pracownika.

W wielu krajach znajdujących się w fazie przekształceń wiedza na-

byta w szkołach i uniwersytetach w dziedzinie geodezji i katastru dotyczy sytuacji innych niż występujące na wolnym rynku ziemi. Ważne jest reformowanie programów szkół uczących geodezji, choć wyniki dadzą się odczuć na rynku dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Z punktu widzenia krajów znajdujących się w fazie przekształceń szkolenie – zwłaszcza w dziedzinie wycen gruntów i nieruchomości – powinno zostać inaczej ukierunkowane. Należy restrukturyzować edukację uniwersytecką i prowadzoną w szkołach technicznych. Szybka akumulacja nowej wiedzy w systemie uniwersytetów może też być najlepszą drogą tworzenia ośrodków szkoleniowych dla osób uprawiających już omawiane zawody.

## Szkolenie kadr kierowniczych

Najważniejszym czynnikiem wpływającym na powodzenie lub niepowodzenie systemów administrowania gruntami jest jakość zarządzania. Zarządzanie dotyczy organizacji i metod, polityki i planowania, nadzorowania, modelowania i motywowania. Wiąże się ze słuchaniem, analizowaniem, podejmowaniem decyzji i z komunikacją. Kierownicy muszą się zajmować zagadnieniami politycznymi, rozwiązaniami instytucjonalnymi oraz skutkami reorganizacji i zmian, nieuchronnymi podczas przeprowadzania reformy katastralnej. Osoby sprawujące funkcje kierownicze muszą wytyczać personelowi rozsądne cele oraz być w stanie kontrolować ich osiągnięcie. Muszą rozumieć procesy rynkowe, aby móc przekonać swych politycznych i finansowych zwierzchników o potrzebie inwestowania i wprowadzania nowych technik i technologii. Muszą też wiedzieć, że osoba władza i status zależy od kontrolowania informacji. Osoby sprawujące funkcje kierownicze muszą rozumieć, że zarządzanie wymaga wiedzy nie tylko o tym, jak wykonać pracę, lecz także o tym, jak sprawić, by praca została wykonana. W państwach zachodnich szkolenie kadr kierowniczych, zwłaszcza wyższych, jest stosowane powszechnie. Większość dużych organizacji wymaga, by ich kadry kierownicze były prawidłowo szkolone w zakresie umiejętności zarządzania. Podobne szkolenie jest potrzebne personelowi w krajach znajdujących się w fazie przekształceń – na wszystkich poziomach zarządzania: wyższym, średnim i niższym. Szkolenie personelu kierowniczego powinno stanowić integralną część ciągłego rozwoju zawodowego. Choć niektórzy ludzie nigdy nie będą dobrymi kierownikami, większość może poprawić swą pracę, tym samym zaś pracę swych podwładnych, poprzez zwiększenie świadomości co do zagadnień zarządzania. Zbyt często umiejętności kierownicze traktuje się tak jak rodzicielskie – tak jakby kierując się instynktem i obserwacją można było nauczyć się zarządzania bez przejścia przeszkolenia. Skoro systemy administrowania gruntami mają zostać ulepszone, należy zacząć przede wszystkim od szkolenia kadr kierowniczych – osób odpowiedzialnych za prowadzenie takich systemów.

## Badania

Badania muszą obejmować wszystkie aspekty gospodarowania gruntami, to znaczy zagadnienia czysto techniczne, prawne, społeczne i gospodarcze. Badania muszą być skoordynowane jeśli chodzi o różne dyscypliny zawodowe oraz nakierowane na dostępne pod względem finansowym i właściwe rozwiązania technologiczne. Ważne jest, aby społeczeństwo mogło przeznaczyć na ten cel swe środki. W krajach znajdujących się w fazie przekształceń badania nie koncentrują się obecnie na najważniejszych zagadnieniach reformy gospodarowania gruntami. Ponieważ skomputeryzowany, wielozadaniowy kataster wymaga wprowadzania nowych technik, ważne jest, aby uniwersytety uaktualniły swe programy nauczania. Prace badawczo-rozwojowe są bardzo potrzebne w dziedzinie dobrego utrzymania danych katastralnych.

## Konsultacje i pomoc techniczna

W wielu przypadkach tworzenie w kraju znajdującym się w fazie przekształceń odpowiedniego systemu administrowania gruntami wymaga pomocy międzynarodowych specjalistów. Zaleca się długoterminową instytucjonalną współpracę siostrzanych organizacji z Zachodu i Wschodu. Konsultanci działający w dziedzinie geodezji mogą świadczyć pomoc techniczną, doradzać zastosowanie odpowiednich technologii oraz realizować programy szkolenia dla personelu miejscowego. Pomoc techniczna może przybrać formę dostarczania sprzętu i programów komputerowych, a także doradzania w zakresie planowania strategicznego i rozwoju prawidłowego systemu zarządzania informacjami o gruntach. W podobny sposób konsultanci prawni mogą zapewniać pomoc i doradzać w sprawie odpowiedniego ustawodawstwa oraz w innych zagadnieniach prawnych.

## Zalecenia

Każdy rząd musi się starać zapewnić odpowiednią podaż ziemi, określając i realizując ogólną politykę dotyczącą gruntów. Kraje znajdujące się w fazie przekształceń, poszukując rozwiązań instytucjonalnych problemów, powinny studiować, porównywać i analizować różne podejścia do administrowania gruntami oraz wybierać te elementy, które odpowiadają najbardziej ich potrzebom. Najważniejsi politycy muszą brać udział w wybieraniu najlepszego dla ich kraju rozwiązania, gdyż ich poparcie ma zasadnicze znaczenie, jeśli chodzi o ustanowienie rozsądnych zasad polityki oraz utworzenie odpowiedniego systemu administrowania gruntami. Każdy rząd powinien zapewnić międzyresortową koordynację informacji o gruntach. Powinien też wybrać agencję wiodącą, odpowiedzialną za formułowanie zasad polityki oraz za sprawowanie ogólnej kontroli nad systemami katastralnym i administrowania gruntami. Rządy powinny organizować realizację polityki dotyczącej gruntów w sposób jak najbardziej ekonomiczny, koncentrując się przede wszystkim na potrzebach właścicieli gruntów. W wielu krajach najlepszym rozwiązaniem jest przyjęcie modelu jednego, zdecentralizowanego organu. To, jaką część prac rząd zleci podmiotom sektora prywatnego, zależy od woli politycznej i siły sektora prywatnego. Zasoby sektora prywatnego można wykorzystywać do wprowadzania, a także uaktualniania i utrzymywania systemu informacji o terenie. Tam, gdzie w pracach biorą udział podmioty sektora prywatnego, należy stworzyć mechanizmy zapewniające kompetencję prywatnych praktyków oraz jakość ich pracy. Należy wyraźnie stwierdzić, w jakim zakresie administrowanie gruntami będzie należało do biur rządowych, w jakim zaś zostanie pozostawione sektorowi prywatnemu. System administrowania gruntami powinien być opracowany tak, by można było w nim stosować przyszłe technologie. Personel kierowniczy i pracownicy to bardzo ważny czynnik, jeśli chodzi o udane zarządzanie gruntami. Ludzie ci muszą być dobrze motywowani i wyszkoleni. Rządy krajów znajdujących się w fazie przekształceń powinny prowadzić badania pomagające w przeprowadzaniu reform gospodarowania gruntami. Powinny też dokonać przeglądu programów nauczania tak, aby te programy wychodziły naprzeciw potrzebom rozwoju katastru i systemów gospodarowania gruntami.

Cdn.

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 Pirwitz (obecnie radcy prezesa GUGiK ds. integracji z Unią Europejską).