

Problemy prawne i organizacyjne katastru w świetle regulacji prawnych z 2014 r.

Ile państwa w geodezji?



W jakim zakresie w obszarze geodezji powinno działać państwo poprzez sprawowanie funkcji administracyjnych? Odpowiadając na to pytanie, autorzy omawiają koncepcję segmentu administracji publicznej działającego w tym obszarze wraz z przesłankami uzasadniającymi potrzebę jej realizacji.

Bogdan Nogalski
Adam Klimek

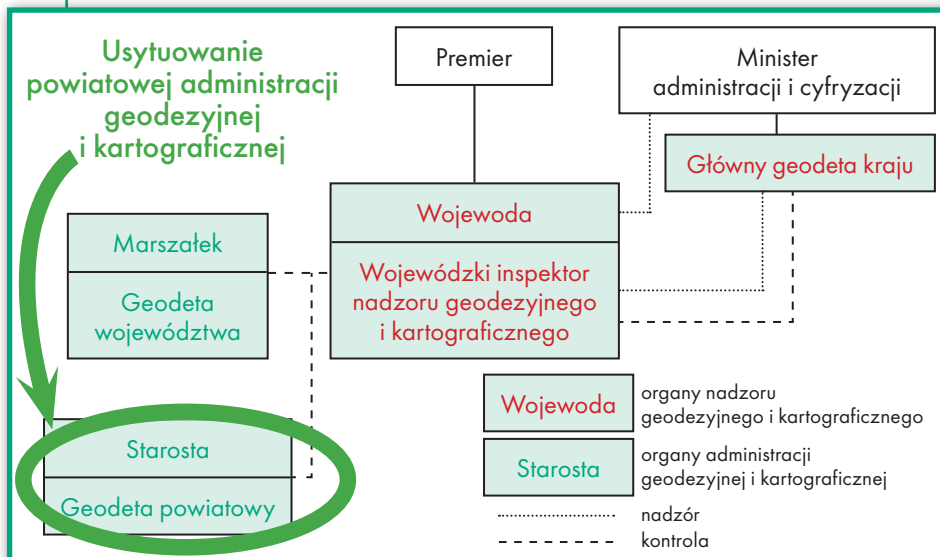
• Diagnoza stanu

Geodezją i mapami (kartografią) zajmuje się w Polsce służba geodezyjna i kartograficzna. Jest to praktycznie „organizacja bez struktur” prowadząca głównie informatyzację usług i danych przestrzennych – rys. 1.

My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na **zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.**

Jej kluczowa część, czyli powiatowa administracja geodezyjna i kartograficzna (zorganizowana w postaci wydziałów w starostwach powiatowych) – niezależna, nieskoordynowana, niedofinansowana – obciążona jest olbrzymią liczbą zadań (patrz ramka na s. obok). Jednym z tych zadań jest prowadzenie ewidencji gruntów i budynków.

Ewidencja ta – wprowadzona dekretem w 1955 r. w miejsce istniejącej wówczas instytucji katastru – została całkowicie podporządkowana **celom ówczesnego ustroju państwa** i bardzo szybko **utraciła wszelkie atrybuty katastru**, w szczególności wiarygodność wpisów i ich zgodność z księgami wieczystymi oraz z faktycznym stanem na gruncie. Obecnie funkcjonowanie ewidencji gruntów i budynków regulowane jest ustawą *Prawo geodezyjne i kartograficzne* z maja 1989 roku. Ustawa ta zdeprecjonowała ewidencję gruntów i budynków, ekspozując przede wszystkim zadania z zakresu geodezji i kartografii. Kilkadziesiąt(!) razy zmieniana (ostatnio 12 lipca dołożono 50 stron przepisów, przygotowanych w pośpiechu, wprowadzając je bez *vacatio legis*) jest aktem, który odpowiada subsydiarności „odwrotnej” – tyle państwa, na ile to możliwe. Ustawa ta oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, które mają zastosowanie w powiatach, są



Rys. 1. Służba geodezyjna i kartograficzna – organizacja bez struktury

Źródło: Opracowanie własne

ujęte na ponad 1800(!) stronach zawierających mnóstwo niezdefiniowanych pojęć i pełnych technicznego żargonu. Przeczytanie ze zrozumieniem obszer-nych, niedbale skonstruowanych prze-писów jest praktycznie niemożliwe (nie mówiąc o realizacji przez urzędników zadań zgodnie z tymi przepisami).

Przy braku porządku w zakresie rejestracji praw i granic własności ich ochro- na jest mało skuteczna. Zmiany tego stanu nie ułatwia **brak poszanowania znaków granicznych** – w Polsce znaki te ma się za nic. Przypadki, że rolnicy je wyorywują, budowlańcy usuwają, właściciele wyrzucają lub przesuwają (ignorując ustawa- wy obowiązek ich ochrony) nie należą do rzadkości. Policja uznaje naruszenie gra- nic za rzecz mało ważną, prokuratorzy nie zwracają sobie głowy takimi „drob- nymi” sprawami. Przykład idzie „z góry” – administracja rządowa i samorządy do dziś nie uregulowały praw (i ich granic) do wielu posiadanych gruntów, czego naj- lepszym przykładem jest bałagan z grun- tami pod drogami. Kolejną kwestią jest **brak gwarancji należytej jakości wyko- nania prac mierniczych** przy ustalaniu granic, a także **niewystarczający poziom wiedzy i praktyki** znacznej części geode- tów. W tym miejscu należy przypomnieć, że w okresie przedwojennym i krótko po wojnie (do 1952 r.) za ustalanie przebiegu granic odpowiadał mierniczy przysięgły, który mógł się tym zajmować po dłu- go-trwałym, rzetelnym przygotowaniu do wykonywania zawodu.

Służba geodezyjna i kartograficzna jest **niesprawna**, generuje **przepływ** znacz- nych środków budżetowych **do firm komercyjnych, biurokratyzuje** czyn- ności geodezyjne, negatywnie wpływa na przebieg procesów inwestycyjnych. Praktycznie nie jest ona w stanie wyko- nać w skoordynowany sposób jakiegokol- wiek zadania na obszarze kraju. Zamiast koncentrować się na utrzymaniu funda- mentalnych dla państwa map i rejestrów określających zasięg praw własności, zaj- muje się zbieraniem „wszystkiego” i za- kładaniem oraz „prowadzeniem” re- jestrów, które prowadzą lub powinny prowadzić kompetentne podmioty (np. gestorzy sieci). Są to działania nieuza- sadnione, gdyż państwo, zgodnie z zasa- dą pomocniczości, nie powinno w żaden sposób zastępować działań poszcze- gólnych osób czy instytucji, które mo- gą i powinny realizować takie zadania, a tym bardziej nie powinno przeznaczać na te działania pieniędzy podatników. Ponadto służba ta znacznym kosztem gromadzi dane o mokradłach, szuwa- rach, śmietnikach, rampach, murkach, bramach, furtkach, ogrodzeniach itp.!

Zadania administracji geodezyjnej i kartograficznej dotyczące prowadzenia map i rejestrów **nie mają cech rozwiązań systemowych** – najistotniejsze dla tych zadań są „akcje” modernizacji i we- ryfikacji danych, budowy baz danych oraz tworzenie „systemów” komputero- wych. Wydano na nie **setki milionów złotych**. Na kolejne działania tego typu Główny Geodeta Kraju zamierza w naj- bliższych latach przeznaczyć **miliardy**. Celem tych działań jest zgromadzenie technicznych informacji o budynkach, lokalach, elementach sieci energetycz- nych, telekomunikacyjnych, wodocią- gowych, kanalizacyjnych, gazowych, naftowych i innych – tworzy się ogólnod-ostępne rządowe bazy danych zawiera- jące dane o infrastrukturze krytycznej (są to dane wrażliwe ze względu na bez- pieczeństwo państwa).

Działania „akcyjne” realizują podmio- ty gospodarcze. Jakość wykonywanych przez te podmioty prac odbiega w zna- czącym stopniu od wymaganej do budo- wy rządowych rejestrów publicznych, nie mówiąc o określaniu granic praw własności. Rzetelny odbiór takich prac jest praktycznie niemożliwy – są to nie- zwykłe złożone zbiory informacji zawie- rające setki tysięcy liczb, dziesiątki ty- sięcy symboli. Jednak ze względu na zaangażowanie środków unijnych pro- jekty takie „nie mogą się nie udać”! Ta- ka organizacja prac gwarantuje, że rzą- dowe rejestry, do których wprowadzane są wyniki tych prac, będą zawierały **informacje niemiarodajne**. „Poradzo- no sobie”, konstruując **przepisy, które nakazują je modernizować** (ewiden- cję gruntów i budynków modernizuje się od 40 lat) i cyklicznie weryfikować, z czego korzystają jedynie podmioty wy- konujące te prace.

• Przesłanki koncepcji zmian

Kluczowym czynnikiem wzrostu gospodarczego są inwestycje budow- lane. Inwestycje, odsuwając w czasie konsumpcję, zwiększają produktyw- ność, a tym samym prowadzą do wzro- stu poziomu konsumpcji i do przyspie- szenia tempa wzrostu PKB. W wyniku wzrostu PKB zwiększają się też docho- dy państwa. W gospodarce i w budże- cie państwa pojawiają się środki, które można przeznaczyć na kolejne inwesty- cje. Ta sytuacja się powtarza, a warun- kiem powodzenia takiego scenariusza jest „trafność” inwestycji, tj. realizacja takich przedsięwzięć, które mają znacz- ną dodatnią stopę zwrotu.

Autorzy, badając wpływ administracji na sprawność realizacji procesu inwe- stycyjnego, określili **wpływ skrócenia**

Zadania powiatowej administracji geodezyjnej według Pgik

(czynności wynikające ze zmian w przepi- sach z 12 lipca 2014 r. wygrubiono)

- prowadzenie ewidencji gruntów;
- prowadzenie ewidencji budynków (projek- towanych i wybudowanych), ewidencji lokali, ewidencji przewodów benzynowych, ewi- dencji sieci ciepłowniczych, ewidencji sieci elektroenergetycznej, ewidencji sieci gazo- wej, ewidencji sieci kanalizacyjnej, ewiden- cji sieci naftowej, ewidencji sieci telekomu- nikacyjnej, ewidencji sieci wodociągowej, ewidencji przewodów niezidentyfikowanych, ewidencji przewodów innych, ewidencji bu- dowlu podziemnych, ewidencji sieci projekto- wanych, ewidencji korytarzy przesyłowych (w każdej z tych ewidencji geodeci (!) reje- strują wiele danych technicznych o obiektach, w szczególności o budynkach i lokalach);
- pozyskiwanie danych z dokumentacji architek- toniczno-budowlanej i i rejestrów publicznych;
- wydawanie decyzji o wpisie do ewidencji gruntów i budynków, zawiadomianie o wpisie;
- prowadzenie rejestru cen i wartości nieruchomości;
- prowadzenie powiatowych baz danych dla wszystkich wymienionych ewidencji oraz baz danych obiektów topograficznych, szczegóło- wych osnów geodezyjnych, baz danych meta- danych, a także harmonizacja baz danych;
- okresowa weryfikacja danych zawartych w bazach danych (w rejestrach i mapach);
- obsługa wykonawców prac geodezyjnych – rejestracja prac (w tym z tyczenia), wyda- wanie (sprzedaż) materiałów i usług, weryfi- kacja opracowań geodezyjnych, gromadzenie opracowań i prowadzenie ewidencji zgroma- dzonej dokumentacji, uwierzytelnianie doku- mentów sporządzanych przez geodetów;
- sformalizowane udzielanie informacji i wyda- wanie zaświadczeń w zakresie danych groma- dzonych w rejestrach, na mapach i w zbiorach dokumentów, tworzenie, prowadzenie i udostę- pnianie standardowych opracowań kartograficz- nych: map ewidencyjnych i map zasadniczych, udostępnianie baz danych lub ich części;
- koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu;
- zakładanie szczegółowych osnów geodez.;
- ochrona znaków geodezyjnych, grawime- trycznych i magnetycznych;
- przeprowadzanie powszechnej taksacji nieru- chomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieru- chomości;
- obsługa rzeczoznawców majątkowych;
- uzgadnianie granic administracyjnych dla po- trzeb państwowego rejestru granic;
- uczestnictwo w budowie ZSIN oraz krajowe- go systemu informacji o terenie;
- modernizacja EGİB, budowa bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu i bazy danych obiektów topograficznych;
- sporządzanie zestawień, sprawozdań, ankiet itp.;
- wdrażanie ciągle zmieniających się przepi- sów (liczonych w tysiącach stron).

czasu trwania inwestycji budowlanych na tempo wzrostu gospodarczego:

$$\Delta PKB/PKB \approx u_b \cdot r / (1 - r),$$

gdzie:

$$r = \Delta T/T;$$

T – dotychczasowy średni czas trwania inwestycji,

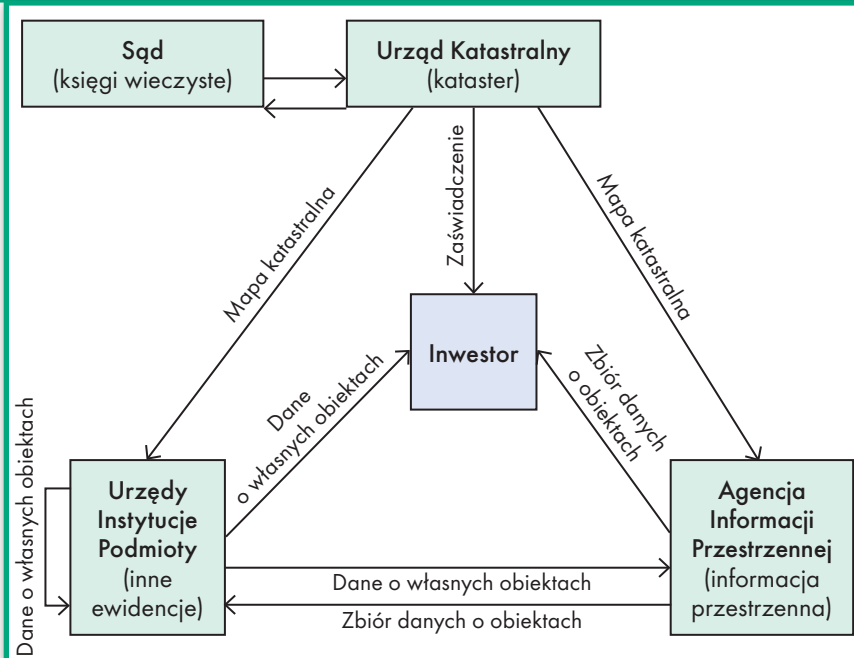
$\Delta T = T - T'$ zmiana średniego czasu trwania inwestycji,

u_b – udział inwestycji budowlanych w inwestycjach ogółem.

Zatem istotna dla gospodarki jest sprawność realizacji procesów inwestycyjnych.

Aby budować, trzeba posiadać ziemię. Budowa domów, autostrad i dróg, kolei, rurociągów, sieci energetycznych, telekomunikacyjnych, gazowych, wodociągowych, kanalizacji i innych obiektów, nawet takich jak altanka na działce, wymaga wiedzy, gdzie przebiegają granice własności ziemi. Bez niej procesy inwestycyjne komplikują się. Taką wiedzę uzyskuje się z katastru.

Tematyka katastralna jest w Polsce mało popularna, co więcej samo słowo kataster wzbudza w znacznej części społeczeństwa negatywne konotacje i reakcje. Dlaczego? – przecież kataster jest faktycznie (wraz z księgami wieczystymi) instrumentem państwa wprowadzającym ład i porządek w kwestiach doty-



Rys. 2. Koncepcja systemu wsparcia inwestora

Źródło: [Klimek A., 2013]

czących praw do gruntów i zasięgu tych praw. Istotną przyczyną jest z pewnością niefortunną wypowiedź wiceministra finansów z początku lat 90. o podatku katastralnym (który miał jakoby sięgać 10% wartości nieruchomości rocznie, co jest oczywistą bzdurą). Ta wypowiedź zadziałała w sposób niezwykle skuteczny – temat katastralny „znikł” z pola widzenia polityków na dziesięciolecia. W efekcie ładu prawnego gruntów nie ma do dziś. Jego brak w znacznym stopniu wpłynął na obniżenie sprawności budowlanych procesów inwestycyjnych i będzie w przyszłości konsekwentnie hamował przebieg tych procesów. To przekłada się wprost na ograniczenie tempa wzrostu gospodarczego.

• Czym jest ład prawny gruntów?

To uporządkowany przebieg chronionych przez państwo granic własności gruntów, tj.:

- uregulowane są tytuły prawne i uregulowane granice własności gruntów,
- państwo chroni te 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 [B. Nogalski, A. Klimek, 2010].

Kataster jest kluczowym instrumentem utrzymania ładu prawnego gruntów. Krótko mówiąc, jest to urzędowy spis gruntów składający się z map określających prze-

bieg granic własności i rejestrów opisujących najważniejsze cechy gruntów. Głównym pozytywnym skutkiem istnienia ładu, poza ochroną własności, jest wzrost sprawności procesów inwestycyjnych, wzrost bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami oraz pewności inwestowania. Warto podkreślić, że brak ładu utrudnia tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego mających istotny wpływ na realizację procesów inwestycyjnych.

Kataster jest narzędziem usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej. Wydawane z katastru zaświadczenia umożliwiają dokonywanie czynności administracyjnych i cywilnoprawnych dotyczących zarówno posiadania i dysponowania gruntami, jak i czynności oraz zdarzeń na gruntach wymagających potwierdzenia tytułu prawnego i zasięgu prawa własności. Dane o gruntach i ich stanie prawnym są niezbędne w olbrzymiej części postępowań administracyjnych – pojęcie gruntu i/lub nieruchomości przywołuje w swoich zapisach ponad 370 ustaw.

Prowadzeniem katastru – zadaniem niezwykle skomplikowanym, o ogromnym znaczeniu dla gospodarki – zajmują się w innych państwach (np. w Unii Europejskiej) świetnie zorganizowane segmenty administracji rządowej. Należy zatem określić, na czym powinna skupić się administracja w Polsce, jakie powinna wykonywać zadania, i we właściwy sposób zorganizować wykonanie tych zadań poprzez zbudowanie sprawnie funkcjonującej administracji rządowej.

• Prace koncepcyjne

Prace nad koncepcją nowych rozwiązań organizacyjnych prowadzono, posiłkując się:

Spółeczeństwo obywatelskie – społeczeństwo charakteryzujące się aktywnością i zdolnością do samoorganizacji oraz określania i osiągania wyznaczonych celów bez impulsu ze strony władzy państwowej. Społeczeństwo obywatelskie potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych. Podstawową cechą społeczeństwa obywatelskiego jest świadomość jego członków potrzeb wspólnoty oraz dążenie do ich zaspokajania, czyli zainteresowanie sprawami społeczeństwa (społeczności) oraz poczucie odpowiedzialności za jego dobro. Do tak rozumianego społeczeństwa obywatelskiego trzeba odnieść **zasadę pomocniczości (subsydiarności)** mówiącą o tym, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. Zasada mówi, że tam, gdzie nie jest to konieczne, państwo powinno pozwolić działać społeczeństwu obywatelskiemu, rodzinom, wolnemu rynkowi. W sytuacji wymagającej interwencji winno natomiast rozwiązywać problem na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom. Zasadę streszczają zdania: „tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe” oraz „tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe”.

Wikipedia: „Społeczeństwo obywatelskie”, „Zasada pomocniczości”

- potrzebą oraz – w świetle art. 21 Konstytucji RP – obowiązkiem państwa w zakresie utrzymania ładu prawnego gruntów,

- kierunkami rozwoju katastru precyzowanymi przez unijne organizacje i ich ekspertów, definiującymi kataster jako metodycznie ułożony publiczny spis danych dotyczących nieruchomości oparty na pomiarach ich granic (koncepcja FIG „Kataster 2014”) i uznającymi, że kataster jest podstawą wszelkich systemów administracji gruntami,

- zasadą subsydiarności, z której wynika, iż państwo (administracja rządowa i samorządowa) powinno ograniczyć swoje zadania tylko do tych, których nie mogą w właściwy sposób wypełnić inne podmioty działające w przestrzeni społecznej,

- potrzebą obniżenia kosztów funkcjonowania administracji,

- wynikami przeprowadzonych analiz i badań [Klimek A., 2013].

• Koncepcja systemu wsparcia inwestora

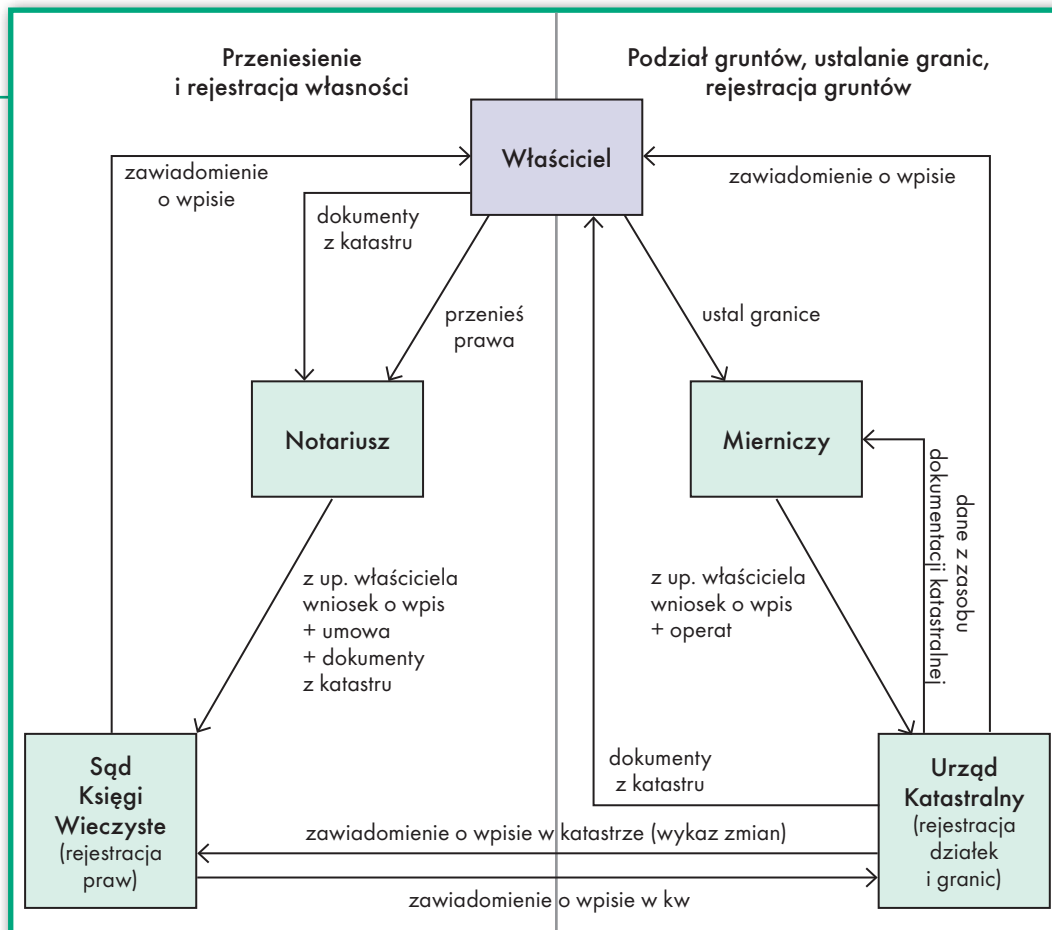
Do istotnych elementów koncepcji w tym zakresie zaliczono:

- rezygnację z gromadzenia przez administrację informacji o szczegółach terenowych (w innych krajach geodeta wykonuje mapy pod kątem wymagań zlecającego; w Polsce musi przedtem spełnić wymagania urzędu – ośrodków dokumentacji zajmujących się „zbieractwem” informacji) i uzbrojeniu terenu (ponieważ lokalizacja 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 właścicieli i udostępnianie kompleksowych danych o tych sieciach wyłącznie upoważnionym instytucjom,

- powołanie agencji informacji przestrzennej zarządzającej informacją przestrzenną w formule zadania gospodarczego państwa, zajmującej się selekcją, gromadzeniem (kupnem) i udostępnianiem (sprzedażą) danych przestrzennych,

- wykorzystanie technik komputerowych do organizacji przepływu informacji między poszczególnymi insty-



Rys. 3. Koncepcja procesu ustalania i rejestracji praw i granic własności

tucjami oraz do udostępniania danych przestrzennych,

- określenie relacji pomiędzy inwestorem, administracją katastralną oraz podmiotami dysponującymi danymi niezbędnymi do sprawnego prowadzenia procesów inwestycyjnych.

Na rys. 2 przedstawiono diagram oparty na wyżej przedstawionych założeniach. Taka konfiguracja stworzy warunki umożliwiające:

- organizację szybkiego dostępu wszystkich zainteresowanych podmiotów do danych istotnych dla procesów gospodarczych i administracyjnych,

- podnoszenie jakości danych poprzez ewidencjonowanie ich przez kompetentne podmioty,

- zharmonizowanie danych przestrzennych (poprzez odnoszenie do mapy katastralnej).

Istotną zaletą tego rozwiązania jest ograniczenie liczby zadań administracji, obniżenie kosztów jej funkcjonowania oraz miarodajność informacji gromadzonych przez kompetentne podmioty.

• Koncepcja procesu ustalania i rejestracji praw do gruntu

Uznając fundamentalny charakter procesu ustalania i rejestracji praw własności do gruntów i granic tych praw, przyjęto, że należy skoncentrować się na transformacji tego procesu. W tej sytuacji – po analizie jego wad – przyję-

to, że proces ustalania i rejestracji praw własności do gruntów i granic tych praw powinien przybrać formę przedstawioną na rys. 3. Model ten przewiduje istnienie dwóch instytucji w systemie utrzymania ładu prawnego gruntów: katastru (władza administracyjna) oraz ksiąg wieczystych (władza sądownicza).

Do głównych zmian w odniesieniu do stanu obecnego w rozważanym dalej modelu należy zaliczyć:

- eliminację z udziału w tym procesie organów gmin,

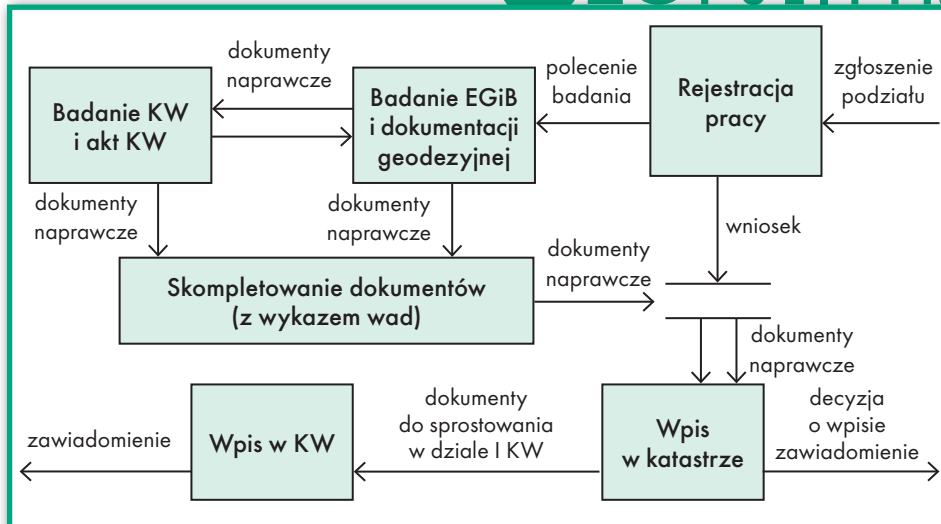
- powołanie instytucji mierniczego przysięgłego (ustalenie granic praw na gruncie wymaga obecności osoby zaufania publicznego, wykonującej czynności po złożeniu stosownej przysięgi, odpowiedzialnej za jej naruszenie),

- wyodrębnienie organizacji odpowiedzialnej za prowadzenie katastru,

- zorganizowanie ścisłej współpracy z księgami wieczystymi,

- uporządkowanie obiegu dokumentów.

Ze względu na zbyt niską jakość danych zawartych w obecnym systemie ewidencjonowania gruntów przyjęto, że system utrzymania ładu prawnego gruntów musi obejmować podsystem okresu przejściowego, w trakcie którego wszystkie dotychczasowe wpisy dotyczące gruntów zostaną zweryfikowane na podstawie dokumentacji zgromadzonej w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym oraz księgach wieczystych i aktach ksiąg, a wpisy



Źródło: [Klimek A., 2013]

Rys. 4. Okres przejściowy – weryfikacja istniejących wpisów

uzyskają urzędowy charakter. Proces ten przedstawiono na rys. 4.

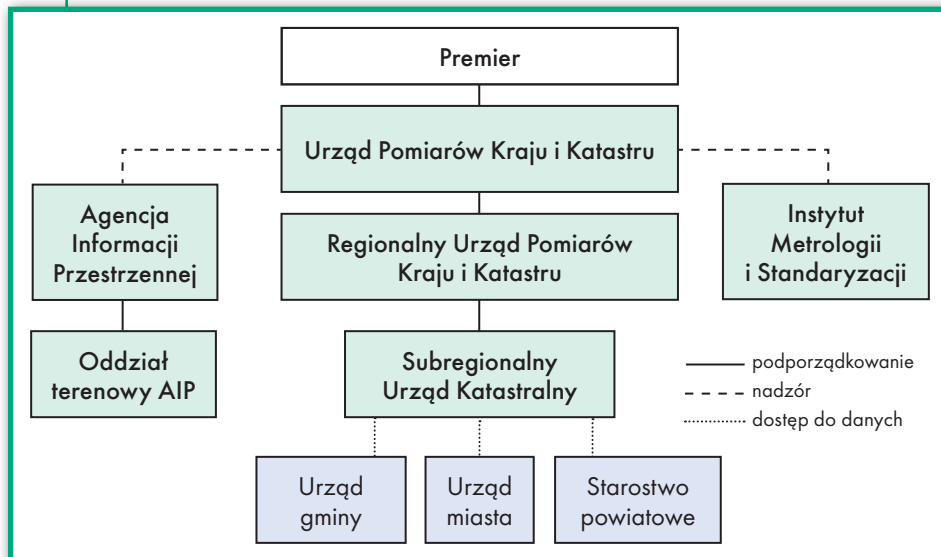
• Misja, cel i zadania administracji katastralnej

Misję i główny cel administracji katastralnej przyjęto, wychodząc z założenia, że Polsce potrzebny jest ład prawny gruntów. Jego utrzymanie wpłynie w znaczącym stopniu na usprawnienie procesów inwestycyjnych i wzrost PKB, a ponadto wypełni obowiązek ochrony prawa własności przez państwo. Stąd przyjęto, iż **misją administracji katastralnej jest utrzymanie na obszarze państwa ładu prawnego gruntów.**

Uznając za główny instrument utrzymania ładu prawnego gruntów kataster (w postaci map i rejestrów) umożliwiającą szybkie określenie granic praw własności oraz dystrybucję informacji o prawach do gruntów i granicach tych praw, za **główny cel administracji katastralnej** uznano **utrzymywanie aktualnych, w pełni wiarygodnych rejestrów i map katastralnych odzwierciedlających**

stan prawa na gruncie. W świetle powyższego określono podstawowe zadania administracji katastralnej:

1. prowadzenie katastru (rejestrów i map), w szczególności rejestracja działek, granic i punktów granicznych, a także rejestracja budynków i (wyłącznie) ich położenia,
2. udostępnianie danych katastralnych, w szczególności map odzwierciedlających położenie (granice) działek, przebieg granic własności, położenie budynków,
3. wydawanie zaświadczeń z katastru,
4. udostępnianie danych niezbędnych do odtworzenia granic,
5. standaryzacja, w szczególności w zakresie pomiarów katastralnych, rejestracji i udostępniania danych katastralnych,
6. kontrola prac wykonywanych przez mierniczych przysięgłych,
7. w wyjątkowych sytuacjach wykonywanie prac mierniczych,
8. działania na rzecz podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa w zakresie dotyczącym ochrony granic praw własności.



Źródło: [Klimek A., 2013]

Rys. 5. Struktura organizacyjna służb pomiarów kraju i katastru

W okresie przejściowym powinny zostać wykonane zadania:

1. selekcja nagromadzonej informacji (określenie zakresu informacyjnego katastru),
2. weryfikacja wyselekcjonowanej informacji,
3. nadanie zbiorom danych atrybutów rejestru publicznego.

• Struktura organizacyjna administracji katastralnej

Tworząc koncepcję struktury organizacyjnej, uwzględniono to, iż wiele zadań dotyczących pomiarów kraju jest niezwykle istotnych dla funkcjonowania państwa i powinny one być realizowane przez administrację rządową. Biorąc pod uwagę charakter instytucji odpowiedzialnych za geodezję i kartografię w krajach Unii Europejskiej, uznano za celowe utworzenie w administracji rządowej segmentu odpowiedzialnego za realizację tych zadań, przy czym administracja katastralna powinna być składową takiego segmentu.

Wymogi jakościowe stawiane tej administracji, dotyczące m.in. wiarygodności rejestrów i map katastralnych, przekładają się na wymagania kadrowe (zapewnione niezbędne kwalifikacje zarówno w zakresie geodezji i kartografii, jak i prawa) i wskazują na potrzebę koncentracji zasobów. Można to osiągnąć poprzez ograniczenie liczby urzędów katastralnych. Podstawową wadę takiej koncentracji – oddalenie urzędu od interesanta – można w pełni skompensować odpowiednią organizacją punktów obsługi interesanta i wykorzystaniem technik informatycznych. Można zatem realizować wariant organizacyjny, w ramach którego tworzone są silne ośrodki katastralne na poziomie subregionalnym (ponadpowiatowym) koordynowane przez centra regionalne (ponadwojewódzkie) podporządkowane centrum krajowemu. Chodzi o koncentrację zasobów kadrowych o odpowiednich kwalifikacjach oraz obniżenie kosztów, przy gwarancji utrzymania wysokiego poziomu jakości obsługi interesantów, mierniczych, instytucji państwa i wszelkich innych zainteresowanych podmiotów.

Przykładowo w województwie pomorskim określono cztery takie subregiony: **metropolitalny** (obejmujący miasta Gdańsk, Gdynię, Sopot oraz powiaty gdański, pucki, kartuski, nowodworski i wejherowski), **nadwiślański** (powiaty kwidziński, malborski, starogardzki, sztumski i tczewski), **słupski** (miasto Słupsk i powiaty bytowski, lęborski i słupski), **południowy** (powiaty chojnicki, człuchowski i kościerski). Subregion metropolitalny, ze względu na to, iż zgła-

sza się tam ponad 55% wszystkich prac geodezyjnych w województwie, powinien być obsługiwany przez dwa ośrodki.

Proponowany segment administracji powinien być wsparty instytucją naukową w dziedzinie metrologii, pełniącą kluczową funkcję przy opracowywaniu standardów dotyczących geodezji, miernictwa i kartografii. Koncepcja ta znajduje potwierdzenie w rozwiązaniach stosowanych w krajach europejskich, posiadających zhierarchizowane rządowe instytucje katastralne, ściśle współpracujące z instytucjami odpowiedzialnymi

za prawa własności, w których granice własności wyznacza, odpowiednio umocowany prawnie mierniczy. Forma organizacyjna tej instytucji ma w krajach Unii Europejskiej postać zhierarchizowanej (dwu- lub trójszczeblowej) administracji rządowej. Biorąc pod uwagę zasadność powołania Agencji Informacji Przestrzennej, nadzór nad jej funkcjonowaniem należy powierzyć głównemu organowi tego segmentu. Uwzględniając czynniki mające wpływ na wymiary struktury, opracowano schemat organizacyjny przedstawiony na rys. 5.

Analiza czynników strukturotwórczych uzasadnia celowość utworzenia administracji katastralnej mającej charakter administracji niezespólonej. Konfigurację segmentu, w składzie którego jest ta administracja, w strukturach aparatu administracyjnego państwa przedstawiono na rys. 6.

• Podsumowanie

Obecnie żaden z warunków istnienia ładu prawnego nie jest spełniony. Tytuły prawne (zadanie ksiąg wieczystych) są po części nieaktualne, księgi wieczyste nie obejmują wszystkich nieruchomości, oznaczenie gruntów w księgach wieczystych jest obciążone wadami (dział ksiąg opisujący przedmiot własności w odróżnieniu od pozostałych działów nie jest objęte rękojmią). Prawa do gruntów wykazane w funkcjonującej w Polsce ewidencji gruntów i budynków odbiegają w znacznym stopniu od praw wpisanych w księgach wieczystych. Dane o granicach zawarte w rejestrach i mapach tej

ewidencji są niemiernorodne, część z nich jest źle udokumentowana bądź nieudokumentowana wcale (obecna ewidencja gruntów wypełnia funkcję ewidencyjną dla działek gruntu, marginalnie odnosząc się do zasięgu praw własności). W tych warunkach odtworzenie czy ustalenie granic w terenie jest czynnością złożoną i długotrwałą. Jest to szczególnie widoczne przy realizacji kluczowych dla gospodarki inwestycji infrastrukturalnych. Niska jakość map ewidencyjnych utrudnia bądź uniemożliwia rejestrację danych o charakterze przestrzennym przez inne podmioty.

Do tego wszystkiego się przyzwyczailiśmy. W efekcie nie zdajemy sobie sprawy, że powinno być inaczej, że ponosimy ogromny koszt braku czy też złego funkcjonowania instytucji państwa, że nigdy w ten sposób **nie dogonimy Europy**. Jeśli chcemy przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego, musimy usprawnić przebieg procesów inwestycyjnych. Do tego niezbędne jest utrzymanie ładu prawnego gruntów. Jednak zamiast tego typu działań stosowane są obecnie metody mające cechy „zbieractwa”.

Po ćwierćwieczu funkcjonowania ciągle poprawianej (w myśl zasady „pomocniczości odwrotnej”) PRL-owskiej ustawy, należy wprowadzić nowe prawo, adekwatne do potrzeb i możliwości państwa, sprzyjające inwestorowi, wnoszące wkład w rozwój gospodarczy kraju. Administracja prowadząca rejestry rządowe nie może zajmować się „zbieractwem” i udostępnianiem niemiernorodnych informacji ani wykonywaniem zadań wykra-

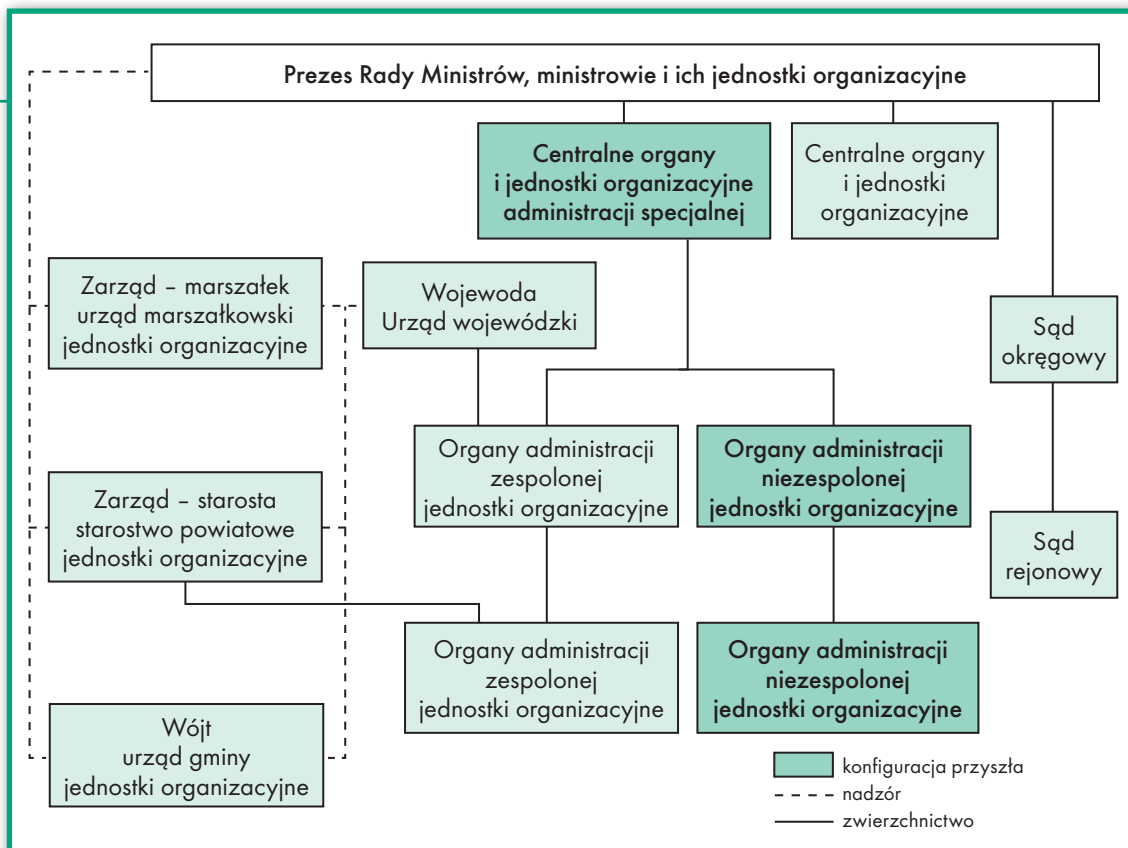
czających poza posiadane kompetencje. Powołanie nowych bądź zmiana istniejących instytucji wymaga pokonania wielu przeciwności, ważne zatem jest, aby o tych sprawach zacząć dyskutować.

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

Opracowanie przedstawione na konferencji „Prawo geodezyjne w społeczeństwie obywatelskim” (Pogorzelica, 25-27 września 2014 r.). Koncepcja odnosi się do istotnej części ustaleń poprzednich konferencji w Pogorzeliczy (likwidacja procedur z czasów gospodarki nakazowo-rozdziałowej, uchylenie przepisów dotyczących baz GESUT i BDOT500, restytucja instytucji mierniczego przysięgłego oraz spojrzenie na geodezję przez pryzmat gospodarki).

Literatura

- Klimek A., 2013: Koncepcja instytucji katastru jako organizacji odpowiedzialnej za utrzymanie ładu prawnego gruntów, praca doktorska, Uniwersytet Gdański;
- Nogalski B. i Klimek A., 2010: Proces jako czynnik kształtujący struktury administracji publicznej na przykładzie instytucji katastru, [w: R. Borowiecki, A. Jaki (red.), Restrukturyzacja w obliczu nowych wyzwań gospodarczych. Zarządzanie – Strategia – Analiza, Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, s. 325];
- Nogalski B. i Klimek A., 2013: Sprawność administracji publicznej i ochrona prawa własności jako czynniki wzrostu PKB, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa;
- Nogalski B. i Klimek A., 2014: Administracja Publiczna. Poprzez proces do struktury. Koncepcja instytucji katastru, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku oraz CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.



Rys. 6. Konfiguracja nowego segmentu administracji