

Instytucja

«zakład o charakterze publicznym zajmujący się określonym zakresem spraw»

«zespół norm prawnych lub obyczajowych dotyczących organizacji jakiejś dziedziny życia»

«organizacja działająca na podstawie tych norm»

Nowa Ekonomia Instytucjonalna

- za punkt odniesienia w wyjaśnianiu procesów gospodarczych przyjmuje instytucję, jako wzór wykształcony przez społeczeństwo

1. Nogalski B., Klimek A., (2016), „Zmiany instytucjonalne w obszarze administracji gruntami a wzrost gospodarczy”, [w:] Rudolf S. (red), „Nowa ekonomia instytucjonalna a nauki o zarządzaniu”, 48 Tom Prac Naukowych WSB, Gdańsk,

Na obecnym etapie prac instytucja jest rozumiana jako organizacja, której działanie trzeba objaśnić i opisać przed rozpoczęciem prac nad utworzeniem norm prawnych (instytucji prawnych), na podstawie których organizacja ta będzie działała

Ład prawny gruntów

Uporządkowany przebieg chronionych przez państwo granic własności do gruntów

- Warunki istnienia ładu :
 - 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.

Nogalski B., Klimek A., (2014), „Administracja Publiczna. Poprzez proces do struktury. Koncepcja instytucji katastru”, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku oraz CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa

Pojęcie grunt bądź nieruchomości występuje w ponad 360 ustawach

Ład przestrzenny a ład prawny gruntów

- Gospodarka przestrzenna powstała w celu uzupełnienia i rozwinięcia teorii ekonomii, która wcześniej opisywała zjawiska i procesy w sposób aprzestrzenny [prof. R. Domański].
Efektywność gospodarki przestrzennej jest zależna od poziomu ładu przestrzennego.
- NIK stwierdza, że Polska przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców [NIK]. Za jedną z najważniejszych przyczyn uznawany jest brak planów zagospodarowania dla ok. 70% powierzchni kraju.
NIK zwraca uwagę, że gminy nie podejmują prac nad uchwalaniem miejscowych planów ze względu na związane z tym koszty oraz groźbę wydaty potencjalnych odszkodowań.
- Istotny wpływ na efektywność procesów kształtowania przestrzeni ma poziom ładu prawnego gruntów, tj. poziom uporządkowania stosunków własnościowych do gruntu oraz dostęp do rzetelnych danych o prawach własności i ich zasięgu. Brak ładu prawnego utrudnia i zwiększa koszty tworzenia planów.
Ład prawny gruntów odzwierciedlają mapy wskazujące precyzyjnie przebieg granic własności. Nieprawidłowe wskazania zasięgu praw własności komplikują tworzenie planów i wywołują niepożądane skutki w przypadku ich uchwalenia.

Wprowadzenie

Co potrzebuje gospodarka? Co państwo powinno zapewnić, czym się nie zajmować? Co ma rejestrować administracja rządowa? Jak pozyskiwać potrzebne dane przestrzenne?

Celem prezentacji jest wykazanie konieczności przeprowadzenia zmian instytucjonalnych w administracji publicznej w obszarze geodezji i kartografii oraz przedstawienie propozycji takich zmian w kontekście stawianych pytań.

W pełni zgadzamy się z autorami „Ekonomicznej analizy prawa”, że własność jest czynnikiem mającym znaczący wpływ na rozwój gospodarczy kraju. Potwierdzeniem jest ujęcie ochrony praw w dyrektywach Konsensusu Waszyngtońskiego dotyczącego prowadzenia polityki gospodarczej. Ocena nasza w postaci opracowania „Sprawność administracji i ochrona prawa własności jako czynniki wzrostu PKB” znalazła uznanie w oczach ekonomistów i została ujęta w monografii „Modele ustroju społeczno-gospodarczego. Kontrowersje i dylematy” (red. E. Mączyńska).

Uznając, że państwo powinno gwarantować utrzymanie ładu prawnego gruntów (ochrona prawa własności jest wpisana do konstytucji jako zadanie państwa) wykazujemy, że kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa ma kataster gruntowy, koncentrujący się na opisie granic własności. Przedstawiamy rolę ładu prawnego gruntów w państwie i gospodarce, w szczególności jaki ma wpływ na sprawność procesów inwestycyjnych i sprawność administracyjnej obsługi tych procesów, a w konsekwencji na wielkość produktu krajowego brutto.

Wskazujemy na kataster jako instrument państwa służący do utrzymania takiego ładu. Wzięliśmy tu pod uwagę definicję katastru sformułowaną przez Roboczą Grupę FIG pod kierunkiem Jürga Kaufmanna i Daniela Steudlera w brzmieniu: “metodycznie ułożony publiczny spis danych dotyczących nieruchomości, oparty na pomiarach ich granic” oraz stwierdzenie P. Van der Molen’a, że działka powinna być postrzegana jako teren posiadający określone granice.

Przedkładamy koncepcję rozwiązań instytucjonalnych odpowiadając na pytanie, w jakim zakresie w odniesieniu do dzisiejszych zadań państwa z zakresu geodezji i kartografii powinna działać administracja i jak powinna być zorganizowana. Proponujemy rozwiązanie systemowe, które umożliwiają rejestrację danych przez kompetentne podmioty zainteresowane ich gromadzeniem. Wskazujemy na konieczność zastosowania technik komputerowych umożliwiających, w oparciu o kataster, harmonizację danych przestrzennych oraz interoperacyjność usług danych przestrzennych.

Propozycje zmian wypracowane zostały w oparciu o ponad 20-letnie obserwacje funkcjonowania administracji w obszarze geodezji i kartografii oraz badania przeprowadzone w ramach rozprawy doktorskiej nt koncepcji instytucji katastru jako organizacji odpowiedzialnej za utrzymanie ładu prawnego gruntów. Wyniki prac, przedstawiane w prasie specjalistycznej oraz weryfikowane na szeregu konferencji naukowych (z dziedziny ekonomii, zarządzania, geodezji, gospodarki przestrzennej), poddane zostały ocenie naukowców zajmujących się usprawnianiem funkcjonowania państwa. Ocena ta znalazła odzwierciedlenie w monografii „Sprawniejsze Państwo” (red. W. Kieżun), w której odpowiadamy na pytanie „Jak skutecznie zmieniać administrację publiczną” wskazując instytucję katastru jako istotny i skuteczny instrument sprawnego państwa.

W dalszej części wystąpienia przedstawimy elementy diagnozy stanu, omówimy udział administracji geodezycznej i kartograficznej w procesach przenoszenia praw własności i inwestycyjnym oraz przedstawimy propozycje zmian systemowych.

Metodologia

„poprzez proces do struktury”

- Stan obecny
 - organizacja
 - zadania

- Diagnoza

- Geodezja w procesach

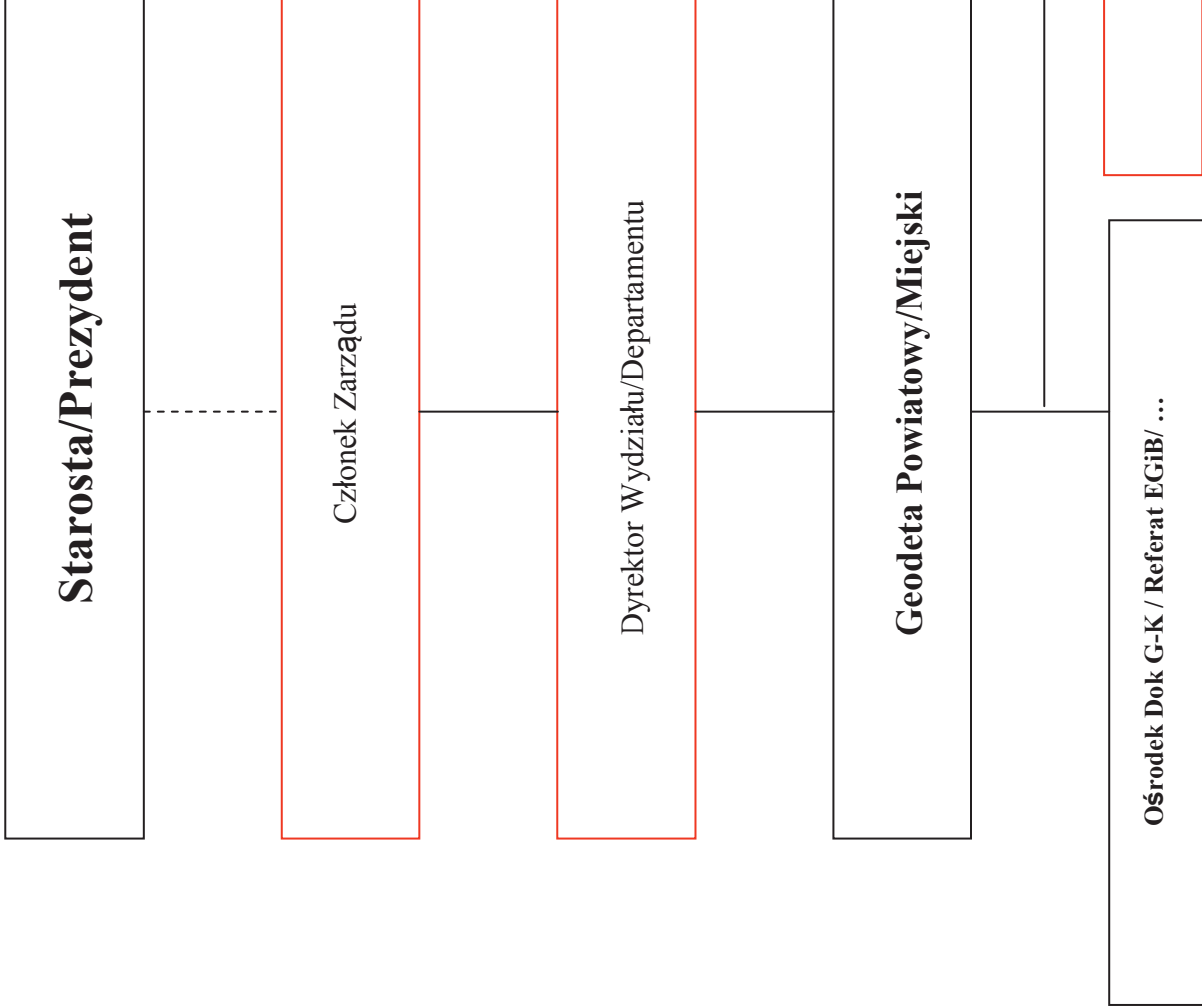
- Stan docelowy
 - zadania
 - organizacja

Narzędziami badawczymi stosowanymi w prowadzonych pracach są instrumenty analizy procesów (mapowanie, reengineering, lean management), analiza porównawcza (benchmarking), analiza szeregów czasowych i prognozowanie, analiza prawa, analiza statystyczna, analiza zasobów organizacji, wywiad, analiza literatury. Wykorzystana została także wiedza i doświadczenie nabyte w trakcie wieloletnich prac nad usprawnieniem funkcjonowania administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Zastosowana metodologia ułatwia decydom politycznym
„wejście w rozważane zagadnienia

Organizacija

Art.. 6a.1.2).b). starosta wykonuje zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego.



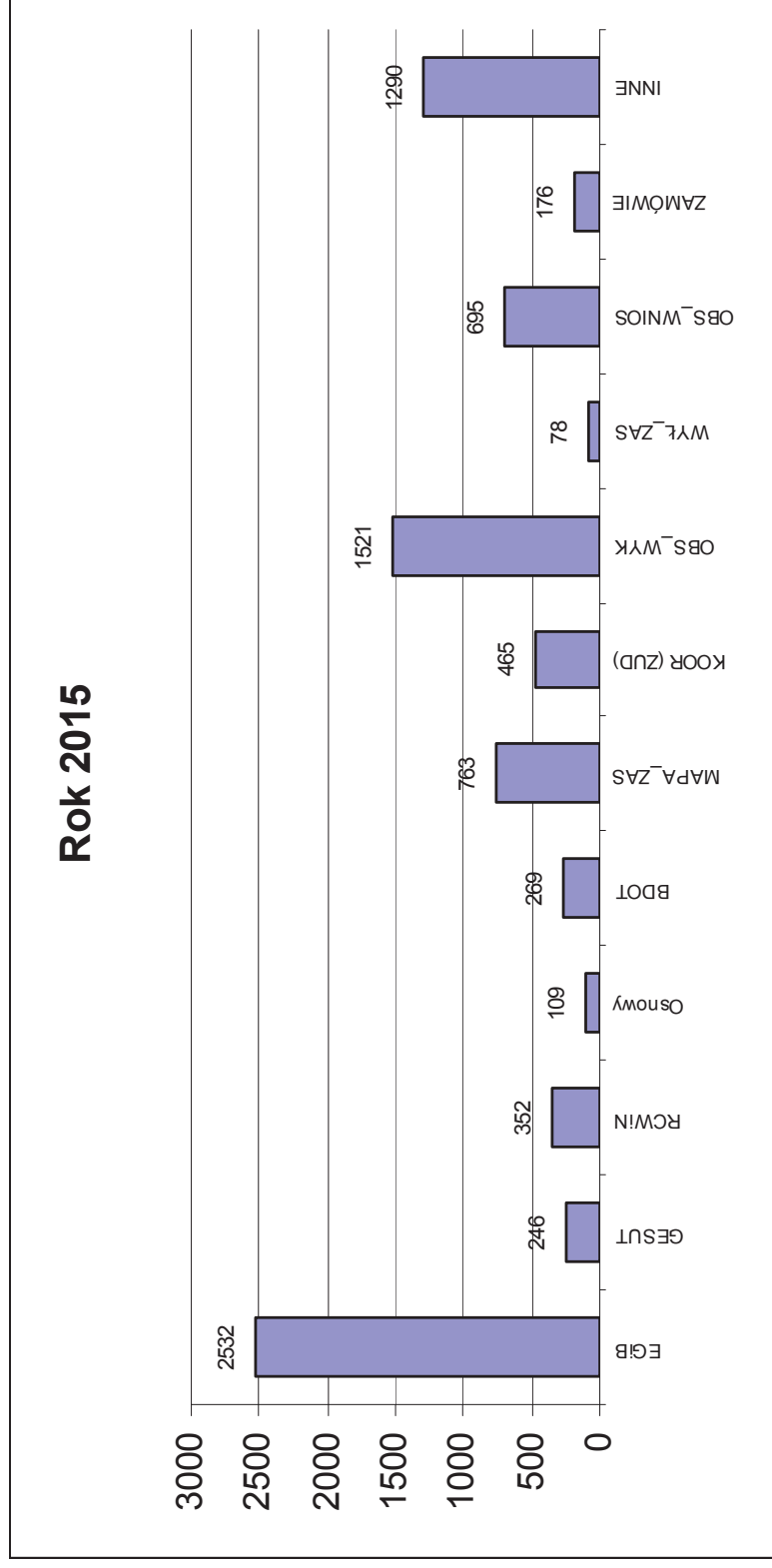
Problem pogłębia:
- duża odległość
- dodatkowe zadania
- odstępstwa od przepisu

Zadania

1. prowadzenie ewidencji gruntów,
2. prowadzenie ewidencji: budynków (projektowanych i wybudowanych), ewidencji lokali,
3. prowadzenie ewidencji: przewodów benzynowych, sieci ciepłowniczych, sieci elektroenergetycznej, sieci gazowej, sieci kanalizacyjnej, sieci naftowej, sieci telekomunikacyjnej, sieci wodociągowej, przewodów niezidentyfikowanych, przewodów innych, budowli podziemnych, sieci projektowanych, korytarzy przesyłowych (w tym rejestrowanie danych technicznych),
4. pozyskiwanie danych z dokumentacji architektoniczno-budowlanej i rejestrów publicznych,
5. wydawanie decyzji o wpisie do ewidencji gruntów i budynków, zawiadamianie o wpisie,
6. prowadzenie rejestru cen i wartości nieruchomości,
7. prowadzenie powiatowych baz danych dla wszystkich wymienionych ewidencji oraz baz danych obiektów topograficznych, szczegółowych osnów geodezyjnych, baz danych meta danych,
8. harmonizacja baz danych,
9. okresowa weryfikacja danych zawartych w bazach danych (w rejestrach i mapach),
10. obsługa wykonawców prac geodezyjnych: rejestracja prac, wydawanie (sprzedaż) materiałów i usług, weryfikacja opracowań geodezyjnych, uwierzytelnianie dokumentów sporządzanych przez geodetów,
11. gromadzenie opracowań i prowadzenie ewidencji zgromadzonej dokumentacji,
12. obsługa interesantów: udzielanie informacji i wydawanie zaświadczeń w zakresie danych gromadzonych w rejestrach, na mapach i w zbiorach dokumentów, tworzenie, prowadzenie i udostępnianie standardowych opracowań kartograficznych: map ewidencyjnych i map zasadniczych, udostępnianie baz danych lub ich części,
13. obsługa rzeczoznawców majątkowych,
14. obsługa gestorów sieci: koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu,
15. zakładanie szczegółowych osnów geodezyjnych,
16. ochrona znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych,
17. *przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości,*
18. uzgadnianie granic administracyjnych dla potrzeb Państwowego Rejestru Granic,
19. uczestnictwo w budowie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz Krajowego Systemu Informacji o Terenie,
20. modernizacja ewidencji gruntów i budynków, budowa bazy danych Geodezyjnej Ewidencji Sieci Uzbrojenia Terenu i Bazy Danych Obiektów Topograficznych,
21. sporządzanie zestawień, sprawozdań, ankiet itp.,
22. stałe wdrażanie ciągle zmieniających się przepisów.

Zatrudnienie

Ilość jednostek powiatowej administracji g-k: 382
Ogółem zatrudnionych: 8340, w tym 1290 etatów „innych”
Średnie zatrudnienie: 21.8, w tym etatów „bezpśrednich” 18.5

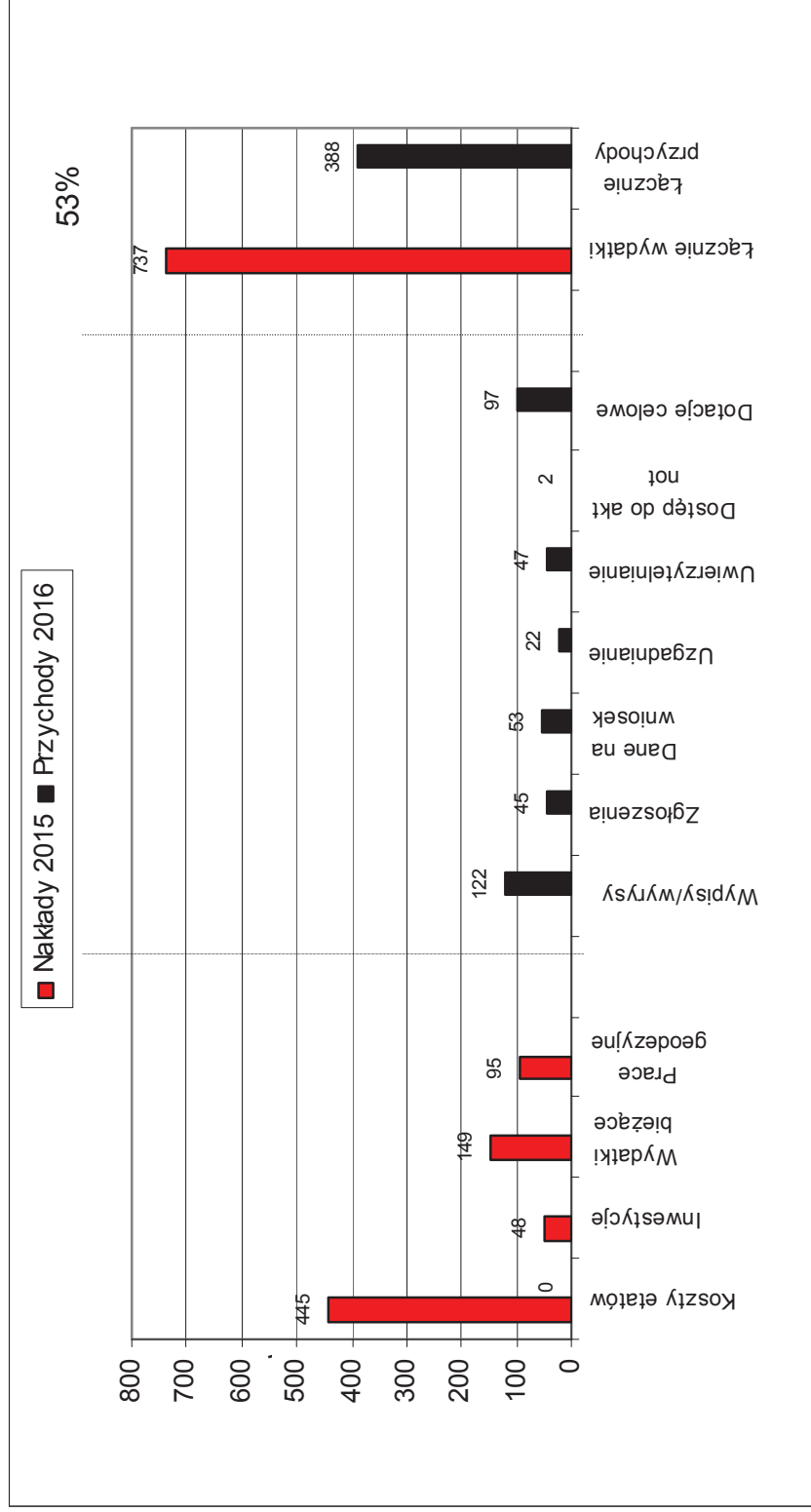


Źródło: ankieta GUGiK

Ponad 8000 pracowników w ponad 380 jednostkach samorządowych rozlokowanych w całej Polsce.
Przy niewłaściwej organizacji i zadaniach koordynacja jest niemożliwa

Finanse

2015- Przeciężne wynagrodzenie brutto w:
 administracji państwowej [GUS]: 5067,-
 administracji samorządowej [GUS]: 4478,-
 powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej: 3698,-



Źródło: ankieta GUGiK, NIK

Nakładów w obecnych warunkowaniach organizacyjnych nie da się zoptymalizować

Elementy diagnozy stanu

Okres do 1989 r (PRL)

- Istotne zmiany systemowe
 - likwidacja instytucji mierniczego przysięgłego (1952)
 - likwidacja instytucji katastru (1955)
 - stopniowe odchodzenie od procedur administracyjnych w kierunku czynności materialno-technicznych
 - wprowadzenie mapy zasadniczej (1979) celem budowy mapy zawierającej „wszystko”
 - wprowadzenie modernizacji jako „instrumentu naprawczego” ewidencji gruntów i budynków (1979)

Po roku 1989

- Niewłaściwie oceniono potrzeby państwa i jego możliwości finansowe. Niewłaściwie określono misję służby geodezyjnej i kartograficznej.
- Obecna misja to:
 - **„zapewnienie dostępu do aktualnej informacji geodezyjnej i kartograficznej oraz współtworzenie nowoczesnej infrastruktury informacji przestrzennej”**

Głównym celem stała się budowa systemów teleinformatycznych i baz danych

- Do najważniejszych wad należą:
 - zbyt duża ilość zadań nałożonych na administrację
 - gromadzenie niepotrzebnych informacji, angażowanie wykonawców prac geodezyjnych w zbieranie informacji nie mających nic wspólnego z geodezją i kartografią
 - 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
 - rozproszenie dokumentacji dotyczącej granic własności i granic działek (gminy i powiaty)
 - brak współpracy między instytucjami państwa, w szczególności międzyresortowej (z sądami)
 - znaczna ilość wad w mapach i rejestrach, niepewność co do jakości danych (wynikająca z trybu ich aktualizacji)
 - niedbale konstruowane, obciążone błędami, niespójne normy prawne (wadliwe instytucje regulacyjne)
 - budowa rejestrów publicznych z danymi wrażliwymi (uzbrojenie podziemne)
 - brak odpowiedzialności za skutki „rozdmuchiwania zadań” nakładanych na administrację
 - duży odsetek niesolidnych wykonawców
 - wadliwe struktury organizacyjne

Prowadzone przez administrację geodezyjną i kartograficzną rządu rejestry i mapy stały się zbiorami z olbrzymią ilością mało wiarygodnych informacji

Ocena jakości prac

- Część prac jest wykonywana
 - bez dochowania należytej staranności
 - z naruszeniem przepisów prawa (w tym KK)
- Obniżana jakość dokumentacji powodowana wymogami ośrodków dokumentacji
 - „nieważne co w terenie, ważne żeby weszło do bazy”

„Do Wojewódzkiej Inspekcji Geodezyjnej i Kartograficznej wpływają skargi związane z niedochowaniem przez wykonawców prac geodezyjnych obowiązku przekazywania materiałów powstałych w wyniku prac geodezyjnych. Coraz częściej dotyczą one podejrzenia popełnienia wykroczenia polegającego na fałszowaniu dzienników pomiarowych, poświadczania nieprawdy, czy też podrobienia podpisów na dokumentach stanowiących część operatów technicznych”

Pismo WIGiK-II-7210.21.2017.AŻ, Gdańsk 06.10.2017

Ocena pzgik

- Aspekt merytoryczny
 - PZGiK jako uniwersalna baza danych przestrzennych z definicji posiada **bardzo niską jakość danych** w stosunku do całości istniejących potrzeb i nie jest w stanie zaspokajać potrzeb, których realizację zakłada art. 40.1 ustawy pgik
- Aspekt prawny
 - PZGiK, z wyjątkiem obszaru ewidencji gruntów i budynków, nie spełnia w żadnym razie standardów rejestru państwowego. Deklarowany cel, zakres informacji i przyjęta formuła uniemożliwiają w zasadzie stworzenie takiego rejestru. Ponadto nie jest w stanie spełniać roli jaką sobie wyznacza w obszarze obrotu gospodarczego
 - W przypadku zbiorów danych przestrzennych do których prawa własności intelektualnej przysługują osobie trzeciej, organ publiczny może podejmować działania (na mocy dyrektywy INSPIRE) wyłączenie za zgodą tej osoby trzeciej
- Aspekt ekonomiczny
 - Instytucja pzgik formalnie i praktycznie uniemożliwia stworzenie sektora gospodarczego zajmującego się informacją przestrzenną o charakterze geodezyjnym
- Recepta na problemy
 - Uwolnienie potencjału własnego istniejących firm poprzez likwidację totalnego monopolu państwa, które powinno kontrolować bezpośrednio jedynie istotną część informacji, tą związaną z ochroną prawa własności

Na podstawie: R. Smyk, Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny – analiza regulacji i funkcjonowania, PTG

Niska ocena baz danych egib

- Tryb aktualizacji
 - bez udziału strony
- Treść wpisów
 - brak dowodów wpisu
 - niezgodność z dowodami wpisu
 - niezgodność dowodów ze stanem rzeczywistym w terenie

Wielkie projekty - budowa ZSIN

- ZSIN to określony ustawą (sic!) system teleinformatyczny o 7 zasadniczych funkcjonalnościach [art. 24b.1 u-Pgk], z których żadna nie jest wdrożona (termin upłynął ponad rok temu)

system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urzędzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci urządzenia końcowego [art.2 p.3 u-ośude]

Obecnie trwa próba „napełnienia” baz obsługiwanych przez ZSIN przy wymaganiu usuwania setek tysięcy nieprawidłowości (w tym brakujących danych) występujących w powiatowych bazach danych egib.

- Efektem zaniechania tworzenia sprawnych instytucji państwa i tworzenia „instytucji teleinformatycznych” jest:
 - strata 4,5 roku - kolejnych po 1989 roku,
 - strata olbrzymich środków finansowych,
 - dezorganizacja pracy administracji geodezyjnej i kartograficznej, a także inne skutki, takie jak:
 - dalsze obniżenie wiarygodności map i rejestrów ewidencji gruntów i budynków,
 - dezorganizacja rynku geodezyjnego (duża ilość „wrzuconych” na rynek pieniędzy i rozbudzenie nadziei na jeszcze większe środki finansowe),

Powtórka ZSKZSIN 2000-2005

„Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia budowę Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, w obszarze katastru nieruchomości. W szczególności dotyczyło to prowadzenia prac przygotowawczych oraz budowy systemu bez ustawowego uregulowania prawnego, w tym bez określenia docelowego modelu ZSIN. Nie zrealizowano zobowiązania dotyczącego opracowania i uchwalenia ustawy o Systemie Katastralnym oraz nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne w zakresie zakładania i prowadzenia katastru nieruchomości.”

Źródło: NIK, Informacja o wynikach kontroli Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000 – 2005, KSR – 41014/05, Nr ewid. 183/2005/P05105/KSR, s.7

Przypadek - podziały

- **Przyjęcie granic**
 - w oparciu o księgi wieczyste i inne dokumenty określające stan prawny nieruchomości
 - w oparciu o dane z ewidencji gruntów i budynków (z operatu ewidencyjnego) – powszechnie wybierana „ścieżka postępowania” z rozporządzenia
- **Praktyka**
 - w oparciu o dokumenty pzgk (w tej „ścieżce” brak podstawy prawnej)
 - ale także w oparciu o dane z ewidencji gruntów i budynków
- **Skutki**
 - nieprawidłowa procedura
 - bądź granice utrwalone w terenie oparciu o nieprawidłowe dane

Podziały rolne i leśne - bez określonych zasad

Rozgraniczenie a ustalenie granic

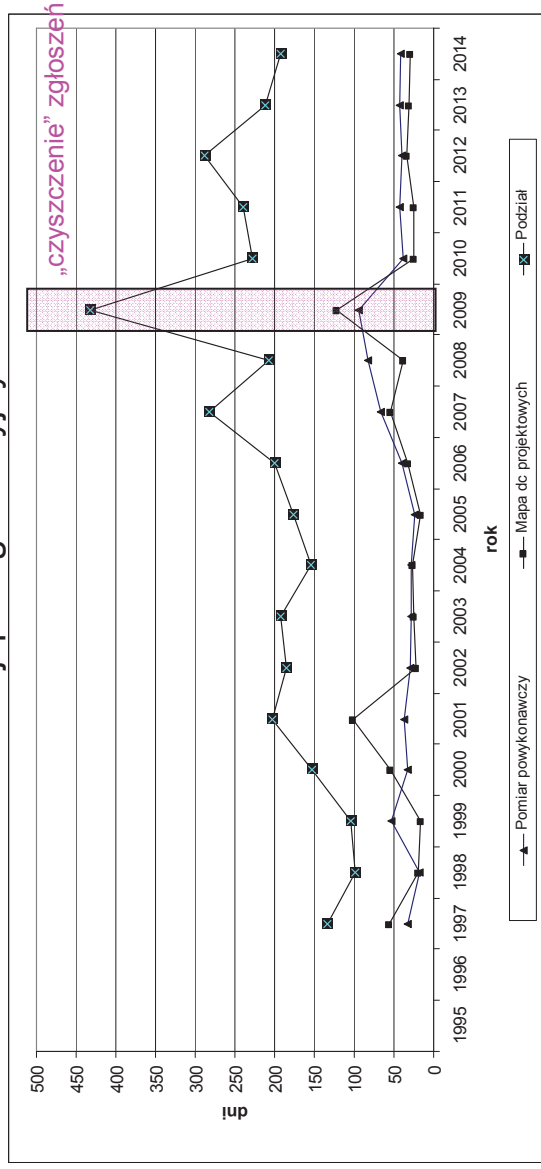
- U-PGK Art. 31. 1. Czynności ustalania przebiegu granic wykonuje geodeta upoważniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)
- REGiB § 39. 1. Ustalenia przebiegu granic działek ewidencyjnych, w tym położenia wyznaczających je punktów granicznych, dokonuje wykonawca na podstawie zgodnych wskazań właścicieli lub użytkowników wieczystych tych działek albo osób władających tymi działkami na zasadach samostnego posiadania, potwierdzonych ich zgodnym oświadczeniem złożonym do protokołu ustalania przebiegu granic działek ewidencyjnych.

Czasochłonność prac geodezyjnych

- W okresie 1995-2014 prace geodezyjne wykonane na terenie obecnego województwa pomorskiego szacuje się na 165 tys. roboczolat, przy czym prace dotyczące granic wykonywano ok. 74 tys. roboczolat, prace dotyczące wykonania map do celów projektowych i pomiarów powykonawczych na drugie tyle, a pozostałych prac na ok. 17 tys. roboczolat.
- W tym czasie zarejestrowano ok. 820 tys. zgłaszanych prac

Obliczenia dokonano na podstawie czasu realizacji prac policzonego dla powiatu wejherowskiego za okres 1995-2014. Na terenie województwa pomorskiego w całym tym okresie wykonano 8,2 razy więcej prac niż w tym powiecie. Założono, że struktura asortymentowa prac i czas ich realizacji na całym obszarze była podobna.

Czas realizacji prac geodezyjnych



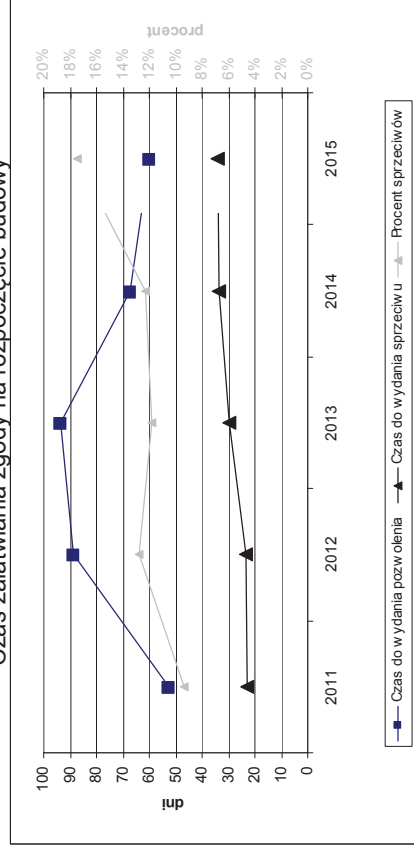
Badanie czasu realizacji pracy geodezyjnej

- Mierzono czas od daty zgłoszenia pracy (pobrania materiałów) przez geodetę do daty przyjęcia operatu z wykonanej pracy.
- Dla podziałów dane za ostatnie lata są zaniżone ze względu na fakt, że zakończona praca podziałowa nie uwzględnia czynności związanych z wydaniem decyzji przez gminę oraz umieszczeniem kamieni granicznych w terenie.
- Dla wytyczeń nie podano wyników, gdyż obowiązek zgłaszanie tego rodzaju prac wprowadzono w 2014 roku.
- W 2014 roku średni czas wykonania podziału gruntu wyniósł 193 dni, opracowania mapy do celów projektowych 29 dni, pomiaru powykonawczego 41 dni.

Badanie czasu uzyskania zgody na budowę

- Dla inwestycji wymagających pozwolenia na budowę mierzono czas od daty wpływu wniosku o pozwolenie na budowę do urzędu do daty wydania decyzji (do uzyskania możliwości rozpoczęcia budowy wymagana jest decyzja ostateczna – czas oczekiwania na ostateczność nie jest uwzględniony w podanych wynikach badań).
- Dla inwestycji wymagających zgłoszenia ustalono liczbę wydanych sprzeciwów (procent ogółu zgłoszeń) oraz średni czas od złożenia zgłoszenia do wydania sprzeciwu.
- W 2015 r. średni czas oczekiwania na wydanie pozwolenia na budowę wyniósł 56 dni. Dla zgłoszeń możliwość rozpoczęcia budowy, jeśli urząd nie wyrazi sprzeciwu, uzyskiwana jest po 30 dniach od daty złożenia wniosku. W przypadku sprzeciwu (dla 17% spraw) średni czas oczekiwania na możliwość rozpoczęcia budowy wyniósł ponad 65 dni (34 dni do wydania sprzeciwu i 30 dni po ponowny zgłoszeniu, przy założeniu, że kolejne, odpowiednio zmienne zgłoszenie zostało złożone w dniu następnym po wydaniu sprzeciwu).

Czas załatwiania zgody na rozpoczęcie budowy



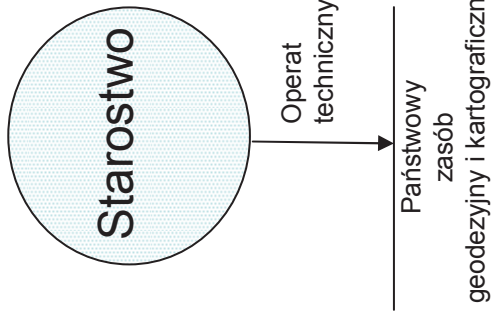
Nogalski B., Klimek A., (2016a). Usprawnianie funkcjonowania administracji publicznej przy wykorzystaniu instrumentów analizy procesów. W: M. Cwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego (s. 336-356). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej., s. 149

Administracja geodezyjna i kartograficzna w procesach

- przenoszenia praw własności
- inwestycyjnym

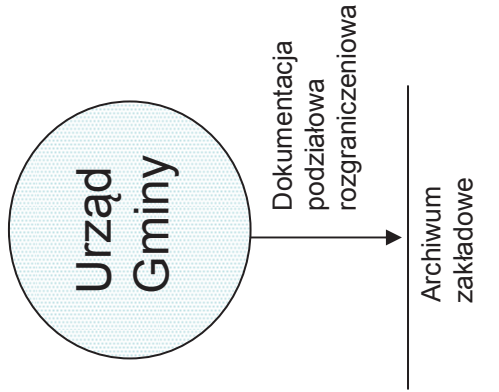
Nogalski B., Klimek A., (2016). Usprawnianie funkcjonowania administracji publicznej przy wykorzystaniu instrumentów analizy procesów. W: M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur (red.), Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego (s. 339-359). Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.

Dokumentacja granic - rozproszenie

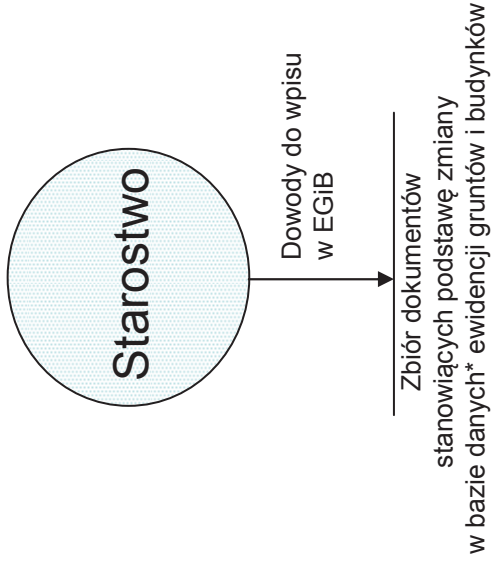


- PRACA GEODEZYJNA**
- szkice polowe i dzienniki pomiarowe;
 - protokoły przyjęcia granic;
 - protokoły ustalenia granic;
 - kopie protokołów granicznych oraz aktów ugody,
 - protokoły wznowienia znaków granicznych,
 - protokoły wyznaczenia punktów granicznych;
 - dowody doręczeń zawiadomień,
 - sprawozdanie techniczne;
 - dokumenty zawierające wyniki pomiaru, w tym
 - kopie map do celów prawnych,
 - kopie map do celów projektowych
 - opisy topograficzne punktów osnowy pomiarowej;
 - pliki danych wygenerowane z roboczej bazy danych,
 - wykazy zmian danych ewidencyjnych;
 - Inne dokumenty lub ich uwierzytelnione kopie pozyskane i wykorzystane przez wykonawcę;

Dokumentacja granic „zanurzona” w morzu dokumentacji z pomiarów geodezyjnych



- PODZIAŁ**
- postanowienie o wszczęciu postępowania
 - dowód własności
 - wypis i wyrys z egib
 - decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (brak planu)
 - pozwolenie woj. konserwatora zabytków, jeśli podział dot. zabytku
 - wstępny projekt podziału (z wyjątkiem podziałów z art. 95);
 - protokół z przyjęcia granic nieruchomości;
 - stosowne opinie, jeśli są wymagane
 - ostateczna decyzja o podziale z załącznikami
 - mapa z projektem podziału,
 - Wykaz zmian gruntowych
 - wykaz synchronizacyjny (przy niezgodności egib z kw)
- ROZGRANICZENIE**
- postanowienie o wszczęciu postępowania
 - upoważnienie geodety do przeprowadzenia czynności ustalenia granic
 - zgłoszenie pracy geodezyjnej
 - dowody doręczenia stronom wezwań
 - pisemne pełnomocnictwo udzielone przez strony
 - dokumenty dotyczące przebiegu granic pozyskane z pzgk i innych źródeł
 - protokół graniczny (w tym szkic graniczny, opis przebiegu granic, oświadczenia stron) lub akt ugody
 - opinia geodety dot. przebiegu granic jeśli przebieg nie może być ustalony w post. adm.
 - ostateczna decyzja o rozgraniczeniu lub umorzeniu postępowania



- PODZIAŁ (UGN)**
- odpis ostatecznej decyzji zatwierdzającej podział wraz z
 - mapa z projektem podziału
 - wykaz zmian gruntowych
 - wykaz synchronizacyjny
- ROZGRANICZENIE**
- odpis ostatecznej decyzji o rozgraniczeniu wraz z załącznikami
- PODZIAŁY POZOSTAŁE , USTALENIA PRZEBIEGU GRANIC DZIAŁEK**
- wykaz zmian danych ewidencyjnych
 - lub nic

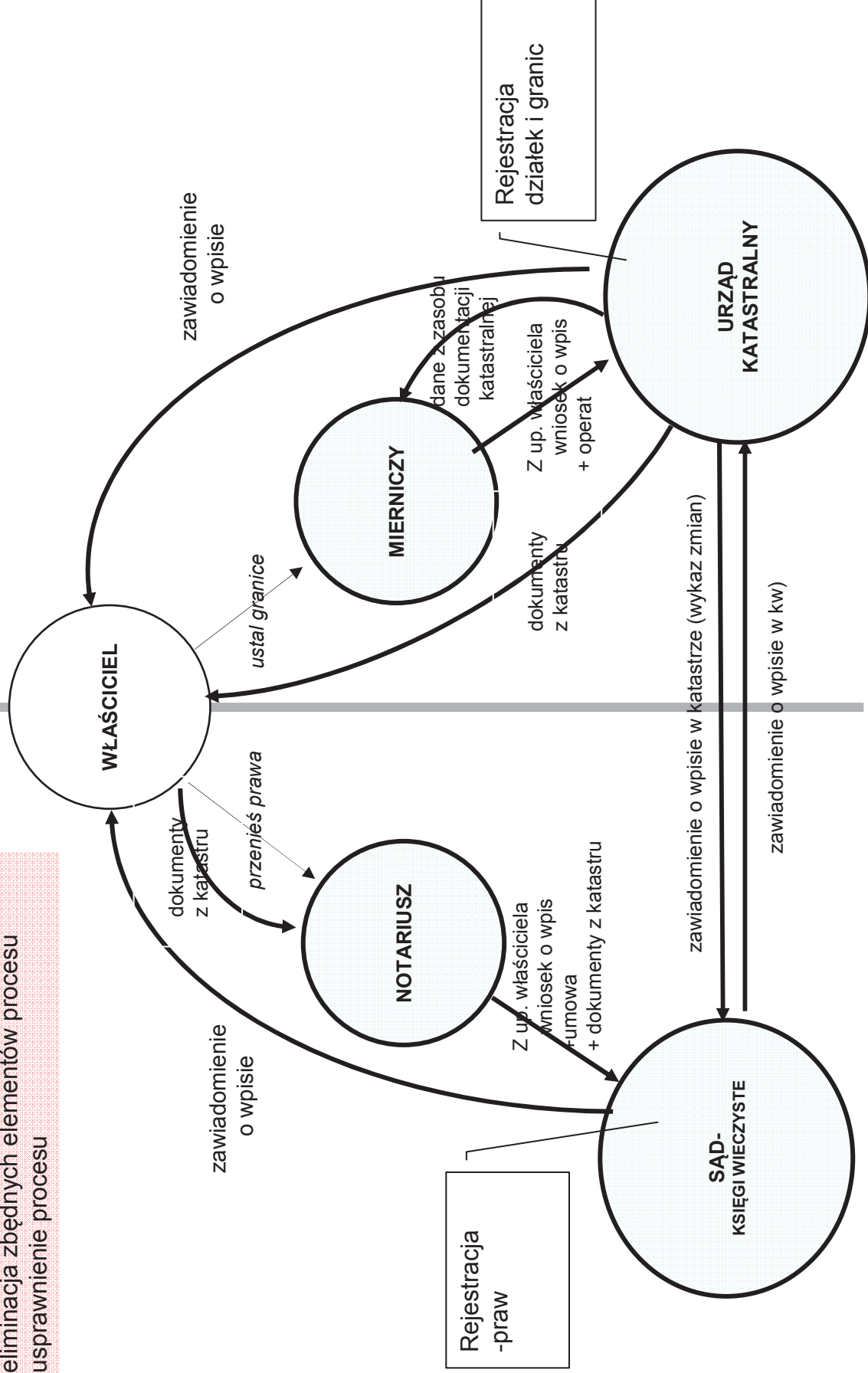
* **Znaczna część bazy danych nie jest udokumentowana**

W wyroku z dnia 29 kwietnia 2009 r., II CSK 557/08 Sąd Najwyższy podkreślił, że dokumentem w aspekcie przepisów k.p.c. o dowodach jest oryginał. Sąd Najwyższy również uznał, że kserokopia (poświadczona za zgodność) - jako odzworowanie oryginału - może być uznana za odpis dokumentu. Z kolei odpis dokumentu jest dokumentem wskazującym na istnienie dokumentu oryginalnego.

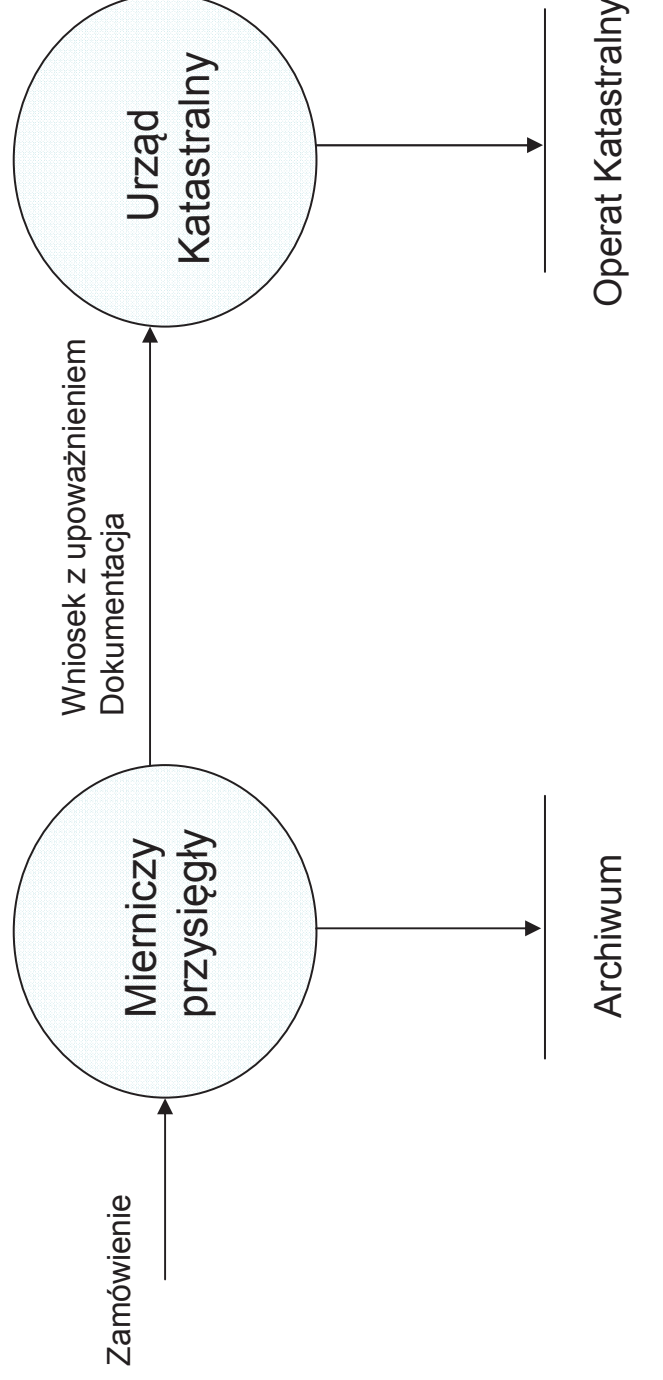
Przeniesienie
i rejestracja własności

Podział gruntów, ustalenie granic
rejestracja gruntów

- eliminacja zbędnych elementów procesu
- usprawnienie procesu

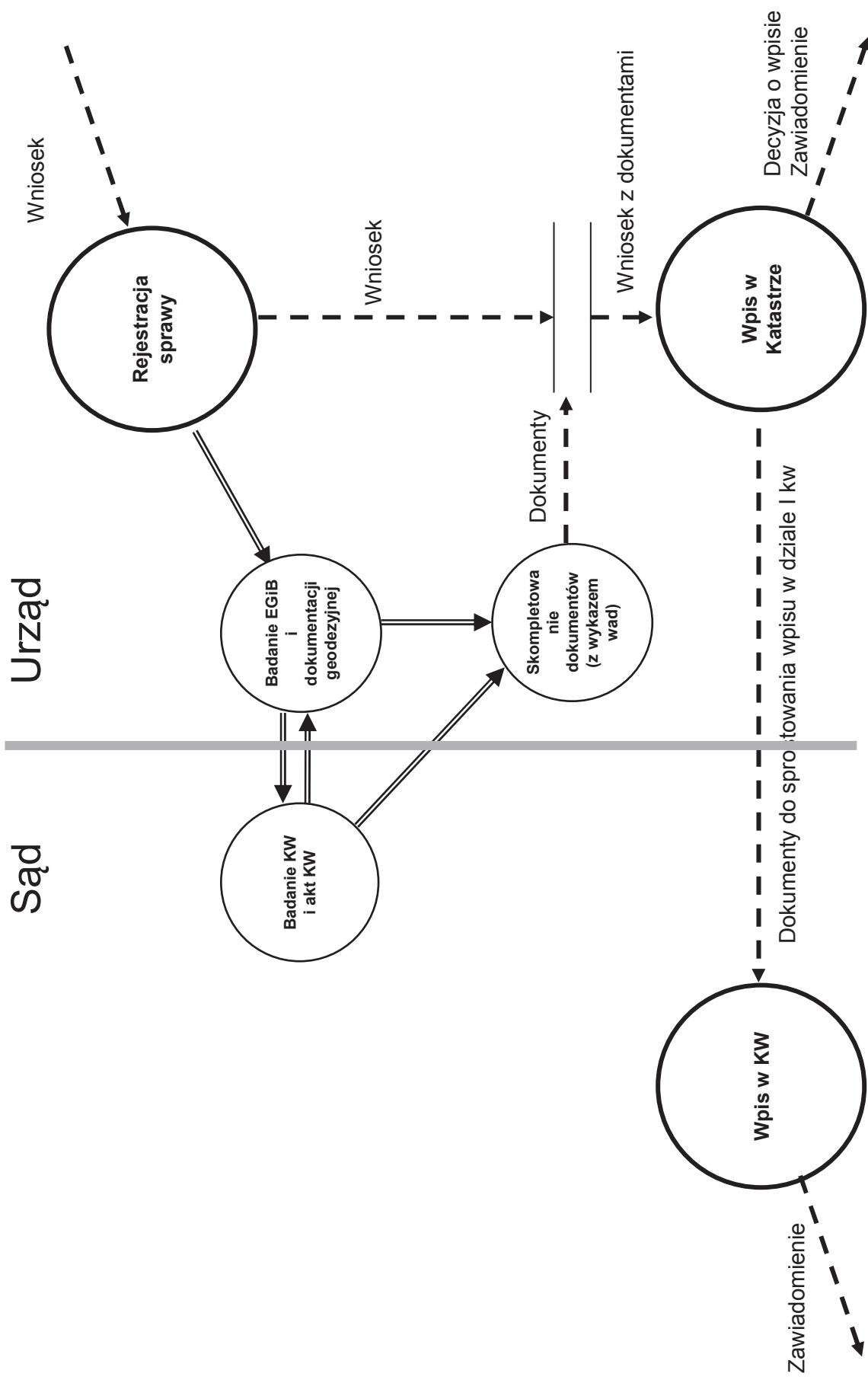


Dokumentacja granic



Budowa katastru

Weryfikacja wpisów dot. praw i granic - ostrzeżenia



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. Plocha, B. Granosik, Wydawnictwo uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2011

Inwestycje

- Lokalizacja i pozyskanie terenu
 - Podział
 - Należy ustalić granice i wykonać projekt podziału (zatwierdzany decyzją wójta/burmistrza/prezydenta)
 - Stabilizacja granic
 - Granice należy oznaczyć w terenie
- Realizacja inwestycji
 - Uzyskanie pozwolenia
 - należy zrobić mapę potrzebną do projektu zagospodarowania działki (terenu)
 - Budowa
 - należy wyznaczyć miejsce w terenie
 - Uzyskanie zezwolenia
 - należy wykonać mapę zawierającą wynik pomiaru powykonawczego

~~Dla każdej czynności~~

- wykonawca składa w starostwie operat geodezyjny
- urzędnicy sprawdzają operat i aktualizują mapy/rejestry (bazy danych)

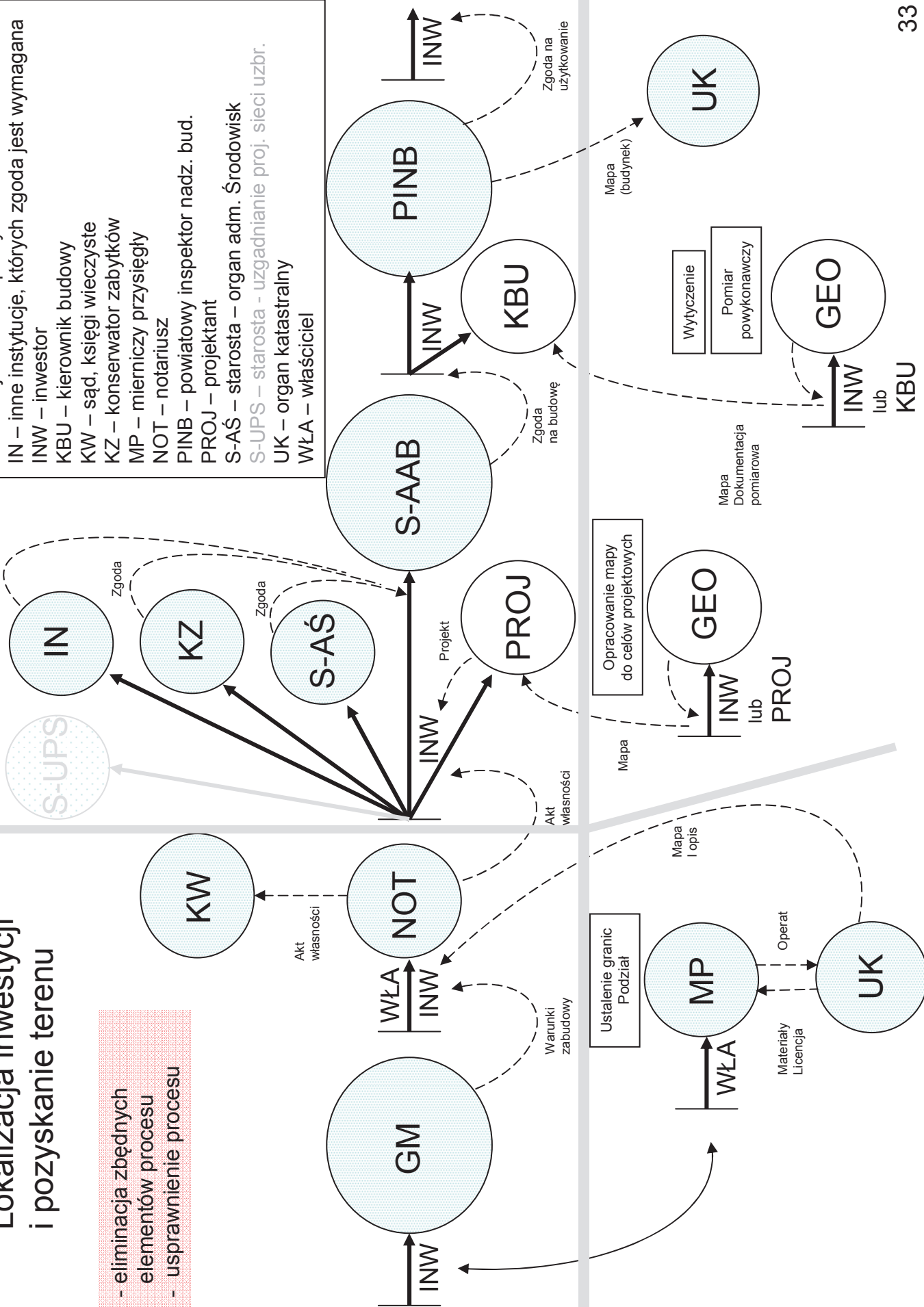
Do urzędu powinien trafić tylko operat określający przebieg granic

Lokalizacja inwestycji i pozyskanie terenu

- eliminacja zbędnych elementów procesu
- usprawnienie procesu

Realizacja inwestycji

GEO – geodeta
 GM – wójt/burmistrz/prezydent
 IN – inne instytucje, których zgoda jest wymagana
 INW – inwestor
 KBU – kierownik budowy
 KW – sąd, księgi wieczyste
 KZ – konserwator zabytków
 MP – mierniczy przysięgły
 NOT – notariusz
 PINB – powiatowy inspektor nadz. bud.
 PROJ – projektant
 S-AŚ – starosta – organ adm. Środowisk
 S-UPS – starosta - uzgadnianie proj. sieci uzbr.
 UK – organ katastralny
 WŁA – właściciel



Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju

- „podstawą odpowiedzialnego rozwoju Polski powinno być **sprawne państwo**”
- „to nieefektywne państwo jest w istotnym stopniu odpowiedzialne za brak impulsów pomnażających polski kapitał”
- „organy państwa nie realizują całościowych, jasno określonych celów rozwojowych, a polityki publicznej nie są związane z instrumentami finansowymi”
- „jakość instytucji publicznych jest uznawana we współczesnej ekonomii za kluczowy czynnik odpowiedzialny za długookresowe perspektywy rozwoju gospodarczego”
- „słabą jakość wzrostu (gospodarczego przyp.) pokazuje mniejszy niż potencjał gospodarki **poziom inwestycji**”

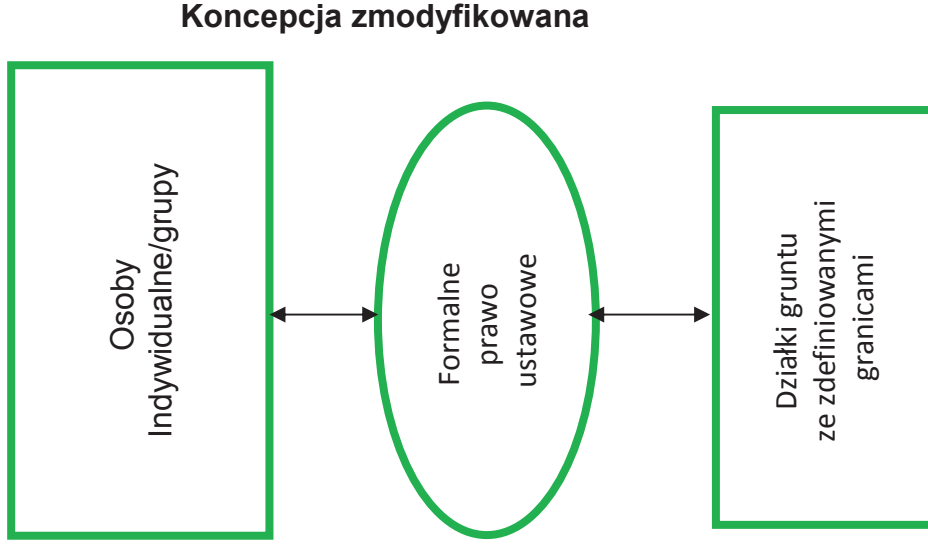
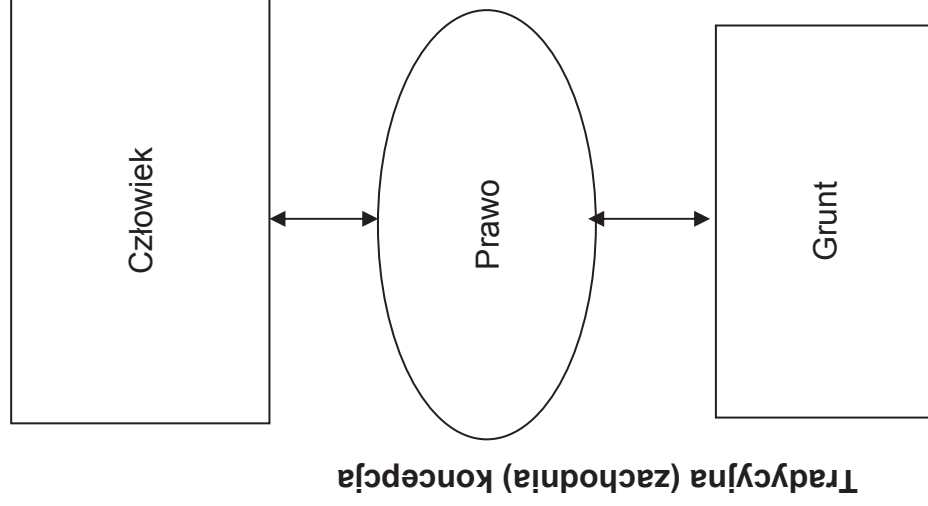
Sprawność państwa zależy od sprawności jego instytucji.

Ochrona praw własności odgrywa kluczową rolę wśród instytucjonalnych uwarunkowań wzrostu gospodarczego.

- Osiągnięcie pożądanego stanu w zakresie wiedzy o prawach do gruntu i granicach tych praw jest możliwe w przypadku istnienia **dobrze zorganizowanych, dobrze funkcjonujących instytucji państwa**
- Usprawnienie obejmie ochronę własności, realizację inwestycji, tworzenie ładu przestrzennego, funkcjonowanie administracji – przekłada się to na **wzrost tempa rozwoju gospodarczego**

Koncepcja zmian instytucjonalnych

Kierunek przekształceń



Kataster wg FIG
(Jürg Kaufmann i Daniel Steudler)

metodycznie ułożony publiczny spis danych dotyczących nieruchomości, oparty na pomiarach ich granic

Działka
(P. Van der Molen))
działka powinna być postrzegana jako teren posiadający określone granice

Rząd

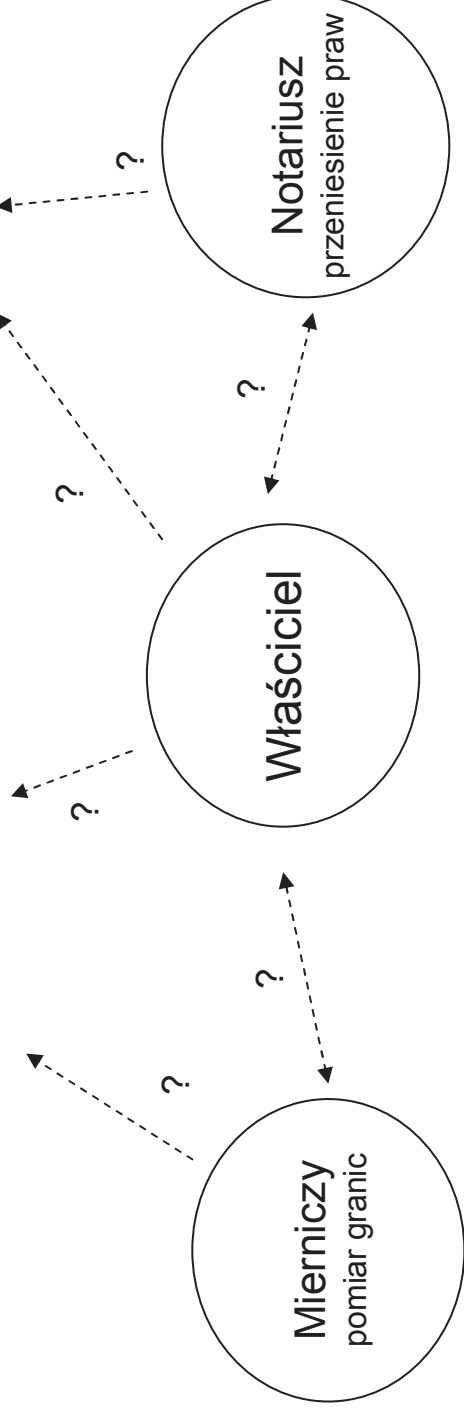
↓ ? (więzi służbowe)

Instytucja centralna

↓ ? (więzi służbowe)

Terenowe jednostki organizacyjne (granice praw)

Sądy (prawa)

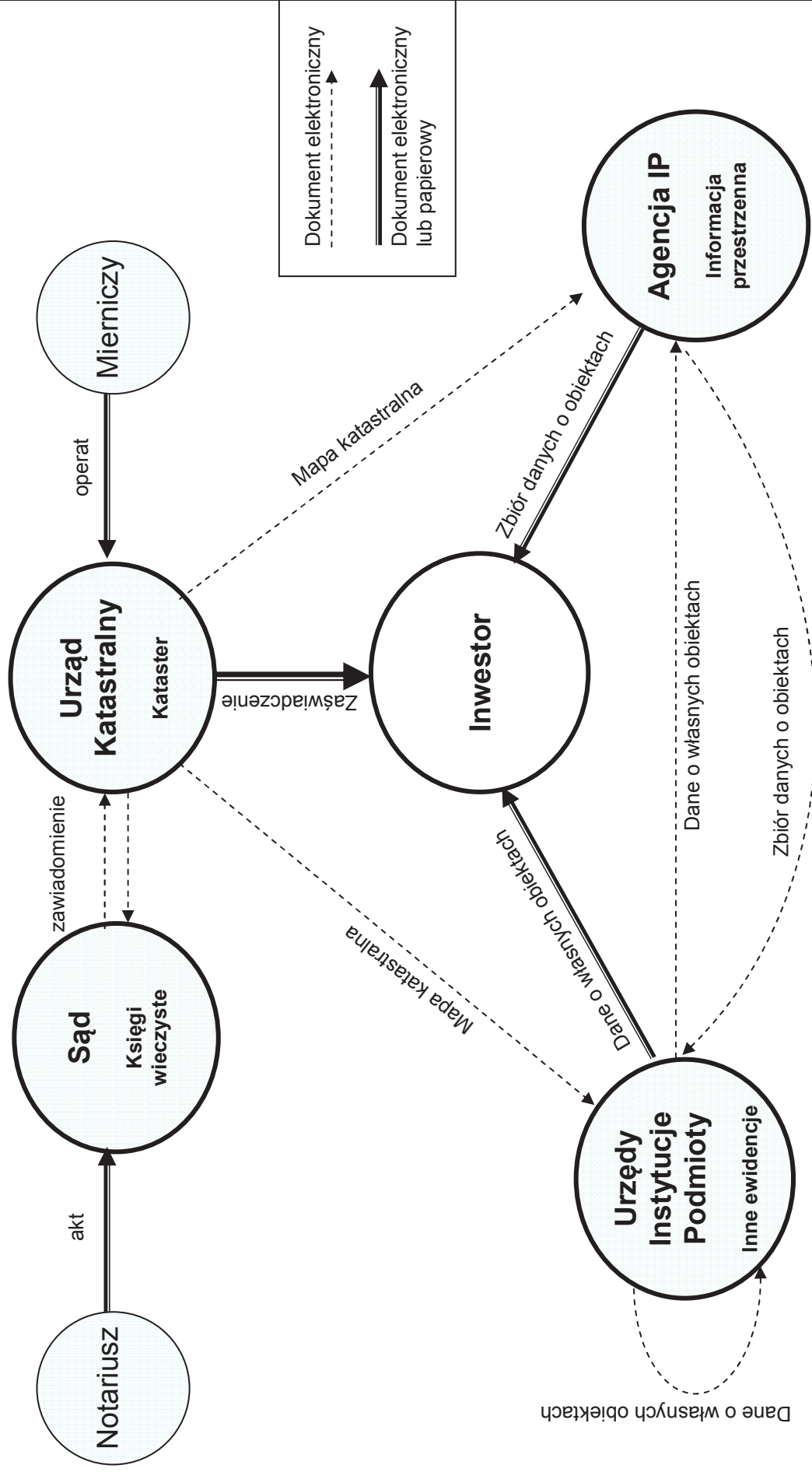


Niemcy, Austria, Czechy, Słowacja, Szwecja

- administracja zhierarchizowana
- dwu lub trzyszczeblowa
- naczelny organ
 - w składzie Rady Ministrów (Czechy Słowacja)
 - podporządkowany Ministrowi (Austria, Szwecja, Niemcy-w landach)
- integracja rejestracji praw i granic
 - Czechy, Słowacja
- pomiar granic
 - licencjonowany mierniczy

----- informacja

Koncepcja systemu wsparcia inwestora - konfiguracja instytucji, przepływy informacji



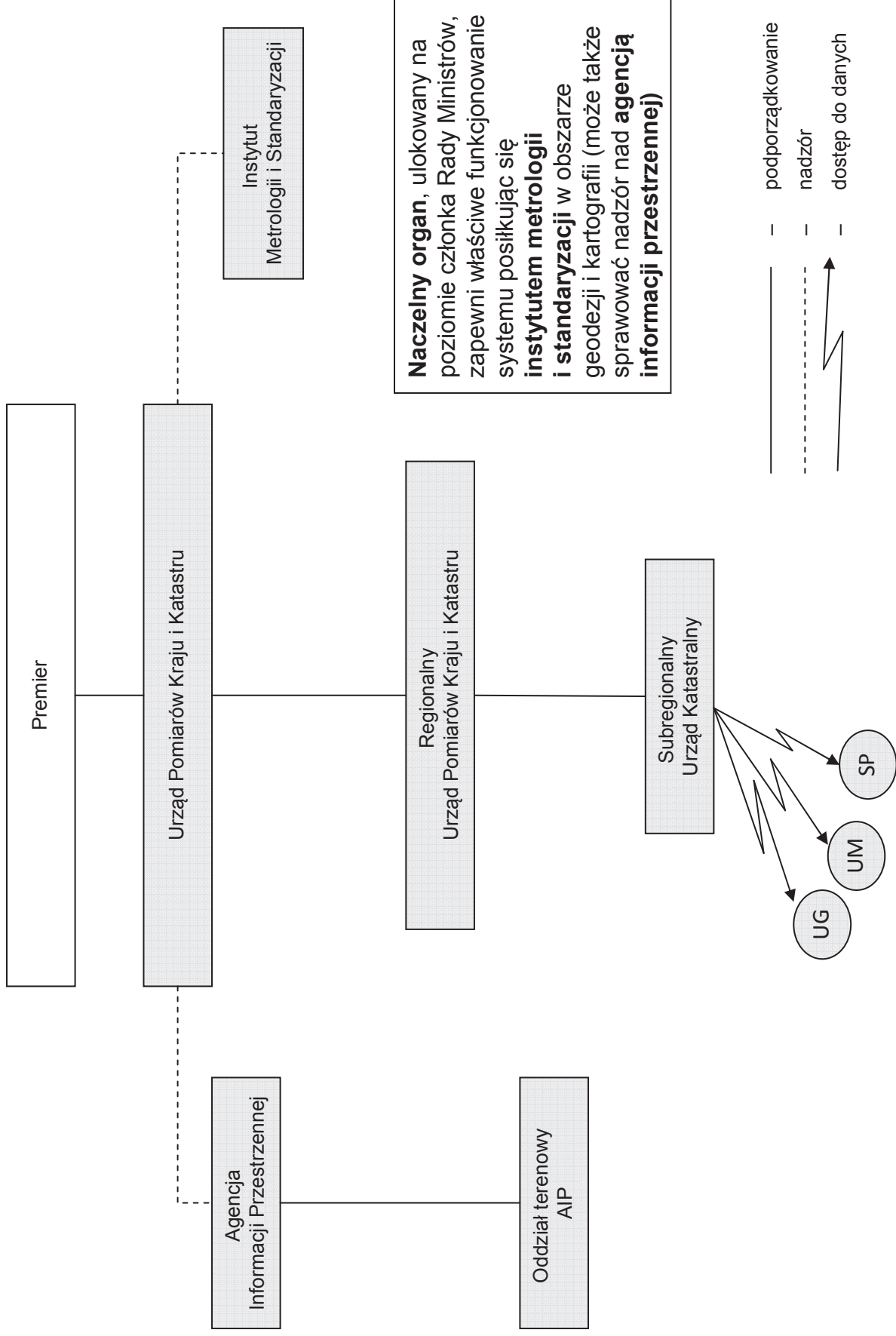
Zadania administracji

- Z koncepcji procesów wyłania się zakres zadań administracji publicznej w obszarze geodezji i kartografii:
 - **koncentracja na prowadzeniu katastru – elementu systemu ochrony praw własności w zakresie ich zasięgu na gruncie.**
 - administracja powinna ponadto realizować takie zadania jak utrzymanie osnów geodezyjnych, rejestrowanie przebiegu granic administracyjnych, prowadzenie map topograficznych, tworzenie standardów w zakresie prowadzenia map.
- **Inne obecnie wykonywane zadania powinny być przekazane kompetentnym podmiotom:**
 - prowadzenie ewidencji budynków i ewidencji lokali należy przekazać do innych instytucji administracyjnych państwa (nadzór budowlany, administracja architektoniczno-budowlana),
 - prowadzenie ewidencji sieci uzbrojenia terenu należy przekazać gestorom (właścicielom) tych sieci,
- **Administracja nie powinna rejestrować szczegółów terenowych oraz nie powinna prowadzić mapy zasadniczej**
(mapa zasadnicza - standardowe opracowanie kartograficzne, tworzone na podstawie odpowiednich zbiorów danych)

Misja i główny cel segmentu administracji

Misja: utrzymanie na obszarze państwa ładu prawnego
gruntów

Główny cel: utrzymywanie aktualnych, w pełni
wiarygodnych rejestrów i map katastralnych
odzwierciedlających stan prawa na gruncie



Wykonawstwo

- **Mierniczy przysięgły** ma wyłączne prawo do określania przebiegu granic własności i granic działek gruntu, w szczególności wykonuje zadania przypisane obecnie w tym zakresie gminie (podziały, rozgraniczenia). Przy czynnościach tych mierniczy ma prawo używania okrągłej pieczęci z godłem państwa.
- **Mierniczy przysięgły** jest funkcjonariuszem publicznym.
- Do wykonywania pozostałych prac geodezyjnych i kartograficznych wymagane są odpowiednie kwalifikacje z zakresu geodezji i kartografii potwierdzone stosownymi uprawnieniami.

Postulat - zawody zaufania publicznego

Administracja katastralna

gromadząca i udostępniająca wiarygodne informacje o prawach do gruntu i granicach praw własności oraz **mierniczy przysięgli**,

jako osoba urzędowa sprawnie i rzetelnie określająca granice praw, wespół z

sądami wieczystoksięgowymi i notariuszami

utworzą system zapewniający w Polsce

utrzymanie ładu prawnego gruntów.

Instytut Metrologii i Standaryzacji,

grupujący teoretyków i praktyków z dziedziny nauk o pomiarach i konstruowaniu map zajmie się szeroko pojętą standaryzacją w tym zakresie.

Agencja Informacji Przestrzennej

realizująca zadania z zakresu infrastruktury informacji przestrzennej zajmie się gromadzeniem, przetwarzaniem i udostępnianiem (odpłatnym bądź nieodpłatnym) informacji pozyskiwanych za pomocą narzędzi informatycznych od organów administracji publicznej, gestorów sieci i wszelkich innych podmiotów gromadzących dane przestrzenne, o których mowa w dyrektywie UE ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej.

Ewidencjonowanie sieci

- Informacja o uzbrojeniu należy do danych wrażliwych ze względu na obronność państwa
- Gestor/właściciel sieci ma obowiązek gromadzenia informacji o położeniu elementów sieci.
- Gestor sieci odpowiada za wszelkie skutki błędnego wskazania położenia elementów sieci
- Gestor/właściciel sieci udostępnia informacje o położeniu elementów sieci wyłącznie upoważnionym podmiotom i to w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań.
- W szczególności upoważnionym podmiotem jest gmina oraz dysponent dróg i właściciele gruntów, na których znajdują się elementy sieci
- Gmina prowadzi rejestr gestorów sieci położonych na terenie gminy
- Gestorom/właścicielom sieci przekazana zostanie (w postaci elektronicznej) dokumentacja dotycząca położenia elementów sieci zgromadzone w pzgk

Ocena ekonomiczności*

Łączne nakłady < 500 mln
 w tym informatyzacja zasobu ~ 265 mln zł
 lokale, wyposażenie ~ 208 mln zł
 inne < 21 mln zł

Przepływy pieniężne (w mln zł)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Okres przygotowawczy																
Funkcjonowanie - okres przejściowy																
Funkcjonowanie																
Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Nakłady z tytułu transformacji	-49	-99	-247	-99												
Uzysk budżetu państwa w skutek wzrostu sprawności administracji				0	23	47	70	94	117	140	164	187	211	234	257	281
Uzysk budżetu państwa w skutek skrócenia czasu trwania inwestycji				0	0	229	461	694	929	1166	1406	1647	1890	2136	2383	2633
Przepływy netto	-49	-99	-247	-99	23	276	531	787	1046	1307	1569	1834	2101	2370	2641	2914
Przepływy skumulowane	-49	-148	-395	-494	-470	-194	337	1124	2170	3477	5046	6880	8981	11351	13992	16906

Nogalski B., Klimek A., (2014), „Administracja Publiczna. Poprzez proces do struktury. Koncepcja instytucji katastru”, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku oraz CeDeWu Sp. z o.o, Warszawa, s.157-163

* W ocenie nie uwzględniono likwidacji kosztów ponoszonych przez gminy na obsługę zadań dot. podziałów i rozgraniczeń oraz nakładów związanych z przejęciem zadań. Nie uwzględniono też kosztów utrzymania administracji katastralnej przyjmując, że nie będą większe od obecnych. Przy ograniczeniu liczby jednostek organizacyjnych jest kolejna możliwość poprawy oceny ekonomiczności (obniżenie kosztów).

Realizacja - Pierwsze kroki

- W ramach prac wstępnych należy zrealizować następujące zadania:
 - przeprowadzenie badań rozwiązań instytucjonalnych w następujących krajach: Słowacja, Czechy, Austria, Niemcy.
 - informatyzacja dokumentacji zasobu oraz przekazanie dokumentacji papierowej (z wyjątkiem dokumentacji „katastralnej”) do archiwum państwowego,
 - przekazanie (w odpowiednim zakresie) zinformatywowanej dokumentacji gestorom sieci,
 - odtworzenie osnów wykorzystywanych przy pomiarach granic oraz ich harmonizacja z aktualnym systemem odniesień przestrzennych,
 - zorganizowanie dostępu do zinformatywowanej dokumentacji wykonawcom prac geodezyjnych.
- Po zapoznaniu się z rozwiązaniami instytucjonalnymi w innych krajach, przed rozpoczęciem prac legislacyjnych należy:
 - wybrać wariant jedno- lub dwuinstitutionalny,
 - zaprojektować najważniejsze procesy z udziałem administracji publicznej,
 - zaprojektować struktury organizacyjne, określić lokalizację jednostek,
 - przeprowadzić analizę przepisów prawa i określić wpływ zmian na procesy regulowane tymi przepisami.

Realizacją powinien zająć się odpowiednio wyposażony Pełnomocnik Rządu