

# Bogdan Nogalski, Adam Klimek

---

## Usprawnianie funkcjonowania administracji : instytucja katastru

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 455-468

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bogdan Nogalski<sup>1</sup>, Adam Klimek<sup>2</sup>

## USPRAWNIANIE FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI. INSTYTUCJA KATASTRU

### Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące sprawności funkcjonowania państwa i administracji publicznej mają ogromne znaczenie dla Polski i wciąż są przedmiotem oceny społecznej i przedmiotem zainteresowania ekip rządzących krajem. Szeroko postrzeganym problemem jest niska jakość prawa. Do kanonu języka wprowadza się terminy dobre i złe prawo. Deprecjacja znaczenia prawa stała się jedną z barier rozwoju polskiej gospodarki. Pojawiło się nowe określenie – inflacja prawa<sup>4</sup>. Powyższe zjawiska mają niewątpliwie wpływ na ocenę reform przeprowadzonych w Polsce po 1989 roku. Wśród badanych, którzy jednoznacznie potrafili ocenić reformy ocena, że reformy się nie udały

<sup>1</sup> Prof. dr hab., Instytut Organizacji i Zarządzania, Uniwersytet Gdański.

<sup>2</sup> Mgr, Doktorant, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański.

<sup>3</sup> Według danych „Diagnozy Społecznej 2007”, aż 62% Polaków, którzy załatwiali jakąś sprawę urzędową natknęło się na trudności uniemożliwiające jej szybkie i sprawne przeprowadzenie, a kolejne 14% zadeklarowało, że spotykało się z takimi trudnościami często. Oznacza to, że tylko 1 z 4 osób załatwiających jakiegokolwiek sprawę w urzędach nie doświadczyła przy tym żadnych trudności. Ponad 40% badanych potwierdziło, że aby załatwić sprawę urzędową zmuszeni byli odwołać się do znajomości lub „innych sposobów”, przy czym 5% stwierdziło, że musieli to robić „często”. Ponad 41% ankietowanych zgodziło się ze stwierdzeniem, że w trakcie załatwiania sprawy, z którą udali się do urzędu czuli upokorzenie i bezsilność, a ponadto ponad 5% czuło upokorzenie często: J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2007, s. 34-37. W przeprowadzonym przez CBOS w listopadzie 2008 r. badaniu 68% respondentów źle oceniało działania posłów, a dobrze tylko 20%. Senat negatywnie oceniało 48% ankietowanych, pozytywnie 26%. W sondażu przeprowadzonym w styczniu 2009 roku, ponad połowa Polaków negatywnie ocenia pracę rządu. Jeszcze gorszą opinię mają ankietowani o działaniach prezydenta i sejmu – źle ocenia ich odpowiednio 57% i 64% pytanym. Sondaż wykazał też, iż znacznie mniej osób ocenia rządzących pozytywnie. Dobre zdanie o działalności gabinetu D. Tuska ma 28% respondentów, o pracy prezydenta – niecała jedna czwarta, a o Sejmie – jedynie 16%. (TNS OBOP – Telefoniczny sondaż przeprowadzony 7 i 8 stycznia 2009 dla telewizyjnego programu Forum).

<sup>4</sup> „Według opublikowanego w tym miesiącu raportu WK Index, przedstawiającego opinię współników największych firm prawniczych w Polsce na temat sytuacji gospodarczej oraz jakości polskiego prawa, ponad 67% ankietowanych wskazuje na inflację prawa jako na poważny problem polskiej gospodarki.” Puls Biznesu 23 lipca 2007. W styczniu 2008 r. na posiedzeniu Komisji „Przyjazne Państwo” wyrażono pogląd iż „proces tworzenia złego prawa nasilał się w kolejnych kadencjach parlamentu po 1989 roku”. Obecny na posiedzeniu wiceminister gospodarki A. Szejnfeld potwierdził opinię środowiska przedsiębiorców, iż „nie pomogą żadne komisje, jeśli w Polsce prawo będzie stanowione tak, jak dotąd”. Profesor A. Zoll stwierdza jednoznacznie – „potrzebne jest przygotowanie ustawy o stanowieniu prawa, która poprawiłaby jakość przyjmowanych przez Sejm przepisów”: A. Zoll, *Jakość prawa musi się poprawić*, „Gazeta Prawna”, z dnia 29 stycznia 2008 r., nr 20.

zdecydowanie dominuje (40,1%) nad oceną, że reformy się udały (10,4%)<sup>5</sup>. Sprawność państwa krytycznie ocenia także raport „Indeks społeczeństwa obywatelskiego 2007”<sup>6</sup> stwierdzający, iż „aparatus państwa funkcjonuje, lecz jest postrzegany jako niekompetentny i/lub bierny”.

Biorąc pod uwagę potrzeby wynikające z zasad demokratycznego państwa<sup>7</sup> oraz oceny dotyczące funkcjonowania administracji i jakości stanowionego prawa (regulującego to funkcjonowanie), autorzy uznali za celowe poszukiwanie efektywnych metod usprawniania funkcjonowania administracji w Polsce. Jednym z obszarów państwa charakteryzującym się znaczną ilością dysfunkcji jest obszar organizacji i zarządzania gruntami, w którym administracja odgrywa szczególną rolę.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie, na przykładzie tego obszaru, propozycji zmian w administracji oraz propozycji dotyczących sposobu ich wprowadzenia.

## Narzędzia usprawniania funkcjonowania administracji<sup>8</sup>

Do usprawniania procesów zarządzania administracją coraz częściej – obok podejścia systemowego – wykorzystywane jest podejście procesowe, które polega na budowie systemu organizacyjnego w oparciu o procesy<sup>9</sup>. Do usprawniania (optymalizacji) przebiegu procesów stosowane są metody lean<sup>10</sup>. Powszechnie stosowany jest też benchmarking<sup>11</sup>. Podejścia te i metody, z tego względu znajdują zastosowanie w podnoszeniu sprawności funkcjonowania administracji publicznej<sup>12</sup>, gdyż owa sprawność podlega ocenie<sup>13</sup>. Ocena owej sprawności nawiązuje do zasady subsydiarności<sup>14</sup>, we-

<sup>5</sup> J. Czapiński, T. Panek (red.), op. cit. s. 224.

<sup>6</sup> CIVICUS, *Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, 25 stycznia 2008 r.

<sup>7</sup> Zasada demokratycznego państwa prawa obejmuje swoją treścią wymóg ochrony zaufania obywateli wobec państwa i jego organów, w tym organów administracji publicznej. J. Hauser (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2008, s. 29–30.

<sup>8</sup> Administracja publiczna jest definiowana jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach. Stanowi całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decydenckich” Wikipedia, *Administracja*. Według W.R. Scotta na administrację można zatem spojrzeć jak na organizację, której zadaniem jest osiąganie celów formułowanych przez przedstawicieli społeczeństwa (posłów) artykułujących zbiorowe i indywidualne potrzeby tegoż społeczeństwa: W.R. Scott, *Theory of Organisations*, [w:] *Handbook of Modern Sociology*, Mc Nally, Chicago 1964. Z drugiej strony, na administrację można spojrzeć jak na system którego celem jest zaspokajanie tak formułowanych potrzeb: S. Wrzosek, *System: administracja publiczna*, KUL, Lublin 2008, ss. 17, 29 oraz W. Kieżun, *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex” 2005, nr (III) 1, s. 65–96.

<sup>9</sup> Grajewski P., *Organizacja procesowa*, PWiL, Warszawa 2007.

<sup>10</sup> Czernska, J., *Dośkonalecie strumienia wartości*, Difin, Warszawa 2009.

<sup>11</sup> Czekał J., *Benchmarking – metoda racjonalizacji organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 1995, nr 9, s. 5–7.

<sup>12</sup> Ważną rolę w procesach usprawniania funkcjonowania administracji powinna pełnić współpraca administratywistów oraz przedstawicieli teorii organizacji i zarządzania. S. Wrzosek, op. cit.

<sup>13</sup> Ocena sprawności administracji obejmuje: stopień realizacji założonych celów (Efektywność), korzystny stosunek wyniku działania do kosztów (Ekonomiczność) i zgodność działania z przyjętym systemem aksjologicznym (Etyczność). W. Kieżun, op. cit.

<sup>14</sup> Jedną z podstawowych zasad ustrojowych jest subsydiarność – zasada, według której każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy.

dług której wszędzie tam gdzie zadania mogą być wykonywane w sposób samodzielny, podlegający jedynie nadzorowi, powinny być stosowane mechanizmy decentralizacji, natomiast w tych przypadkach, gdzie zadania muszą być koordynowane na obszarze całego kraju, powinny być stosowane mechanizmy dekoncentracji.

Administrację cechuje bardzo wysoki formalizm, oparty na aktach prawnych. Prawem ustalane są struktury administracji, tryb wykonywania czynności (procedury), finansowanie (ze środków budżetu państwa, bądź ze środków pozyskiwanych w sposób określony prawem)<sup>15</sup>. Administracja, jako organizacja, osadzona jest, tak samo jak organizacje biznesowe, w silnie zmiennym otoczeniu. Jednakże administracja powinna charakteryzować się dużym stopniem stabilności i transparentnością. Ze względu na głębokość zmian organizacyjnych w administracji należy wyodrębnić dwie grupy zmian, a mianowicie te, które dokonywane są w ramach obowiązujących przepisów prawa oraz te które wykraczają poza obowiązujące przepisy prawa. Zmiany dokonywane w granicach istniejącego prawa są stosunkowo proste do wprowadzania. Istnieje bowiem możliwość ich stopniowej modyfikacji, np. metodą ciągłego doskonalenia (Deminga) stosowaną w nowoczesnych organizacjach biznesowych. W przypadku potrzeby wprowadzania zmian wykraczających poza obowiązujące przepisy prawa sytuacja jest zdecydowanie odmienna. Procedury wprowadzania zmian muszą uwzględniać fakt, iż sprawdzenie wprowadzonych zmian jest możliwe dopiero po ustanowieniu prawa. W praktyce oznacza to, że wprowadzanie zmian wykraczających poza obowiązujące przepisy prawa musi być przygotowane niesłychanie starannie, nie może podlegać koniunkturalnym wpływom i nie może być realizowane w pośpiechu.

Analiza literatury, w szczególności w zakresie koncepcji lean<sup>16</sup> i organizacji procesowej<sup>17</sup>, umożliwi zaproponowanie następującego toku postępowania przy budowaniu bądź restrukturyzacji organizacji: 1 – poznaj potrzeby, 2 – zdiagnozuj stan, zbuduj wizję (koncepcję), zaplanuj działania, 3 – zaprojektuj i stwórz organizację oraz zapewnij jej elastyczność, 4 – obserwuj i doskonal organizację.

## Przywrócenie w Polsce instytucji katastru – procedura usprawniania administracji

Biorąc pod uwagę stopień formalizacji administracji i wynikające z tego uwarunkowania, zasadę subsydiarności, a także wykorzystując narzędzia nauk o zarządzaniu oraz doświadczenia z prac pilotażowych prowadzonych na Wojewódzkim Obiekcie Pilotowym Prac nad Systemem Informacyjnym o Nieruchomościach Województwa Pomorskiego (WOPSIN) w latach 1993–2003 (Nikel, 2003), proponuje się w procesach

---

Wikipedia, Subsidiarność. Zasada ta jest także podstawą reform administracyjnych w Polsce. Realizacja tej zasady może być dokonywana poprzez decentralizację bądź, w ramach centralizacji, przez dekoncentrację: S. Wrzosek, op. cit., s. 43–44.

<sup>15</sup> Jako przykład można podać regulacje dotyczące postępowania administracyjnego (regulowane kodeksem postępowania administracyjnego), postępowania egzekucyjnego (ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), wydatkowania środków publicznych (ustawa o zamówieniach publicznych), zatrudnienie (pragmatyki służbowe) i in., a także wiele przepisów szczegółowych regulujących postępowanie w określonych dziedzinach administracji (np. ustawy prawo budowlane, prawo geodezyjne i kartograficzne, prawo wodne, o księgach wieczystych i hipotece, o gospodarce nieruchomościami....).

<sup>16</sup> J. Womack, D. Jones, *Odkładanie firm. Eliminacja marnotrawstwa – kluczem do sukcesu*, Centrum Informacji Menadżera, Warszawa 2001.

<sup>17</sup> P. Grajewski, *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2007.

usprawniania administracji publicznej, tok obejmujący takie etapy postępowania, jak: *identyfikacja dysfunkcji, formułowanie potrzeby publicznej (potrzeby zmiany istniejącego stanu), koncepcja nowej (zmienionej) organizacji, opracowanie i stanowienie prawa (ustawy), wdrożenie zmian (projekt i uruchomienie organizacji), kontrola i ocena.*

W dalszej części, ów tok postępowania został zastosowany do opisanego procesu przywrócenia w Polsce instytucji katastru.

## Identyfikacja dysfunkcji

Grunt staje się strategicznym elementem procesów inwestycyjnych, których sprawność nabiera coraz większego znaczenia. Ich realizacja, wraz ze wzrostem liczby inwestycji napotyka jednak na coraz większe problemy. Do najważniejszych z tych problemów (dysfunkcji) należą:

- problemy z przygotowaniem i realizacją inwestycji, związane m.in. z regulacjami stanu prawnego gruntów i opracowaniem map – w przypadku dużych inwestycji drogowych okres przygotowania inwestycji wynosi ponad 5 lat,
- wadliwie funkcjonujące księgi wieczyste, w których czas oczekiwania na wpis liczy się w miesiącach, a skala wad działu I tych ksiąg (dotycząca opisu przedmiotu własności) sięga 90%,
- brak planów zagospodarowania przestrzennego – ok. 80% powierzchni gmin nie posiada planu, a większość pozwoleń na budowę nie jest powiązana z planem,
- znaczne obszary szarej strefy podatkowej, ich skala sięga 30%,
- brak infrastruktury na terenach budowlanych (gminy nie inwestują),
- problemy z dopłatami dla rolników, zalesianiem itp.

Wszędzie niezbędne są pewne (najlepiej, aby były objęte ręką państwa) dane określające tytuł własności oraz zasięg prawa własności na gruncie. Polska składa się z ponad 30 mln kawałków (działek) gruntu. Mamy je ponumerowane i zaewidencjonowane. Mamy także mapy, na których te działki są wrysowane. Problem tkwi w tym, że tak naprawdę nie wiemy jak przebiegają granice tych działek. Ich ustalenie jest żmudne. Wymaga przeszukania zbiorów dokumentów, a często także wykonania pomiarów.

## Formułowanie potrzeb

Wymienione dysfunkcje jednoznacznie sugerują potrzebę, iż „w Polsce potrzebny jest ład prawny na gruncie oraz szybki dostęp do gwarantowanej przez państwo wiarygodnej informacji o przebiegu granic własności”<sup>18</sup>. W większości państw europejskich zabezpieczeniem zaspokajaniem tych potrzeb zajmuje się instytucja katastru<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 art. 21, § 64.

<sup>19</sup> Kataster kojarzy się prawie wszystkim wyłącznie z podatkiem. Nic bardziej mylnego. Unia Europejska oczekuje od katastru gwarancji pewności inwestowania, wsparcia polityki ochrony środowiska, zabezpieczenia dopłat bezpośrednich dla rolników. Definicja katastru podana przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ podaje, iż termin „pomiar katastralny” określa pomiary gruntów wykonywane w celu rejestracji prawa własności. Właściciele, inwestorzy, administracja – wszyscy którzy mają do czynienia z gruntami oczekują czytelności przebiegu granic własności, łatwości ich ujawniania, pewności ich przebiegu, aktualnych danych

ściśle współpracującą z instytucją hipoteczną (np. w Polsce, Niemczech, Austrii z księгами wieczystymi). Instytucja katastru, zapewniając ład prawny na gruncie, jest jednocześnie instytucją odpowiedzialną za jeden z kluczowych elementów infrastruktury informacyjnej państwa<sup>20</sup>. Polska posiada substytut katastru – jest nim ewidencja gruntów i budynków. Funkcjonuje też organizacja, odpowiadająca za jej prowadzenie – jest to administracja geodezyjna i kartograficzna wchodząca, obok nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w skład służby geodezyjnej i kartograficznej<sup>21</sup>. Ewidencja gruntów i budynków, wprowadzona dekretem w 1955 r. w miejsce 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 ze stanem na gruncie<sup>22</sup>. Nie wchodząc w zawilości dotyczące sposobu ustanawiania w tym okresie prawa własności do gruntów, czynności ustanawiania i oznakowania granic tych praw były wykonywane szybko, bez stosownej dbałości o właściwe oznaczenie granic i odpowiednie udokumentowanie tych czynności. Uściślając – instytucja katastru jest niezbędną i uzasadnioną z punktu widzenia poprawy sprawności funkcjonowania państwa i jego obywateli – koniecznością. Jej przywrócenie leży w żywotnym interesie państwa polskiego<sup>23</sup>.

## Projektowanie organizacji, jej zadań i struktury

Określenie potrzeby powinno skutkować powołaniem osoby<sup>24</sup> odpowiedzialnej za wprowadzenie zmian wynikających ze sformułowanej potrzeby oraz ustanowieniem obiektu pilotowego, na którym można w fazie projektowania organizacji badać, analizować przebiegi procesów istotnych z punktu widzenia nowych celów, a także wprowadzać możliwe do zastosowania zmiany oraz badać ich sprawność<sup>25</sup>. Poniżej (por. tab. 1) przedstawiony został przebieg procesu tworzenia wizji (konceptji) instytucji katastru. Skoncentrowano się w niej na przedstawieniu najważniejszych elementów owych etapów.

---

o właścicieli, inaczej mówiąc – porządku prawnego na gruncie. Kataster należy zatem rozumieć obecnie przede wszystkim jako narzędzie dla zapewnienia ładu prawnego na gruncie oraz wespół z księgami wieczystymi jako narzędzie ochrony prawa własności. Nogalski B., Klimek A., *Kataster i jego system jako nowa instytucja racjonalizująca w społeczeństwie informacyjnym organizację i zarządzanie gruntami*, [w:] A. Stabryła (red.), *Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym*, UE w Krakowie, Kraków 2008, s. 149.

<sup>20</sup> Oleński J., *Systemy katastralne w infrastrukturze informacyjnej państwa*, „Puls Biznesu”, z dnia 23 lipca 2007 r.

<sup>21</sup> Kształt organizacyjny i zadania służby geodezyjnej i kartograficznej reguluje ustawa: *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2005, nr 229, poz. 1954 ze zm.).

<sup>22</sup> Szerzej na temat regulacji prawnych w okresie po 1945 r. i ich skutków patrz w: A. Klimek, O. Dzięcielski, M.E. Nikel, *Aleandry katastralne*, „GEODETA Magazyn Geoinformacyjny” 2004, nr 5(108).

<sup>23</sup> B. Nogalski, A. Klimek, M.E. Nikel, *Zmiany strukturalne w służbie geodezyjnej i kartograficznej. Moda czy konieczność?*, XIII Konferencja Naukowo-Techniczna z cyklu „Kataster Nieruchomości” na temat: *Kierunki modernizacji katastru nieruchomości z punktu widzenia pełnionej funkcji*, Kalsz 2008.

<sup>24</sup> W tym przypadku powinien nią być Pełnomocnik Rządu. Należy podkreślić, że rozwiązanie to jest rozwiązaniem obowiązującego Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

<sup>25</sup> Tego typu prace są prowadzone od 1993 roku w powiecie wejherowskim, na tzw. wojewódzkim obiekcie pilotowym prac nad systemem informacyjnym o nieruchomościach województwa pomorskiego. M.E. Nikel, A. Klimek (red.), *Wojewódzki obiekt pilotowy prac nad systemem informacyjnym o nieruchomościach*, Wejherowo 2003.

Tabela 1. Etapy procesu tworzenia koncepcji instytucji katastru.

Etap	Opis treści
Określenie misji organizacji (cel główny)	W omawianym obszarze (organizacji i zarządzania gruntami) analiza dysfunkcji i konstytucyjna rola państwa w zakresie ochrony prawa własności, stały się podstawą sformułowania misji: „ <i>misją organizacji jest utrzymywanie ładu prawnego na gruncie</i> ”. Ważnym uzasadnieniem dla niej jest brak w Polsce instytucji odpowiedzialnej za zapewnienie ładu prawnego na gruncie.
Określenie celów pośrednich i zadań	Do celów pośrednich zaliczono budowę katastru oraz przywrócenie ładu prawnego na gruncie. Do głównych zadań organizacji zaliczono: prowadzenie katastru, udostępnianie treści map i rejestrów katastralnych, wydawanie zaświadczeń (wypisów i wrysów z rejestrów i map katastralnych), a ponadto utrzymanie geodezyjnego układu odniesienia do realizacji pomiarów (w szczególności przebiegu granic własności), kontrola prac prowadzonych w terenie, prowadzenie rejestru granic administracyjnych, aktualizacja map topograficznych, prowadzenie systemu informacji przestrzennej (w podstawowym zakresie), standaryzacja danych przestrzennych.
Analiza istniejącego stanu <sup>26</sup>	Wnioski z analizy istniejącego stanu są następujące: Nie ma instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie ładu prawnego na gruncie. Kataster nie istnieje. Istnieje substytut katastru – ewidencja gruntów i budynków, która nie posiada atrybutów katastru, ale może być wykorzystana do jego budowy. Istnieją zbiory dokumentów (państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, księgi wieczyste) możliwe do wykorzystania przy budowie katastru. Istnieje organizacja (służba geodezyjna i kartograficzna) realizująca „podobne” zadania – jest to jednak „organizacja bez struktur”, niezdolna do realizacji określonej wyżej misji. Służba wykonuje znaczną ilość zadań, których racjonalność powinna być poddana poważnej ocenie. Posiada ona zasoby (finansowe, informacyjne, ludzkie, rzeczowe) możliwe do wykorzystania przez tworzoną organizację. Istotnym elementem analizy istniejącego stanu jest rozróżnianie analogicznych struktur organizacyjnych w krajach Unii Europejskiej. Według wstępnego rozróżnienia zadania dotyczące prowadzenia katastru prowadzone są powszechnie w strukturach zdekoncentrowanych (zhierarchizowane struktury administracji rządowej).
Projektowanie podstawowych procesów	Przy tak sformułowanej misji kolejnym krokiem jest analiza głównego procesu rejestracji praw i granic własności. W proponowanym modelu (rys. 1), w procesach rejestracji uczestniczą dwie podstawowe instytucje: kataster oraz księgi wieczyste. I tak jak rejestracja praw własności jest domeną sądów wieczysto-księgowych, za rejestrację zasięgu praw na gruncie (granic praw) odpowiada

<sup>26</sup> Zapisy ustawowe określające usytuowanie organów służby geodezyjnej i kartograficznej powodują, że występują w niej słabe więzi organizacyjne. Analiza funkcjonujących rozwiązań w zakresie usytuowania jednostek organizacyjnych administracji geodezyjnej i kartograficznej w strukturach urzędów samorządowych prowadzi do spostrzeżenia. Organem administracji geodezyjnej i kartograficznej (jest nim starosta) co cztery lata staje się osoba będąca politykiem (natura wyborów), często nie mająca żadnego doświadczenia administracyjnego, nieufna wobec zastanego porządku organizacyjnego i zastanawiająca się po co ta geodezja. Powiatowa administracja geodezyjna i kartograficzna realizuje wiele skomplikowanych zadań. Obsługa olbrzymich i skomplikowanych archiwów dokumentacji geodezyjnej, szeroki zakres asortymentowy obsługiwanego prac, analiza i ocena składanych przez geodetów dokumentów, prowadzenie ewidencji gruntów, mapy zasadniczej, uzgodnień projektów sieci, zakładanie osnów... są zadaniami realizowanymi z ogromnym zaangażowaniem i wysiłkiem przez pracowników tej administracji. Ewidencja gruntów jest w tym ogromie traktowana często jako zadanie „drugiej kategorii”.

Etap	Opis treści
	<p>specjalnie do tego powołany urząd prowadzący kataster. Uzpełnieniem systemu są kolejne dwie instytucje: mierniczego przysięgłego (instytucji obecnie w Polsce nie funkcjonującej) oraz notariusza. Mierniczy przysięgły pełni istotną rolę w systemie ochrony praw własności. Analogicznie do roli notariusza, który odpowiada za poprawne wykonanie czynności związanych z przeniesieniem prawa własności oraz za przygotowanie odpowiednich dokumentów będących podstawą wpisu w księgach wieczystych, mierniczy przysięgły wykonuje czynności pomiarowe i przygotowuje dokumenty będące podstawą wpisu w katastrze<sup>27</sup>. Poszczególne procesy, kończące się rejestracją w katastrze i w księgach wieczystych, są uruchamiane na wniosek właściciela.</p> <p>Proces budowy katastru (rys. 2), nazywany ze względu na usuwanie istniejących wad procesem naprawczym, jest procesem okresu przejściowego.</p> <p>W trakcie jego realizacji dokonywane są, po uprzednim zbadaniu wpisów w rejestrach i mapach ewidencji gruntów i budynków, dokumentów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ksiąg wieczystych oraz ich akt „pierwsze” wpisy w katastrze. Wpisy te dokonywane są w procedurze administracyjnej (są uprawomocniane). W następstwie wykonywanych czynności uzgadniane są wpisy w katastrze i w księgach wieczystych. Na projektowanie procesów wpływ ma wiele okoliczności – w szczególności fakt, iż kataster ma charakter rejestru publicznego, wymaga spełnienia wielu wymykających z tego tytułu warunków<sup>28</sup>. Powyższe procesy zostały przedstawione w bardzo ogólnej postaci. Do zaprojektowania pełnej struktury potrzebny jest opis (mapa) wszystkich procesów, zarówno przebiegających między otoczeniem a organizacją, jak i wewnątrz organizacji.</p>
Koncepcja struktury	<p>Przedstawione procesy są wystarczające do rozstrzygnięcia co do sposobu realizacji zasady subsydiarności i zaproponowania części statycznej struktury projektowanej organizacji. Znajomość występujących problemów, misji, zadań i przebiegu podstawowych procesów pozwala na sformułowanie następujących założeń:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zadania związane z katastrzem powinny być realizowane na poziomie obecnego powiatu, (aczkolwiek nie można wykluczyć, iż podstawowa jednostka organizacyjna mogłaby swoją właściwością objąć więcej niż jeden powiat),</li> <li>▪ działania podstawowych jednostek organizacyjnych muszą być w pełni skoordynowane.</li> </ul> <p>Powyższe założenia, a także posiadana wiedza o strukturach organizacyjnych w krajach Unii Europejskiej pozwalają odpowiedzieć na pytanie „decentralizacja czy dekoncentracja” – odpowiedź brzmi: dekoncentracja. W wyniku szeregu analiz opracowano projekt schematu organizacyjnego organizacji katastralnej realizującej wymienione wyżej zadania (rys. 3)<sup>29</sup>. Budowa katastru jest procesem o znacznej złożoności i specyfice. W związku z tym, bazując na dotychczasowych doświadczeniach związanych z programem pilotażowym WOPSIN, za konieczne uważamy oddanie do dyspozycji Pełnomocnika Rządu odpowiednio zorganizowanych zespołów zadaniowych. Zadaniem Pełnomocnika powinno być utworzenie struktury organizacyjnej administracji katastralnej oraz koordynacja działań tej administracji i sądów celem zapewnienia ścisłego współdziałania katastru i ksiąg wieczystych. Ulokowanie tego zespołu w nowej strukturze przedstawia rysunek 4.</p>
Przewidywany wpływ na funkcjonowanie innych	Kataster znajduje istotne zastosowanie w takich obszarach administracji, jak księgi wieczyste i hipoteka, planowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomo-

<sup>27</sup> Przywrócenie powszechnej w krajach UE instytucji mierniczego przysięgłego uprości skomplikowane procedury podziału nieruchomości i rozgraniczeń (leżące obecnie w kompetencji administracji).

<sup>28</sup> Szerzej na temat rejestrów publicznych w: Stawiecki T., *Rejestry publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2005.

<sup>29</sup> Szerzej w: Nogalski B., Klimek A., op. cit.



Etap	Opis treści
obszarów administracji	ściami, rolnictwo (w szczególności dopłaty unijne), leśnictwo, gospodarka wodna, podatki, statystyki, ratownictwo, obronność i wszędzie tam gdzie do podjęcia decyzji potrzebna jest wiedza o stanie prawnym gruntów. Sprawny dostęp do informacji katastralnych, łatwość odnawiania przebiegu granic własności usprawni przebieg procesów w administracji, obniżając koszty tej administracji a także koszty ponoszone przez jej interesantów. Projekt musi precyzyjnie określić powiązania instytucji katastru z innymi instytucjami państwa.
Ocena ekonomiczności rozwiązań, źródła finansowania	<p>Ważną pozycję w ocenie sprawności proponowanych rozwiązań organizacyjnych zajmuje stosunek wyniku działania do kosztów, a ściślej oczekiwane efekty finansowe wprowadzenia usprawnień. Niżej przytaczamy tabelę wynikową obrazującą przewidywane przepływy pieniężne<sup>30</sup>. Zostały one oszacowane na podstawie danych Starostwa Powiatowego w Wejherowie – w oparciu o prognozę skrócenia czynności prowadzonych przez pracowników urzędów oraz skrócenia czasu poświęcanego przez interesanta na załatwianie spraw<sup>31</sup>. Biorąc pod uwagę przedstawione w tabeli 2 przepływy należy zauważyć, że przy założeniu, iż budowa katastru potrwa 12 lat, w 5 roku budowy należałoby oczekiwać efektu zbilansowania nakładów i efektów w skali roku, natomiast zwrot inwestycji oraz zwrot zwiększonych nakładów na administrację katastralną nastąpiłby w 11 roku od rozpoczęcia budowy katastru, a więc jeszcze przed zakończeniem jego budowy.</p> <p>Należy podkreślić, że obliczenia te dotyczą jedynie części potencjalnych zysków wynikających z funkcjonowania sprawnego systemu katastralnego. Jednakże już te dane są wystarczające aby stwierdzić, iż budowa systemu katastralnego jest przedsięwzięciem o wysokiej ekonomiczności. Istotną dla skutecznego przeprowadzenia procesu budowy Katastru jest kwestia pozyskania środków finansowych. Na tym etapie należy określić źródła finansowania. Podstawowym źródłem finansowania organizacji Katastru, ze względu na jego administracyjny charakter, będzie budżet państwa. Źródłami wspomagającymi winny być:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ przychody z tytułu opłat za wydawanie dokumentów i sprzedaż informacji, a także z tytułu opłat za pomiary wykonywane przez służby pomiarowe powiatowych urzędów katastralnych,</li> <li>▪ odpisy z przychodów z tytułu podatku od nieruchomości. Byłaby to swoista opłata za dostarczenie narzędzia do uszczelnienia systemu podatkowego<sup>32</sup>,</li> <li>▪ środki Unii Europejskiej<sup>33</sup>.</li> </ul>
Plan działań	Istotnym elementem tego etapu prac jest sporządzenie planu działania – powinien on mieć formę biznesplanu. Przewidywany okres budowy organizacji katastralnej oszacowano na 3 lata.

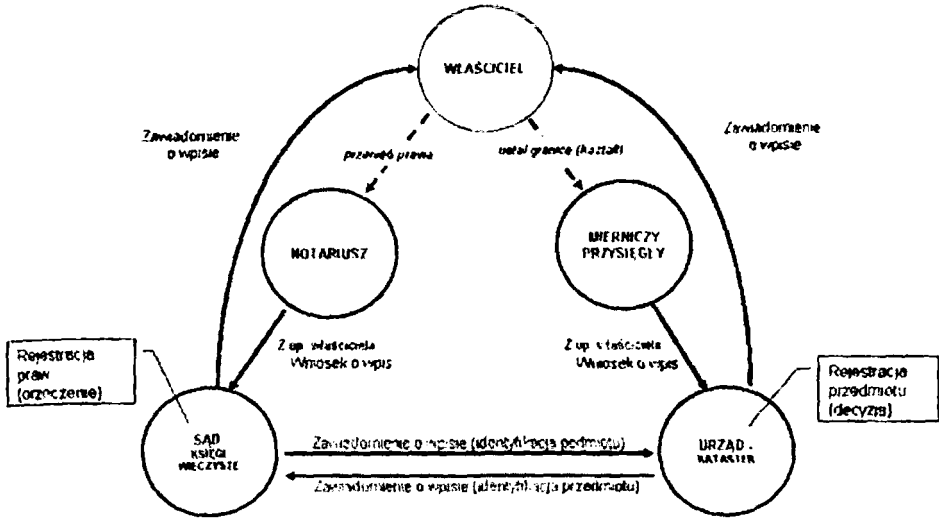
Źródło: opracowanie własne.

<sup>30</sup> Ibidem.

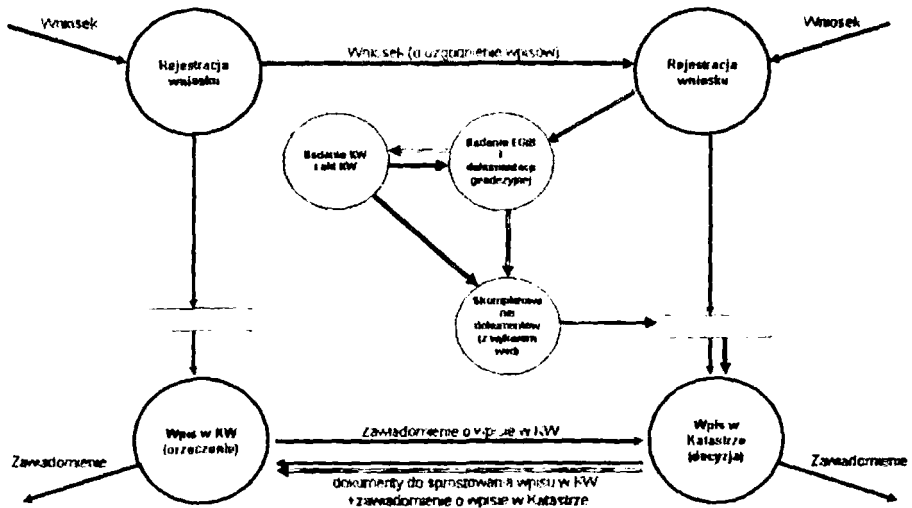
<sup>31</sup> Biorąc pod uwagę wyłącznie liczbę wydawanych dokumentów (w roku 2006 było ich 5153), należy wnioskować, iż były one potrzebne w 5153 postępowaniach w innych urzędach bądź instytucjach. Dla szacowania przyjęto założenie, iż w następstwie wdrożenia systemu katastralnego, w urzędach prowadzących postępowania z wykorzystaniem danych o gruntach nastąpi skrócenie czasu załatwiania sprawy przynajmniej o 1 dzień, a także nastąpi skrócenie czasu poświęconego przez interesanta na „bieganie” po urzędach o 1 dzień. Przyjmując, że: jeden dzień pracy urzędnika kosztuje 180 zł (4000,- zł podzielone na 22 dni), jeden dzień interesanta kosztuje nie mniej niż dzień pracy urzędnika, a liczba spraw w Wejherowie jest przeciętną liczbą spraw w Polsce, oszacowano korzyści jakie zostaną osiągnięte.

<sup>32</sup> Według Ministerstwa Finansów szacuje się, że nawet 30% należnych podatków nie jest ściąganych, gdyż znaczna część nieruchomości nie jest objęta ewidencją podatkową.

<sup>33</sup> Kataster jest instytucją będącą w sferze zainteresowania Unii Europejskiej. Jest bowiem jednym z elementów infrastruktury informacyjnej Unii. Zatem należy założyć, że będzie istniała możliwość pozyskiwania środków unijnych na inwestycje związane z katastrem oraz na usprawnianie jego funkcjonowania.



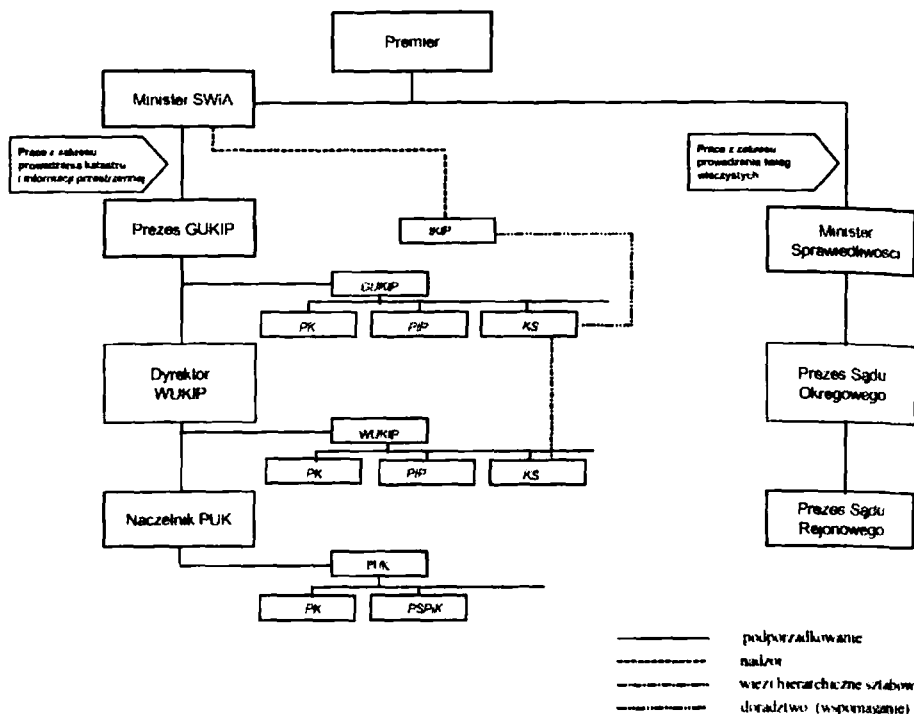
Rysunek 1. Instytucje systemu ochrony własności, proces rejestracji.  
Źródło: opracowano na podstawie prac pilotażowych WOPSIN.



Rysunek 2. Proces budowy katastru (proces naprawy).  
Źródło: opracowano na podstawie prac pilotażowych WOPSIN.

**Oznaczenia:**

- GUGiP - Główny Urząd Katastru i Informacji Przestrzennej
- IKiPK - Instytut Katastru i Informacji Przestrzennej
- WUKiPK - Wojewódzki Urząd Katastru i Informacji Przestrzennej
- PUK - Powiatowy Urząd Katastralny
- PK - pion katastru
- PIP - pion informacji przestrzennej
- PSPiK - pion służb pomiarowych i kontrolnych
- KS - komórki sztabowe (doradcz)



Rysunek 3. Propozycja schematu organizacyjnego.  
 Źródło: opracowanie własne.

**Oznaczenia:**

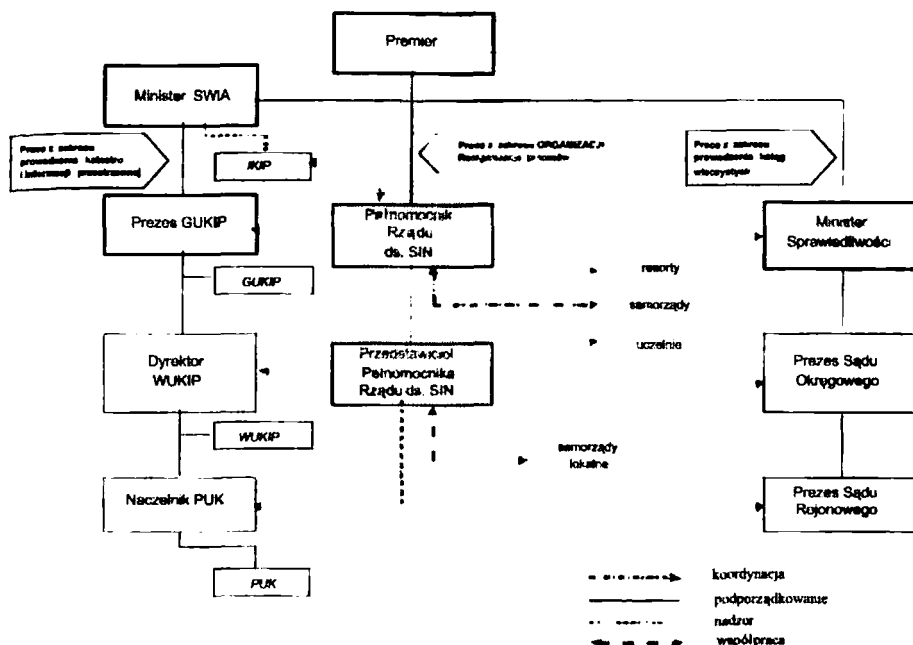
- GUKiP – Główny Urząd Katastru i Informacji Przestrzennej
- IKiPK – Instytut Katastru i Informacji Przestrzennej
- WUKiPK – Wojewódzki Urząd Katastru i Informacji Przestrzennej
- PUK – Powiatowy Urząd Katastralny
- PK – pion katastru
- PIP – pion informacji przestrzennej
- PSPiK – pion służb pomiarowych i kontrolnych
- KS – komórki sztabowe (doradcz)

Tabela 2. Przepływy pieniężne (cash-flow).

Okres przygotowawczy																
Budowa katastru																
Rok	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Nakłady <sup>1)</sup>	-158	-230	-230	-352	-194	-194	-194	-194	-194	-194	-194	-194	194	-194	-194	-194
Oszczędności <sup>2)</sup>					58	115	173	231	288	346	404	461	519	577	634	692
Przepływy netto	-158	-230	-230	-352	-137	-79	-21	36	94	152	209	267	325	382	440	498
Przepływy skumulowane	-158	-388	-617	-969	-1106	-1185	-1207	-1171	-1077	-925	-716	-449	-125	257	697	1195

<sup>1)</sup> zwiększenie wydatków w stosunku do ponoszonych na utrzymanie służby w dotychczasowym kształcie,  
<sup>2)</sup> zmniejszenie kosztów obsługi spraw z tytułu usprawnienia przebiegu procesów w administracji.

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 4. Ulokowanie zespołu zadaniowego w strukturze organizacyjnej.  
Źródło: opracowanie własne.

## Stanowienie prawa (ustawa)

Tworzenie przepisów ustawowych to pierwszy etap formalizacji tworzonej (zmienianej) organizacji. Znajomość projektu organizacji, a w szczególności procesów zachodzących z jej otoczeniem oraz wewnątrz niej, umożliwia formułowanie „dobrego” prawa, niezbędnego do osiągnięcia pożądanej sprawności organizacji. Sposób stanowienia prawa nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Uznano jednak za stosowne dodać, iż stanowienie prawa musi objąć wiele aktów prawnych, należy bowiem uwzględnić zapisy prawa opisujące związki między instytucją objętą projektem, a innymi obszarami administracji. Ponadto, wraz z przywróceniem instytucji katastru należy przywrócić instytucję mierniczego przysięgłego.

## Wdrożenie

Za celowe należy uznać dwuetapowe wdrażanie proponowanych zmian. W etapie pierwszym, na wybranych obiektach pilotowych, należy dokonać pierwszej oceny faktycznej sprawności zaprojektowanej organizacji, a po uzyskaniu pozytywnych wyników, należy przeprowadzić kolejny etap, tj. proces formalizacji (wydanie rozporządzeń, opracowanie regulaminów organizacyjnych itp.). Na etapie tym należy opisać szczegółowo procesy, opracować struktury wewnętrzne organizacji, zbudować „wzorcową” infrastrukturę, w tym komputerowe systemy wspomaganie procesów, obsługi rejestrów itd. Prace pilotowe umożliwią dokładne określenie wysokości nakładów oraz doprecyzowanie harmonogramu wdrożenia powszechnego. W wyniku tych prac po-

wstaną zręby kadry kierowniczej organizacji i jej komórek sztabowych oraz zespoły wdrożeniowe, zdolne do kierowania zmianą w organizacji<sup>34</sup>. Etap drugi – wdrożenie powszechne – obejmie obszar całego kraju. Zadanie to przeprowadzi instytucja wdrażająca (w projekcie jest to Pełnomocnik Rządu oraz struktury zadaniowe), bazując na wynikach prac na obiektach pilotowych.

## Ocena sprawności organizacji po wprowadzeniu zmian

W ostatnim kroku dokonywana jest ocena sprawności organizacji. Zgodnie z rygiorem trzech E, należy odpowiedzieć na trzy pytania:

- jaki jest stopień realizacji celów, czy osiągnięto założone cele? – ocena efektywności;
- jaki jest stosunek wyniku działania do kosztów, czy stosunek ten jest korzystny? – ocena ekonomiczności;
- czy działania są zgodne z przyjętym systemem aksjologicznym? – ocena etyczności.

## Podsumowanie

Od początku lat dziewięćdziesiątych podejmowane są w Polsce działania zmierzające do usprawnienia funkcjonowania państwa i jego administracji. Dotychczasowe reformy zmieniły obraz państwa, natomiast nie spełniły wielu oczekiwań społecznych. Potwierdza to niska ocena społeczna państwa i jego instytucji, w szczególności administracji publicznej.

Jednym z obszarów państwa, charakteryzującym się poważnymi dysfunkcjami jest obszar organizacji i zarządzania gruntami. Polska od 1989 roku przechodzi transformację ustrojową. Prawo własności jest fundamentem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, zatem jego ochrona musi należeć do priorytetowych zadań państwa. Niezbędne dla Państwa są także podstawowe elementy infrastruktury informacji przestrzennej umożliwiające odwzorowanie powierzchni kraju na wszelkiego rodzaju mapach. Niestety, od 16 lat instytucje, których zadaniem jest ochrona praw własności do gruntu i prowadzenie zadań mających na celu odwzorowanie powierzchni kraju na mapach, pozostały w kształcie sprzed transformacji ustrojowej. Nieudolne próby rozwiązania istniejących problemów poprzez informatyzację tych instytucji spowodowały jedynie powstanie nowych problemów. „Zmiany” polegające na przekazaniu większości zadań do samorządów doprowadziły do stworzenia „organizacji bez struktur”. Polska jest obecnie jedynym krajem w Unii Europejskiej realizującym opisane zadania przy pomocy samorządów. W efekcie kraj nasz nie posiada instytucji niezbędnych do zaspokajania potrzeb sprawnego państwa w zakresie związanym z ochroną prawa własności i zapewnieniem dostępu do informacji przestrzennej.

W opracowaniu przedstawiono na przykładzie instytucji katastru – kluczowe etapy zmian restrukturyzacyjnych w administracji. Jesteśmy przekonani, że przeprowadzona analiza nie tylko dostarczyła argumentów za przywróceniem tej instytucji ale także wskazała sposób postępowania zwiększający sprawność procesów restrukturyzacji administracji publicznej.

---

<sup>34</sup> Szerzej na temat przeprowadzania zmian patrz w: A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz, *Zarządzanie organizacjami*, TNOiK, Toruń 2002.

## Literatura

1. Czapiński J, Panek T.(red.), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 10.09.2007.
2. Czekał J., *Benchmarking – metoda racjonalizacji organizacji*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 1995, nr 9.
3. *CIVICUS, Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, 25 stycznia 2008 r.
4. Czermiński A, Czerska M., Nogalski B., Rutka R., Apanowicz J., *Zarządzanie organizacjami*, TNOiK, Toruń 2002.
5. Czerska, J., *Doskonalenie strumienia wartości*, Difin, Warszawa 2009.
6. Grajewski P., *Organizacja procesowa*, PWE, Warszawa 2007.
7. Hauser J. (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2007.
8. Kieżun W., *O sprawną administrację publiczną*, „Ius et Lex” 2005, nr (III) 1.
9. Klimek A, Dziecielski O., Nikel M.E., *Meandry katastralne*, [w:] „GEODETA Magazyn Geoinformacyjny” 2004, nr 5(108).
10. Komisja Przyjazne Państwo, Internetowa strona komisji.
11. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
12. Nikel M.E., Klimek A. (red.), *Wojewódzki obiekt pilotowy prac nad systemem informacyjnym o nieruchomościach*, Wejherowo 2003.
13. Nogalski B., Klimek A., Nikel M.E., *Zmiany strukturalne w służbie geodezyjnej i kartograficznej. Moda czy konieczność?*, XIII Konferencja Naukowo-Techniczna z cyklu „Kataster Nieruchomości” na temat: „Kierunki modernizacji katastru nieruchomości z punktu widzenia pełnionej funkcji”, Kalisz 2008.
14. Nogalski B., Klimek A., *Kataster i jego system jako nowa instytucja racjonalizująca w społeczeństwie informacyjnym organizację i zarządzanie gruntami*, [w:] A. Stabryła (red.), *Zarządzanie rozwojem organizacji w społeczeństwie informacyjnym*, UE w Krakowie, Kraków 2008.
15. Nogalski B., Klimek A., *Kataster jako skutek restrukturyzacji procesu organizacji i zarządzania gruntami*, [w:] R. Borowiecki, A. Jaki (red.), *Zarządzanie restrukturyzacją w procesach integracji i rozwoju nowej gospodarki*, UE w Krakowie, Kraków 2008.
16. Oleński J., *Systemy katastralne w infrastrukturze informacyjnej państwa*, „Puls Biznesu”, z dnia 23 lipca 2007 r.
17. Scott W.R., *Theory of Organisations*, [w:] *Handbook of Modern Sociology*, Mc Nally, Chicago 1964.
18. Stawecki T., *Rejestry publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2005.
19. TNS OBOP – Telefoniczny sondaż przeprowadzony 7 i 8 stycznia 2009 r. dla telewizyjnego programu Forum.
20. Ustawa: *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (tekst jednolity Dz. U. 2005, nr 229, poz. 1954 ze zm.).
21. Wikipedia (<http://pl.wikipedia.org/wiki/Subsydiarność>).
22. Wikipedia ([http://pl.wikipedia.org/wiki/Administracja\\_publiczna](http://pl.wikipedia.org/wiki/Administracja_publiczna)).
23. Womack J., Jones D., *Odcudzenie firm. Eliminacja marnotrawstwa – kluczem do sukcesu*, Centrum Informacji Menadżera, Warszawa 2001.
24. Wrzosek S., *System: administracja publiczna*, KUL, Lublin 2008.
25. Wrzosek S. (red.), *Kompendium wiedzy administratywisty*, KUL, Lublin 2008.
26. Zoll A., *Jakość prawa musi się poprawić*, „Gazeta Prawna” z dnia 29 stycznia 2008 r., nr 20.

## **ADMINISTRATION FUNCTIONING IMPROVEMENT. THE CADASTRE INSTITUTION**

The issue of a Country efficiency and specifically its administrative branch is subject to public debate – in the senate and the parliament, in government offices, in the media, during conferences and seminars, in scientific and domestic debates, in the streets, in the queues in offices... – Taking under consideration the dysfunction evident in the sphere of land management and organization. The article presents a project of an organization (administration segment) responsible for the upkeep of land law and order and the protection of land ownership laws. At the same time based on the presented case a proposal for conduct in the process of public administration functioning improvement has been proposed.