

**Bogdan Nogalski\***

**Adam Klimek\*\***

## **24. USPRAWNIANIE FUNKCJONOWANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ PRZY WYKORZYSTANIU INSTRUMENTÓW ANALIZY PROCESÓW<sup>41</sup>**

### **Streszczenie**

*W pełni zgadzamy się z poglądem G. Rummlera i A. Brache'a, którzy twierdzą, że „organizacja jest na tyle efektywna, na ile efektywne są jej procesy”. Jednocześnie zgadzamy się z poglądem P. Druckera, że największym marnotrawstwem jest efektywne wykonywanie zadań, które nie powinny być wykonywane. Państwo jest organizacją. Chcąc podnosić produktywność państwa należy podnosić efektywność zachodzących w państwie procesów, w szczególności gospodarczych. Na efektywność tego rodzaju procesów istotny wpływ ma uczestnicząca w nich administracja publiczna. Powinna w nich uczestniczyć czy nie, a jeśli tak, to w jakim zakresie – oto pytanie, na które poszukujemy odpowiedzi w kontekście zasady pomocniczości.*

*W poszukiwaniach wykorzystujemy instrumenty analizy procesów. Jako przykład podajemy proces przenoszenia praw własności do gruntów oraz budowlany proces inwestycyjny. Wykazujemy, że analiza procesów powinna być podstawą konstruowania struktur organizacyjnych administracji.*

### **Słowa kluczowe**

*analiza procesowa, administracja publiczna, proces inwestycyjny, kataster*

### **Wstęp**

Współczesna administracja poszukuje nowych formuł systemowych prowadzących do zwiększenia efektywności działania. Celem opracowania jest pogłębienie uzasadnienia tezy, że analiza procesów jest skutecznym instrumentem usprawniania funkcjonowania administracji publicznej. Autorzy uważają, że analizę taką należy prowadzić zarówno w odniesieniu do procesów, w których uczestniczy administracja, jak i do procesów przebiegających w administracji.

Celem w pierwszym przypadku jest racjonalizacja udziału administracji w procesach zachodzących w państwie, w szczególności pod kątem zasady pomocniczo-

\* Prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, bogdan.nogalski@wzr.ug.edu.pl.

\*\* Dr inż., Starostwo Powiatowe Wejherowo, adam.klimek@psk.pl.

<sup>41</sup> Niniejsze opracowanie jest uzupełnieniem referatu „Zmiany strukturalne w administracji publicznej – podejście procesowe” opublikowanego w monografii „Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka w polskich organizacjach” (Krukowski i Siemiński 2015) oraz referatu „Jaki kataster? Jakie instytucje” zaprezentowanego na konferencji w Olsztynie (kwiecień 2016) i opublikowanego w Studia i Materiały pt. „Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym” (Krukowski i Sasak 2016).

ści<sup>42</sup> (uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy administracja ma w konkretnym miejscu być uczestnikiem procesu), zaś w drugim przypadku celem jest zwiększanie efektywności administracji tam gdzie jest ona niezbędna.

Dla państwa sprawność administracji ma kapitalne znaczenie. Należy zauważyć, że usprawnienie funkcjonowania administracji uczestniczącej w konkretnym procesie oddziałuje **na każdy** taki proces przebiegający w kraju. Tym samym oddziaływanie usprawnienia ma charakter powszechny. Dlatego tak istotne jest znaczenie działań modernizacyjnych w obszarze administracji publicznej.

Autorzy przedstawiają administrację publiczną jako organizację posiłkując się art. 148 i 171 Konstytucji RP (Konstytucja) oraz art. 5 kodeksu postępowania administracyjnego (KPA). Przepisy Konstytucyjne stwierdzają, iż Prezes Rady Ministrów „jest zwierzchnikiem służbowym pracowników administracji rządowej” oraz „sprawuje nadzór nad samorządem terytorialnym w granicach i formach określonych w Konstytucji i ustawach” a ponadto, że „działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności” a „organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie”. Przepisy kodeksu precyzują pojęcie organów administracji publicznej, zaliczając do nich ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego.

Tak zdefiniowana administracja jest olbrzymią, złożoną organizacją zatrudniającą ponad 426 tys. osób (GUS, tabl. 14 (35) Zatrudnienie i wynagrodzenia w administracji publicznej). W jej skład wchodzi 2 478 urzędów gmin, 314 starostw i 66 urzędów miast na prawach powiatu, 16 urzędów marszałkowskich oraz 16 urzędów wojewódzkich (GUS, Struktura terytorialna). Na poziomie centralnym w skład wchodzi 19 urzędów ministerialnych i 588 podległe im podmioty (BIP, Spis podmiotów). Liczbę tych jednostek trzeba zwielfokrotnie o jednostki organizacyjne podporządkowane wojewodom oraz organom samorządowym – wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Administracja publiczna działa na podstawie i w granicach prawa (Konstytucja, art. 7). Polska ma obecnie najbardziej zmienne prawo ze wszystkich państw Unii Europejskiej. „Jak wynika z obliczeń wykonanych przez analityków firmy Grant Thornton, w latach 2012-2014 produkowała średnio w roku prawie 56-krotnie więcej przepisów niż Szwecja, 11-krotnie więcej niż Litwa i 2-krotnie więcej niż Węgry (szacunki dotyczą zarówno liczby jak i objętości tworzonych aktów prawnych – na podstawie tych dwóch czynników obliczony został specjalny wskaźnik zmienności prawa w krajach UE). Oznacza to, że w żadnym innym kraju unijnym rzeczywistość prawna dla obywateli i przedsiębiorców nie jest tak chwiejna i nieprzewidywalna jak w Polsce” (Wróblewski 2016). Oznacza to także, że chwiejna jest administracja publiczna a jej działania, jej wymagania są zróżnicowane, zmienne i często trudno przewidywalne. Wpływa to na wydłużenie czasu załatwiania spraw, osłabia zaufanie obywateli do instytucji państwa. Autorzy uważają, że jednym z istotnych czynników chwiejności rzeczywistości prawnej jest niska orientacja twórców prawa w przebiegu procesów podlegających regulacji prawnej.

---

<sup>42</sup> Państwo (administracja rządowa i samorządowa) powinno ograniczyć swoje zadania tylko do tych, których nie mogą we właściwy sposób wypełnić inne podmioty działające w przestrzeni społecznej.

Narzędziami badawczymi stosowanymi w prowadzonych pracach są instrumenty analizy procesów (mapowanie, *reengineering*, *lean management*), analiza porównawcza<sup>43</sup> (*benchmarking*), a ponadto 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 a ostatnio także nad usprawnieniem funkcjonowania administracji architektoniczno-budowlanej.

## 1. Obiekty badawcze

„Organizacja jest na tyle efektywna, na ile efektywne są jej procesy” (Rummler i Brache 2000, s. 76). Rozwijając ten pogląd można powiedzieć, że efektywność państwa zależy od efektywności zachodzących w nim procesów, w szczególności procesów gospodarczych.

Uznano, że przedmiotem badań powinny być w szczególności te procesy, których rezultaty mają istotne znaczenie gospodarcze, a także istotne znaczenie dla podniesienia sprawności administracji (tj. takie, które oddziałują na jak największą liczbę innych procesów przebiegających w państwie). Pojęcie gruntu bądź nieruchomości przywoływane jest w 368 ustawach. Inwestycje budowlane stanowią ok. 50% wszystkich inwestycji w kraju, a zatem mają kluczowy wpływ na kształtowanie PKB. Stąd przedmiotem naszych badań są procesy związane z gruntami: proces przenoszenia prawa własności, proces inwestycyjny oraz ta część administracji, która uczestniczy w tych procesach.

Oczywistą przesłanką jest ponadto fakt, że ziemia jest jednym z trzech, obok pracy i kapitału, czynników produkcji. Zatem niewłaściwe zarządzanie ziemią wpływa negatywnie na stan gospodarki.

### *Przenoszenie praw własności*

Ochrona praw własności jest niezwykle istotna dla funkcjonowania państwa. Badacze zajmujący się ekonomiczną teorią własności jednoznacznie stwierdzają, że „społeczeństwa tworzą własność jako prawo, aby zachęcać do produkcji, zniechęcać do kradzieży i redukować koszty ochrony dóbr” (Cooter i Ulen 2009, s. 99). R. Cooter i T. Ulen (2009, s. 141) dowodzą, że „ludzie zgadzają się na ustanowienie praw własności, aby uczestniczyć w korzyściach ze zwiększonej produktywności”. „Prawa własności określają, co ludzie mogą zrobić z zasobami, których są właścicielami, tzn. zakres w jakim mogą posiadać, używać, rozbudowywać, ulepszać, przekształcać, konsumować, uszczuplać, niszczyć, sprzedawać, darować, pozostawiać w spadku, przenosić, obciążać hipoteką, wydzierżawiać, pożyczać, czy wyłączać innych z użytkowania swojej własności (...) Fakty te podsumowuje się czasem mówiąc, że własność daje właścicielom swobodę w odniesieniu do posiadanych przez nich rzeczy” (Cooter i Ulen 2009, s. 91). Znaczenie ochrony praw własności zostało dostrzeżone przy tworzeniu fundamentów ustrojowych III Rzeczypospolitej i znalazło odzwierciedlenie w konstytucyjnym zapisie nakładającym na państwo obowiązek jego ochrony (Konstytucja, art. 21). Potwierdzeniem jest ujęcie ochrony praw wła-

---

<sup>43</sup> Głównie w odniesieniu do rozwiązań instytucjonalnych w innych krajach.

sności w dyrektywach Konsensusu Waszyngtońskiego dotyczącego prowadzenia polityki gospodarczej (Stańczyk 2004, s. 61).

Od dawna przypuszcza się, że ochrona praw własności odgrywa kluczową rolę wśród instytucjonalnych uwarunkowań wzrostu gospodarczego (Wojtyna 2009, s. 190). Biorąc pod uwagę twierdzenie Coase'a R. Cooter i T. Ulen (2009, s. 111) stwierdzają, iż „alokacja praw własności może mieć zasadnicze znaczenie dla efektywnego wykorzystania zasobów, gdy koszty transakcyjne nie są zerowe”. Ich zdaniem właściwym instrumentem do wykonywania przez państwo tego zadania są rejestry publiczne, gdyż ich sporządzanie prowadzi do obniżenia kosztów transakcyjnych<sup>44</sup> (Cooter i Ulen 2009, s. 114). Warunkiem oczywistym jest tu wiarygodność udostępnianych przez taki system danych i gwarancja zrekompensowania strat poniesionych na skutek udostępnienia błędnej informacji<sup>45</sup>.

Szczególnym przypadkiem praw własności są prawa do nieruchomości. W obrocie nieruchomościami istotne jest zapewnienie nabywcy pewności co do praw zbywcy oraz pewności co do zasięgu tych praw (przebiegu granic własności). Istotna jest także sprawność okazywania bądź ustalania granic oraz pewność skutecznego przenoszenia praw. Nieruchomości odgrywają olbrzymią rolę w rozwoju gospodarczym, stanowią bowiem nie tylko szeroko pojmowany zasób naturalny, są one miejscem lokowania inwestycji budowlanych.

#### *Proces inwestycyjny*

Na podstawie ustalonych związków pomiędzy czasem trwania inwestycji a produktywnością państwa (wielkością PKB) (Nogalski i Klimek 2011, s. 113-126) uznaliśmy za celowe podjęcie działań mających na celu dokonanie takich zmian instytucjonalnych, które doprowadzą do zwiększenia produktywności gospodarki poprzez skrócenie czasu traconego przez inwestora z powodu konieczności spełnienia wymogów stawianych przez administrację oraz niskiej sprawności administracji. Zmiany te powinny w szczególności ograniczyć destabilizację koordynacji działań podmiotów uczestniczących w procesie, będącą następstwem nieprzewidywalności działań administracyjnych co do czasu załatwienia sprawy jak i sposobu jej rozstrzygnięcia.

Według Doing Business 2015 Polska jest jednym z pięciu krajów w Unii Europejskiej, w których najtrudniej uzyskać pozwolenia na budowę<sup>46</sup> (Doing Business, s. 27). W Polsce uzyskanie pozwolenia na budowę zajmuje 175 dni, natomiast w Danii 64 dni (Doing Business, s. 28). Jest to m.in. następstwem wysokiej liczby wymogów, koniecznych do spełnienia przed etapem budowy i po nim, czyniących

---

<sup>44</sup> Prawo własności jest czasem postrzegane jako przeszkoda w realizacji inwestycji projektów infrastrukturalnych, w szczególności takich jak drogi czy koleje. Jednak w tym przypadku znajomość tych praw i ich zasięgu pozwala na obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z przeniesieniem prawa własności od osoby prywatnej do osoby publicznej (wspólnoty samorządowej lub państwa).

<sup>45</sup> Rejestry dotyczące nieruchomości są bardzo złożone oraz zawierają duże ilości informacji o przedmiotach własności i ich właścicielach, zatem należy założyć, że błąd może wystąpić.

<sup>46</sup> Aby zmierzyć łatwość uzyskiwania pozwoleń na budowę wzięto pod uwagę procedury, czas i koszty, które ponoszą małe i średnie przedsiębiorstwa w celu otrzymania zezwoleń niezbędnych do zbudowania prostego magazynu handlowego oraz podłączenia go do sieci wodno-kanalizacyjnej (Doing Business, s. 27).

cały proces bardziej złożonym niż w innych gospodarkach UE. Jest to istotna przesłanka ku temu aby budowlany proces inwestycyjny poddać analizie.

#### *Administracja geodezyjna i kartograficzna*

Administracja geodezyjna i kartograficzna jest tym segmentem administracji, który gromadzi dokumentację przebiegu granic działek ewidencyjnych (dowodów wykorzystywanych do ustalania przebiegu granic własności) oraz prowadzi mapy i rejestry ewidencji gruntów i budynków. Administracja ta gromadzi także dokumentację dotyczącą położenia i niektórych cech technicznych obiektów budowlanych powstających w procesie inwestycyjnym (w tym sieci uzbrojenia terenu) oraz naturalnych obiektów terenowych, na podstawie której prowadzi mapę zasadniczą. W trakcie realizacji budowlanego procesu inwestycyjnego administracja pozyskuje kilka kompletów dokumentacji sporządzanej przez geodetów.

## **2. Analiza procesu jako podstawa zmian instytucjonalnych**

Analizą objęto proces przenoszenia praw własności do gruntu oraz budowlany proces inwestycyjny.

#### *Administracja publiczna w procesie przenoszenia praw własności*

W procesie pozyskiwania gruntu przez nabywcę (NAB)<sup>47</sup> od dotychczasowego właściciela (WŁA), poza notariuszem (NOT) zajmującym się przenoszeniem praw i sądem – księgami wieczystymi (S-KW) rejestrującym te prawa, uczestniczy gmina (GM) zajmująca się podziałami gruntów i rozgraniczeniami (ustalaniem granicy praw własności), geodeta (GEO) wykonujący pomiary oraz administracja geodezyjna i kartograficzna ulokowana w starostwie (S-AGK) rejestrująca wyniki takich prac. Czynności wydzielania gruntu i ustalania praw własności do działek gruntu oraz przebiegu granic działek przedstawiono na rysunku 21.

Właściciel gruntu, chcąc sprzedać część nieruchomości, zleca geodecie wykonanie podziału posiadanych gruntów. Geodeta po otrzymaniu zlecenia, zgłasza pracę w starostwie, skąd pobiera dokumenty niezbędne do przeprowadzenia podziału. Przed opracowaniem projektu podziału geodeta ma obowiązek przeprowadzenia czynności ustalania przebiegu granic dzielonej działki. W ramach tej czynności może zaistnieć potrzeba wznowienia znaków granicznych bądź ustalenia (wraz z właścicielami sąsiadujących gruntów) przebiegu granicy, a nawet dokonania rozgraniczenia<sup>48</sup>.

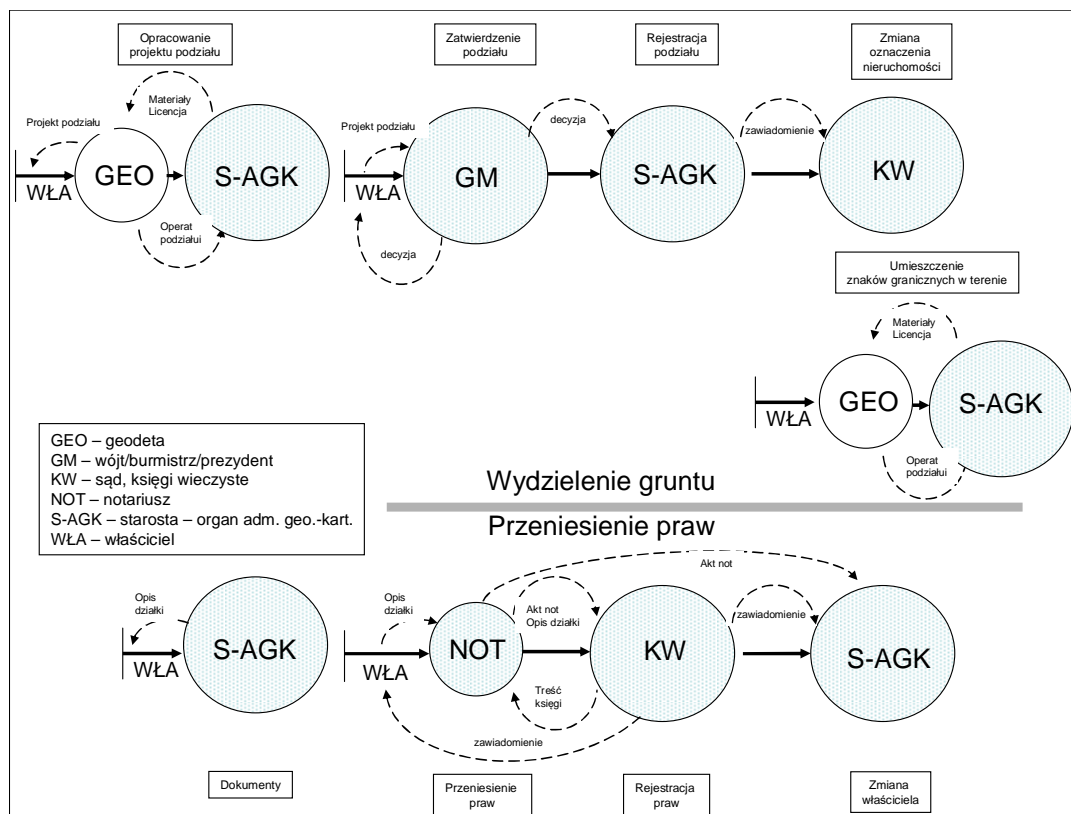
Po ustaleniu przebiegu granic i opracowaniu projektu podziału geodeta składa w starostwie operat. Starostwo, w przypadku gdy w trakcie czynności przyjęcia

---

<sup>47</sup> W nawiasach podawane są skróty użyte na rysunkach 21 i 22.

<sup>48</sup> Rozgraniczenie, co do zasady, wykonywane jest w przypadku zaistnienia sporu granicznego. W praktyce wykonuje się je także wtedy, gdy nie ma dobrej dokumentacji opisującej granicę. Postępowanie jest prowadzone w trybie administracyjnym, przez wójta, na wniosek właściciela dzielonego gruntu lub na wniosek sąsiada. Czynności techniczne wykonuje na zlecenie wnioskodawcy geodeta wskazany przez wójta. Geodeta zgłasza pracę w starostwie skąd pobiera niezbędne dokumenty, a po zakończeniu prac składa tam operat. Dokumentacja ta jest podstawą do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów po wydaniu przez wójta decyzji o rozgraniczeniu.

granic nastąpiły zmiany danych ewidencyjnych dzielonej działki, wprowadza zmianę do ewidencji gruntów.



**Rysunek 21. Przenoszenie praw własności**

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Nogalski i Klimek (2014, s. 107).

Po przyjęciu operatu do zasobu geodezyjnego i kartograficznego geodeta przekazuje właścicielowi dokumenty niezbędne do zatwierdzenia podziału, w szczególności protokołów z czynności przyjęcia granic dzielonej działki oraz projekt podziału. Właściciel składa w urzędzie gminy wniosek o wydanie decyzji zatwierdzającej podział. Wójt (prezydent, burmistrz) zatwierdza podział decyzją<sup>49</sup>. Decyzja ta stanowi podstawę dokonania w starostwie wpisu w ewidencji gruntów i budynków. Decyzja stanowi także podstawę do czynności wyznaczenia i utrwalenia znaków granicznych<sup>50</sup>. Geodeta, po otrzymaniu zlecenia od właściciela, zgłasza w starostwie pracę, skąd pobiera dokumenty niezbędne do wyznaczenia i utrwalenia znaków granicznych. Po wyznaczeniu i utrwaleniu znaków składa w starostwie operat, zawierający dokumentację z tych czynności. Starostwo po jej otrzymaniu wprowadza do ewidencji gruntów i budynków kolejną zmianę.

<sup>49</sup> Wydanie decyzji może w niektórych przypadkach leżeć w kompetencji starosty bądź wojewody (np. w przypadku podziałów prowadzonych w celu pozyskania terenu pod drogi powiatowe, wojewódzkie bądź krajowe).

<sup>50</sup> Jest to czynność polegająca na umieszczeniu znaków granicznych w terenie. Czynność ta nie jest obligatoryjna – wykonywana jest wyłącznie na wniosek właściciela dzielonego gruntu.

Większość wpisów w rejestrach i mapach została dokonana w trybie tzw. czynności materialno-technicznych, bez wydawania decyzji i bez zawiadamiania właścicieli<sup>51</sup>. O dokonaniu wpisu starostwo powiadamia sąd – wydział ksiąg wieczystych. Sąd powinien wprowadzić na podstawie zawiadomienia zmianę w dziale I odpowiedniej księgi wieczystej. W rzeczywistości taka zmiana wprowadzana jest rzadko, a w znacznej liczbie powiatów wcale. Istotną przyczyną są nieprecyzyjne przepisy (na ich podstawie sądy żądają od starosty, poza danymi z ewidencji gruntów i budynków, decyzji wójta zatwierdzającej podział<sup>52</sup>) oraz znaczna rozbieżność wpisów w ewidencji gruntów i księgach wieczystych uniemożliwiająca wprowadzenie zmiany.

Przed dokonaniem transakcji zakupu właściciel wnioskuje do starostwa o wydanie zaświadczenia w formie wypisu i wrysu z ewidencji gruntów do celów prawnych. Wypis i wyrus jest potrzebny do dokonania transakcji kupna-sprzedaży. Ponieważ w znacznej liczbie przypadków w księgach nie ma działki będącej przedmiotem transakcji, właściciel musi uzyskać z urzędu dodatkowy dokument – wykaz zmian danych ewidencyjnych, który umożliwi dokonanie wpisu w księdze wieczystej.

Po dokonaniu transakcji kupna-sprzedaży notariusz przekazuje do sądu akt notarialny wraz z wypisem i wrysem z ewidencji gruntów oraz dodatkowo wykazem zmian gruntowych i decyzją, a do starostwa – akt notarialny. W starostwie, na podstawie aktu notarialnego przekazanego przez notariusza, dokonywany jest w ewidencji gruntów wpis praw własności. Aktualizowany jest także rejestr cen i wartości nieruchomości.

Sąd na podstawie wniosku przekazanego przez notariusza działającego w imieniu właściciela zakłada dla nieruchomości księgę wieczystą, dokonuje wpisu (mocą orzeczenia), zawiadamia o wpisie właściciela oraz zawiadamia starostwo. Starostwo, po otrzymaniu zawiadomienia z sądu, wpisuje do ewidencji gruntów numer księgi wieczystej.

Proces ten obarczony jest szeregiem wad takich jak:

- udział gminy w czynnościach związanych z tworzeniem działek i ustalaniem granic, skutkujący znacznym wydłużeniem czasu pozyskiwania terenu,
- zbyt słabe umocowanie geodety oraz, skutkująca obniżaniem jakości prac, zbyt niska jego odpowiedzialność za wykonywane czynności,
- niska jakość map i rejestrów wynikająca m.in. z niedoskonałych procedur a także z faktu obniżania rangi tych map względem mapy zasadniczej (zbioru zawierającego wszystko cokolwiek pomierzy geodeta),
- stosowanie przez administrację trybu materialno-technicznego przy czynnościach wpisu pozbawiające właściciela uczestnictwa w tym procesie (brak decyzji o wpisie, brak zawiadamiania właściciela o wpisie – co uniemożliwia odwołanie się od treści wpisu),
- niezależne przekazywanie aktów notarialnych do sądów i starostw skutkujące „rozchodzeniem się obu systemów”,

---

<sup>51</sup> Jeszcze w latach 70. wpis był dokonywany mocą decyzji, właściciel po otrzymaniu zawiadomienia o dokonanym wpisie mógł złożyć odwołanie. Obecnie nie ma takiej możliwości.

<sup>52</sup> Żądanie dostarczenia decyzji zatwierdzającej podział zależy od osoby dokonującej wpis w księdze. Zdarza się (nawet w tym samym sądzie), że w analogicznych postępowaniach w jednym przypadku wpis jest uzależniony od dostarczenia decyzji a w drugim nie.

- konieczność pozyskiwania przez właściciela dodatkowych dokumentów (wykazów zmian) i przekazywanie ich poprzez notariusza do sądu,
- użycie w sądzie jako dowodu wpisu dokumentów innych niż z ewidencji gruntów (np. decyzji zatwierdzającej podział).

Proces ustalania praw własności i jego granic oparty jest na modelu dwuinstytucjonalnym obejmującym sąd prowadzący księgi wieczyste i urząd prowadzący rejestry/mapy gruntów. Rozwiązanie to nawiązuje do tradycyjnego modelu stosowanego na obszarach dawnego zaboru pruskiego i austriackiego. Model taki ze znakomitym skutkiem jest stosowany w Niemczech i Austrii. Należy podkreślić, że wymienione wyżej wadliwe czynniki nie występują w tych krajach, a w Polsce znalazły zastosowanie w wyniku źle pojętego „udoskonalania” tego modelu. Niemniej analizując proces można zaprojektować model jednoinstytucjonalny stosowany z powodzeniem w takich krajach jak Czechy i Słowacja.

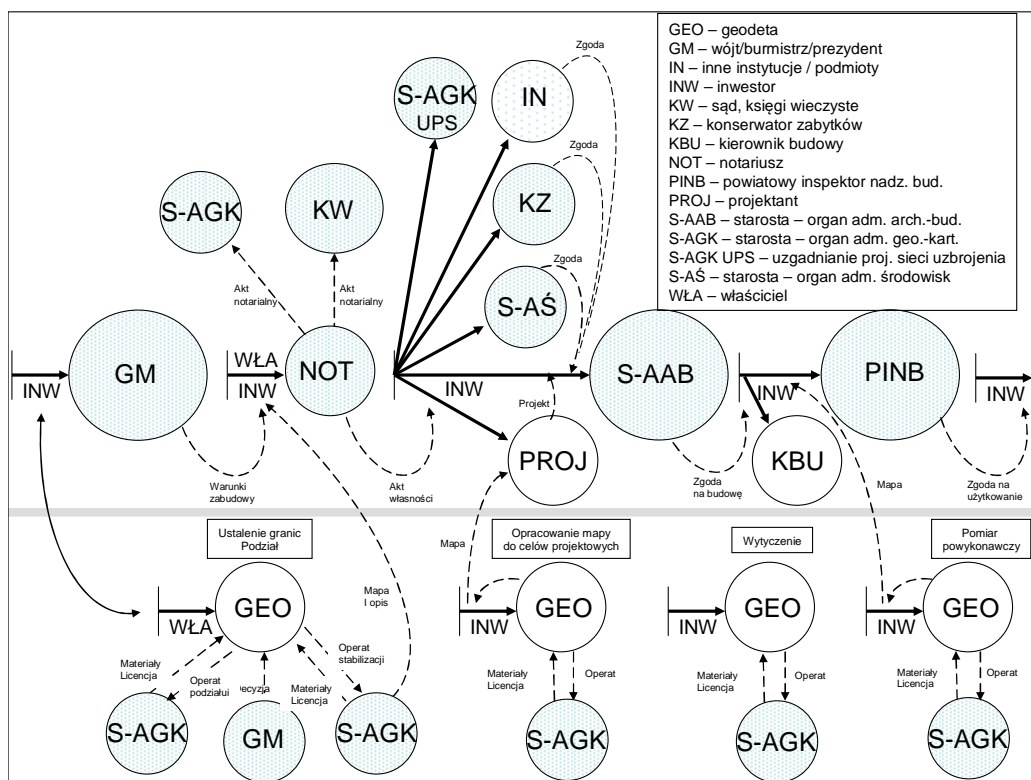
#### *Administracja publiczna w procesie inwestycyjnym*

W realizacji typowego budowlanego procesu inwestycyjnego prowadzonego przez inwestora (INW) administracja publiczna uczestniczy na szczeblu gminnym i powiatowym. Gmina (GM), zajmująca się organizacją przestrzeni, określa warunki zabudowy wg zasad określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP). Administracja architektoniczno-budowlana (S-AAB) ulokowana w starostwach powiatowych zajmuje się pozwoleniami na budowę. Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (PINB) kontroluje realizację budowy pod kątem zgodności z wydanym pozwoleniem i zezwala na użytkowanie. Działania tych instytucji określa ustawa Prawo Budowlane (UPB).

Szereg instytucji i podmiotów musi wyrazić zgodę lub określić warunki, które muszą zostać spełnione aby możliwe było uzyskanie pozwolenia na budowę. Należą do nich administracja środowiskowa ulokowana w starostwie (S-AŚ), konserwator zabytków (KZ), administracja geodezyjno-kartograficzna koordynująca uzgadnianie położenia sieci uzbrojenia terenu (S-AGK UPS) oraz inne (IN) instytucje i podmioty takie jak gestorzy sieci wydający warunki przyłączenia obiektu budowlanego do mediów. Do zrealizowania inwestycji niezbędny jest projekt budowlany wykonany przez projektanta (PROJ). Budowę prowadzi kierownik budowy (KBU). W procesie uczestniczy także geodeta (GEO), który podejmując wielokrotnie prace na budowie musi je każdorazowo zgłaszać u starosty (S-AGK), kupować niezbędną do wykonania prac dokumentację (udzielana jest przez urząd jednorazowa licencja) oraz składać dokumentację z realizowanych prac (podlegającą urzędowej kontroli).

Realizacja inwestycji poprzedzana jest rozpoznaniem możliwości realizacji inwestycji oraz pozyskaniem terenu. Proces pozyskiwania terenu (przenoszenia praw własności) opisano wyżej. Przebieg procesu inwestycyjnego przedstawiono na rysunku 22.





**Rysunek 22. Przebieg procesu inwestycyjnego**  
 Źródło: opracowanie własne.

Investor podejmując zamysł realizacji przedsięwzięcia budowlanego musi znaleźć teren, na którym ulokuje budowane obiekty i wejść w jego posiadanie. Przed ewentualnym nabyciem gruntu sprawdza we właściwym urzędzie gminy czy warunki zabudowy odpowiadają jego potrzebom. Po uzgodnieniu warunków nabycia dotychczasowy właściciel gruntu wydziela przy pomocy geodety grunt do sprzedaży i dokonuje za pośrednictwem notariusza zakupu gruntów (zob. Administracja publiczna w procesie przenoszenia praw własności).

Mając prawo do gruntu i określone warunki, inwestor zleca projektantowi opracowanie projektu, poprzedzając tą czynność zleceniem geodecie opracowanie mapy do celów projektowych. Sporządzoną mapę geodeta przekazuje inwestorowi, który przekazuje ją projektantowi. Jednocześnie inwestor występuje do właściwych instytucji i uzyskuje niezbędne (w zależności od rodzaju inwestycji) zgody: z zakresu kwestii środowiskowych – w starostwie, konserwatorskich – u konserwatora zabytków oraz innych – w instytucjach wydających stosowne zaświadczenia. W przypadku inwestycji dotyczących uzbrojenia terenu inwestor uzgadnia (za pośrednictwem starosty) projekt przebiegu budowanego uzbrojenia.

Mając projekt i komplet dokumentów inwestor występuje do starosty jako organu administracji architektoniczno-budowlanej o zgodę na budowę. Po uzyskaniu zgody i załatwieniu wszelkich formalności niezbędnych do rozpoczęcia budowy inwestor zleca geodecie wytyczenie położenia budowanego obiektu. Po zakończeniu budowy inwestor zleca geodecie wykonanie pomiaru powykonawczego. Geodeta przekazuje inwestorowi mapę pomiaru powykonawczego, który załącza ją do dokumentacji przeznaczanej dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Inwestor po zakończeniu budowy i stosownych odbiorach (straż pożarna, inspekcja sanitarna, inne wymagane prawem w zależności od rodzaju inwestycji) występuje do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego o zgodę na użytkowanie obiektu. Po jej uzyskaniu przystępuje do użytkowania obiektu.

### 3. Wyniki badań elementów składowych procesu inwestycyjnego

W procesie inwestycyjnym (rysunek 22) można wydzielić następujące części składowe:

1. Pozyskanie terenu:
  - a. rozpoznanie możliwości realizacji inwestycji,
  - b. wydzielenie gruntu pod inwestycję,
  - c. zakup gruntu.
2. Uzyskanie zgody na rozpoczęcie budowy:
  - a. opracowanie projektu i zebranie odpowiednich dokumentów (zgody, warunki),
  - b. uzyskanie zgody na budowę.
3. Realizacja budowy.
4. Uzyskanie zgody na użytkowanie.

Realizacja każdej z wymienionych części procesu inwestycyjnego wymaga czasu. Istotność czasu realizacji procesu inwestycyjnego wynika z zależności między produktywnością państwa a średnim czasem realizacji inwestycji (Nogalski i Klimek 2011, s. 113-126):

$$\Delta PKB_r \approx u_b \times PKB \times \frac{r}{100 - r}$$

gdzie:

$\Delta PKB_r$  – przyrost PKB wynikający ze skrócenia czasu trwania inwestycji (T) o r%

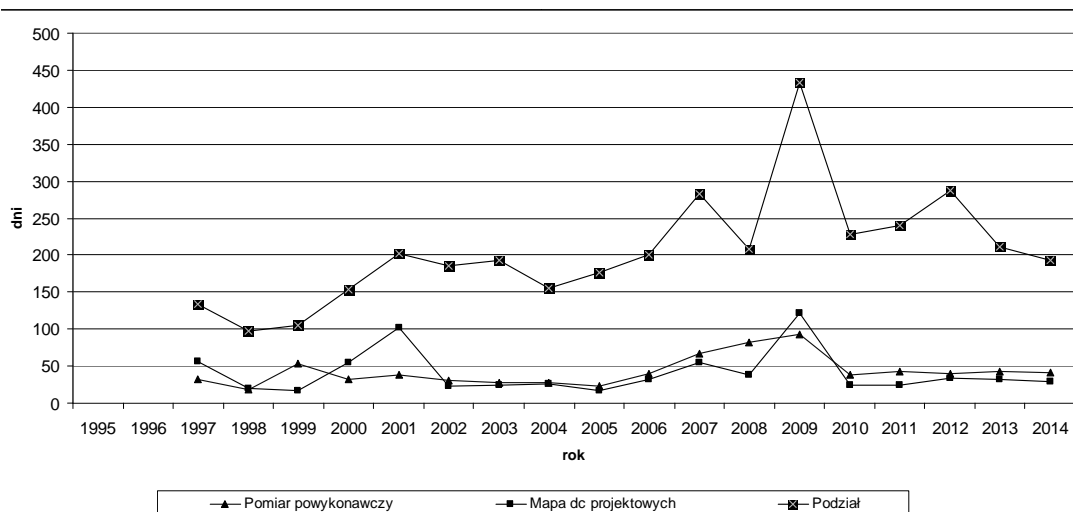
r – wskaźnik skrócenia średniego czasu trwania inwestycji ( $\Delta T/T$ ) w %

$u_b$  – udział inwestycji budowlanych w inwestycjach ogółem (wg GUS  $u_b \approx 0,5-0,6$ )

Z podanej zależności wynika, że im krótszy będzie średni czas procesu inwestycyjnego tym większa będzie produktywność. Zatem należy dążyć do skracania czasu realizacji inwestycji. Średni czas realizacji inwestycji przyjmujemy za główny wskaźnik procesu.

Czas realizacji inwestycji jest sumą czasów składowych procesu inwestycyjnego. Ustalenie czasu realizacji poszczególnych składowych ma istotne znaczenie dla podejmowania decyzji w zakresie usprawniania procesu. Niżej przedstawione zostaną wyniki pomiaru czasu realizacji składowych 1.b. oraz 2.b. procesu inwestycyjnego przeprowadzonego w starostwie powiatowym w Wejherowie.

*1.b. Wydzielenie gruntu pod inwestycje* – badanie czasu wykonania pracy geodezyjnej: podział, mapa do celów projektowych, pomiar powykonawczy (suma czasu pracy GEO oraz załatwiania sprawy w S-AGK) – rysunek 23.



**Rysunek 23. Czas realizacji prac geodezyjnych zgłaszanych do starostwa**  
 Źródło: opracowanie własne.

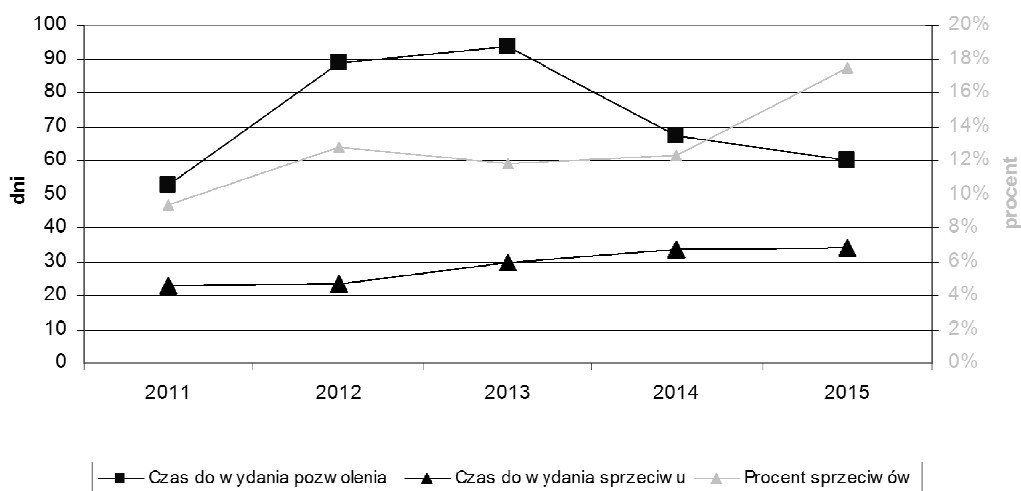
Mierzono czas od daty zgłoszenia pracy (pobrania materiałów) przez geodetę do daty przyjęcia operatu z wykonanej pracy.

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.

2.b. Uzyskanie zgody na budowę (czas załatwiania sprawy w S-AAB) – rysunek 24.



**Rysunek 24. Czas załatwiania zgody na rozpoczęcie budowy**  
 Źródło: opracowanie własne.

Dla inwestycji wymagających pozwolenia na budowę mierzono czas od daty wpływu do urzędu wniosku o pozwolenie na budowę do daty wydania decyzji (do

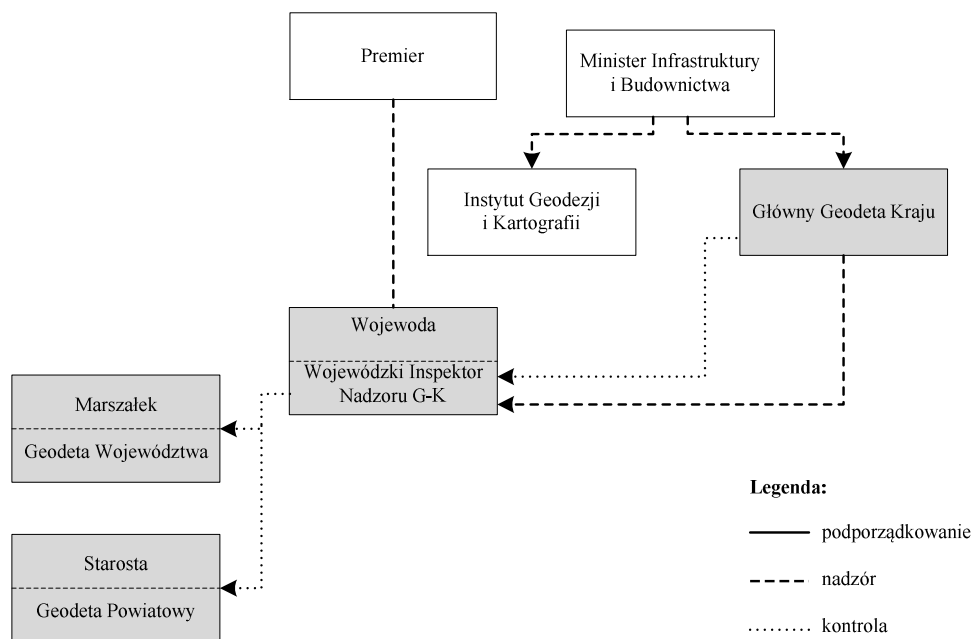
uzyskania możliwości rozpoczęcia budowy wymagana jest decyzja ostateczna – czas oczekiwania na ostateczność nie jest uwzględniony w podanych wynikach badań).

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 zmienione zgłoszenie, zostało złożone w dniu następnym po wydaniu sprzeciwu).

#### 4. Organizacja administracji geodezyjnej i kartograficznej

Za zadania z zakresu geodezji i kartografii odpowiada służba geodezyjna i kartograficzna (rysunek 25). W jej skład wchodzi, obok nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, administracja geodezyjna i kartograficzna. Organem centralnym tej służby jest Główny Geodeta Kraju. Nadzór nad Głównym Geodetą Kraju sprawuje Minister Infrastruktury i Budownictwa. Organami służby na szczeblu wojewódzkim są: wojewoda (jest organem administracji rządowej i jednocześnie organem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego) oraz marszałek województwa (wchodzi w skład organu samorządu terytorialnego i jednocześnie jest organem administracji geodezyjnej i kartograficznej). Organem administracji geodezyjnej i kartograficznej szczebla powiatowego jest starosta (przewodniczący zarządu powiatu), bądź prezydent miasta na prawach powiatu.



Rysunek 25. Struktura służby geodezyjnej i kartograficznej

Źródło: na podstawie: (Nogalski i Klimek 2014, s. 154).

Główny Geodeta Kraju sprawuje nadzór i kontroluje działania wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (UPGK, art. 7a p. 2). Wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego kontroluje działania administracji geodezyjnej i kartograficznej (UPGK, art. 7b p. 2) oraz sprawuje nadzór nad prowadzeniem powiatowego państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (UPGK, art. 40 ust. 3a).

Minister Infrastruktury i Budownictwa sprawuje także nadzór nad Instytutem Geodezji i Kartografii, którego zadaniem jest prowadzenie prac naukowo-badawczych i aplikacyjnych w zakresie geodezji i kartografii.

Tak zorganizowana służba geodezyjna i kartograficzna a w jej ramach administracja geodezyjna i kartograficzna, jest niewydolna, nie potrafi realizować zadań w sposób jednolity w skali kraju.

## 5. Wnioski z analizy procesów

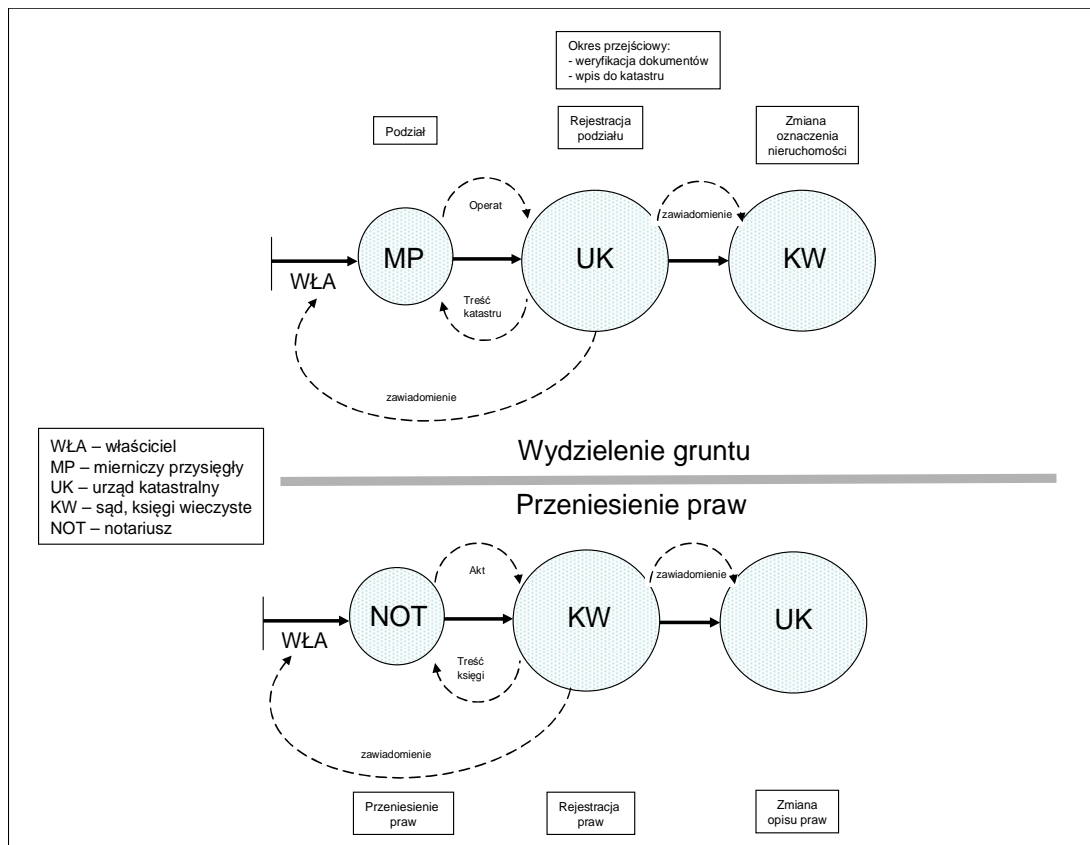
### *Przenoszenie praw własności*

Proces ten jest ważnym elementem procesu inwestycyjnego. Jego istotną część – wydzielenie gruntu pod inwestycję – jest znaczącym obciążeniem czasowym dla procesu inwestycyjnego. Znaczenie tego procesu ma także szerszy wymiar. Tworzone w jego ramach mapy i rejestry powinny określać zasięg praw własności, istotny element systemu ochrony praw własności do gruntu. Zatem jakość tego procesu musi być unikalna – końcowy rezultat w postaci wpisu do rejestru musi mieć moc dowodową w postępowaniach o ustalenie zasięgu prawa własności.

Uwzględniając fakt, że:

- w okresie PRL-owskim zniesiono instytucję katastru i zlikwidowano instytucję mierniczego przysięgłego,
- w krajach europejskich obie te instytucje funkcjonują,

zaprojektowano proces przenoszenia praw własności w kształcie przedstawionym na rysunku 26. W ramach tego rozwiązania właściciel zleca prace mierniczemu przysięgłemu (MP), instytucji o charakterze analogicznym do instytucji notariusza, który wykonuje prace związane z podziałami i ustaleniami granic oraz sporządza dokumentację mającą charakter urzędowy. Mierniczy przekazuje dokumentację do urzędu katastralnego (UK) prowadzącego mapy i rejestry katastralne. Urząd katastralny zawiadamia o wpisie właściciela oraz sąd – księgi wieczyste (S-KW). Sąd w księdze zmienia oznaczenie nieruchomości, umożliwiając w ten sposób zawarcie transakcji u notariusza bez potrzeby dostarczania dokumentów z urzędu katastralnego. Po otrzymaniu od notariusza dokumentu przeniesienia praw własności sąd tworzy lub aktualizuje księgę wieczystą odnosząc prawa nowego właściciela do wprowadzonego uprzednio oznaczenia przedmiotu transakcji. Urząd katastralny na podstawie przekazanego przez sąd zawiadomienia wprowadza zmianę właściciela w rejestrze katastralnym. Sprawność wymiany informacji sądu i urzędu zależy od tego, czy przed rozpoczęciem procesu odpowiednie wpisy w katastrze i księgach wieczystych są zgodne. Doprowadzenie do takiego stanu wymaga zastosowania w okresie przejściowym odpowiednich procedur.



**Rysunek 26. Skorygowany przebieg procesu przenoszenia praw własności**

Źródło: Opracowanie własne.

### Proces inwestycyjny

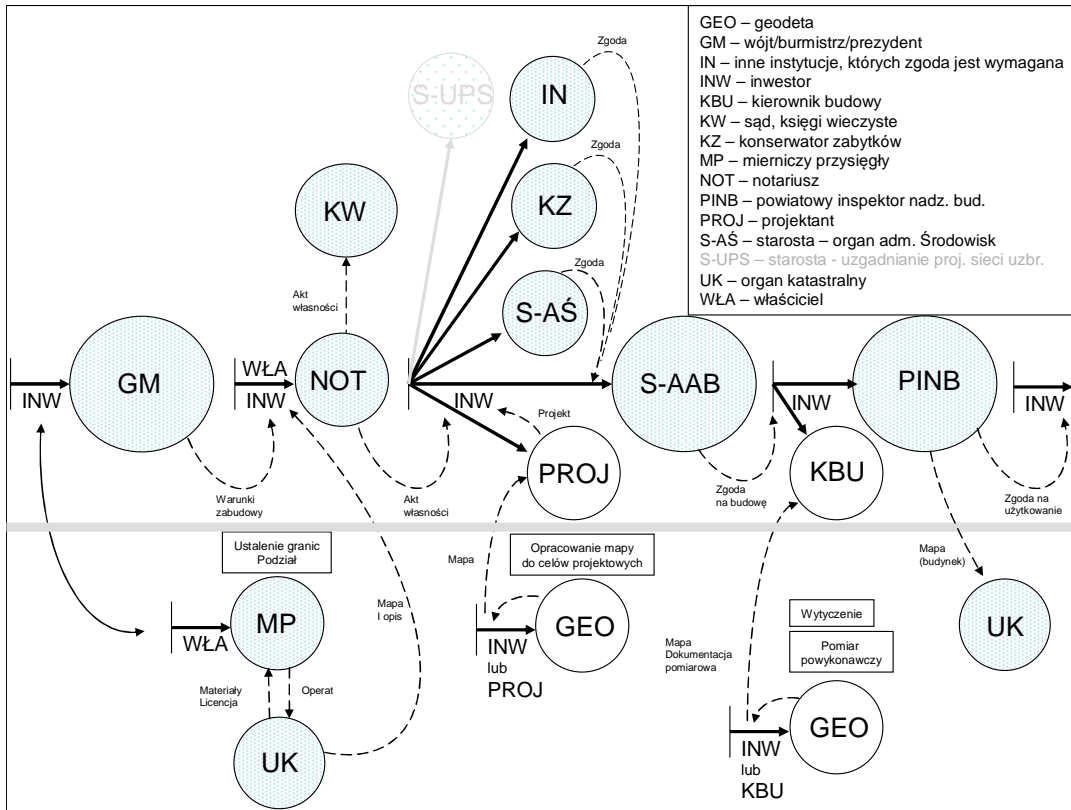
Usprawnienie procesu inwestycyjnego ma istotne znaczenie dla gospodarki. Ze względu na tematykę badawczą skupiono się głównie na tych elementach procesu, które dotyczą obszaru geodezji i kartografii.

Poza usprawnieniem procesu przenoszenia praw własności (opisanym wyżej) należy z procesu inwestycyjnego wyeliminować udział administracji geodezycznej i kartograficznej w kolejnych fazach procesu. Przygotowanie map do celów projektowych, wytyczenie i pomiar powykonawczy powinny być wykonywane przez geodetów zatrudnionych przez inwestora lub kierownika budowy.

Na inwestora będącego gestorem sieci uzbrojenia podziemnego obiektów wrażliwych ze względu na bezpieczeństwo państwa (Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego, s. 99), należy nałożyć obowiązek gromadzenia informacji o położeniu sieci i udzielania upoważnionym podmiotom informacji w tym zakresie. Gestor sieci powinien w pełni odpowiadać za skutki udzielenia błędnej informacji.

W następstwie zgody na użytkowanie budynku powiatowy inspektor nadzoru budowlanego przekaze informację o położeniu budynku do urzędu katastralnego, który wniesie ich kontury na mapę katastralną.

Koncepcję skorygowanego przebiegu procesu inwestycyjnego przedstawiono na rysunku 27.

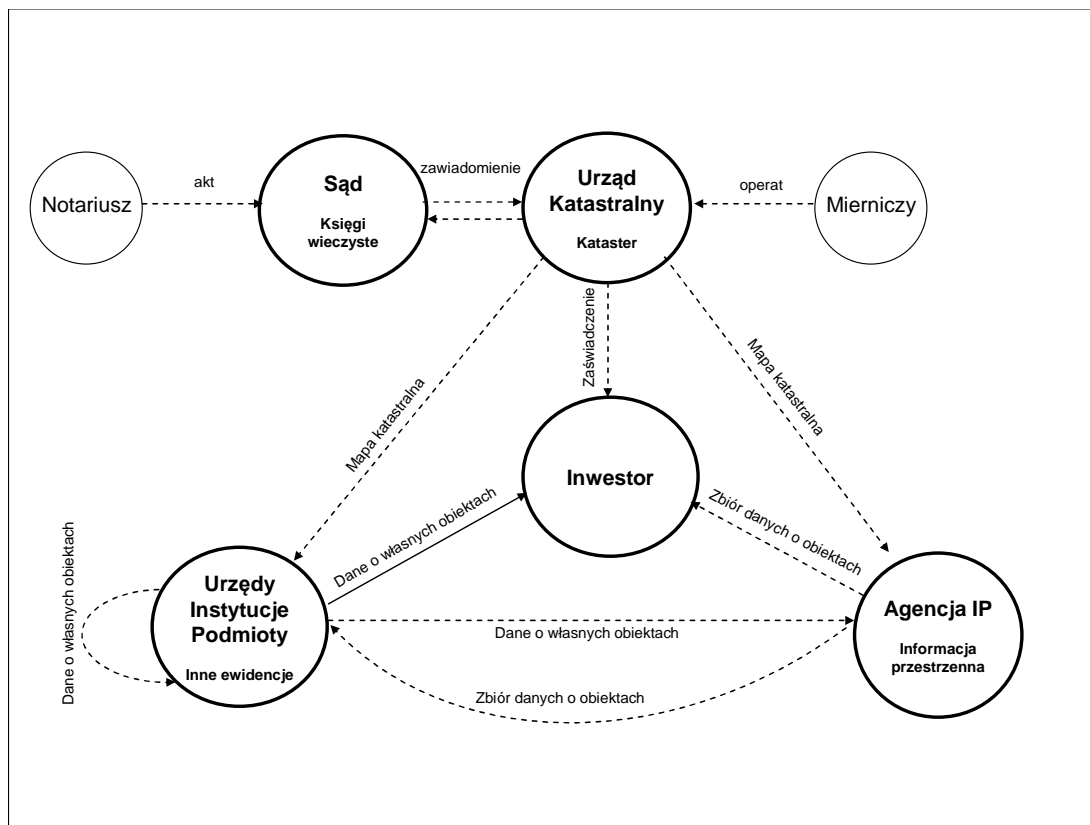


**Rysunek 27. Skorygowany przebieg procesu inwestycyjnego**

Źródło: Opracowanie własne.

## 6. Koncepcja zmian instytucjonalnych w obszarze geodezji i kartografii

Uznając konieczność ochrony granic praw własności za oczywistą, skoncentrowano się na procesie inwestycyjnym i jego usprawnianiu, lokując inwestora w otoczeniu instytucji wspierających jego działania (rysunek 28). Urzędy, instytucje i inne podmioty gromadzą i udostępniają szereg informacji o obiektach i zjawiskach lokalizowanych w przestrzeni. Wysokiej jakości mapa katastralna, udostępniana w szczególności podmiotom rejestrującym obiekty i zjawiska przestrzenne stanowi fundamentalny instrument harmonizacji wszelkiego rodzaju danych przestrzennych niezbędnych inwestorowi (a także innym instytucjom i podmiotom).



**Rysunek 28. Koncepcja systemu wsparcia inwestora – konfiguracja instytucji, przepływy informacji**

Źródło: na podstawie: (Nogalski i Klimek 2014, s. 150).

Stosowane dziś techniki przepływu informacji (sieci komputerowe, internet) umożliwiają powszechny jej przepływ i dostęp do danych zgromadzonych w dowolnym miejscu. Jedyną kwestią krótkiego czasu jest pełna informatyzacja wszelkich rejestrów i zbiorów dokumentów we wszelkich instytucjach, jednostkach organizacyjnych, podmiotach gospodarczych. Powinno to mieć zasadniczy wpływ na sposób konfiguracji instytucji i innych podmiotów w systemie gromadzenia i przetwarzania informacji przestrzennych. Każdy podmiot (administracyjny bądź komercyjny) prowadząc swoje ewidencje może je udostępniać (sprzedawać) dowolnemu innemu podmiotowi. Istotne jest zagwarantowanie harmonizacji tych danych – ta rola przewidziana jest w koncepcji dla powszechnie dostępnych map katastralnych, służących jako swoistego rodzaju „układ odniesienia”.

#### *Zakres zadań administracji*

Z koncepcji procesów wyłania się zakres zadań administracji publicznej w obszarze geodezji i kartografii: administracja ta koncentruje się na prowadzeniu katastru – elementu systemu ochrony praw własności w zakresie ich zasięgu na gruncie. Inne obecnie wykonywane zadania powinny być przekazane kompetentnym podmiotom. W szczególności: 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, należy też zrezy-



gnować z rejestrowania szczegółów terenowych oraz z prowadzenia mapy zasadniczej. Administracja rządowa, poza prowadzeniem map i rejestrów katastralnych powinna ponadto realizować takie zadania jak utrzymanie osnów geodezyjnych (sieci punktów pozwalających na wykonywanie pomiarów w jednolitym układzie odniesienia), rejestrowanie przebiegu granic administracyjnych, tworzenie standardów w zakresie prowadzenia map.

Misję i główny cel administracji katastralnej określono wychodząc z założenia, iż Polsce potrzebny jest ład prawny gruntów, gdyż jego utrzymanie wpłynie w znaczącym stopniu na usprawnienie procesów inwestycyjnych i wzrost PKB a ponadto wypełni obowiązek ochrony prawa własności przez państwo. Przyjęto, że misją administracji katastralnej jest utrzymanie na obszarze państwa ładu prawnego gruntów. Za główny cel uznano utrzymywanie aktualnych, w pełni wiarygodnych rejestrów i map katastralnych odzwierciedlających stan prawa na gruncie.

### *Koncepcja struktury*

W świetle konstytucyjnych zapisów o równości wobec prawa (Konstytucja, art. 32) oraz obowiązku ochrony prawa własności (Konstytucja, art. 21) należy dążyć do ujednoczenia wykonywania zadań przez administrację katastralną na terenie całego kraju. Biorąc pod uwagę rozwiązania instytucjonalne w krajach Unii Europejskiej uznano za celowe utworzenie w ramach administracji rządowej segmentu odpowiedzialnego za prowadzenie katastru a także za realizację niektórych zadań z zakresu geodezji i kartografii. Analiza czynników strukturotwórczych (Nogalski i Klimek 2014, s. 153-154) uzasadnia celowość utworzenia administracji katastralnej mającej charakter administracji niezespolonej. Wymiary proponowanej struktury przedstawiono w tabeli 32.

Proponowany segment administracji powinien być wsparty instytucją naukową w dziedzinie metrologii, pełniącą kluczową rolę przy opracowywaniu standardów dotyczących geodezji, miernictwa i kartografii. Uznano także za celowe powołanie Agencji Informacji Przestrzennej jako instytucji realizującej zadania z zakresu infrastruktury informacji przestrzennej. Zarządzałaby ona informacją przestrzenną w formule zadania gospodarczego państwa, zajmując się selekcją, gromadzeniem (kupnem) i udostępnianiem (sprzedażą) danych przestrzennych. Koncepcję struktury przedstawiono na rysunku 29.

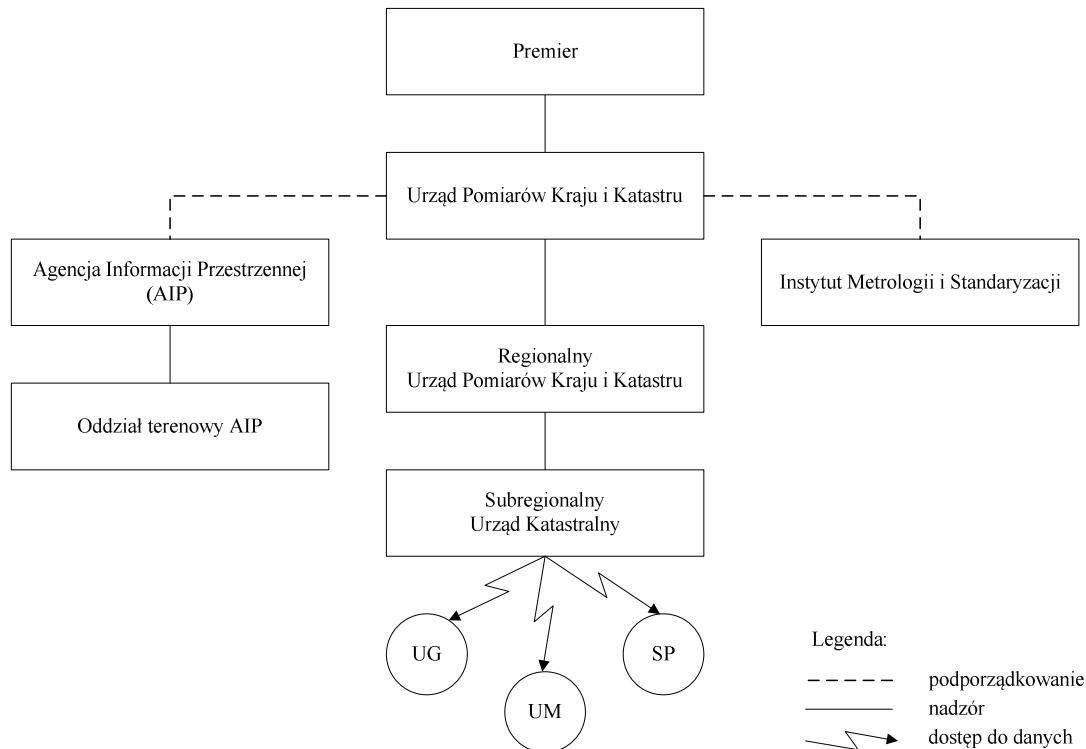
### *Mierniczy Przysięgły*

Niezwykle ważne jest przywrócenie instytucji mierniczego przysięgłego, ważnego uczestnika procesu przenoszenia praw własności. Mierniczy przysięgły w zakresie swoich uprawnień jest osobą zaufania publicznego i korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Czynności dokonane przez mierniczego mają charakter czynności urzędowej. Przy dokonywaniu czynności mierniczy jest obowiązany czuwać nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznym interesom stron oraz innych osób, dla których czynność ta może powodować skutki prawne. Kompetencje mierniczego obejmą obecne kompetencje organów gmin – wprowadzenie instytucji mierniczego przysięgłego zdecydowanie usprawni czynności ustalania granic i dokonywania podziałów gruntów poprzez eliminację administracji samorządowej z tego procesu.

**Tabela 32. Wymiary struktury administracji katastralnej**

Wymiar	Opis
Konfiguracji	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. liczba szczebli hierarchicznych: 2,</li> <li>2. szczebel 1 – rozpiętość kierowania: zbliżona do liczby urzędów regionalnych (6-8),</li> <li>3. szczebel 2 – rozpiętość kierowania (10-15): wynikająca z liczby urzędów subregionalnych (ok. 80).</li> </ol>
Specjalizacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. poziom 1 – koordynacja działań administracji katastralnej, opracowywanie standardów i norm, prowadzenie rejestru granic administracyjnych kraju i województw, współpraca międzyresortowa, współpraca międzynarodowa, badania i rozwój systemu utrzymania ładu prawnego gruntów, organizacja szkoleń, informatyzacja, zadania z zakresu pomiarów kraju,</li> <li>5. poziom 2 – koordynacja działań podległych jednostek szczebla podstawowego, wdrażanie i egzekwowanie standardów i norm, identyfikacja występujących problemów, prowadzenie rejestru granic administracyjnych powiatów i gmin, współpraca z sądem na poziomie okręgu, współpraca z innymi organami administracji rządowej i samorządami szczebla wojewódzkiego, koordynacja wdrażania nowych rozwiązań prawnych, organizacyjnych i informatycznych, niektóre zadania z zakresu pomiarów kraju,</li> <li>6. poziom 3 – prowadzenie katastru, wydawanie zaświadczeń, udostępnianie danych, prowadzenie zbioru dokumentacji katastralnej, kontrola wykonania prac (także w terenie), w wyjątkowych przypadkach wykonywanie czynności mierniczych.</li> </ol>
Centralizacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. poziom 1 – decyzje w zakresie ustalania standardów, norm proceduralnych i technicznych, kadrowe dotyczące kierownictwa jednostek organizacyjnych, podział środków finansowych (budżety jednostek organizacyjnych), dot. współpracy międzyinstytucjonalnej (uzgodnienia międzyresortowe),</li> <li>8. poziom 2 – decyzje dotyczące wdrażania standardów i norm, wnioski kontrolne, wnioski kadrowe (w odniesieniu do kierownictwa jednostek organizacyjnych niższego szczebla),</li> <li>9. poziom 3 – pozostałe decyzje, w szczególności związane z organizacją pracy urzędu.</li> </ol>
Standaryzacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. wysoki – ujednolicenie zasad postępowania, wysoki stopień typowości i zrutyinizowania czynności, duża ilość standardów technicznych.</li> </ol>
Formalizacji	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. wysoki – znaczna ilość norm postępowania (ustawy i rozporządzenia, wytyczne, regulaminy) oraz uregulowane sposoby komunikowania się w organizacji.</li> </ol>

Źródło: (Nogalski i Klimek 2014, s. 154).



**Rysunek 29. Koncepcja struktury organizacyjnej**

Źródło: opracowano na podstawie: (Nogalski i Klimek 2014, s. 153).

## Zakończenie

Instytucje państwa takie jak organy administracji i zespoły norm prawnych regulujących działania organów mają wpływ na procesy społeczne i gospodarcze przebiegające w państwie. Nadmierna ingerencja tych instytucji, ich niestabilność, niestabilność norm prawnych powoduje wzrost czasu traconego na załatwianie spraw w urzędach oraz opóźnienia w realizacji procesów gospodarczych. Opis procesu pozwala zoptymalizować udział administracji w procesie – pozwala ocenić, przed podjęciem działań na rzecz usprawnienia wykonywania zadań, czy działania takie powinny być przez nią wykonywane. W przypadku uznania takiej potrzeby pozwala na osiągnięcie wysokiej sprawności funkcjonowania administracji.

Analiza procesowa umożliwi realizację jednej z fundamentalnych zasad ustrojowych państwa – zasadę pomocniczości.

## Literatura

- Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2013), Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa.
- BIP, *Spis podmiotów*, [www.bip.gov.pl/subjects](http://www.bip.gov.pl/subjects), 2016.08.10.
- Cooter R., Ulen T. (2009). *Ekonomiczna analiza prawa*, C.H. Beck, Warszawa.
- Doing Business w Polsce 2015*,  
[http://polish.doingbusiness.org/~/\\_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB15-Poland-polish.pdf](http://polish.doingbusiness.org/~/_media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB15-Poland-polish.pdf), 2016.08.09.

- GUS, *Mały rocznik statystyczny Polski 2016*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/maly-rocznik-statystyczny-polski-2016,1,17.html>.
- Konstytucja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)
- KPA, *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz.U. 2016 poz. 23).
- Krukowski K., Siemiński M. (red.) (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka w polskich organizacjach*, UWM Olsztyn.
- Krukowski K., Sasak J. (red.) (2016). *Tendencje we współczesnym zarządzaniu publicznym*, Studia i Materiały. UJ. Kraków.
- Nogalski B., Klimek A. (2011). *Instytucja katastru jako czynnik wzrostu gospodarczego*, (w:) S. Piocha, B. Granosik (red.). *Ekonomiczne problemy synchronizacji zachowań gospodarczych instytucji i przedsiębiorstw w Polsce i Unii Europejskiej*, Wydawnictwo uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.
- 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.
- Rummler G., Brache A. (2000). *Podnoszenie efektywności organizacji*, PWE, Warszawa.
- Stańczyk Z. (2004). *Konsensus waszyngtoński a reformy w krajach postkomunistycznych*, Zeszyty Naukowe nr 2, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków.
- UPB, ustawa Prawo budowlane (t.j. Dz.U 2016 poz. 290).
- UPGK, ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2015 poz. 520).
- UPZP, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U 2016, poz. 778).
- Wojtyna A. (2009). *O badaniach nad „głębszymi” przyczynami wzrostu gospodarczego*, (w:) R. Rapacki (red.), *Wzrost gospodarczy w krajach transformacji: konwergencja czy dywergencja?*, PWE, Warszawa.
- Wróblewski T. (2016). *Barometr stabilności otoczenia prawnego w Polsce*, <http://barometrprawa.pl> (2016.08.10).

## **IMPROVING EFFICIENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION BY USING PROCESS ANALYSIS INSTRUMENTS**

### **Abstract**

*We completely agree with Rummler and Brache's view that "Organization is efficient to the extent to which its processes are efficient" (translation of authors). At the same time we agree with P. Drucker's view that nothing is as useless as efficient implementation of tasks which, in fact, do not need to be implemented at all. A state is a type of organization. In order to improve a state's productivity, efficiency of its processes (particularly economic ones) should be improved. Public administration which participates in these processes exerts a vital impact on their efficiency. Whether it should or should not take part in them, and if yes, to what extent, is the question to which we are seeking the answer in the context of the subsidiarity principle. In our search we use process analysis instruments. A process of ownership transfer of property and a construction investment process are explored as an example. We demonstrate that process analysis should constitute a basis for constructing organizational structures in administration.*

### **Keywords**

*process analysis, public administration, investment process, cadaster*