

Co po pilotażu GUGiK dotyczącym możliwości modernizacji EGİB?

# Dogonić króliczka

Prognozy dla modernizacji EGİB nie są dobre. Ustawowe terminy dawno przekroczone, a końca prac nie widać. W związku z likwidacją PFGZGiK pieniędzy na ewidencję ubywa, za to wymagania dokładnościowe wzrosły. Jak wyjść z pata – proponują wojewódzcy inspektorzy nadzoru z trzech regionów.

**P**rzeprowadzony przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii pilotaż (2009-10) mający na celu przygotowanie propozycji kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków (EGİB) objął 13 obiektów wzorcowych położonych w 10 województwach. Wybrano obiekty o zróżnicowanej charakterystyce operatu ewidencyjnego uwzględniającej standard techniczny materiałów źródłowych, jak również sięgające połowy XIX w. uwarunkowania historyczne pierwotnych systemów katastralnych. Uzyskano dzięki temu odpowiedź na kwestie

dotyczące zastosowania odpowiedniej technologii tworzenia cyfrowej mapy ewidencyjnej oraz kosztów modernizacji. Wyniki pilotażu opublikował w GEODECIE 7/2011 kierujący projektem Stanisław Zaremba. W bieżącym wydaniu przedstawiamy szczegółowe wnioski przygotowane przez wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego trzech wybranych województw (małopolskiego, podlaskiego oraz opolskiego), które zostały zaprezentowane podczas tegorocznych Krakowskich Spotkań z INSPIRE (Kraków, 24-25 maja).

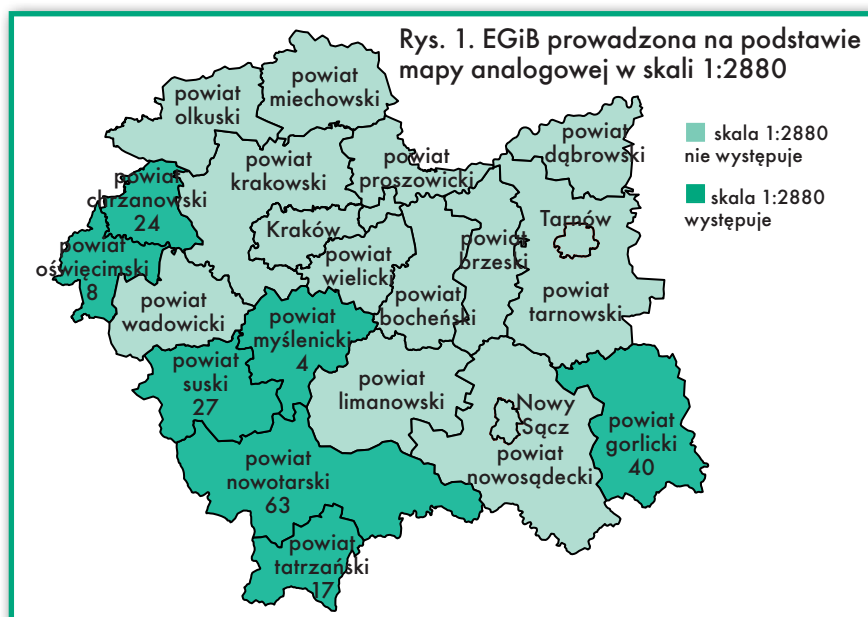
## Danuta Paluch – Małopolskie wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

**W** województwie małopolskim ewidencja gruntów i budynków (EGİB) w zakresie danych przedmiotowych jest specyficzna. Przede wszystkim charakteryzuje się dużą liczbą działek i niską wiarygodnością danych dotyczących przebiegu granic, a w ślad za tym i powierzchni działek. Przyczynami tego stanu są uwarunkowania historyczne, szczególnie rozdrobnienie gruntów charakterystyczne dla obszarów byłego zaboru austriackiego oraz sposób, w jaki była zakładana ewidencja w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia. W woj. małopolskim jest 4 mln 365 tys. działek. To zaledwie o 540 tys. działek mniej niż w woj. mazowieckim, którego powierzchnia jest ponaddwukrotnie większa. Średnia powierzchnia działki w Małopolskiem wynosi 0,35 ha i jest najniższa w kraju, a na Podhalu spada nawet do 0,19 ha. Bywa, że w jednym obrębie jest około 30 tys. działek, a w samym powiecie nowotarskim jest więcej działek (782 tys.) niż w całym woj. lubuskim. Tereny miejskie – 61 miast, w tym trzy powiaty grodzkie: Kraków, Tarnów i Nowy Sącz – stanowią 11% ogólnej powierzchni województwa.

Największym jednak problemem są operaty ewidencyjne prowadzone na podstawie mapy analogowej w skali 1:2880 powstałej jedynie z przetworzenia mapy katastralnej byłego zaboru austriackiego (patrz rys. 1). Stąd również taka dziwna skala tych map, wynikająca z przeliczenia ówczesnej jednostki miary – cała wiedeńskiego. Dotyczy to zaledwie 183 obrębów (na 2640 ogółem), ale obejmuje aż 1,17 mln działek.

W latach 60. ubiegłego stulecia ewidencja w województwie małopolskim powstawała w głównej mierze na bazie:

- map fotogrametrycznych w skali 1:2000 opracowanych na podstawie fotomapy z wykorzystaniem szczegółów, tzw. fotopunktów, zidentyfikowanych w sposób jednoznaczny na obrazie fotomapy i w terenie,
- mapy byłego zaboru austriackiego w skali 1:2880 opracowanych tzw. metodą stolikową oraz protokołów parcelowych zawierających m.in. dane dotyczące numeru, rodzaju i powierzchni parceli oraz imię i nazwisko posiadacza (lub posiadaczy), numer domu.



**Tab. 1. Sposób prowadzenia części graficznej EGiB w woj. małopolskim**

Nazwa zbioru danych charakteryzującego stan EGiB	Polska		woj. małopolskie	
	tereny miejskie	tereny wiejskie	tereny miejskie	tereny wiejskie
1. Wektorowa mapa ewidencyjna o pełnej treści (granice działek, kontury użytków gruntowych, kontury klasyfikacyjne, kontury budynków)	91%	60%	65%	21%
2. Wektorowa mapa ewidencyjna o niepełnej treści	1%	10%	0%	7%
3. Mapa rastrowa uzupełniona w procesie aktualizacji danymi wektorowymi	2%	10%	0%	1%
4. Mapa analogowa	6%	20%	35%	71%
SUMA	100%	100%	100%	100%

Mapy te podlegały wyłożeniu w celu „ustalenia stanu władania”. Natomiast do rzadkości należało, aby ewidencję zakładano na podstawie pomiaru bezpośredniego w terenie. Wówczas pomiar taki był nawiązany przeważnie do osnowy poligonowej, często klasy IV i V, aktualnie klasyfikowanej jako osnowa pomiarowa. Pomiarowi podlegał stan faktycznego użytkowania na gruncie (bez obowiązku rozgraniczania gruntów o różnej własności) zgodnie z założeniami wykorzystania tejże ewidencji do celów podatkowych. Na podstawie tak powstałej ewidencji przeprowadzano gleboznawczą klasyfikację gruntów, zakładając operaty klasyfikacyjne. Niestety, również na tej samej podstawie w latach 70. ubiegłego stulecia nastąpiło uwłaszczenie w trybie administracyjnym gospodarstw rolnych.

W ostatnich latach stan danych ewidencyjnych w aspekcie ich informatyzacji czy jakości i standaryzacji nie uległ znaczącej poprawie. Stan informatyzacji EGiB jest niski i wynosi zaledwie 21% powierzchni terenów wiejskich. W przypadku terenów miejskich jest to 65% (tab. 1). Chociaż nie można mówić w tym przypadku o wysokim nasyceniu punktami z bezpośredniego pomiaru, to jednak warto wymienić powiaty, w których EGiB jest w 100% zinformatywowana (brzeski, limanowski, olkuski, proszowski, wadowicki, miasto Kraków i miasto Tarnów), a wkrótce dołączą do nich powiaty oświęcimski i wielicki. W województwie do prowadzenia ewidencji wykorzystuje się 6 rodzajów oprogramowania. Dominują systemy autorstwa lokalnego (Kraków), tj. Turbo EWID (firma Geomatyka) w 10 powiatach oraz VEGA, V-MAPA/V\_SYSTEM (firma Compass SA) w 4 powiatach. W zasobach powiatowych popularnym rozwiązaniem była mapa hybrydowa, czyli mapa rastrowa zasilana w wyniku bieżących aktualizacji danymi wektorowymi. Stan części graficznej EGiB w województwie przedstawia rys. 2.

Jak w tym stanie rzeczy wykonywać prace geodezyjne, zwłaszcza geodezyjno-prawne? Jak sprawować nadzór nad takim zasobem? Jak wreszcie zasób informatyzować, aby mógł być udostępniany w formie baz danych w systemie teleinformatycznym? – To problemy, z którymi borykają się zarówno administracja, jak i wykonawcy prac geodezyjnych.

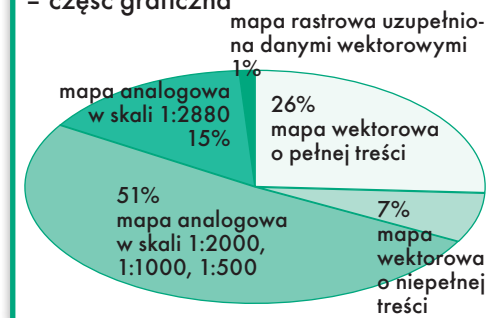
Piłotaż obrębów modernizacyjnych w woj. małopolskim, którym objęto 8 obrębów, jedynie potwierdził tezy oczywiste, powtarzane od lat, ale niewygodne ekonomicznie. Dla większości obrębów, na których ewidencja prowadzona jest z wykorzystaniem mapy analogowej w skali 1:2880, wskazana jest kompleksowa modernizacja ewidencji z zastosowaniem metod i technologii pomiarów bezpośrednich (GPS-RTK oraz tachimetrii elektronicznej) lub fotogrametrycznych (opracowania stereogrametryczne z sygnalizacją punktów granicznych działek) poprzedzonych ustaleniem przebiegu granic. To z kolei wymaga ogromnych nakładów finansowych, których nie udźwigną ani budżety samorządów, ani budżet wojewody, nawet przy realnym wsparciu Głównego Geodety Kraju. Dlatego każde działanie musi być poprzedzone dogłębną analizą ekonomiczną.

Wykonano symulację kosztów modernizacji w pierwszej kolejności dla tych obrębów, które są prowadzone z wykorzystaniem mapy w skali 1:2880, a jednocześnie w roku bieżącym nie podlegają modernizacji. Dokonując selekcji obrębów, postanowiono wziąć pod uwagę m.in. aspekt zagospodarowania przestrzennego (charakter rolniczy bądź inwestycyjny), nasilenie obrotu nieruchomości, liczbę zastrzeżeń i skarg dotyczących przebiegu granic czy powierzchni działek, ocenę wiarygodności stanu ewidencji wykonaną przez administrację powiatową. Wstępna analiza wykazała, że kompleksową modernizacją z ustaleniem granic i pomiarem bezpośrednim powinno się objąć 112 obrębów, a modernizację kolejnych

55 obrębów można by wykonać z wykorzystaniem wektorowych map katastralnych (WMK) powstałych do określenia dopłat dla rolników. Pobieźna kalkulacja dowodzi, że koszt takiej modernizacji 167 obrębów według lokalnych cen rynkowych wyniósłby około 120 mln zł. Hybrydą ww. metod byłoby zastosowanie pomiaru i ustalenie granic w terenach zabudowanych oraz wykorzystanie WMK do modernizacji poza terenami zabudowanymi. Przy zastosowaniu metody opartej na WMK należy mieć na uwadze w przyszłości drugi etap modernizacji – zmierzający do podniesienia jakości danych ewidencyjnych.

A zatem priorytetem działania w województwie na najbliższe lata jest modernizacja 167 obrębów prowadzonych z wykorzystaniem mapy w skali 1:2880, a ponadto założenie ewidencji budynkowej i lokalowej w miastach, w których dotąd nie powstała. Jest ich 22, a prognozowany koszt tego przedsięwzięcia, określony na podstawie szacowanej liczby budynków i lokali z uwzględnieniem lokalnego rynku cen robót geodezyjnych wynosi około 15 mln zł. Równoległe do tych działań winno przebiegać przekształcenie innych map analogowych ewidencyjnych do postaci numerycznej, uzupełnienie operatów ewidencyjnych danymi dotyczącymi budynków i lokali, poprawa jakości danych ewidencyjnych i doprowadzanie ich do postaci standardowej. Strategia to przede wszystkim działania w kierunku zwiększenia dotacji z budżetu wojewody na prace geodezyjne i kartograficzne, a także zaktywizowanie samorządów gminnych do partycypacji w kosztach prac ze względu na korzyści fiskalne i możliwości budowy gminnego SIP. Rozpropagowania wymaga również potrzeba tworzenia związków celowych powiatów, aby uzyskać obniżenie kosztów informatyzacji poprzez wspólne działania. Szczególnie trudne okazuje się finansowanie zadań geodezyjnych na poziomie powiatu w aktualnym stanie prawnym, kiedy wpływy z powierzonych zadań

**Rys. 2. Stan EGiB w woj. małopolskim – część graficzna**



geodezyjnych stały się dochodem własnym budżetów powiatowych. Celowość wydatkowania środków pieniężnych pozostawiona jest w gestii poszczególnych samorządów. Jednak z tego powodu finansowanie zadań związanych z EGiB w niektórych powiatach pozostawia wiele do życzenia, a potrzeby geodezyjne nigdy nie będą traktowane priorytetowo.

**W**yjście z aktualnego stanu zasobu EGiB wymaga nie tylko ogromnych nakładów finansowych. Konieczna jest również zmiana prawa. Nie jest bowiem tajemnicą, że często stan rzeczywisisty granic na gruncie w dacie uwłaszczenia odbiegał od stanu uwidocznionego na mapie, na podstawie której następowało ustalenie stanu władania, a udział uwłaszczanych osób ograniczał

się do sprawdzenia liczby działek czy parcel katastralnych objętych uwłaszczeniem, których nierzadko było kilkadziesiąt i więcej. Po niemal 40 latach nadal znajduje to oddźwięk w stosunkach własnościowych, a w dalszej kolejności w danych ewidencyjnych. Należy rozważyć zasadność podjęcia stosownych kroków na drodze legislacyjnej i stworzenia przepisów sankcjonujących stan bezspornego użytkowania na gruncie, istniejący jeszcze w dacie uwłaszczenia, lecz nieznajdujący odzwierciedlenia na mapie ewidencyjnej, na podstawie której następowało uwłaszczenie. Takie działania pozwoliłoby zintegrować dane faktycznego użytkownika stanu istniejącego w dacie uwłaszczenia – z danymi dotyczącymi parcel byłego katastru zapisanymi w liczbach wykazu hipotecznego

czy księgach wieczystych oraz danymi fiskalnymi. Zniknąłby wówczas problem niezgodności i rozbieżności w wykazach synchronizacyjnych, których opracowanie aktualnie obarczone jest wysokim ryzykiem błędu.

Wykraczając poza lokalny charakter ewidencji w woj. małopolskim, należy stwierdzić, że niska jakość danych ewidencyjnych przedmiotowych jest zagrożeniem lub utrudnieniem dla:

- realizacji procesu inwestycyjnego (wyznaczenie punktów granicznych, wznowienie znaków granicznych, ustalenie przebiegu granic, przyjęcie granic przed podziałem nieruchomości),
- obrotu nieruchomościami,
- regulacji stanów prawnych,
- świadczenia usług geodezyjnych i kartograficznych. ■

## Marian Brożyna – Podlaskie

wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

**W** niektórych powiatach województwa podlaskiego modernizacja EGiB została już zakończona (miasta Białystok, Łomża, Suwałki), ale na drugim biegunie są powiaty ziemskie: sejneński, gdzie przy obecnym poziomie finansowania miałyby to nastąpić dopiero za 20 lat, białostocki (25 lat) oraz sokólski z perspektywą oczekiwania 35 lat! W pozostałych powiatach termin zakończenia modernizacji szacuje się na kilka lat. Na terenie woj. podlaskiego używanych jest 6 różnych programów do prowadzenia EGiB. W ośmiu powiatach (na 17 ogółem) funkcjonuje zintegrowana baza opisowa i graficzna. Zbiory danych opisowych obejmują obszar całego województwa i są w 100% prowadzone w postaci cyfrowej (tab. 3). Stan informatyzacji mapy ewidencyjnej według danych na 31 grudnia 2011 r. przedstawia tab. 4.

Do zakładania EGiB w latach 1957-62 wykorzystywano plany scaleniowe (na obszarze 728 876 ha, czyli 36,1% po-

wierzchni województwa) oraz inne opracowania, jak:

- zarysy pomiarowe inż. Felczaka dla części m. Łomży z lat 1936-37,
- pomiar zurbanizowanej części m. Augustowa o pow. ok. 2500 ha z 1949 r.,
- fotomapa w skali 1:5000 sporządzona na podstawie tzw. fotopunktów.
- „odbitki skarbowe” sporządzone jako kopie ozalidowe „kopii szpilkowych” w ok. 30 obrębach gm. Perlejewo (pow. siemiatycki), na których m.in. prowadzono pilotaż, oraz w 16 obrębach w gminie Ciechanowiec (pow. wysokomazowiecki) o pow. ok. 4537 ha („kopie szpilkowe” powstały przez nałożenie kalki technicznej na plan scaleniowy i nakłucie punktów załamania granic działek, a następnie ich wykreślenie; kopie te nie zawierały danych liczbowych z planów scaleniowych; kalki częściowo poginęły lub uległy zniszczeniu; z kopii szpilkowych sporządzono odbitki ozalidowe, które posłużyły do założenia ewidencji gruntów i są jedynym materiałem źródłowym do jej prowadzenia; „odbitki skarbowe” wykonano na potrzeby podatkowe w latach 1935-36 i sporządzono na nich wtedy klasyfikację gruntów, pomierzono użytki oraz wniesiono dane liczbowe po obwodnicy obrębów – kąty i odległości).

Prace geodezyjne i kartograficzne związane z EGiB finansowane są ze środków własnych powiatów, budżetu państwa oraz innych środków, w tym gminnych. Powiaty przeznaczają na modernizację EGiB od 100 do 680 tys. zł rocznie. Łączne nakłady finansowe poniesione w województwie na

ten cel w 2009 r. wyniosły 2,498 mln zł, w 2010 r. – 2,865 mln zł, a w 2011 r. – 4,408 mln zł (w tym 1,972 mln z budżetu państwa, 1,153 mln ze środków powiatu i 1,284 mln z innych środków). Potrzeby są jednak znacznie większe. Obszar wymagający modernizacji to 1 398 994 ha, a szacunkowy koszt modernizacji wynosi około 71 mln zł. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w tych starostwach, gdzie potrzeby są największe, przychody z wykorzystania zasobu geodezyjnego i kartograficznego są zazwyczaj najmniejsze. Ponadto likwidacja PFGZGiK spowoduje widoczny spadek wydatków już w 2012 r. Wpływy z powierzonych zadań geodezyjnych są w większości przeznaczane na utrzymanie zatrudnienia administracji geodezyjnej.

**P**ilotażem objęto 3 obręby w pow. siemiatyckim w gm. Perlejewo: Wiktorowo, Leszczka Mała, Leszczka Duża. W obrębie Wiktorowo ewidencja założona została w 1963 r. z „nowego pomiaru” z wykorzystaniem osnowy w układzie 1942. W pozostałych obrębach ewidencję założono w 1964 r. na podstawie „odbitki skarbowych” (mapa klasyfikacyjna z 1935 r. i 1937 r.) uzupełnionych pomiarem (czołówki) bez zakładania osnowy geodezyjnej. Na obiektach tych częściowo osnowę założono w latach 1994-95 oraz w 2002 r. do mapy zasadniczej.

W ramach realizacji projektu pilotażowego dla obiektów tych założono nową osnowę pomiarową (wielowęzłowa sieć, 205 punktów), wyrównaną ściśle z błędem położenia 2-5 cm. Na obiektach Leszczka Duża i Leszczka Mała wykonano ustalenie i pomiar granic działek, w niewielkiej części na zgodne ustale-

**Tab. 2. Dane statystyczne EGiB w woj. podlaskim**

Powierzchnia	2 017 952 ha
Liczba działek	1 519 402
Liczba obrębów	3479 (109 miejskich i 3370 wiejskich)
Liczba gmin	105
Liczba miast	39
Obszar objęty modernizacją	358 203 ha
Obszar odnowiony	454 975 ha
Zintegrowana baza opisowa i geometryczna na obszarze	554 917 ha
Odrębnie baza opisowa i graficzna	623 946 ha
Obszar w systemie analogowym	649 475 ha

**Tab. 3. Sposób prowadzenia części opisowej EGİB w woj. podlaskim**

Nazwa zbioru danych charakteryzującego stan EGİB	Tereny miejskie	Tereny wiejskie
1. Zbiory zawierające dane opisowe dotyczące gruntów, budynków i nieruchomości lokalowych	89%	19%
2. Zbiory zawierające dane opisowe dot. gruntów i budynków (brak danych dot. nieruchomości lokalowych)	0%	4%
3. Zbiory zawierające tylko dane opisowe dot. gruntów (brak danych dot. budynków i nieruch. lokalowych)	11%	77%
SUMA	100%	100%

**Tab. 4. Sposób prowadzenia części graficznej EGİB w woj. podlaskim**

Nazwa zbioru danych charakteryzującego stan EGİB	Tereny miejskie	Tereny wiejskie
1. Wektorowa mapa ewidencyjna o pełnej treści, zawierająca: granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych, klasyfikacyjne, budynków	100%	49%
2. Wektorowa mapa ewidencyjna o niepełnej treści	0%	11%
3. Mapa rastrowa uzupełniana w procesie aktualizacji danymi wektorowymi	0%	6%
4. Mapa analogowa	0%	34%
SUMA	100%	100%

nie stron, w pozostałej części ze względu na nieobecność właścicieli (protest) na podstawie faktycznego przebiegu granic. Pomiar oparto na poziomej osnowie I, II i III klasy (w tym pomiar GPS-RTK) na podstawie przepisów § 37, 38 i 39 rozporządzenia MRRiB z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Materiały z projektów LPIS zostały wykorzystane głównie do weryfikacji użytków i konturów klasyfikacyjnych (ortofotomapa cyfrowa, raporty uwag i zastrzeżeń). Wynikiem prac jest numeryczna mapa EGİB opracowana w układzie PUWG 2000. W trakcie redakcji mapy dokonano identyfikacji działek i ich opisów, oznaczeń punktów granicznych, użytków i klas po weryfikacji oraz redakcji numerycznych opisów budynków. Uzupełniono dane opisowo-informacyjne, takie jak nazwy cieków, numera-

cja porządkowa nieruchomości czy numeracja budynków. Mapę numeryczną opracowano w programie EWMAPA, a następnie zaimplementowano do środowiska Kataster OnLine.

**N**awiązując do opracowania GUGiK wykonanego przez Stanisława Zarembe nt. propozycji kompleksowej modernizacji EGİB [patrz GEODETA 7/2011] – po bardziej szczegółowej analizie obiektów pilotażowych w woj. podlaskim – sformułować można kilka zbliżonych wniosków. Należałoby do nich zaliczyć zalecenie wykorzystania:

- materiałów źródłowych tzw. zbiorów map dawnych z okresu przed 1946 r. w postaci map scaleniowych i poscaleniowych z obszaru byłego zaboru rosyjskiego, które obejmują ok. 36% powierzchni województwa,

nych. Obejmowały one bowiem obiekty, na których dane dotyczące położenia punktów i linii granicznych zgromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym spełniały kryteria dokładnościowe określone w standardach technicznych. Były to zatem przede wszystkim miejskie jednostki ewidencyjne, a bazą do założenia czy późniejszego odnowienia dla nich operatu ewidencyjnego była mapa zasadnicza, w ramach sporządzenia której ustalono również przebieg granic działek ewidencyjnych. Technologia wektoryzacji rastrowej mapy ewidencyjnej na tych obiektach została wykluczona co do zasady. Jednak procesem tym obejmowano w skali roku obszary o powierzchni zaledwie kilkunastu tysięcy hektarów. Oznaczało to zakończenie prac w perspektywie kilkudziesięciu lat. Także prognoza kosztów założenia mapy cyfrowej na terenie całego regionu wskazała na kwoty sięgające kilkudziesięciu milionów złotych, licząc w cenach z tamtego okresu.

- dotychczasowych operatów ewidencyjnych – w zależności od jakości tych danych w relacji do obowiązujących standardów dokładności,

- materiałów pochodzących z projektów LPIS do ustalenia przebiegu konturów użytków gruntowych,

- materiałów mapy zasadniczej do ustalenia przebiegu konturów budynków.

Należy zgodzić się również z wnioskiem, że szczegółowe wytyczne dotyczące przeprowadzania modernizacji EGİB danego obiektu, wybór technologii opracowania map ewidencyjnych powinny być poprzedzone zgromadzeniem i analizą metadanych oraz wnikliwą analizą ekonomiczną przedsięwzięcia, zwłaszcza że – jak widać – starostowie posiadają niewielkie środki finansowe na ten cel. Nasuwają się również inne wnioski związane nie tylko z techniczną stroną kompleksowej modernizacji EGİB:

1. Jak zwiększyć wielkość środków finansowych na modernizację EGİB w celu zmniejszenia dysproporcji w stopniu realizacji prac w powiatach oraz skrócenia odległych terminów? Dotyczy to przede wszystkim starostw słabych finansowo i organizacyjnie, które nie bardzo radzą sobie z pozyskaniem dodatkowych środków zewnętrznych (z gmin czy UE).

2. Nowe standardy pomiarów wprowadzone rozporządzeniami w okresie od października 2011 r. do maja 2012 r. nakładają wyższe wymagania dokładnościowe, co zapewne spowoduje podrożenie opracowań związanych z modernizacją EGİB oraz wydłuży czas wykonania.

3. W sytuacji niedostatku środków należałoby rozważyć, czy koniecznie modernizacją obejmować wszystkie obszary, czy może dokonać podziału i wytypować w pierwszej kolejności obszary aktywne gospodarczo, turystycznie itd. ■

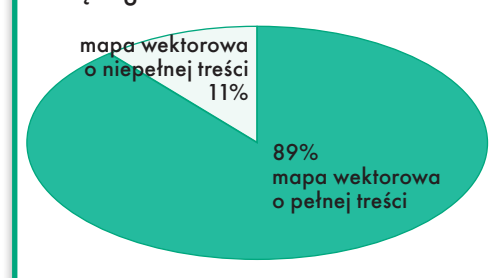
## Marek Świetlik – Opolskie

wojewódzki inspektor nadzoru geodezyjnego i kartograficznego

**M**odernizacja ewidencji gruntów i budynków w regionie opolskim trwa od końca lat 90. Nie był to jednak proces prowadzony ściśle według zasad określonych w rozporządzeniu o EGİB. Po założeniu w latach 90. bazy danych opisowych ewidencji gruntów administracja geodezyjna i kartograficzna przystąpiła do przeniesienia na nośniki komputerowe mapy ewidencyjnej. Początkowo tempo tworzenia mapy cyfrowej było niewielkie, ale też był to okres, w którym powstały najbardziej wartościowe bazy danych geometrycz-

czało to zakończenie prac w perspektywie kilkudziesięciu lat. Także prognoza kosztów założenia mapy cyfrowej na terenie całego regionu wskazała na kwoty sięgające kilkudziesięciu milionów złotych, licząc w cenach z tamtego okresu.

**Rys. 3. Stan EGİB w woj. opolskim – część graficzna**



**Tab. 5. Sposób prowadzenia części graficznej EGİB w woj. opolskim**

Nazwa zbioru danych charakteryzującego stan EGİB	Tereny miejskie	Tereny wiejskie
1. Wektorowa mapa ewidencyjna o pełnej treści (granice działek, kontury użytków gruntowych, kontury klasyfikacyjne, kontury budynków)	100%	89%
2. Wektorowa mapa ewidencyjna o niepełnej treści	0%	11%
3. Mapa rastrowa uzupełniana w procesie aktualizacji danymi wektorowymi	0%	0%
4. Mapa analogowa	0%	0%
SUMA	100%	100%

A dotyczyło to najmniejszego województwa w kraju, o powierzchni 941 tys. ha, liczącego 12 powiatów i 71 gmin, w którym znajduje się 35 miast (w tym jedno na prawach powiatu).

Już wówczas wiedzieliśmy, że cudownych metod na uzyskanie geometrycznych baz danych spełniających kryteria dokładnościowe określone przepisami za niewielkie pieniądze nie ma. Pomijając możliwość uzyskania dodatkowego wsparcia finansowego powiatu przez gminę, w praktyce sprowadzającą się do przypadku miasta na prawach powiatu, stało się oczywiste, że łatwo z modernizacją nie będzie. A terminy wskazane w rozporządzeniu o EGİB okazały się nierealne. O kolejnych rejestrach ewidencji, czyli o rejestrze budynków i rejestrze lokali, nie myślano wówczas jako o pilnej konieczności. Mapa ewidencyjna ze względu na jej praktyczną użyteczność nie tylko w procesach dotyczących stanów prawnych nieruchomości, ale także w procesach inwestycyjnych była w naszym regionie przyjmowana jako priorytet. Żaden ze starostów w województwie opolskim tej zasady nie podważał.

Ten trudny do przyjęcia, ale rzetelny w diagnozie stan był akceptowany do momentu, póki w skali całego kraju nie pojawiły się na horyzoncie służby geodezyjnej i kartograficznej duże pieniądze, na początek przedakcesyjne (PHARE), a następnie – po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – środki przyznane przez Komisję Europejską w ramach programów operacyjnych zarządzanych przez rząd lub regiony. Ich beneficjenci (a w tej roli starostowie jako prowadzący EGİB występowali sporadycznie) mieli inne cele, które zamierzali osiągnąć, wykorzystując dane ewidencyjne czy – szerzej mówiąc – dane z zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Głośny LPIS jest tego najlepszym przykładem. W tej sytuacji powrócili do łask cyfrowe metody przetwarzania rysunku, czyli wektoryzacja map. Technologia ta, bardzo szybko opanova przez przedsiębiorców geodezyjnych, zaczęła przynosić w procesie modernizacji ewidencji znakomite rezultaty ilościowe, ale kiepskie efekty jakościowe. Prawda ta, niepodważalna w środowisku zawodowym geodetów, została z pełną

świadomością zaakceptowana przez tych z szeroko rozumianej administracji dysponującej europejskimi pieniędzmi, którzy mieli je wydać, i tych z produkcji, którzy mieli je zarobić. Istotne wszak było tempo wydawania środków i mierniki rezultatu, mówiąc językiem budżetu zadaniowego. Zdecydowaliśmy się na proces cyfrowej wizualizacji mapy, odsuwając w czasie poprawę jej geometrii.

Nawiasem mówiąc, cyfrowa mapa zasadnicza jako kolejne wyzwanie dla starostów tę przyszłość jeszcze bardziej oddala. Zapomnieliśmy natomiast rzetelnie i w sposób prawem przewidziany, tworząc stosowne regulacje, poinformować o tym naszych klientów i interesariuszy (administrację publiczną, sądy, inwestorów, świat gospodarki, a przede wszystkim przysłowiowego Kowalskiego jako właściciela nieruchomości). Uznaliśmy bowiem, że musimy jak najszybciej udostępnić produkty geodezyjne, w tym dane ewidencyjne, w postaci cyfrowej, i to w jak najszerszej skali. Bo jeżeli my, czyli służba geodezyjna i kartograficzna, tego nie zrobimy, to w nasze buty wejdą inni, np. rozmaite agencje, z potężną ARiMR na czele, które swoją pozycję i swoje własne „geoportale” zbudowały za pieniądze UE, czerpiąc przy okazji pełnymi garściami informacje z zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Pojawił się nawet pogląd, że oni mają więcej do zaoferowania niż my, a już na pewno szybciej. W pewnym momencie o mało żeśmy naszej ewidencji tymi produktami nie zastąpili. Na szczęście opatrność czuwała.

Starostowie z województwa opolskiego w ramach intensywnie prowadzonego procesu modernizacji EGİB jeszcze przyspieszyli. Z całą świadomością zlekceważyli znaną przy tworzeniu baz danych zasadę *śmieci na wejściu – śmieci na wyjściu* i uzyskali w większości bardzo przyzwoity efekt ilościowy. Na terenie całego województwa założono mapę ewidencyjną w postaci cyfrowej, natomiast na koniec 2011 r. w regionie 68% obszarów dysponowało kompletnymi bazami danych (rejestry gruntów, budynków i lokali) zmodernizowanej EGİB. Na koniec 2012 roku wskaźnik ten wzrośnie do 78%. Jednak tylko 30% tych zasobów spełnia

kryteria dokładnościowe, o których mowa w rozporządzeniach: w sprawie EGİB oraz w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych prac do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Zatem ci, którzy zakończyli tak rozumiany proces modernizacji, nie mogą osiąść na laurach. Zwłaszcza że w wielu przypadkach jakość informacyjna cyfrowej mapy ewidencyjnej jest nie do zaakceptowania na dłuższą metę. A przecież starostowie sprzedają informacje w niej zawarte za ciężkie pieniądze. W dobie świadomego swoich praw społeczeństwa obywatelskiego wcześniej czy później pojawią się roszczenia, wspierane profesjonalną obsługą prawną, które rozstrzygać będą sądy cywilne.

W regionie opolskim celowo wskazano do pilotażu obiekt o niskiej przydatności historycznych materiałów katastru pruskiego. Są to materiały mapowe III kategorii, czyli – zgodnie z systematyką przyjętą na potrzeby pilotażu – najsłabsze. Przy okazji został obalony mit dotyczący poprawności map katastru pruskiego zakładanych na podstawie wcześniejszych niż VIII i IX instrukcja katastralna, co rzekomo miało odróżniać kataster pruski od austriackiego. Okazało się bowiem, że jedyną dopuszczalną drogą opracowania cyfrowej mapy ewidencyjnej w przypadku materiałów III kategorii jest bezpośredni pomiar w terenie, z ustaleniem granic i wykorzystaniem danych z pomiarów jednostkowych działek ewidencyjnych, w tym historycznych, zgromadzonych w zasobie. Dotyczy to także obiektów, na których założono ewidencję gruntów na podstawie map poregulacyjnych wykonanych w latach 50. ubiegłego wieku. W przypadku regionu opolskiego materiały mapowe zaliczone do III kategorii, czyli wcześniejsze katastralne i poregulacyjne, na podstawie których założono mapę ewidencyjną, obejmowały około 70% obszaru. Utworzona w technologii wektoryzacji mapy ewidencyjnej baza danych nie zapewnia jednak rzetelnej informacji, a rozbieżności pomiędzy powierzchnią geodezyjną wygenerowaną z bazy geometrycznej a powierzchnią ewidencyjną ujawnioną w cyfrowym rejestrze gruntów znacznie przekraczają dopuszczalne odchyłki. Oznacza to, że mamy problem mimo dobiegającego końca (z wyjątkiem dwóch powiatów) procesu modernizacji. A geodeci powiatowi biją się z myślami, co dalej. Czy najpierw założyć na obszarze niemal 255 tys. ha rejestry budynków i lokali, czy od ra-

zu przystąpić do modernizacji, łącznie z ustaleniem przebiegu granic w terenie, spisaniem protokołów, i załatwić sprawę kompleksowo. Przy czym kompleksowo znaczy drogo, a w konsekwencji długo.

Obiekt wzorcowy w gminie Turawa wykazał, że jego koszty jednostkowe – rzędu 200 zł za działkę – nie odbiegają od kosztów pozostałych obiektów pilotażu w kraju dla tej kategorii materiałów mapowych. Obecnie operat ewidencyjny dla całego województwa składa się z 935 tys. działek ewidencyjnych. Skoro 70% obszaru nie spełnia standardów dokładnościowych i będzie wymagać poprawy w zakresie danych geometrycznych dotyczących granic, użytków i klas bonitacyjnych, to mimo założenia pełnego zakresu EGiB (mapa cyfrowa oraz cyfrowe rejestry: gruntów, budynków i lokali) konieczna jest dalsza modernizacja. Jej szacunkowe koszty dla całego regionu dają kwotę rzędu 130 mln zł. Takich pieniędzy starostwie nie mają i mieć nie będą. Obecnie, kiedy dochody z tytułu udostępniania informacji z zasobu oraz obsługi zgłoszeń prac geodezyjnych stały się dochodami własnymi powiatu, na skutek decyzji radnych środki, jakimi dysponują geodeci powiatowi, zmniejszyły się o blisko 40% i wynoszą statystycznie około 350 tys. zł. Poziom dotacji z budżetu państwa sięga około 80 tys. zł na powiat i nie należy się spodziewać poprawy. Razem 430 tys. zł – na całość zadań wykonywanych na podstawie ustawy!

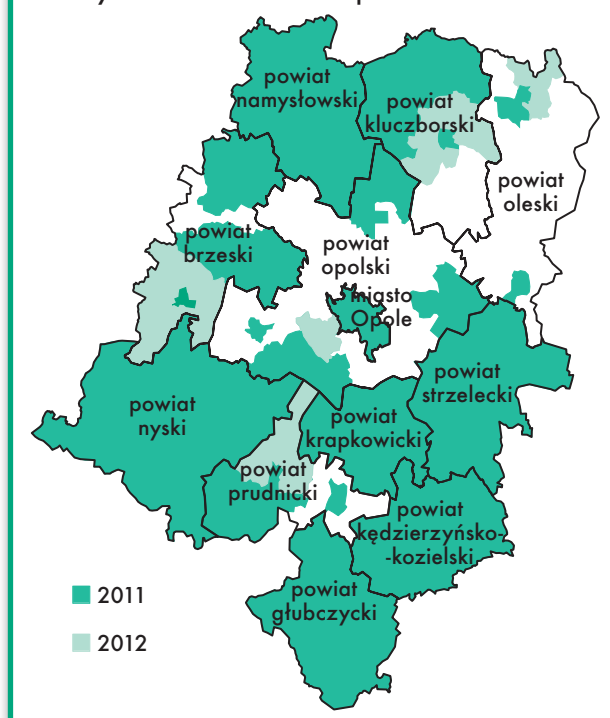
Czy zatem, biorąc pod uwagę takie realia finansowe, rzeczywiście istnieje potrzeba kompleksowej modernizacji, uzasadniająca wydatkowanie tak dużych środków publicznych? Nie wolno przecież zapominać o kryterium celowości i racjonalności gospodarowania pieniędzmi publicznymi. Obiekt wzorcowy składający się z dwóch obrębów wiejskich o łącznej powierzchni około 2 tys. ha to dwie niewielkie miejscowości w lasach turawskich niedaleko Opola o niezbyt dużej liczbie mieszkańców, ale – jak mówią statystyki – dysponujących wyższym niż średnio w kraju dochodem rozporządzalnym na skutek transferu gotówki przez pracujących za granicą, a mimo to o co najwyżej średniej aktywności gospodarczej i inwestycyjnej. Wartość wykonanych prac modernizacyjnych to 360 tys. zł. Po ich zakończeniu w okresie 1,5 roku zgłoszono 4 prace geodezyjne i wydano 70 urzędowych informacji z EGiB (wypisy oraz wypisy i wyrysy). Taka efektywność wydanych pieniędzy musi budzić refleksje i powoduje konieczność zrewidowania reguł dotyczących kompleksowej modernizacji zawartych w obecnym rozporządzeniu *w sprawie*

*EGiB*, z których wynika, że modernizacją obejmuje się całą jednostkę ewidencyjną lub jej część (czyli obręb).

Czemu bowiem ma służyć ponowna modernizacja ewidencji na obszarach, gdzie zapotrzebowanie na informację urzędową pojawia się raz na kilkanaście lat? I dlaczego poprawa jakości informacyjnej w takich przypadkach ma się odbywać tylko na koszt powiatu i budżetu państwa, czyli na koszt podatników, a nie osób czerpiących korzyści z uzyskanych danych? Z reguły są to obecni lub przyszli właściciele nieruchomości lub osoby czerpiące z niej pożytki. Dlaczego nie obwarować udostępnianych wypisów oraz wypisów i wyrysów z EGiB klauzulą ostrożnościową informującą o niewystarczającej dokładności danych dotyczących oznaczenia powierzchni, wyłączając odpowiedzialność Skarbu Państwa i chroniącą przed potencjalnymi roszczeniami uczestników rynku nieruchomości?

**D**ramatycznie niski poziom środków finansowych, które można przeznaczyć na ponowną modernizację EGiB, nie jest wyróżnikiem województwa opolskiego. Są oczywiście powiaty dysponujące środkami znacznie wyższymi, ale generalnie bogactwo jest wyjątkiem – tak jak w życiu. Dla zamożnych nie ma potrzeby poszukiwania nowych recept, bo radzą sobie dobrze. Natomiast nowego spojrzenia na program dalszej modernizacji EGiB, oparty na odmiennych niż obecnie zasadach, potrzebują mniej zamożne powiaty. Punktem wyjścia do jego opracowania powinna być rzetelna ocena operatu ewidencyjnego w skali całego powiatu dokonana przez geodetę powiatowego. Jako zasadę należy przyjąć założenie, że zmodernizowana w kolejnym kroku ewidencja ma zaspokajać przede wszystkim potrzeby klientów i interesariuszy zasobu. I jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest wyjście naprzeciw ich oczekiwaniom. Diagnoza potrzeb przeprowadzona na podstawie uwarunkowań zewnętrznych generujących zapotrzebowanie na informację katastralną winna dać odpowiedź, na których obszarach takie prace należy wykonać w pierwszej kolejności. Inna wszak jest efektywność modernizacji EGiB (oceniana w kategoriach stopy zwrotu inwestycji) na terenach zurbani-

Rys. 4. Jednostki ewidencyjne w woj. opolskim, w których założona została pełna EGiB



zowanych lub przeznaczonych w lokalnych strategiach rozwoju na takie cele, a inna na dużych kompleksach gruntów rolnych lub leśnych, gdzie obrót nieruchomościami jest sporadyczny.

Przygotowanie wieloletniego (!) programu modernizacji EGiB powinno być poprzedzone analizami obszarów objętych przestrzennymi planami zagospodarowania przestrzennego i decyzjami o warunkach zabudowy lub o lokalizacji celu publicznego. Po zdiagnozowaniu formalnych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego należy zbadać zachowania inwestorów. Służyć temu może analiza przestrzenna lokalizacji inwestycji oparta na danych zawartych w prowadzonych przez administrację architektoniczno-budowlaną rejestrach wniosków i pozwoleń na budowę. Kolejnym kryterium powinno być zapotrzebowanie na informacje z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, również ujęte w ramy analizy przestrzennej. Na podstawie tych kryteriów należy określić zasięg obszarów podlegających modernizacji i kolejność ich realizacji. Przy definiowaniu obszarów należy wyjść poza ramy określone w obecnym rozporządzeniu *w sprawie EGiB*, z których wynika, że modernizacją obejmuje się całą jednostkę ewidencyjną lub jej część (czyli obręb). Obszar poddawany modernizacji powinien być definiowany w dokumentacji wydanym przez starostę inicjującym ten proces, a jego granice winny być pochodną wyżej wymienionych analiz. ■