

XI Sympozjum „Krakowskie spotkania z INSPIRE”, Kraków, 11-12 maja

6 kroków do katastru

Czy w nowej unijnej perspektywie finansowej uda się wreszcie doprowadzić do ładu ewidencję gruntów i budynków? Prelegenci „Krakowskich spotkań” oficjalnie tryskali optymizmem, ale w kuluarach było mniej entuzjazmu.

Jerzy Królikowski

Najnowsze dane (z końca 2014 r.) dotyczące stanu EGiB przedstawił główny geodeta kraju Kazimierz Bujakowski. Jak ocenił, z jednej strony wynika z nich, że jakość tego rejestru wciąż pozostawia wiele do życzenia, ale z drugiej – w ostatnich latach uległa ona znacznej poprawie. Na przykład na terenach wiejskich odsetek powierzchni pokrytej wektorową mapą ewidencyjną tylko w ciągu roku wzrósł z 67 do 72%. – Przygotujemy się do wykonania historycznego skoku w zakresie poprawy danych ewidencyjnych. Wymaga to jednak ogromnej pracy – podsumował GKG. Na czym trzeba będzie się skupić?

• Pieniądze

Ostatnio na modernizację EGiB przeznaczano od 59 mln do 86 mln zł rocznie. Jest szansa, że w unijnej perspektywie 2014-20 kwoty te będą wyższe. W ramach projektu „ZSIN faza II” GUGiK chce dołożyć powiatom na ten cel nawet 130 mln zł (w ramach fazy I było to „tylko” 61 mln zł). Najwięcej pieniędzy będzie jednak pochodzić z regionalnych programów operacyjnych. Ile? Województwo małopolskie mówi o 46 mln euro, kujawsko-pomorskie – o 150-180 mln zł, podlaskie – o 40 mln zł, lubelskie – o 200 mln zł. Choć są to kwoty przewidziane również na systemy informatyczne czy bazy BDOT500 i GESUT, to i tak robią wrażenie.

Nie mniej istotny niż wysokość nakładów jest sens ich ponoszenia. Tu powinno być lepiej. W starej perspektywie samorządowe projekty geodezyjne musiały konkurować nie tylko między sobą, ale również z zamówieniami, np. na informatyzację szpitali czy bibliotek. Często wygrywały pomysły z lepiej napisanym wnioskiem, ale niekoniecznie bardziej przydatne dla

obywateli. Do tego każdy samorząd musiał sam zmagać się z uciążliwą biurokracją i przygotowaniem specyfikacji przetargu, choć przedmiot zamówienia był często ten sam. Wkładano więc ogromną energię w wynajdywanie koła od nowa.

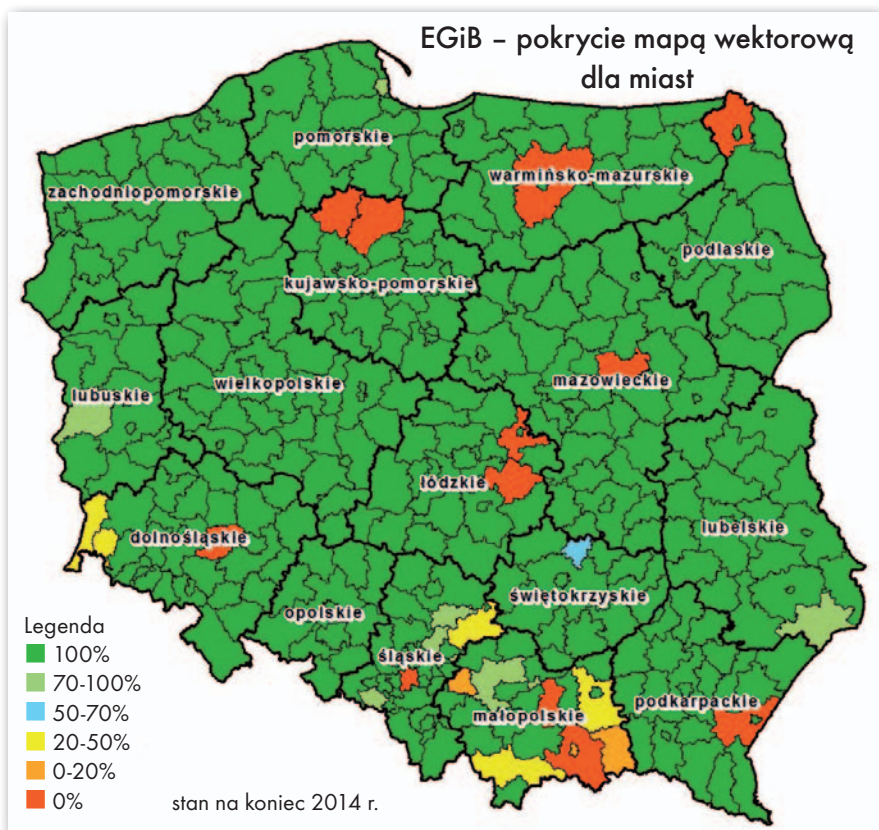
Teraz powiaty coraz częściej łączą siły dla geodezji, zakładając związki celowe i współpracując z GUGiK-em lub/i marszałkami województw. Co istotne, ta współpraca układa się coraz lepiej, a starostowie są coraz bardziej świadomi, jak ważna jest aktualna i nowoczesna EGiB – mówili w Krakowie m.in. przedstawiciele województw kujawsko-pomorskiego, mazowieckiego i małopolskiego.

• System

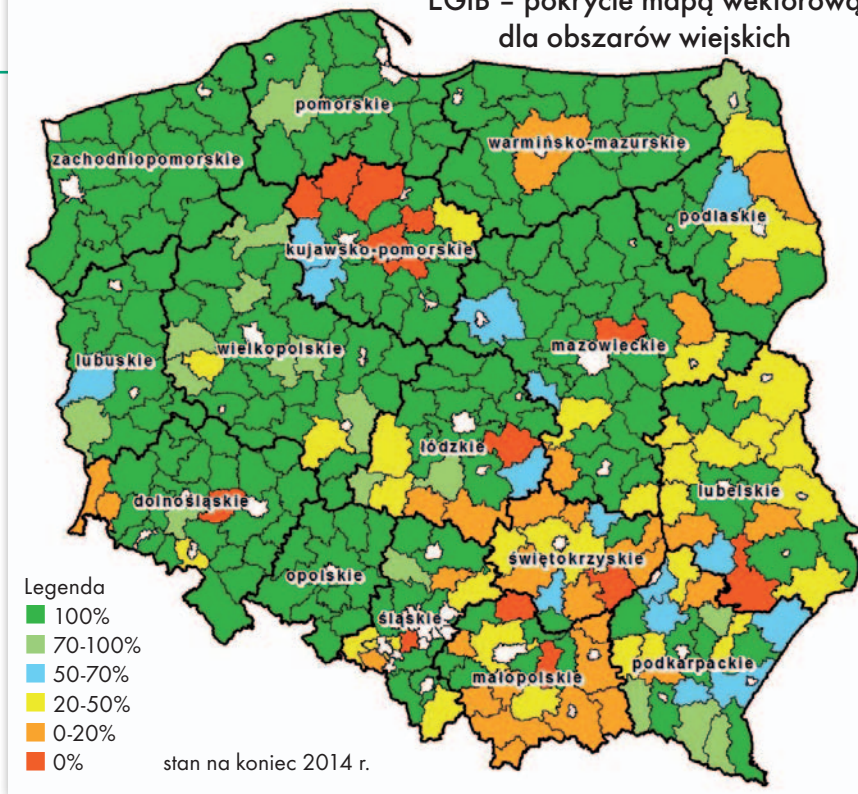
Kolejnym istotnym punktem na drodze do nowoczesnego katastru jest zintegrowany system informacji o nieruchomościach (ZSIN). Umowę na jego budowę o wartości 5,5 mln zł GUGiK podpisał w 2013 roku z firmą Intergraph Polska. W zamierzeniu Urzędu system ten pozwoli zapewnić aktualność i jednolitość EGiB w skali kraju oraz zgodność tego rejestru z innymi państwowymi bazami, w szczególności z księgami wieczystymi. ZSIN będzie stanowił także centralny punkt dostępu do danych ewidencyjnych – w starostwach ubędzie więc biurokracji (związanej choćby z zapytaniem komorników), a obywatele będą mogli wyszukiwać dowolne działki na Geoportal.gov.pl. W teorii wszystko brzmi pięknie, ale kiedy te obietnice staną się rzeczywistością, nie wiadomo. Wprawdzie z ust Wiesława Szymańskiego z GUGiK padła deklaracja, że ZSIN będzie gotowy do końca

W teorii wszystko brzmi pięknie, ale kiedy te obietnice staną się rzeczywistością, nie wiadomo. Wprawdzie z ust Wiesława Szymańskiego z GUGiK padła deklaracja, że ZSIN będzie gotowy do końca

W teorii wszystko brzmi pięknie, ale kiedy te obietnice staną się rzeczywistością, nie wiadomo. Wprawdzie z ust Wiesława Szymańskiego z GUGiK padła deklaracja, że ZSIN będzie gotowy do końca



EGiB – pokrycie mapą wektorową dla obszarów wiejskich



Zródło: GUGiK

czerwca br., ale nawet on nie ukrywał, że projekt napotyka trudności. Pojawiają się one m.in. na styku ZSIN i rejestrów prowadzonych przez inne resorty, ale chyba największym znakiem zapytania jest to, kiedy do systemu spłyną dane ewidencyjne z wszystkich powiatów. Teoretycznie starostwa powinny się z tym uporać do lipca przyszłego roku, ale wielomiesięczne lub nawet wieloletnie opóźnienia są pewne jak w banku. Dlaczego miałyby być inaczej, skoro zdecydowana większość powiatów wciąż nie udostępnia EGiB przez usługi sieciowe? Z obowiązku tego wywiązało się raptem około 70 samorządów, choć termin upłynął już pod koniec 2011 r.! W rezultacie na rządowym Geoportalu dla całego kraju wciąż mamy tylko wyrób czekoladopodobny pod nazwą „dane o charakterze katastralnym”.

• Prawo

Prawne problemy prowadzenia i aktualizacji EGiB to od lat temat rzeka. Nie brak zarzutów, że obowiązujące przepisy zawierają błędy, wymuszają zbędną bu-

rokrację, są niespójne z innymi aktami, bezradne wobec fantazji architektów i inwestorów, ale przede wszystkim są podatne na różnorodne interpretacje. Rozwiązaniem najbardziej palących problemów ma być nowelizacja rozporządzenia ws. EGiB (aktualnie na etapie rozpatrywania uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych). Ma ona uwzględniać wiele postulatów branży geodezyjnej, np. wprowadzi nowe definicje konturu i bloku budynku, planuje się ponadto zwolnić z wykazywania w EGiB budynków, które nie podlegają obowiązkowi wytyczenia oraz geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej (będą to więc np. wiaty do 50 m kw. i altany do 35 m kw.). Witold Radzio z GUGiK, autor przepisów, z dużą sprawnością odpierał wszelkie zarzuty dotyczące tej nowelizacji. Wystąpienia Małgorzaty Buśko i Pawła Hanusa z AGH oraz dyskusja wieńcząca „Krakowskie spotkania” udowodniły jednak, że choć nowe przepisy są faktycznie dużym krokiem w dobrą stronę, to wciąż nie brakuje w nich wątpliwości i pola do interpretacji.

• Technologia

Modernizacja EGiB to proces żmudny i pracochłonny. Ale od czego są nowoczesne technologie pomiarowe, w szczególności fotogrametryczne! Specjaliści z tej dziedziny są zgodni, że z punktu widzenia osiąganych dokładności nie ma przeciwwskazań do wykorzystania ortofotomapy czy stereopar w pracach modernizacyjnych [patrz artykuły na s. 14 i 18 – red.]. Potwierdzają to coraz bogatsze doświadczenia firm geodezyjnych. Najważniejszą zaletą wykorzystania fotogrametrii w pracach modernizacyjnych jest zwiększenie szybkości ich realizacji, szczególnie dobrze widoczne przy dużej liczbie działek i budynków. Co ciekawe, ortofotomapa ułatwia kontakt z mieszkańcami. Ci nie dość, że dobrze radzą sobie z jej czytaniem, to przy ustalaniu granic na jej podstawie są dużo mniej skorzy do konfliktu niż na gruncie.

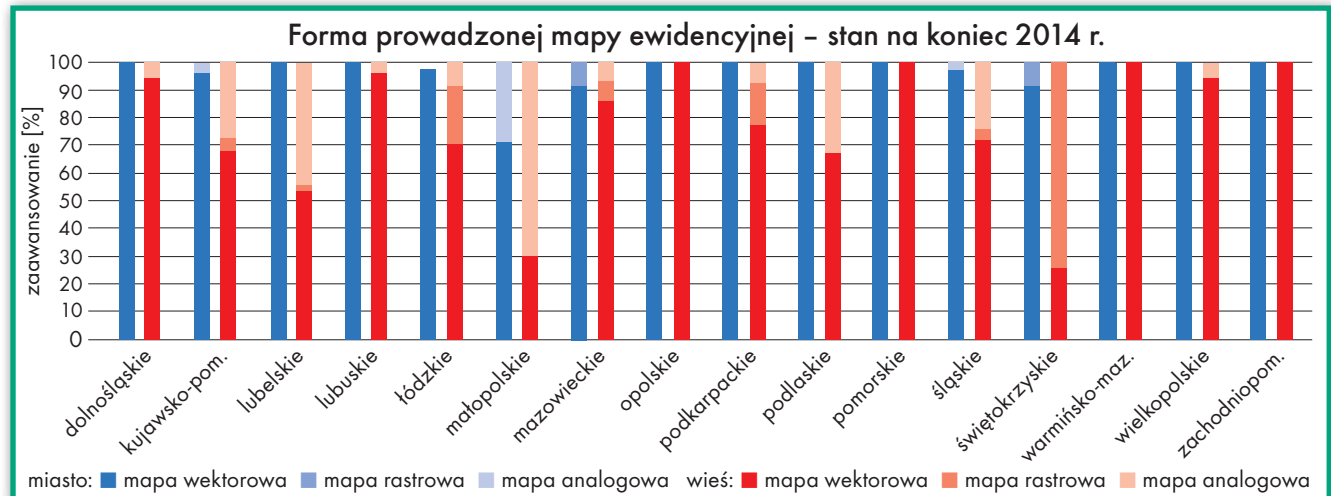
Oczywiście, żadna technologia nie jest idealna. W przypadku fotogrametrii wadą jest m.in. mocno ograniczony okres, w którym da się wykonać zdjęcia lotnicze. Poza tym na ortofotomapie nie zawsze wszystko widać, część tego typu prac trzeba więc wykonać w terenie.

Zalety fotogrametrii przy modernizacji EGiB wyraźnie dostrzega GUGiK. Jak zapowiedział w Krakowie GGK, w projekcie „ZSIN faza II” technologia ta zostanie wykorzystana znacznie szerzej, a Urząd przygotowuje już wytyczne techniczne w tym zakresie. Kolejnym krokiem może być wykorzystanie skaningu lotniczego. Pierwsze doświadczenia mają tu już gdańskie firmy OPGK i Jaśkówka – wprawdzie nie użyły tej technologii do modernizacji EGiB, ale do kontroli danych. Skaningu to jednak pieśń przyszłości, bo na razie wiele starostw nie dopuszcza do prac modernizacyjnych nawet ortofotomapy.

• Przetargi

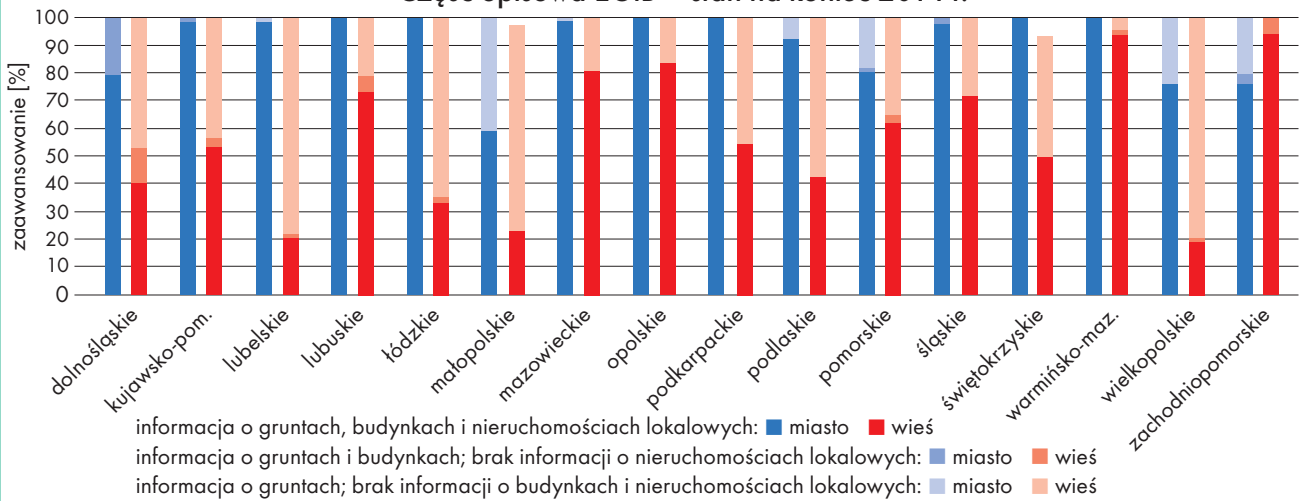
Bodaj najsłabszym ogniwem modernizacji EGiB są zamówienia publiczne. Niby obie strony postępowań przetargowych mają ten sam cel, a w praktyce na styku

Forma prowadzonej mapy ewidencyjnej – stan na koniec 2014 r.



Zródło: GUGiK

Część opisowa EGİB – stan na koniec 2014 r.



Źródło: GUGiK

urząd – wykonawca dochodzi do coraz ostrzejszych konfliktów. Punkt widzenia samorządowców naświetlił geodeta powiatu nakielskiego Jarosław Kaszewski. Zarzucił wykonawcom, że chcąc za wszelką cenę zdobyć zamówienie, proponują tak niskie ceny ofert, że ani na tym nie zarobią, ani nie wykonają porządnie prac. W jego ocenie czasem jest to działanie świadome, a czasem spowodowane podpisaniem umowy bez przedniego jej przeanalizowania. Niezależnie od powodów wykonawca musi jakoś z tej sytuacji wybrnąć i albo próbuje naginać warunki umowy, albo wręcz bierze zamawiającego na litość. Niestety – jak zauważył Jarosław Kaszewski – część geodetów powiatowych daje za wygraną, a konsekwencje są opłakane zarówno dla wykonawstwa, jak i administracji. Ci pierwsi zmniejszają bowiem swoje przychody – tylko w projekcie woj. kujawsko-pomorskiego trzeba było zwrócić niewykorzystane 5 mln zł dotacji. Ile w ten sposób zmarnowano w skali kraju, lepiej nie liczyć. Ci drudzy godzą się natomiast na przyjmowanie do zasobu danych niższej jakości. Niby więc modernizację przeprowadzono, a błędy, jak były w EGİB, tak dalej tam są.

Punkt widzenia wykonawców najlepiej przedstawiła Ludmiła Pietrzak

(InterTIM). Jak wyliczała, największe grzechy zamawiających prace katastralne to:

- Narzucanie nierealnych terminów – na modernizację EGİB na ogół przewidziano od 3 do 6 miesięcy, a do sumiennego przeprowadzenia tych prac potrzeba ponad rok.

- Ogólnikowe i nieprecyzyjne opisywanie przedmiotu zamówienia, w szczególności liczby budynków do pomiaru. Najczęściej ta wartość jest zaniżana (nawet o 60%), a konsekwencje musi ponosić wykonawca, bo zamawiający rzadko decyduje się za tę dodatkową pracę dopłacić.

- Zła kolejność realizacji prac. Najpierw należy zająć się granicami, później użytkami, dalej budynkami, a dopiero na końcu bazami BDOT500 i GESUT.

- Mnogość aplikacji używanych w PODGiK-ach. Niby przepisy mówią o GML-u i SWDE, ale wykonawca z reguły musi przeprowadzić zasilenie powiatowej bazy wynikowymi danymi, do czego potrzeba odpowiedniego oprogramowania. A aplikacje te, nie dość, że drogie, to jeszcze są często aktualizowane (to m.in. efekt ciągłych zmian przepisów). Tylko w województwie pomorskim w powiatach uczestniczących w projekcie „ZSIN faza I” użytkowano aż 12 aplikacji geodezyjnych!

- Traktowanie gwarancji i rękojmi na zasadzie podawania uwag obywateli dalej, bez jakiegokolwiek ich analizy.

- Niewypłacanie zaliczek.

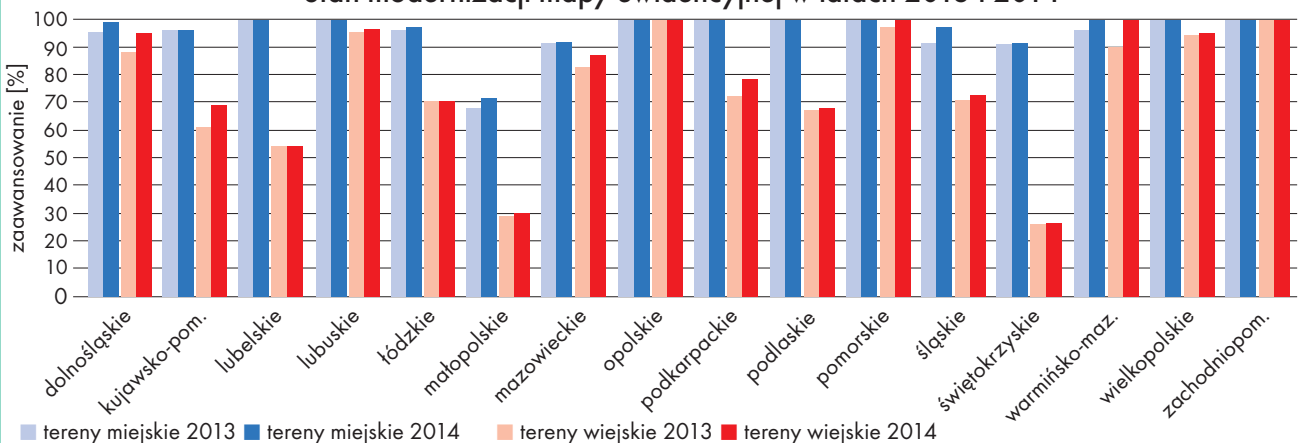
- Rozbieżności w interpretowaniu prawa między poszczególnymi powiatami.

•Partnerstwo

Jak na ironię wszyscy uczestnicy „Krakowskich spotkań z INSPIRE” – GUGiK, urzędy marszałkowskie, starostwa i biznes – doskonale znają rozwiązanie tego problemu i głośno o nim mówią. Wystarczy traktować się z szacunkiem i po partnersku, równomiernie dzielić ryzyko między zamawiającego a wykonawcę, na bieżąco wymieniać rzetelne informacje o stanie realizacji prac, siadać do stołu, kiedy tylko pojawią się rozbieżności i wątpliwości. Gdy padały takie rady, na sali robiło się niczym podczas papieskiej homilii. Gdy jednak kończyły się wystąpienia, wracała szara rzeczywistość. – Łatwiej powiedzieć, trudniej zrobić – można było zasłyszeć w prywatnych rozmowach, po czym wymieniano litanię przewin administracji wobec wykonawstwa i na odwrót. Większość tych żalów nie wyszła jednak poza kuluary.

Jerzy Królikowski

Stan modernizacji mapy ewidencyjnej w latach 2013 i 2014



Źródło: GUGiK