

W EGiB bez zmian

W ubiegłym roku jakość danych ewidencji gruntów i budynków poprawiła się tylko w nieznaczny sposób – wynika z raportu przygotowanego przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii. W najbliższych miesiącach modernizacja EGiB powinna jednak znacznie przyspieszyć.

Jerzy Królikowski

Potwierdziły się nasze przypuszczenia wyrażone po lekturze poprzedniego raportu GUGiK (GEODETA 9/2016). Opóźnienie w uruchamianiu środków unijnych z bieżącej perspektywy mocno przyhamowało poprawianie jakości danych EGiB oraz dostosowywanie ich do nowych wymogów prawnych. Zaskoczeniem może być jednak skala tego poślizgu. Rok temu wydawało się, że odkręcenie kurka z euro jest dla powiatowej geodezji na wyciągnięcie ręki. GUGiK ogłosił bowiem dwa duże przetargi w ramach projektu ZSIN II, a starostowie z większości województw podpisali porozumienia dotyczące wspólnego ubiegania się o unijne środki. Po 12 miesiącach udało się rozstrzygnąć tylko jeden przetarg GUGiK-u, a jedynym większym sukcesem programów regionalnych jest

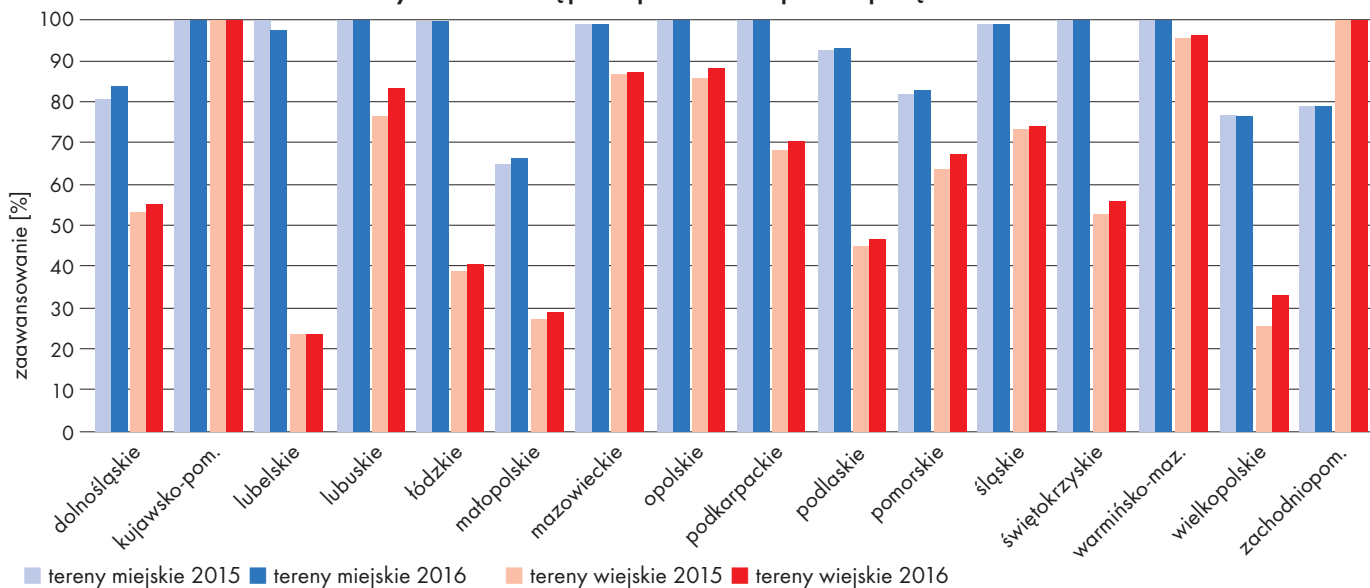
rozpisanie sporego zamówienia dla województwa mazowieckiego.

Skalę problemu ilustrują liczby. O ile w 2015 roku na modernizację EGiB wydano rekordowe 118 mln zł, to w ubiegłym roku – tylko niecałe 27 mln zł! Tak źle nie było od dawna. Za te pieniądze udało się wykonać prace modernizacyjne (w różnym zakresie) zaledwie dla nieco ponad 11 tys. km kw. (3,5% powierzchni kraju). W największym stopniu ten spadek finansowania jest związany z funduszami unijnymi (z 61 mln w 2015 r. do 1,6 mln zł w ub.r.), czyli przejściem między starą a nową perspektywą. Ale znacznie mniej środków na EGiB trafiło także z budżetu państwa (spadek z 21 mln do 10 mln zł) i kasy powiatów (z 36 mln do 16 mln zł).

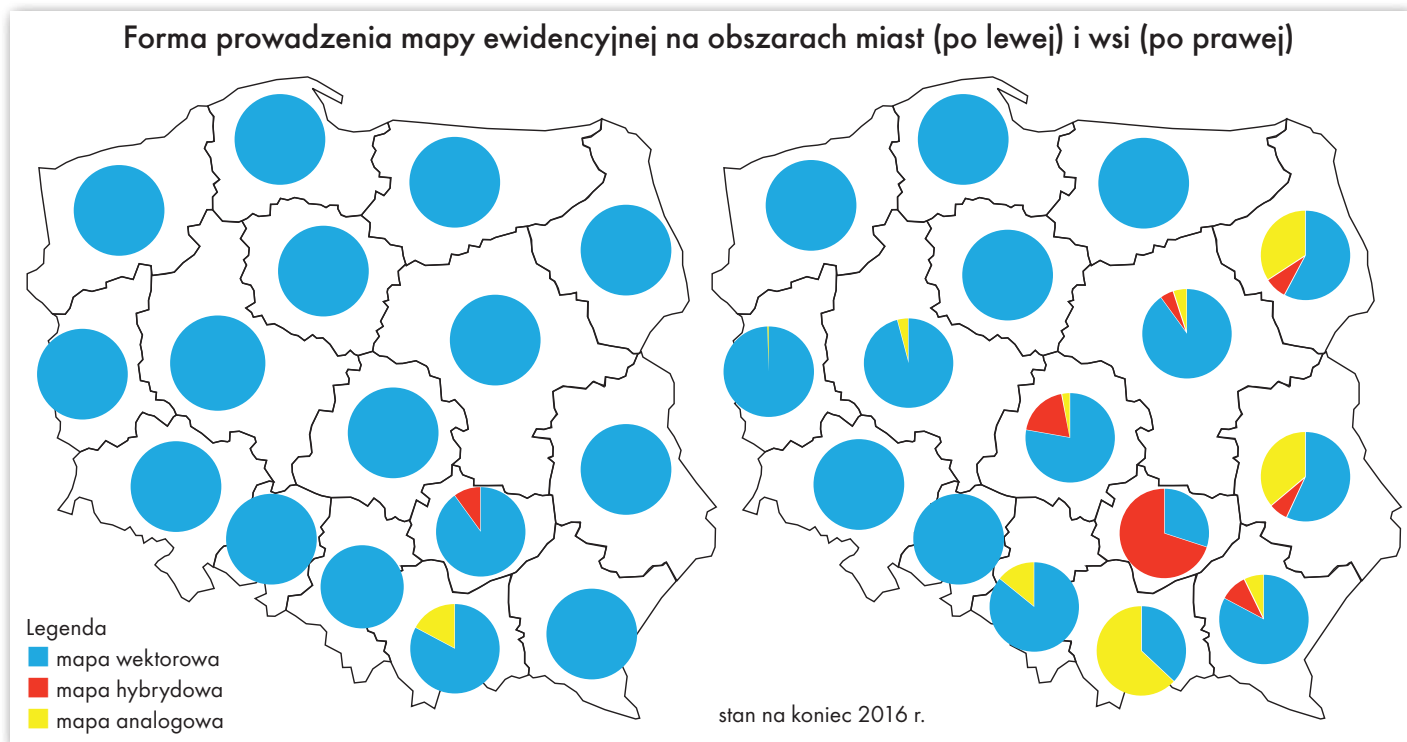
Czy obserwowane w ostatnich miesiącach przyspieszenie w ogłaszaniu przetargów pozwoli nadrobić ten stracony rok? Niestety, samorządowcy nie są tu

optymistami. W ocenie Związku Miast Polskich bez znaczącego zwiększenia wsparcia samorządów z budżetu centralnego nie ma szans na rychłe dostosowanie EGiB do wymagań prawnych, szczególnie w kontekście wdrażania zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN). Odpowiedzialne za geodezję Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa odbija piłeczkę i radzi, by sięgnąć do środków z regionalnych programów operacyjnych. Strona samorządowa ripostuje natomiast, że te powinny być przeznaczone – jak sama nazwa wskazuje – na sprawy regionalne, a nie – jak w przypadku ZSIN – na zadania rządowe. W liście do wiceministra IiB Tomasza Żuchowskiego działacze ZMP zwracają ponadto uwagę, że rozwiązania problemu jakości danych ewidencyjnych nie ułatwiają ciągle nowelizacje przepisów. Przerzucanie się winą trwa w najlepsze, a wskaźniki ilustrujące jakość EGiB niemal stoją w miejscu.

Wykres 1. Postęp uzupełniania opisowej części EGiB



Forma prowadzenia mapy ewidencyjnej na obszarach miast (po lewej) i wsi (po prawej)



• Część opisowa

Jeśli chodzi o opisowe zbiory danych EGIB, sytuacja teoretycznie wygląda bardzo dobrze. Na terenie całego kraju są one prowadzone wyłącznie w postaci cyfrowej. Przy bliższej analizie sytuacja nie wygląda już jednak tak różowo. Zbiory zawierające kompletny zakres danych, tzn. dotyczące gruntów, budynków i nieruchomości lokalowych, 31 grudnia 2016 r. obejmowały 91% obszarów miejskich i tylko 65% wiejskich (w porównaniu z poprzednią edycją raportu niewielka poprawa, raptem o 2 punkty procentowe, nastąpiła tylko na wsi). Pełnym zakresem danych opisowych

dla miast może się pochwalić 6 województw (kujawsko-pomorskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie), a dla wsi – tylko dwa (kujawsko-pomorskie i zachodniopomorskie).

Brak danych o samych tylko lokalach dotyczy 2% obszarów miast i tyle samo terenów wiejskich. Natomiast informacji ani o budynkach, ani lokalach nie uświadczymy dla 7% terenów miejskich i aż 33% wiejskich. W przypadku miast największe zaległości (powyżej 20% powierzchni bez kompletu danych) są w województwach: małopolskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim, a dla

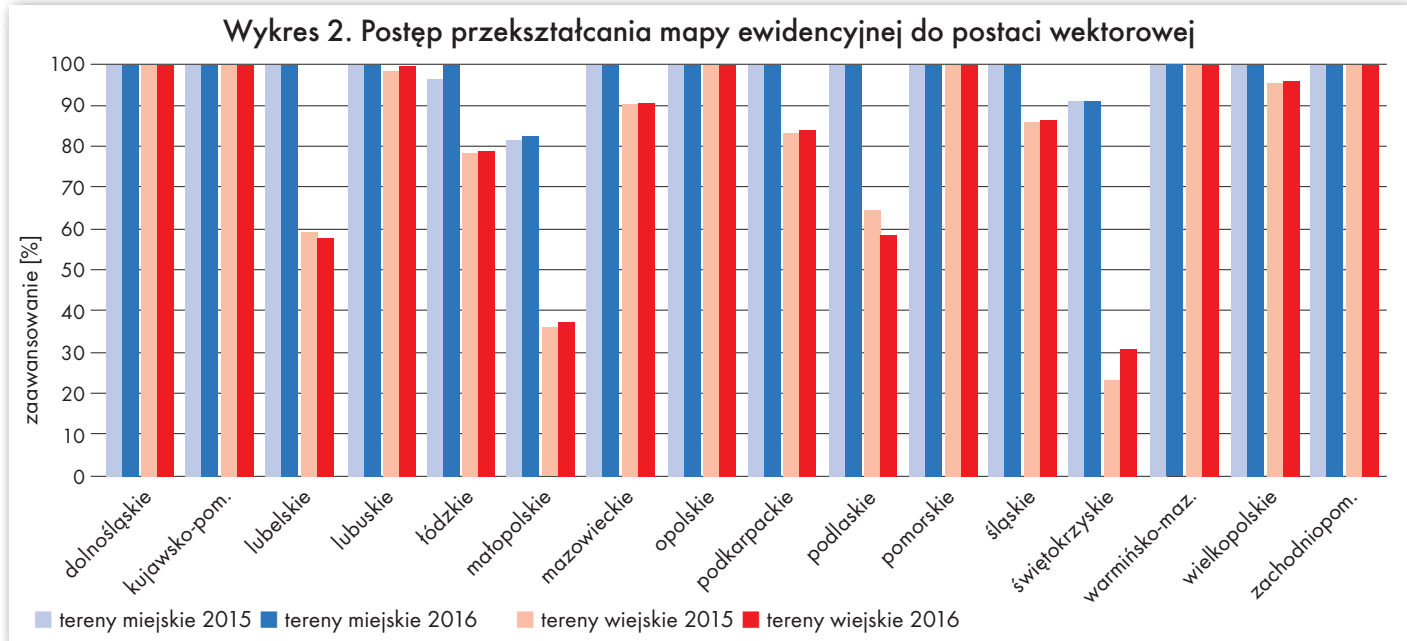
terenów wiejskich (braki dla więcej niż 50% pow.) – lubelskim, łódzkim, małopolskim, podlaskim i wielkopolskim.

Szczegółowe statystyki prezentuje wykres 1. Wynika z niego np., że w województwie lubelskim nastąpił regres. Miejscowa inspekcja geodezyjna wyjaśnia jednak, że ta nietypowa sytuacja związana jest z przyłączeniem dwóch obrębów wiejskich do miasta Kraśnik.

• Część geometryczna

Podobnie jak w latach poprzednich, stan danych geometrycznych EGIB jest wyraźnie gorszy niż opisowych. Pod koniec ubiegłego roku wektorowa mapa

Wykres 2. Postęp przekształcania mapy ewidencyjnej do postaci wektorowej



Nakłady finansowe na modernizację EGiB [mln zł]

	2012	2013	2014	2015	2016
Środki własne powiatów	27,1	21,5	19,8	35,7	15,3
Nakłady budżetu państwa	26,5	23,8	20,9	21,0	10,1
Inne źródła (UE, gminy)	5,2	14,9	19,1	61,4	1,6
Łączne nakłady	58,8	60,2	59,8	118,1	27,0

ewidencyjna o pełnej treści prowadzona była dla 98% terenów miejskich i 79% wiejskich. W obu przypadkach wartości te w ciągu roku wzrosły tylko o jeden punkt procentowy. Krótko mówiąc, jeśli takie tempo modernizacji EGiB miałyby się utrzymać, do mety dobiegnęlibyśmy za dwie dekady. Nie dotyczy to oczywiście liderów, którzy już teraz mogą pochwalić się pełnym pokryciem „wektorem”. Są to województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Bardzo blisko tego tytułu jest woj. lubuskie.

Jaki typ mapy prowadzony jest zamiast „wektora”? Dla 5% terenów wiejskich jest to wektorowa mapa o niepełnej treści, a więc zawierająca tylko granice działek ewidencyjnych oraz kontury klasyfikacyjne i użytków gruntowych. Dobra wiadomość jest taka, że w miastach na tego typu dane już nie trafimy. Mapa hybrydowa (czyli rastrowa uzupełniana danymi wektorowymi) obejmuje 0,5% powierzchni terenów miejskich i 6% wiejskich. No i największy wstyd polskiego katastru, czyli mapy analogowe – na koniec 2016 roku pokrywały one 1,5% miast i 10% wsi, co oznacza spadek w ciągu roku odpowiednio o 0,5 i 1 punkt procentowy.

Na terenach miejskich największy odsetek map prowadzonych w postaci innej niż wektorowa jest w województwach małopolskim i świętokrzyskim. Najwyższy odsetek analogów lub hybryd odnotowano w powiatach biłgorajskim (100%), gorlickim (85%), bocheńskim (78%), nowosądeckim (69%) oraz mieście Nowy Sącz (94%). W przypadku terenów wiejskich niechlubnymi rekordzistami (powyżej 20%) są województwa: świętokrzyskie, małopolskie, lubelskie, podlaskie i łódzkie. Warto dodać, że w ciągu roku w woj. świętokrzyskim wskaźnik ten udało się zmniejszyć aż o blisko 10 punktów procentowych.

Uważni czytelnicy na wykresie 2 dostrzegą w woj. podlaskim zmniejszenie obszaru, dla którego prowadzona jest mapa wektorowa. Spadek ten jest jednak tylko wynikiem korekty w danych statystycznych dla powiatu hajnowskiego. W 2015 r. omyłkowo wskazano tam, że mapa wektorowa prowadzona jest na

obszarze całej jednostki, a faktycznie pokrywa tylko 1% jej powierzchni (reszta to hybryda).

Regres widoczny jest również w województwie lubelskim. Wynika on jednak z błędów interpretacyjnych powiatów, które w stosunku do 2015 r. wykazały zmniejszenie obszaru, dla którego prowadzona była mapa wektorowa, na rzecz mapy hybrydowej. Z wyjaśnień lubelskiej inspekcji geodezyjnej i kartograficznej wynika, że dane za rok 2016 nie są już obciążone tym błędem.

• Jak sójka za morze

W najnowszym raporcie GUGiK sporo miejsca poświęcił ustawowym terminom modernizacji EGiB (patrz ramka). Nieprzypadkowo, bo ostatni minął akurat 31 grudnia 2016 roku. I tak zadanie nr 1 zostało zrealizowane. Drugie również, choć – jak podkreśla GUGiK – stopień zaawansowania systemów, w których prowadzone są powiatowe bazy EGiB, jest różny w poszczególnych lokalizacjach. Niemniej jednak w każdym z tych systemów możliwe jest prowadzenie ewidencji w pełnym zakresie, tj. gruntów, budynków i lokali. Z danych ankietowych wynika, że dla ok. 81% wszytkich obrębów ewidencyjnych EGiB prowadzona jest w systemach opartych na zintegrowanych bazach danych opisowych i geo-

metrycznych bądź ich integracja zapewniona jest przez rozwiązania aplikacyjne. Dla pozostałych 19% obrębów ewidencja prowadzona jest w systemach niezintegrowanych.

Stopień realizacji punktu trzeciego – jak wynika z przytoczonych tu danych oraz naszego raportu o cyfryzacji powiatowej geodezji (GEODETA 12/2016) – pozostawia wiele do życzenia. Pamiętajmy w tym miejscu, że nowelizacją rozporządzenia *ws. ewidencji gruntów i budynków* z 2013 roku wykonanie tego obowiązku i tak przesunięto w czasie o 9 lat dla miast i 6 lat dla wsi. A i to raczej nie jest ostatnie słowo prawodawców, bo w raporcie GUGiK czytamy, że należy rozważyć zdefiniowanie nowych, bardziej realnych terminów. Tylko jaka data spełni ten warunek? Przynajmniej w przypadku obszarów wiejskich można z pewnością stwierdzić, że doprowadzenie danych katastralnych do ładu w bieżącej unijnej perspektywie (czyli do końca 2020 roku) jest już kompletnie nierealne.

Czwarty termin w ogóle nie został w raporcie uwzględniony. Być może przyczyną jest to, że mimo wyłożenia milionów złotych na ZSIN system ten został wstępnie zasilony tylko przez kilkadziesiąt powiatów. Stan ten szybko się nie zmieni, bo część starostów w ogóle nie chce deklarować jakichkolwiek terminów dostosowania swojej EGiB do wymagań ZSIN. Nie powinno więc dziwić, że przedstawiciele GUGiK i MIB nie mają odwagi ani bronić sensu tego projektu w publicznych wypowiedziach, ani podjąć decyzji o jego porzuceniu.

Podobnie jak w zeszłorocznym raporcie uwagę zwraca przesłizgnięcie się autorów po temacie dokładności danych ewidencyjnych. „76% punktów granicznych na obszarach miast i 38% punktów granicznych na obszarach wiejskich spełnia najwyższe kryterium dokładnościowe, tj. położenie punktów granicznych określone jest z błędem średnim nie większym niż 0,30 m względem osnowy geodezyjnej 1 klasy. Powierzchnie gruntów, dla których brak jest danych określających położenie punktów granicznych z minimalną wymaganą dokładnością, oszacowano na 73 364 km kw., co stanowi ok. 23,5% łącznej powierzchni gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków” – to jedyne, co znajdziemy na ten temat w raporcie GUGiK. Tymczasem każdy, kto ma zawodowo styczność z EGiB, wie, że zagadnienie wymagałoby znacznie głębszej analizy niż cyfryzacja danych, na której tak koncentruje się ten raport.

Jerzy Królikowski

Tak powinna zmieniać się EGiB

1. Zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi – do 31 grudnia 2001 r.
2. Uruchomienie informatycznego systemu umożliwiającego prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych – do 31 grudnia 2003 r.
3. Utworzenie mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej dla obszaru:
 - a) miast – do 31 grudnia 2014 r. (wcześniej 31 grudnia 2005 r.),
 - b) wsi – do 31 grudnia 2016 r. (wcześniej 31 grudnia 2010 r.).
4. Utworzenie dla poszczególnych powiatów podlegającej aktualizacji bazy danych zawartych w centralnym repozytorium ZSIN – 9 lipca 2016 r.