

Obywatelu, znaj granice!

Aktualne i wiarygodne urzędowe dane o granicach administracyjnych i adresach są dla funkcjonowania gospodarki i administracji państwowej czymś tak podstawowym, że nie trzeba tego wyjaśniać. Ten ważny rejestr miał zapewnić finiszujący właśnie projekt TERYT 2. Co udało się osiągnąć?

Jerzy Królikowski

Jeszcze niedawno dane przestrzenne o poszczególnych podziałach terytorialnych kraju prowadzone były przez różne organy, w różnych formatach, standardach i układach współrzędnych (czasem nawet w formie tekstowej). Nie lepiej było z adresami. Co gmina, to inny typ bazy i sposób jej prowadzenia (w tym nadawania numerów porządkowych). Do normy należały przypadki, że nazwa jednej ulica pisana była na kilkanaście różnych sposobów, co skutkowało wzajemną niezgodnością rejestrów. Te i inne problemy miał rozwiązać prowadzony przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii projekt TERYT 2. Jego realizacja ruszyła pod koniec 2008 r., a termin zakończenia wyznaczono na grudzień 2012 r. Prace pochłonęły 45 mln zł (w większości z funduszy europejskich), a ich głównym celem było zbudowanie nowoczesnego państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG – patrz ramka na s. 22) oraz powiązanej z nim ewidencji miejscowości, ulic i adresów (EMUiA).

• Na tropie rozbieżności

Z punktu widzenia geodezji najważniejszym elementem projektu był przetarg na weryfikację granic podziałów terytorialnych kraju. Prace rozłożono na cztery części, a łączna wartość podpisanych umów wyniosła nieco ponad 30 mln zł (dotyczy tylko zamówień podstawowych). Wykonawcy mieli się skupić przede wszystkim na weryfikacji

nic obrębów oraz uzgodnić z odpowiednimi starostami ten właściwy. Następnie należało utworzyć bazę danych przebiegu granic jednostek podziałów terytorialnych oraz zintegrować ją z rejestrami TERYT i nazw geograficznych. Efekty tych prac na zlecenie GUGiK kontrolowała na bieżąco firma Plan SA z Warszawy.

Rozmach projektu był bardzo duży. Należało bowiem zweryfikować przebieg ponad 50 tys. obrębów. Okazało się, że niezgodności dotyczą około 4-5% z blisko 9 mln punktów granicznych (patrz tabela), co zdaniem głównego geodety kraju można uznać za stosunkowo niewiel-



Przykład rozbieżności w przebiegu granic obrębów ewidencyjnych

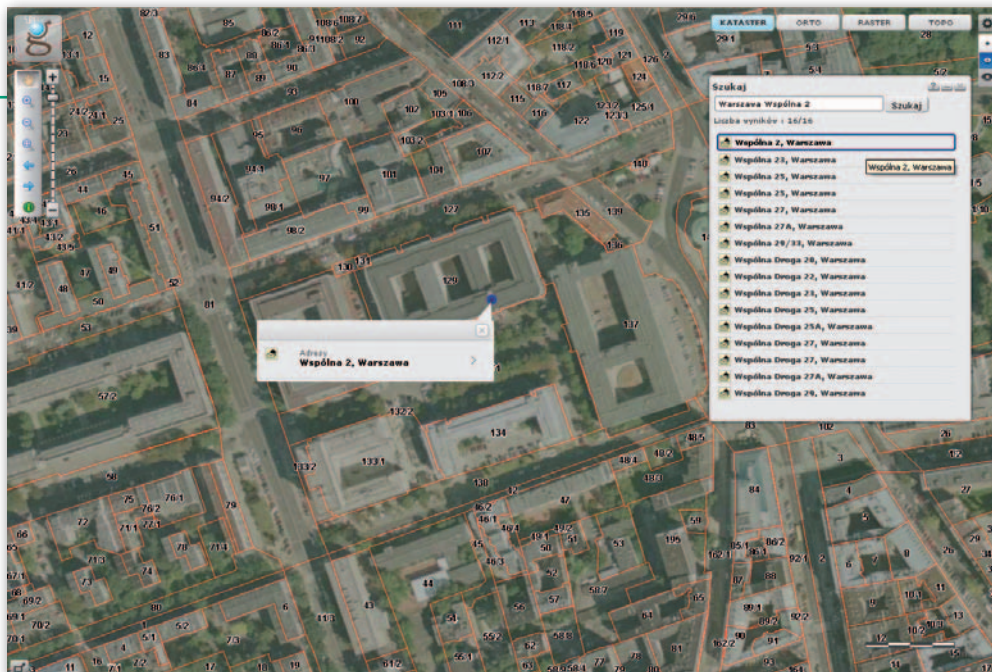
Rozbieżności w przebiegu obrębów ewidencyjnych

	niezgodności ogółem (% niezgodnionych)	niezgodności > 1 m
dolnośląskie	4968 (57)	1431
kujawsko-pomorskie	16 076 (94)	4038
lubelskie	11 530 (20)	962
lubuskie	2689 (96)	591
łódzkie	14 092 (71)	2179
małopolskie	6650 (97)	736
mazowieckie	22 210 (24)	3641
opolskie	3658 (44)	1250
podkarpackie	11 834 (26)	714
podlaskie	14 357 (15)	1747
pomorskie	4627 (20)	1725
śląskie	6900 (41)	1909
świętokrzyskie	5957 (18)	420
warmińsko-mazurskie	7945 (11)	2451
wielkopolskie	5835 (95)	1397
zachodniopomorskie	3327 (88)	1002

Źródło: GUGiK

jednostek i obrębów ewidencyjnych, gdyż to na nich bazuje zdecydowana większość pozostałych podziałów kraju (wyjątkiem są np. obszary własności miejscowości wiejskiej RZGW biegnące po działach wodnych). Zgodnie z wymogami GUGiK mieli oni pobrać dane z poszczególnych ośrodków dokumentacji, odnaleźć niezgodności w przebiegu gra-

ki odsetek. Najczęściej nieznaczne były także stwierdzone niezgodności, z reguły wyrażane w centymetrach, choć zdarzały się sytuacje, gdy sięgały one nawet kilku metrów. Jednak nie we wszystkich przypadkach wykonawcy mogli jednoznacznie uzgodnić przebieg granic, trzymając się procedur określonych przez GUGiK. Dotyczyło to sytuacji, gdy np. czynność taka wymaga przeprowadzenia postępowań prawnych. Niezgodności te mają być systematycznie wyjaśniane m.in. w toku realizacji bieżących prac geodezyjnych czy modernizacji ewidencji gruntów i budynków. W dalszej kolejności (zapowiedź GUGiK to I kwartał 2013 r.) ma być utworzona inicjalna baza PRG. Odpowiednie organy administracji publicznej będą wtedy miały miesiąc na zgłoszenie do niej swoich uwag, po czym GUGiK w ciągu 3 miesięcy musi się do nich odnieść.



Narzędzie wyszukiwania adresów w rządowym Geoportalu

Już na etapie przygotowania przetargu przedsiębiorcy ostrzegali, że przy tak ambitnych i restrykcyjnych założeniach jego realizacja nie będzie łatwa. Ponadto roczne opóźnienie w harmonogramie prac pokazuje, że się nie mylili. Jak

wspomina w rozmowie z GEODETĄ jeden z podwykonawców, po pierwsze, było to spowodowane późnym wyborem kontrolera (trzy miesiące po podpisaniu umów z wykonawcami). Po drugie, wiele do życzenia pozostawiała instrukcja przygotowana przez GUGiK, oceniana przez wykonawców jako niespójna i niełogiczna. Jej różne interpretowanie przez wykonawców, zamawiającego i kontrolera sprawiało, że poszczególne etapy prac często musiały wracać do poprawki. Po trzecie, prace spowalniała specyfika naszej samorządowej geodezji, a więc: co powiat, to inne standardy, zwyczaje, oprogramowanie i jakość ewidencji. Wykonawcy musieli więc słać do kontrolera mnóstwo pytań, a na odpowiedź czekali czasem po kilka tygodni. Jednak widząc, że założenia przetargu były zbyt restrykcyjne, GUGiK (ku uldze przedsiębiorców) dość oszczędnie nakładał kary umowne za opóźnienia – podsumowuje nasz rozmówca.

Generalnie firmy realizujące ten przetarg powinny być więc zadowolone. Ale w branży nie brakuje głosów, że nie są to efektywnie wydane pieniądze, bo to nie GUGiK powinien dbać o jakość tych danych, ale powiaty. Rolą urzędu powinno być raczej wprowadzenie przepisów narzucających samorządom uzgadnianie przebiegu granic. Obecnie mamy bowiem sytuację, że jeden punkt graniczny to de facto 2-3 obiekty w różnych bazach. Tymczasem według niektórych opinii prawo powinno jasno wskazywać, który z sąsiadujących powiatów ma być odpowiedzialny za określenie punktów wspólnej granicy. Kryterium mógłby być np. identyfikator TERYT.

• Z przeglądarki do bazy

Drugim zasadniczym elementem projektu było stworzenie oprogramowania umożliwiającego gminom prowadzenie

ewidencji miejscowości ulic i adresów, co GUGiK zlecił krakowskiej firmie Comarch. Koncepcja programu była praktyczna i nowoczesna. Urząd chciał, by był on bezpłatny, dostępny poprzez serwery GUGiK w przeglądarce internetowej oraz posiadał prosty w obsłudze interfejs użytkownika. Miał oferować ponadto referencyjny słownik (pozwalający unikać błędów w pisowni ulic i adresów), pracę na podkladzie warstw z rządowego Geoportalu oraz eksport danych w formacie GML, zgodnym z wymogami rozporządzenia ws. EMU*iA*. Przy

takich założeniach jedynym kosztem po stronie gmin było opłacenie pracownika/pracowników do prowadzenia ewidencji.

Zamierzenia wydają się słuszne, choć – podobnie jak ze wspomnianą wcześniej weryfikacją obrębów – również nie obyło się bez opóźnień. Mimo że termin zakończenia prac nad aplikacją wyznaczono na koniec czerwca 2012 roku, to GUGiK wielokrotnie zapewniał, że gminy dostaną aplikację znacznie wcześniej (wymieniano m.in. termin 31 grudnia 2011 r.). Było to tyle istotne, że zgodnie z rozporządzeniem ws. EMU*iA* samorzady muszą przygotować tę ewidencję do 17 lutego 2013 roku.

Prace nad aplikacją jednak się opóźniły, a kolejne terminy jej udostępnienia były przesuwane. Gminy zaczęły się więc niecierpliwić. Niektóre postanowiły nie czekać na darmowy program i wykupiły komercyjne oprogramowanie, najczęściej Internetowy Manager Punktów Adresowych (iMPA). Na tym polu doszło nawet do mocnego spięcia pomiędzy producentem iMPA, firmą Geo-System, a kierownictwem GUGiK-u. Spółka ta rozesała bowiem w połowie 2011 r. do gmin materiały, w których jawnie wytykała wolne tempo prac nad urzędową aplikacją oraz jej wadliwe założenia techniczne. GUGiK twierdził zaś, że zarzuty są wyssane z palca.

Jak podczas grudniowej konferencji prasowej podsumowującej TERYT 2 chwalił się GGK Kazimierz Bujakowski, aplikacja GUGiK-u ma już 3442 użytkowników z 1237 gmin. By ich wspomóc, Urząd zorganizował nawet cykl szkoleń, który objął już 2,5 tys. osób. Dla porównania system iMPA doczekał się 400 wdrożeń, Adres śląskiej firmy Geobid – 96, a GEO-INFO 6 i Adres poznańskiej spółki Systherm-Info – 9. Gdyby nie opóźnienia w projekcie GUGiK-u, liczby te z pewnością byłyby niższe.

Co znajdziemy w PRG?

• Granice podziałów terytorialnych:

- gminy, powiaty, województwa,
- jednostki oraz obręby ewidencyjne,
- rejony statystyczne i obwody spisowe,
- obszary właściwości miejscowej sądów powszechnych: apelacyjnych, okręgowych, rejonowych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych,
- obszary właściwości miejscowej prokuratur: apelacyjnych, okręgowych oraz rejonowych,
- obszary działania policji, straży pożarnej i granicznej, szefów obrony cywilnej województw, powiatów oraz gmin,
- obszary właściwości miejscowej: archiwów państwowych, urzędów i izb skarbowych, nadleśnictw, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, urzędów morskich,
- pas nadbrzeżny,
- granice portów i przystani morskich,
- granice red,
- morska linia brzegowa,
- linia podstawowa morza terytorialnego,
- granica morza terytorialnego RP,
- wyłączna strefa ekonomiczna,
- morskie wody wewnętrzne.

• Pola powierzchni podziałów terytorialnych;

- terytorium RP,
- gmin, powiatów, województw,
- jednostek i obrębów ewidencyjnych,
- obszarów morskich RP.

• Adresy

- nazwa województwa, powiatu, gminy, miejscowości, ulicy (wraz z identyfikatorami TERYT) oraz numer porządkowy budynku i kod pocztowy.

Sumując wdrożenia wszystkich tych aplikacji, daleko jednak do docelowego 2,5 tysiąca gmin. Co więc dzieje się w pozostałych samorządach? Bez wątpienia są wśród nich takie gminy, które nawet nie zabrały się do tworzenia tej ewidencji. Ale mając w pamięci doświadczenia z modernizacją EGIB czy przechodzeniem na układ 2000, chyba nikt się spodziewa, że wszystkie samorządy wyrobią się do 17 lutego z gotową EMUiA.

• Nic za darmo

Aplikacja EMUiA to już kolejne darmowe oprogramowanie GUGiK-u, które ma pomóc samorządowcom niskim kosztem dostosować swoje zasoby do wymogów krajowej infrastruktury informacji przestrzennej. Wcześniej, przede wszystkim z myślą o wdrażaniu dyrektywy INSPIRE w powiatach, udostępniono bowiem opracowany przez Intergraph Polska Moduł SDI (GEODETA 10/2012). W niedalekiej przyszłości Urząd ma na podobnych zasadach przekazać samorządowi oprogramowanie do prowadzenia zasobu geodezyjnego oraz do komunikacji ze Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach. Warto w tym miejscu zadać pytanie, czy taka strategia ma sens.

Wielu samorządowców z pewnością powie, że tak. Przecież skoro GUGiK narzuca im nowe regulacje prawne, to powinien także ponieść część kosztów związanych z ich wdrażaniem – mogą argumentować. A poza tym, skoro zdecydowana większość samorządów używa jednolitego oprogramowania, to Urząd ma większą pewność, że ich bazy spełniają krajowe i europejskie standardy.

Ale dostawcy oprogramowania mają na ten temat zupełnie inne zdanie. W rozmowie z GEODETĄ jeden z nich argumentuje, że taka strategia to po prostu nieuczciwa konkurencja. Rolą GUGiK-u powinno być wyłącznie opracowanie porządnego standardu, a tworzeniem oprogramowania zajęliby się wówczas na zasadach wolnorynkowych przedsiębiorcy. Dzięki większej konkurencji bardziej dbaliby wtedy o jakość produktu i o dostosowywanie go do lokalnych potrzeb. Inną kwestią jest to, na ile aplikację GUGiK-u w ogóle można nazwać darmową. Choć samorząd nie musi nic płacić, to przecież pieniądze podatnika na opracowanie programu oraz jego utrzymanie i tak trzeba wyłożyć.



Aplikacja EMUiA w oknie przeglądarki internetowej

• Wszystkie granice w jednym miejscu

Centralnym elementem projektu TERYT 2 jest system teleinformatyczny zbudowany za 2,6 mln zł przez Comarch (w ramach tego samego przetargu opracowano aplikację adresową dla gmin). Ma on m.in. integrować dane z różnych rejestrów (patrz schemat poniżej), aktualizować PRG, informować o ewentualnych niezgodnościach oraz udostępniać aktualne i wiarygodne dane użytkownikom końcowym. Te znajdziemy m.in. w bazie danych obiektów topograficznych i opracowaniach pochodnych oraz na Geoport.gov.pl. Na razie w rządowym serwisie mapowym można przeglądać jedynie granice państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz dane adresowe. Jak podczas grudniowej konferencji prasowej zapewnił zastępca GGK Jacek Jarząbek – na przełomie 2012 i 2013 r. trafić tam miały także pozostałe granice – razem kilkadziesiąt podziałów (patrz ramka na s. 22).

Choć projekt TERYT 2 dobiega końca, nie oznacza to wcale, że PRG osiągnął już pełną operacyjność. Jak widać na schemacie poniżej, do tego potrzeba m.in. w pełni kompatybilnych z tym rejestrem baz EMUiA oraz EGIB. Pierwsza teoretycznie ma być gotowa na początku 2013 roku. Druga, zgodnie z rozporządzeniem *ws. PRG*, osiągnie zaś kompatybilność dopiero po wdrożeniu Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, a to nastąpi najwcześniej za dwa lata (o modernizacji EGIB nawet nie wspominały). W dalszy rozwój rejestru granic trzeba będzie więc włożyć jeszcze sporo wysiłku i pieniędzy. Ma w tym pomóc wart 28 mln zł projekt TERYT 3, który jeszcze w tej perspektywie finansowej otrzyma blisko 24 mln zł unijnego dofinansowania. Przewidywany czas realizacji to lata 2012-14. Miejmy nadzieję, że TERYT 4 nie będzie już potrzebny.

Jerzy Królikowski

Schemat przepływu danych w Państwowym rejestrze granic

