

Rezultaty projektów wektoryzacji map katastralnych w Opolskiem

ROZWIJAĆ EGIB, CIAĆ ZASÓB

Próbując dokonać pierwszych ocen ogromnego zakresu prac podjętych w ramach projektu PHARE 2003 „Wektoryzacja map katastralnych” realizowanego przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii oraz przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, trudno oprzeć się wrażeniu, iż w powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej pojawiły się poważne obawy związane z praktyczną możliwością spożytkowania efektów tych prac.

MAREK ŚWIETLIK

Prawdziwi beneficjenci projektów, czyli starostwa powiatowe prowadzące ewidencję gruntów i budynków (EGiB), z dużym dystansem podchodzą do spływających do ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej (ODGiK) opracowań, a często w ogóle się z nimi nie identyfikują. To bardzo groźne zjawisko, które w skrajnych przypadkach może doprowadzić do zaprzestania aktualizacji nowych baz danych. Nie można jednak pomijać obaw geodetów powiatowych. Problem, jak to zwykle bywa, tkwi w szczegółach. Dotyczy on zarówno przygotowania projektów, współpracy administracji z wykonawcami poszczególnych obiektów, jak i praktycznych możliwości wykonania w czasie trwania projektu prac nałożonych na urzędy w ramowych warunkach technicznych.

● PODSTAWOWE BŁĘDY PRZY KONSTRUOWANIU ZAŁOŻEN PROJEKTÓW

Opracowując ramowe warunki techniczne, założono zgodność prowadzonego operatu ewidencyjnego z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz trafność i poprawność poprzednio zrealizowanych projektów (np. centroidów). Pominęto kluczową rolę osnowy geodezyjnej dla jakości realizowanych opracowań. Zmarginalizowano również podstawową rolę ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej mających rozeznanie w jakości materiałów zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym (pzgik), sprowadzając ich rolę do obowiązku wydania określonych opracowań

geodezyjnych ujętych w ramowych warunkach. Tym samym już na etapie wydawania materiałów zaniechano dyskwalifikacji tych, które do wektoryzacji w ogóle nie powinny być użyte.

● REALIA WSPÓŁPRACY STAROSTÓW I WYKONAWCÓW PROJEKTÓW

Realizacja projektów zakładała stałą współpracę administracji powiatowej z firmami geodezyjnymi prowadzącymi prace związane z wektoryzacją map. Zakres materiałów podlegających wydaniu wykonawcom oraz usuwanie błędów wykazanych w przekazywanych raportach niezgodności diametralnie odbiegały od codziennej obsługi zgłoszeń przez PODGiK. W tej sytuacji szczególnie znaczenia nabrały w ośrodkach:

- ograniczone możliwości kadrowe,
- krótkie, a tym samym nierealne terminy wydawania materiałów (należałoby w tym czasie praktycznie przerwać obsługę innych klientów),
- obsługa spływających raportów niezgodności (w rzeczywistości często zaniechana z powodu nierealnych terminów ich usunięcia, pomijających przeprowadzenie koniecznych procedur administracyjnych).

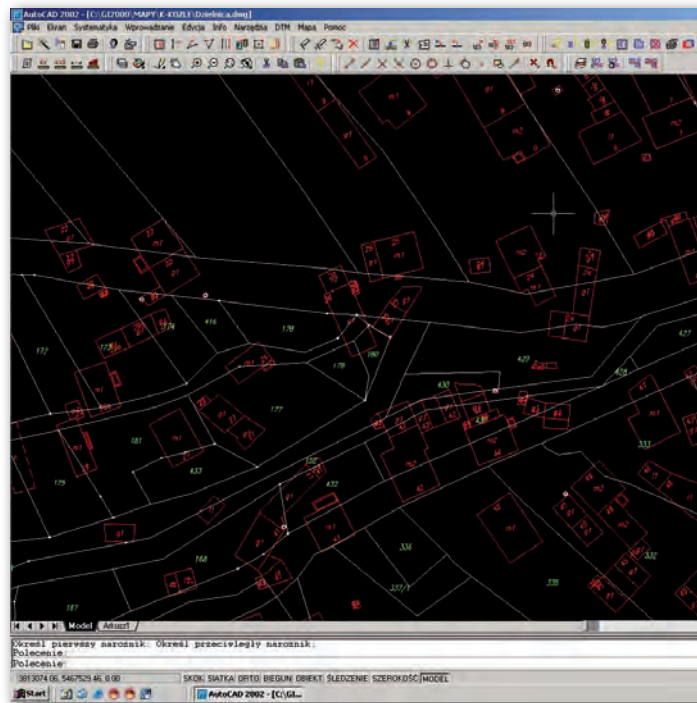
Te uwarunkowania sprawiły, iż wykonawca projektu stał się dla ośrodka nieprzyjaznym klientem. Skutkowało to niepełną współpracą lub zupełnym jej brakiem na etapie przyjmowania zgłoszenia pracy geodezyjnej. Miało to również

wpływ na dalsze etapy realizacji projektu i w efekcie spowodowało:

- nieusuwanie przez ośrodki niezgodności i uruchomienie stosownych procedur (przewidzianych w zamówieniu) usuwania ich przez wykonawców w oderwaniu od realiów ciągle aktualizowanego na skutek innych prac geodezyjnych zasobu,

- spodziewane zaniechanie przez ośrodki kontroli napływających w ramach projektów opracowań (zgodnie z dokumentacją projektu – zadanie konsultanta monitorującego-kontrolującego).

Naturalną konsekwencją powyższego było „rozejście się” treści na bieżąco aktualizowanego zasobu ze spływającymi opracowaniami, grożące rozbićciem jednorodności bazy opisowej i kartograficznej EGiB, uniemożliwiające często ich włączenie do zasobu (półkowniki). Nie można również pominąć kwestii profesjonalizmu wykonawców i podwykonawców projektów (problem wykonawcy-spadochroniarza czy doraźnie tworzonych na poziomie podwykonawców zespołów lub grup zadaniowych do wykonywania wycinkowych



prac w ramach projektu), a także braku fachowego nadzoru wykonawców nad podwykonawcami (sporadycznie w układach tych pojawiali się specjaliści kontrolujący jakość przetwarzania danych).

Przykład: Działka składająca się z pięciu odrębnie położonych parcel, należy utworzyć pięć nowych działek. Starosta nie robi tego w ramach usuwania błędów wyszczególnionych w raporcie niezgodności, bo musiałby utworzyć pięć działek również w części opisowej, a to jest już zmiana operatu ewidencyjnego wymagająca przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Firma wykonująca robi to zatem sama, wytwarzając wykaz zmian danych ewidencyjnych. Jednak do czasu przyjęcia operatu z wektoryzacji trwa bieżąca aktualizacja EGiB. W efekcie następuje rozbieżność jednorodności bazy i utrata zgodności z księgą wieczystą. W gminie Rudniki powiat Olesno na ok. 16 tys. działek zmian takich wymagało 1209 działek „dzielonych” na 2678.

Przykład: Działki „zerowe”, czyli nieistniejące w części opisowej lub kartograficznej. Przyczyną ich występowania jest brak integracji bazy opisowej i kartograficznej przez systemy informatyczne wykorzystywane do prowadzenia EGiB. W województwie opolskim ośrodki uczestniczące w projekcie, które otrzymały tego rodzaju raporty niezgodności, usuwały je, o ile ich skala nie przekraczała 10%, bo taki problem były w stanie same „przerobić”. Jeżeli zmian było więcej, ośrodki nie przyjmowały opracowania, oczekując usunięcia niezgodności przez wykonawcę, w tym wytworzenia dokumentu uzasadniającego wprowadzenie zmian do operatu ewidencyjnego.

● JAKOŚĆ OPRACOWAŃ GEODEZYJNYCH I DOŚWIADCZENIA WYKONAWCÓW PRAC

Opisane wyżej uproszczenia lub zaniechania często powodowały zaniechanie przez wykonawców prac dyskwalifikacji poddawanych przetwarzaniu materiałów kartograficznych:

- o niskiej dokładności, powstałych na podstawie kilkakrotnych przerysowań i przeskalowań źródłowych map katastru pruskiego lub późniejszych z okresu zakładania ewidencji gruntów;

- zawierających liczne grube błędy (przesunięcia rzędu kilkudziesięciu metrów na obiektach z fotogrametrycznie założoną ewidencją gruntów w latach 70.).

Przykład: Niektórzy podwykonawcy projektu usiłowali rozwiązać ten problem m.in. przez korektę treści rastra mapy ewidencyjnej na podstawie ortofotomapy metodą „na ploty” (w powiecie oleskim dotyczyło to 20-25% treści rastrów).

Pozyskanie konturów użytków z ortofotomapy (tak stanowiący warunki techniczne) skutkowało „rozejściem się” informacji zawartej na mapie ewidencyjnej i w części opisowej. Usunięcie tych rozbieżności wy-

maga przeprowadzenia postępowania administracyjnego dotyczącego aktualizacji EGiB, a tu dla starosty – jako organu administracji geodezyjnej i kartograficznej – prymat procedur administracyjnych nad upływem czasu jest bezdyskusyjny.

Zgodnie z warunkami technicznymi założenie wektorowej mapy ewidencyjnej w obowiązującym państwowym układzie współrzędnych 2000 w sytuacji, gdy mapa zasadnicza istniejąca na obiekcie prowadzona jest w sposób tradycyjny w układzie 1965, wymaga wykorzystania punktów osnowy i innych punktów, np. granicznych, jako punktów dostosowania przy kalibracji rastra. Przy małej ich ilości i nieodpowiednim rozmieszczeniu często pojawia się efekt złej jakości opracowania. Niestety, nie uwzględniono w pierwszej kolejności kalibracji rastra mapy zasadniczej na siatkę krzyży mapy zasadniczej, a następnie przeliczenia tak zwektoryzowanej mapy na układ 2000.

Przykład: W województwie opolskim na niemal 1000 obrębów tylko kilkanaście nie posiada założonej mapy zasadniczej na obszarach zabudowanych.

Zarówno wykonawcy, jak i administracja geodezyjna dostrzegają spodziewany brak skutecznej kontroli materiałów spływających w ramach projektów – problem konsultanta monitorującego-kontrolującego.

Przykład: Geodeta uprawniony, przedstawiciel dużej opolskiej firmy będącej podwykonawcą zadania 6 w ramach projektu GUGiK PHARE 2003 Wektoryzacja map katastralnych, wykonującej prace związane z wektoryzacją mapy ewidencyjnej w dwóch powiatach województwa opolskiego, zauważa, że na zebraniach konsorcjum – głównego wykonawcy prac w tym zadaniu – dominują tzw. informatycy, czyli młodzi pracownicy firm o przygotowaniu niekoniecznie geodezyjnym, mający dużą sprawność w obsłudze narzędzi do wektoryzacji map i innych, służących do ładowania baz danych, oraz niewielką lub żadną wiedzę na temat zasobu geodezyjnego. W konsorcjum dominują zespoły nastawione zadaniowo na wykonywanie bardzo konkretnych i wycinkowych prac, np. studenci ładujący dane.

● KORZYŚCI Z PROJEKTÓW WEKTORYZACJI MAP KATASTRALNYCH

Zebranie praktycznych, choć często negatywnych doświadczeń z realizacji projektów nie wyklucza w żaden sposób zalet i efektów całości zamierzenia. Wskazuje jedynie na realia dnia codziennego, w tym na zderzenie interesów przedsiębiorców geodezyjnych funkcjonujących w warunkach gospodarki rynkowej z pracą administracji geodezyjnej i kartograficznej.


Przedstawione powyżej wybrane problemy związane ze skutecznym włączeniem do pżgik zwektoryzowanych map katastralnych w ramach projektów realizowanych przez GUGiK i ARiMR nie mo-

gą być jednak podstawą do zanegowania zasadniczego waloru tych opracowań, jakim jest po pierwsze: **upowszechnienie cyfrowego środowiska zasobu (przy pełnej świadomości faktu, iż nie nastąpiła poprawa jakości informacji zawartych na mapach ewidencyjnych, natomiast znacząco polepszyła się dostępność informacji).**

Ponadto łatwiejszy dostęp do informacji ewidencyjnej ujawni klientom zasobu opracowania o niskiej jakości, wykazujące różnice w powierzchni ewidencyjnej działek i powierzchni obliczonej ze zwektoryzowanej mapy, a tym samym wymusi na służbie geodezyjnej i kartograficznej szybsze zastąpienie ich poprawnymi bazami danych. Jest to najistotniejsza korzyść płynąca z tych projektów. Argumenty na temat zmarnowanych środków, które mogłyby być wykorzystane na prace geodezyjne i kartograficzne poprawiające jakość map katastralnych, w żaden sposób nie dają się obronić. Wystarczy porównać koszty przetworzenia tradycyjnej mapy ewidencyjnej na mapę wektorową z kosztami modernizacji EGiB i odnieść je do skali całego kraju.

Po drugie, przypadki złej jakości wektoryzacji nie są dominujące, bo **większość opracowań (przy świadomości podstawowego celu projektu, jakim w istocie jest elektroniczna wizualizacja tradycyjnego obrazu mapy tam, gdzie dane z zasobu nie pozwalają na poprawę jakości mapy ewidencyjnej) odpowiada poczynionym założeniom. Teraz pora na prace podnoszące jakość danych ewidencyjnych, w tym na modernizację ewidencji gruntów i budynków.** Prace te winny być poprzedzone oceną operatu ewidencyjnego dokonaną przez geodetów powiatowych. Analiza przeprowadzona na podstawie m.in. kryteriów jakościowych winna dać odpowiedź, w których obrębach takie prace należy wykonać w pierwszej kolejności. Inny wszak jest skutek efektywności modernizacji EGiB na terenach zurbanizowanych lub przeznaczonych na takie cele, a inny na dużych kompleksach gruntów rolnych lub leśnych, gdzie obrót nieruchomością jest sporadyczny.

Warto przypomnieć, że nie podważa przydatności operatu ewidencyjnego jako rejestru publicznego niejednolity standard jakościowy jego danych. Dowodem na to jest funkcjonujący obecnie rynek obrotu nieruchomościami, a także przeprowadzone w ciągu minionych trzydziestu lat na podstawie danych z EGiB powszechne w skali kraju operacje uwłaszczenia rolników, przekazania mienia jednostkom samorządu terytorialnego, uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych, przekazania powołanym przez ustawy agencjom nieruchomości Skarbu Państwa. Wszystkie te działania zostały lub zostaną zakończone ujawnieniem prawa własności w księgach wieczystych, bez względu na to, czy były lub są prowadzone na podstawie danych ewidencyjnych



→ **Poznaj zintegrowane środowisko do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków**

Intergraph stworzył unikalne rozwiązanie do prowadzenia ewidencji gruntów, budynków i lokali, łączące część opisową i graficzną w jednym systemie.

Wykorzystując dotychczasowe, wieloletnie doświadczenie powstało rozwiązanie nowej generacji, oparte o najnowsze technologie i trendy w tworzeniu systemów informatycznych.

System Kataster OnLine (KOL) wykorzystuje technologię WWW (Internet/intranet), co umożliwia w prosty sposób udostępnianie aktualnych danych wszystkim zainteresowanym, np. gminom i innym wydziałom starostwa.

KOL jest zgodny z wymogami prawa.

Poznaj nową jakość w dziedzinie systemów katastralnych. Aby uzyskać więcej informacji zadzwoń do nas +4822 4958840 lub wejdź na stronę www.intergraph.pl.

Kataster OnLine



INTERGRAPH

spełniających wymogi rozporządzenia w sprawie EGiB oraz inne standardy geodezyjne, czy na podstawie danych o niskiej jakości.

W obecnej sytuacji podstawowym obowiązkiem starosty prowadzącego pzgik jest permanentne podnoszenie jakości informacji zgromadzonych w operacie ewidencyjnym z wykorzystaniem mechanizmu modernizacji EGiB. Jest to sfera działań długookresowych, gdzie doraźne wsparcie projektami zewnętrznymi nie może zastąpić metodycznej pracy powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej. Niewątpliwie należy wykorzystać okres gwarancji produktów wektoryzacji map katastralnych i w pierwszej kolejności poddać modernizacji te obszary ewidencyjne, gdzie rozbieżności pomiędzy danymi ze zwektoryzowanych map a częścią opisową są największe.

Przykład: W województwie opolskim na skutek dotychczasowych prac wykonanych przez starostów 100% terenów miejskich (czyli 74,3 tys. ha) oraz 86% terenów wiejskich (czyli 753,6 tys. ha) posiada założoną mapę ewidencyjną w postaci cyfrowej. Obszary te nie obejmują projektów realizowanych przez GUGiK i ARiMR, które notabene jeszcze nie trafiły do PODGiK. Ponadto rozpoczęły się prace nad modernizacją niektórych obszarów ewidencyjnych. Powyższe nie wyklucza istnienia na terenach wiejskich opracowań o niskiej jakości (w tym takich, których aktualizacja nastęca sporo trudności – patrz ilustracja na s. 13). Nie są to jednak przypadki liczne. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na możliwość stopniowego podnoszenia jakości zwektoryzowanych map ewidencyjnych. Nie wydaje się bowiem celowe natychmiastowe podjęcie pełnej modernizacji obszaru ewidencyjnego, na którym odnotowuje się w skali roku kilkanaście zmian w EGiB, w tym raptem kilka na skutek prac geodezyjnych.

Prowadzone prace w ramach projektów GUGiK i ARiMR dodatkowo spowodowały:

- obnażenie problemu zgodności danych na granicach obszarów ewidencyjnych, co oznacza koniec „obróbowego” podejścia PODGiK do prowadzenia mapy ewidencyjnej,

- ujawnienie problemu poprawności danych Państwowego Rejestru Granic i skuteczności jego aktualizacji.

● CZY POWIATOWA ADMINISTRACJA DA RADE?

Nieuchronną konsekwencją powyższych faktów jest ujawnienie rzeczywistej kondycji powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej. Nowe, ciągle rozwijające się na skutek postępującej informatyzacji i zakładania nowych baz rejestrów budynków i lokali cyfrowe środowisko operatu ewidencyjnego powoduje, iż wyczerpują się możliwości prawidłowego prowadzenia EGiB przy

obecnej obsadzie etatowej w starostwach. Dodatkowo należy zauważyć, że w starostwach rzadkością są osoby (zespoły) zarządzające infrastrukturą informatyczną i administrujące komputerowymi bazami danych. Mając na uwadze obowiązek wykonywania pozostałych zadań, związanych z prowadzeniem pzgik, należy oczekiwać powstania bardzo dużego obszaru zagrożeń dla jakości i aktualności prowadzonych baz.

Prawo geodezyjne i kartograficzne określa zakres informacyjny pzgik prowadzonego na szczeblu powiatowym. W warunkach gospodarki rynkowej prowadzenie i utrzymanie w aktualności tak obszernej bazy danych jest bardzo kosztowne, a w skali całego kraju wręcz niemożliwe. Przy stale wzrastającym zapotrzebowaniu na dane dotyczące stanów prawnych nieruchomości oraz na mapy o rozmaitej tematyce konflikty na tle prawa własności tworzonej informacji geodezyjnej i kartograficznej będą nieuniknione.

W obecnym systemie ustrojowym państwa funkcjonuje 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatu. Z tej ostatniej grupy w Fundacji „Unia Metropolii Polskich” zrzeszonych jest 12 miast metropolitalnych. Zatem powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny jest prowadzony na poziomie powiatowym w jednostkach o bardzo zróżnicowanym potencjale organizacyjnym, kadrowym i ekonomicznym. **Wszelkie oceny i analizy dotyczące materii państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego nie mogą tego aspektu pomijać.**

W szczególności wnioski wyciągane na podstawie doświadczeń miast na prawach powiatu mogłyby prowadzić do diagnozy, które nie odzwierciedla rzeczywistości powiatowej administracji geodezyjnej i kartograficznej. W tym kontekście należy bardzo poważnie rozważyć ustawowe ograniczenie informacji gromadzonych przez powiatową administrację geodezyjną i kartograficzną do danych katastru nieruchomości, a uzyskane tą drogą rezerwy kadrowe i finansowe skierować na prace związane z jego modernizacją i utrzymaniem w aktualności.

● RÓŻNORODNOŚĆ OPROGRAMOWANIA KOLEJNYM UTRUDNIENIEM

Ponadto uwidaczniają się słabości licznych i wzajemnie niespójnych systemów informatycznych obsługujących bazy danych, niedostosowanych do wymogów rozporządzenia w sprawie EGiB. W tym wypadku różnorodność nie jest bogactwem, lecz utrudnieniem. Jednak perspektywa ich zmiany, w mojej ocenie niewątpliwie koniecznej, pogłębi obawy operatorów tych systemów związane z wdrożeniem nowych aplikacji, tym samym może wpłynąć na niepełne ujawnienie zapotrzebowania na nowe narzędzia. Obawy te będą wspierane przez

obecnych dostawców oprogramowania, zaniepokojonych możliwością utraty pozycji na rynku.

Podobny pogląd na temat tej różnorodności miałem okazję ostatnio usłyszeć od przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości zajmujących się tematyką ksiąg wieczystych. Miało to miejsce na spotkaniu w Ministerstwie Finansów poświęconym tematyce uporządkowania zapisów w księgach wieczystych na tle roszczeń zgłaszanych przez obywateli niemieckich do nieruchomości położonych na terenie naszego kraju. Resort sprawiedliwości uważa, że jedną z przeszkód w skutecznym powiązaniu w skali całego kraju baz danych tworzonej obecnie Nowej Księgi Wieczystej (prowadzonej za pomocą jednolitego oprogramowania) z EGiB jest różnorodność narzędzi do prowadzenia tej ewidencji. W pełni zgadzam się z tą diagnozą. Na tym niezwykle nośnym przykładzie, bardzo popularnym ostatnio w mediach, można wykazać, jak trudne jest dzisiaj sporządzenie na podstawie wyżej wspomnianych rejestrów publicznych, prowadzonych w postaci elektronicznej, krajowego wykazu nieruchomości lub działek nieposiadających założonej księgi wieczystej.

Nie przekonują mnie argumenty, iż standaryzacja zapisów danych ujętych w EGiB jest kluczem do rozwiązania problemu. Przy takim założeniu zawsze będzie istniał problem eksportu i importu danych, grożący utratą ich części. Podobny dylemat kilka lat temu miało do rozwiązania Ministerstwo Transportu, tworząc Centralną Ewidencję Pojazdów i Kierowców. Wówczas bazy danych przekazywane przez starostów powiatowych rejestrujących pojazdy też były prowadzone w kilku różnych programach. Bez większych dylematów zdecydowano się wtedy na wprowadzenie jednolitego narzędzia. Podobnie rzecz się ma z systemem ewidencji ludności PESEL. Dzięki temu zniknęła jedna z przeszkód do uruchomienia w Polsce *Systemu Informacyjnego Schengen 2*.

Jak wszyscy geodeci, zdaję sobie sprawę z tego, że kataster nieruchomości przy wcześniej wymienianych rejestrach publicznych jest bazą danych gromadzącą informacje o znacznie wyższym stopniu skomplikowania. Ale jako pracownik administracji publicznej wiem, że tak zwane specyfiki zawodowe nie mają najmniejszego znaczenia w sytuacji, gdy nasi klienci oczekują rzetelnej informacji urzędowej. Zwłaszcza że nie odróżniają (bo niby dla czego) działania i roli urzędu geodezyjnego od przedsiębiorcy. Tym bardziej proste zagrożenia trzeba eliminować na samym początku.

MAREK ŚWIETLIK

jest opolskim wojewódzkim inspektorem nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, dyrektorem Wydziału Infrastruktury i Geodezji w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim