

KILKA UWAG O WOJEWÓDZKIEJ BAZIE DANYCH EWIDENCYJNYCH

© Bujakowski K., 2003

W pracy przedstawiono uwagi dotyczące tworzenia jednolitego zbioru danych oraz utworzenia wojewódzkiej bazy ewidencyjnej. Istniejąca obecnie różnorodność systemów stosowanych do prowadzenia ewidencji oraz rozproszenie baz, stanowi istotną barierę w szerokim dostępie do danych. Na przykładzie Małopolski przedstawiono istniejącą sytuację w zakresie prowadzenia ewidencji. Wskazano na istotną rolę WINGiK w procesie eliminowania różnorodności danych. Zaproponowano zbudowanie wojewódzkiej bazy ewidencyjnej w oparciu o przekazywane w formacie SWDE dane powiatowe. W przyszłości baza ta mogłaby być wykorzystana w regionalnych systemach informacji przestrzennej na szczeblu województwa.

1. Wprowadzenie

Zgodnie z aktualnie obowiązującą definicją zawartą w ustawie [8] „Prawo geodezyjne i kartograficzne” (Pgik), ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi nieruchomościami. Zawarta w definicji cecha jednolitości ewidencji w skali całego kraju nabiera istotnego znaczenia w sytuacji, gdy pojawiają się instytucje lub organizacje zainteresowane korzystaniem z danych ewidencyjnych z obszarów wykraczających poza terytorium jednej gminy czy jednego powiatu.

Pierwszym instytucjonalnym użytkownikiem zainteresowanym jednolitymi danymi ewidencyjnymi z terenu całej Polski jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa [9]. Należy się spodziewać kolejnych użytkowników domagających się jednolitych danych ewidencyjnych z obszarów województw czy całego kraju. Wskazują na to zapisy art. 7e Pgik zobowiązujące Służbę Geodezyjną i Kartograficzną do współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

Dodatkowo do grona zainteresowanych jednolitymi danymi, należy włączyć samorządy wojewódzkie, wykonujące analizy struktury agrarnej w województwie.

Przyjęta przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii koncepcja i podjęte działania w zakresie budowania Integrującej Platformy Elektronicznej zapewniającej współpracę ewidencji gruntów i budynków, ewidencji podatkowych oraz ksiąg wieczystych również zakładają jednolitość danych ewidencyjnych w skali całego kraju (Biuletyn 2003). W ramach projektu MATRA II prowadzone są również prace nad budową zintegrowanego systemu ewidencji gruntów i budynków na szczeblu wojewódzkim, co ma pozwolić na osiągnięcie jednolitego standardu gromadzenia, aktualizacji i udostępniania danych ewidencyjnych [1].

W obecnym stanie faktycznym wymiana informacji napotyka na barierę związaną z różnorodnością funkcjonujących systemów ewidencji gruntów i budynków i płynącym stąd rozproszeniem i niedostępnością danych.

2. Przyczyny niejednorodności danych ewidencyjnych

Do głównych przyczyn niejednorodności danych ewidencyjnych zaliczyć należy:

- 1) Podział kompetencji z zakresu prowadzenia ewidencji gruntów i budynków pomiędzy organy służby geodezyjnej i kartograficznej,
- 2) Przekazanie gminom zadań z zakresu prowadzenia ewidencji,
- 3) Uprawnienie starosty (wcześniej Kierownika Urzędu Rejonowego) do samodzielnego podejmowania decyzji w sprawie wyboru oprogramowania służącego do prowadzenia ewidencji,
- 4) Różnice regionalne wynikające ze zróżnicowania materiałów źródłowych stanowiących podstawę założenia ewidencji gruntów (relikty podziału zaborowego),
- 5) Lokalne różnice w interpretacji przepisów.

2.1. Podział kompetencji

Ustawa Pgik stanowi, że prowadzenie ewidencji gruntów należy do zadań starostów, na których spoczywa główny ciężar prowadzenia operatu ewidencji gruntów i budynków. Geodeci Powiatowi, działający w imieniu starostów, podejmują szereg autonomicznych decyzji wpływających na stan danych ewidencyjnych.

Do zadań działającego w imieniu wojewody, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (WINGiK), należy między innymi sprawowanie kontroli i nadzoru nad organami prowadzącymi ewidencję gruntów i budynków a także przechowywanie kopii zabezpieczających bazy danych, w tym w szczególności bazy danych ewidencji gruntów i budynków. WINGiK prowadzi także rejestr granic i powierzchni jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa w zakresie dotyczącym województwa. W Rozporządzeniu [10] zawarty jest obowiązek WINGiK analizowania stanu operatu ewidencyjnego i w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu, uprawnienie do zarządzenia przeprowadzenia okresowej weryfikacji danych, w okresach krótszych niż 10 lat, w zakresie zgodności danych z treścią dokumentów źródłowych stanowiących podstawę wpisu do ewidencji. Mimo, że nie określono jednoznacznych wskazań odnośnie sposobów lub trybu prowadzenia tych analiz, na WINGiK spoczywa współodpowiedzialność za należytą jakość danych ewidencyjnych.

Do zadań marszałka województwa wykonywanych przez Geodetę Województwa zostało włączone między innymi prowadzenie wojewódzkich baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie, analiza zmian w strukturze agrarnej oraz programowanie i koordynacja prac urządzeniowo - rolnych, monitorowanie zmian w sposobie użytkowania gruntów oraz ich bonitacji oraz sporządzanie wojewódzkich zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków.

Wynikający z przepisów podział zadań związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków musi zostać uzupełniony działaniami koordynacyjnymi WINGiK w celu utworzenia jednolitego zbioru danych ewidencyjnych.

2.2. Gminy jako prowadzący ewidencję

Z tabeli 1 wynika że, w województwie małopolskim oprócz starostów zadanie z zakresu prowadzenia ewidencji gruntów w 40 gminach wykonują wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast. Jest to głównie, wynikiem porozumień zawartych jeszcze w latach dziewięćdziesiątych z Kierownikami Urzędów Rejonowych – 37 przypadków. Ponadto możliwość przejęcia na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta zadań starosty z zakresu geodezji i kartografii, zawarta w art. 6a ustawy Pgik spowodowała, że ewidencję prowadzą aktualnie w Małopolsce trzy miasta i gminy. Podobnie, w skali całego kraju, mimo upływu czterech lat od reformy samorządu terytorialnego i utworzenia samorządu powiatowego, w 146 gminach prowadzenie ewidencji nadal realizowane jest przez samorząd szczebla gminnego [11].

Tabela 1

**Prowadzenie ewidencji gruntów i budynków w województwie małopolskim
(Na podstawie danych Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego)
(Stan na 31.12.2002)**

L.p.	Powiat	Liczba gmin w powiecie	Liczba gmin, które prowadzą pzgik oraz egib na mocy porozumień ze starostami	Liczba gmin, które prowadzą egib na mocy porozumień z Kierownikami Urzędów Rejonowych
1.	Bocheński	9	0	0
2.	Brzeski	7	0	0
3.	Chrzanowski	5	1	2
4.	Dąbrowski	7	0	0
5.	Gorlicki	10	0	0
6.	Krakowski	17	0	1
7.	Limanowski	12	0	3
8.	Miechowski	7	0	1
9.	Myślenicki	9	0	4
10.	Nowosądecki	16	0	2
11.	Nowotarski	14	0	14
12.	Olkuski	6	1	0
13.	Oświęcimski	9	1	0
14.	Proszowicki	6	0	0
15.	Suski	9	0	0
16.	Tarnowski	15	0	0
17.	Tatrzański	5	0	5
18.	Wadowicki	10	0	4
19.	Wielicki	5	0	0
20.	m. Kraków	1	0	0
21.	m. Nowy Sącz	1	0	1
22.	m. Tarnów	1	0	0
Razem		181	3	37

Obecnie, w przygotowywanym projekcie nowelizacji ustawy Pgik (stan na 18 stycznia 2003 r.) w art. 5 [12] zawarta jest zmiana na podstawie, której z dniem 31.12.2003 r., z mocy prawa tracą moc porozumienia zawarte z gminami przez Kierowników Urzędów Rejonowych a także odpowiednio przez starostów. Jeśli wspomniana ustawa zostanie uchwalona, to nastąpi istotna zmiana kompetencji umożliwiającą koncentrację prowadzenia ewidencji na szczeblu powiatów.

2.3. Wybór oprogramowania

Decyzje o wyborze oprogramowania służącego do prowadzenia baz danych ewidencji gruntów i budynków podejmuje starostowie. W efekcie takiego stanu mamy do czynienia ze znacznym zróżnicowaniem zarówno modelu danych ewidencyjnych jak również zawartości baz danych.

W województwie małopolskim nastąpiło ograniczenie liczby stosowanego oprogramowania. Jednak na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że nadal występuje sześć programów (w różnych wersjach) do prowadzenia części opisowej oraz cztery do prowadzenia części kartograficznej.

Na terenie województwa małopolskiego występują również różnice w części kartograficznej wynikające ze zróżnicowania materiałów źródłowych wykorzystanych do założenia ewidencji gruntów tj. w szczególności mapy w skali 1:2880. Taki stan znacznie utrudnia utworzenie jednolitej bazy danych ewidencji gruntów i budynków i wymaga znacznych nakładów na dostosowanie części kartograficznej do wymogów określonych w Rozporządzeniu.

Z uwagi na podział kompetencji, uwarunkowania historyczne, organizacyjne oraz szereg lokalnych rozwiązań wynikających z różnorodnego interpretowania niezbyt precyzyjnych przepisów, dane ewidencyjne nie spełniają warunku jednolitości w skali kraju jak również w skali województwa a nawet powiatów. [2, 6]

Tabela 2

Zestawienie oprogramowania stosowanego do prowadzenia baz danych ewidencji gruntów i budynków w województwie małopolskim
(Na podstawie danych

Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego)

L.p.	Powiat	Liczba działek ewidencyjnych w powiecie	Nazwa i wersja oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia bazy danych egib			Rozmiar bazy danych egib (części opisowej i kartograficznej)
			części opisowej	części kartograficznej	zintegrowanej cz. opisowej i kartograficznej	[MB]
1.	Bocheński	124 200	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	500
2.	Brzeski	113 609	EWOPIS 1,14	EWMAPA 5,18	0	9464
3.	Chrzanowski	130 547	VEGA v.3.3, EWID2000v6,0	SYNERGIA, MICROSTATION	SYNERGIA	383
4.	Dąbrowski	86 496	VEGA v.3.3	SYNERGIA	SYNERGIA	500
5.	Gorlicki	125 778	EWID2000 v6,0	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	150
6.	Krakowski	330 000	VEGA v.3.3	SYNERGIA	SYNERGIA	1500
7.	Limanowski	203 722	EWID2000v6,0	EWMAPA 5.11	0	234
8.	Miechowski	87 000	VEGA v.3.3	EWMAPA 5.11	0	1900
9.	Myślenicki	282 742	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	680
10.	Nowosądecki	206 421	VEGA v.3.3	SYNERGIA	SYNERGIA	390
11.	Nowotarski	783 148	EGBV v.5.11	EWMAPA 5.11	0	5760
12.	Olkuski	109 000	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	100
13.	Oświęcimski	150 703	VEGA v. 3.0	SYNERGIA	SYNERGIA	1070
14.	Proszowicki	63 738	VEGA v. 3.0	SYNERGIA	0	1500
15.	Suski	368 000	VEGA v.3.3	EWMAPA.5.11	0	1500
16.	Tarnowski	222 570	VEGA v.3.3	SYNERGIA	SYNERGIA	4 400
17.	Tatrzński	203 754	VEGA v.3.3	EWMAPA 5.09	0	50
18.	Wadowicki	286 238	EGBV v.5.11	EWMAPA.5.09	0	2125
19.	Wielicki	101 888	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	EWID2000v6,0	290
20.	m. Kraków	154 398	ENIER G/BL	EWID2000v6,0	0	12864
21.	m. Nowy Sącz	29 949	VEGA v.3.3	SYNERGIA	SYNERGIA	490
22.	m. Tarnów	41 589	Oskar 1,9	Oskar 1,9	Oskar 1,9	190
	Razem	3 837 134				

3. Model danych ewidencyjnych

Jednolity charakter danych ewidencyjnych zostanie zapewniony, jeśli pomimo instytucjonalnego rozproszenia prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz różnego oprogramowania powstaną prawne i organizacyjne mechanizmy weryfikowania i ujednolicania danych.

Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001 stworzyło podstawy prawne ujednolicenia danych zawartych bazach danych ewidencyjnych. Zawarty w załączniku nr 4 do Rozporządzenia model danych ewidencyjnych oraz standard wymiany tych danych stanowi istotny krok w kierunku uporządkowania istniejącego stanu. Aktualnie trwa w Polsce proces dostosowywania ewidencji gruntów i budynków do wymogów określonych w Rozporządzeniu [3, 4].

3.1. Rola programów A-SWDE i V-EGiB

Program A-SWDE opracowany na zlecenie GUGiK za zadanie sprawdzenie poprawności syntaktycznej (liczby atrybutów, sekcji, poprawności rekordów w danym kontekście, typów wartości) oraz semantycznej (krotności relacji, poprawności powiązań) [5]. Program ten został nieodpłatnie udostępniany starostom przez GUGiK a także jest dostępny na stronie internetowej Urzędu (www.gugik.gov.pl).

Drugi program V-EGiB, opracowany również na zlecenie GUGiK ma za zadanie weryfikowanie powiatowych baz danych przekazywanych w postaci plików SWDE, pod kątem zgodności zawartości bazy z modelem określonym

w załączniku nr 4 do Rozporządzenia. Zapowiadane jest udostępnienie programu V-EGiB zainteresowanym organom [1].

3.2. Działania WINGiK w zakresie kontroli nad prowadzeniem ewidencji

WINGiK ma za zadanie sprawowania kontroli i nadzoru nad organami prowadzącymi ewidencję oraz przechowywanie kopii zabezpieczających dane ewidencyjne. Starostowie przekazują dane w postaci plików SWDE nie rzadziej niż raz na pół roku. Dysponując programem V-EGiB WINGiK może wykonać analizę poprawności danych przekazanych w postaci pliku SWDE a tym samym ma możliwość sprawowania kontroli nad prowadzeniem ewidencji. Wyniki tych analiz powinny być przekazane do powiatów z zaleceniem doprowadzenia bazy danych do zgodności z wymogami Rozporządzenia. Tym sposobem WINGiK miałby możliwość sprawdzenia stanu doprowadzenia do zgodności z wymogami Rozporządzenia.

Obowiązek przekazywania przez starostów plików SWDE oraz dysponowanie przez WINGiK programem V-EGiB znacznie wzmacnia rolę Inspektora w procesie prowadzenia ewidencji oraz eliminuje wskazane wyżej mankamenty.

4. Propozycja utworzenia bazy wojewódzkiej

Biorąc pod uwagę istniejący stan faktyczny i prawny można zaproponować usprawnienie działań w zakresie tworzenia jednolitej ewidencji gruntów i jej udostępnianie poprzez utworzenie wojewódzkich baz ewidencyjnych.

4.1. Cele utworzenia wojewódzkiej bazy ewidencyjnej

Celem budowy wojewódzkiej bazy ewidencyjnej dla całego terytorium województwa jest:

1. Możliwość udostępniania w dowolnym momencie, jednorodnych danych ewidencyjnych dla innych systemów np. Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS),
2. Zwiększenie bezpieczeństwa danych egib w województwie poprzez sporządzenie ich repliki w bazie wojewódzkiej,
3. Wspomaganie ujednolicenia i poprawy jakości danych ewidencji gruntów i budynków w województwie oraz weryfikację danych ewidencji gruntów i budynków przekazywanych w standardzie SWDE,
4. Umożliwienie wykonywania analiz struktury agrarnej i sposobu użytkowania gruntów,
5. Usprawnienie wykonywania zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków w województwie,
6. Umożliwienie udostępniania z jednego źródła jednorodnych danych ewidencyjnych,
7. Zapewnienie uprawnionemu gronu użytkowników dostępu do bazy danych poprzez Intranet lub INTERNET,
8. Możliwość włączenia wojewódzkiej bazy ewidencyjnej do Regionalnego Systemu Informacji Przestrzennej poprzez połączenie z rejestrem granic i powierzchni i innymi systemami graficznymi.

4.2. Wojewódzka baza ewidencyjna

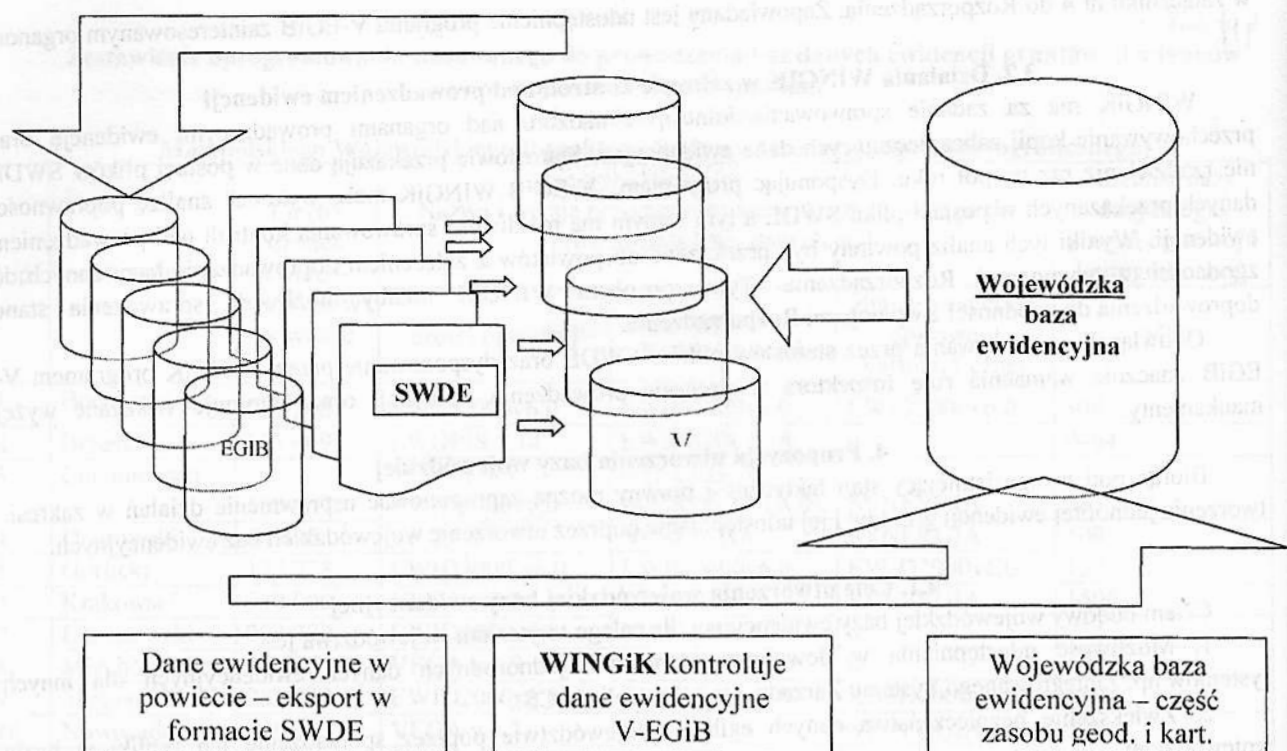
Wojewódzka baza ewidencyjna powstaje jako replikę baz powiatowych i gminnych prowadzonych obecnie w kilku różnych programach komputerowych. Powinna spełniać rolę hurtowni danych umożliwiającej prowadzenie różnorodnych analiz dotyczących województwa. W pierwszej kolejności powinna być wykorzystana przez samorząd województwa do celów analitycznych i planistycznych.

Pełne wykorzystanie możliwości, jakie otwiera utworzenie wojewódzkiej bazy ewidencyjnej na szczeblu województwa wymagać będzie zawarcia stosownego porozumienia między marszałkiem a wojewodą.

Należy podkreślić, że powstanie bazy nie spowoduje ograniczenia kompetencji starostów w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków wynikających z ustawy Pgik, w szczególności w zakresie wydawania dokumentów ewidencyjnych.

5. PODSUMOWANIE

W pracy wskazano na podstawowe znaczenie, jakie ma dla zbudowania podstaw do tworzenia jednolitego zbioru danych ewidencyjnych wprowadzenie zawartego w Rozporządzeniu modelu danych ewidencyjnych oraz standardu wymiany danych ewidencyjnych. Szereg różnic wynikających z obecnego rozproszenia i zróżnicowania danych ewidencyjnych, może zostać stopniowo usunięte poprzez aktywne działania WINGiK wyposażonych w odpowiednie oprogramowanie do weryfikacji oraz analizowania danych dla całego województwa. Ponadto przedstawiona koncepcja utworzenia wojewódzkiej bazy danych ewidencyjnych wskazuje na możliwość efektywniejszego wykorzystanie już istniejących danych na terenie województwa.



Rys. 1. Schemat powstawania wojewódzkiej bazy ewidencyjnej.

6. PODZIĘKOWANIA

Autor dziękuje Panu Stanisławowi Marczykowi – Małopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego za zgodę na wykorzystanie danych z Małopolski, a także Pani Krystynie Kalembie i Panu Józefowi Stachurze za pomoc w uzyskaniu danych.

Literatura

1. Biuletyn 2003 - Biuletyn informacyjny Głównego Geodety Kraju Numer 2/2003
2. Bujakowski K. 1999: Kierunki rozwoju katastru nieruchomości w Polsce, Przegląd Geodezyjny nr 12 z 1999 r.
3. Bujakowski K. 2001: Aktualne zadania Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w Polsce. Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji Vol. 11, Kraków 2001.
4. Radzio W. 2001: Rozwój systemu katastralnego w Polsce. Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji Vol. 11, Kraków 2001.
5. Radzio W. 2003: A-SWDE skontroluje, Magazyn geoinformacyjny GEODETA nr 2 2003 r.
6. Surowiec St, Konieczna J. Surowiec M. 2001: Migracja danych ewidencyjnych w polskim okresie powojennym. Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji Vol. 11, Kraków 2001.
7. http://www.gugik.gov.pl/str_glowna.htm
8. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne Dz. U. 2000 r. Nr 100 poz. 1086 – tekst jednolity, Nr 120, poz. 1268 oraz Dz. U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115 poz. 1229, Nr 125, poz. 1363
9. Ustawa z dnia 25 lipca 2001 r. o krajowym systemie ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz o zmianie niektórych ustaw Dz. U. 2001r. Nr 125 poz. 1363)
10. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 Nr 38 poz. 454)
11. Kataster - walka o rynek gis Computerworld, wrzesień 2002
12. Art.5. 1. Porozumienia dotyczące prowadzenia spraw z zakresu geodezji i kartografii, o których mowa w ustawie z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133. poz. 872, z 1998 r z późniejszymi zmianami) zawarte z gminami przez byłych Kierowników Urzędów Rejonowych oraz porozumienia w tych sprawach zawarte przez starostów na mocy art. 6a ust.4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, tracą moc z dniem 31 grudnia 2003 r.