

Relacje pomiędzy projektowanymi Systemami Informacji Przestrzennej z systemem statystyki państwowej oraz katastem nieruchomości po zmianie przepisów prawnych dotyczących katastru

Czech Grzegorz

Uniwersytet Warmińsko Mazurski w Olsztynie
Wydział Geodezji i Gospodarki Przestrzennej
Katedra Geodezji Rolnej i Katastru
ul. Prawocheńskiego 15; 10-724 Olsztyn
tel. (089) 523 35 88 fax. (089) 523 45 58
e-mail : gczech@moskit.uwm.edu.pl

streszczenie

W poniższym opracowaniu została przeprowadzona analiza przepisów prawnych dotyczących statystyki państwowej w oparciu o ustawę o statystyce państwowej i o przepisy pokrewne oraz zaproponowano koncepcję relacji między systemem informacji przestrzennej, katastem a systemem statystyki publicznej.

Relacje pomiędzy trzema systemami jakimi są kataster, statystyka i SIP, zostały określone głównie na podstawie przepisów prawnych z tym, że o ile przepisy dotyczące ewidencji gruntów i budynków i statystyki publicznej, istnieją to uregulowania prawne odnośnie SIP-u jeszcze się nie pojawiły chociaż wspomina się o przygotowywanym projekcie rozporządzenia w sprawie Systemu Informacji Przestrzennej.

1. Analiza przepisów prawnych dotyczących statystyki państwowej i katastru

Powiązania między ewidencją gruntów i budynków (katastem) a statystyką publiczną miały już umocowania prawne w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 17 grudnia 1996 (DzU 158 poz. 813), w paragrafie 2 było zdefiniowane, iż *„ewidencja gruntów i budynków jest podstawą planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczenia nieruchomości w KW, statystyki publicznej i gospodarki gruntami*. Natomiast w aktualnie obowiązujących przepisach tj. Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w paragrafie 3 mówi się iż *ewidencję zakłada się i prowadzi w systemie informatycznym, którego podstawę stanowią komputerowe bazy danych ewidencyjnych z uwzględnieniem potrzeb związanych z wykonywaniem zadań wymienionych w art. 21 ustawy Prawo Geodezyjne i Kartograficzne, w którym mówi się iż podstawę statystyki publicznej i gospodarki nieruchomościami, stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.*

Kolejnym elementem wiążącym kataster i statystykę jest paragraf 49 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z marca 2001 roku gdzie jest powiedziane iż *o dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych, starosta zawiadamia właściwe miejscowo jednostki statystyki publicznej – w wypadku zmian w cechach adresowych nieruchomości oraz dopisywania i wykreślenia budynków.*

Natomiast w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 o statystyce publicznej (DzU 106 poz. 668, z 1998) nie ma przepisów jednoznacznie wskazujących konieczność przekazywania danych z katastru do systemu statystyki publicznej. Zbieżność między tymi systemami odnośnie zakresu danych to głównie, obowiązek sporządzania i przekazywania danych statystycznych w postaci karty statystycznej budynku mieszkalnego i obiektu użyteczności publicznej (B-03) oraz sprawozdania o użytkowaniu gruntów, powierzchni zasiewów i zbiorach (R-05), sprawozdania o powierzchni i zbiorach z łąk trwałych (R-07), meldunku o liczbie wszystkich mieszkań oddanych do użytku i ich powierzchni użytkowej, meldunku o liczbie mieszkań, na których realizację wydano pozwolenia, meldunku o liczbie mieszkań, których realizację rozpoczęto. (*Zarządzenie z 3 października 1997 w sprawie określenia obowiązku przekazywania danych statystycznych na rok 1998, M.P. nr 75 poz. 703 z 1997*).

Ustawa o statystyce publicznej, nie ogranicza jednak możliwości współdziałania pomiędzy systemami statystycznymi, katastrem i systemem informacji przestrzennej.

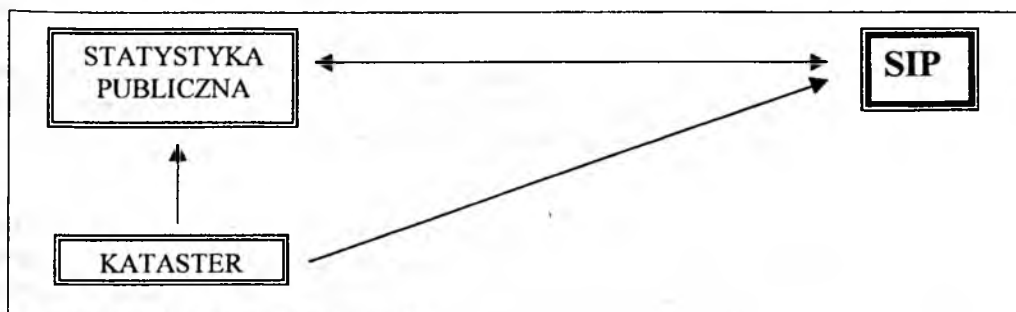
Istnieje umocowanie prawne umożliwiające korzystanie z wyników badań statystycznych przeprowadzonych przez „organy samorządu terytorialnego oraz inne instytucje rządowe”- art. 25.1.9. Powyższe stwierdzenie można rozumieć jako „furtkę” dla tworzenia ścisłych powiązań statystyki publicznej z SIP-em.

Przez „urzędowe rejestry” ustawa o statystyce publicznej, rozumie również ewidencję gruntów i budynków (art. 2.12 -*urzędowe rejestry - prowadzone na podstawie ustaw lub przepisów wydanych w wykonaniu ustaw przez sądy i organy administracji publicznej rejestry i ewidencje zawierające informacje o osobach prawnych, jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej i osobach fizycznych oraz ich działalności, a także o innych zjawiskach, zdarzeniach i obiektach, a w szczególności rejestry: sądowe, ubezpieczeń społecznych, podatników, podmiotów gospodarki narodowej, podziału terytorialnego kraju oraz ewidencji: ludności, działalności gospodarczej, udzielonych zezwoleń i koncesji, **gruntów, budynków, budowli i obiektów infrastruktury***).

Powyższe uregulowania, bez potrzeby tworzenia nowych aktów prawnych, umożliwiają wprowadzenie stałych powiązań (transferu danych) pomiędzy statystyką a katastrem (ewidencją gruntów i budynków).

2. Próba określania relacji między: SIP – Kataster – Statystyka Publiczna

Model koncepcyjny SIP zostanie opracowany głównie na podstawie analizy powiązań systemu z innymi systemami, zwłaszcza stosowanymi w administracji rządowej i samorządowej z informacją statystyczną opartą na ustawie o statystyce państwowej i przepisach pokrewnych, z ewidencją gruntów i budynków (docelowym katastrem). Przepisy dotyczące nowoprojektowanego SIP-u zakładają iż ma to być baza metadanych czyli można by inaczej powiedzieć, że będzie to właśnie system informacji o innych istniejących systemach.



Rys. nr 1 – Przepływ informacji w systemach

Ważnym elementem sprawnego przepływu informacji pomiędzy różnymi systemami jest stosowanie ujednoczonych identyfikatorów podstawowych elementów tych systemów.

W rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków z marca 2001 roku, paragraf 2, budynek został określony jako *obiekt budowlany, który jest budynkiem w rozumieniu standardowej klasyfikacji i nomenklatury, wprowadzonych na podstawie ustawy z 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej*; następnie w paragrafie 65 tegoż rozporządzenia, mówi się iż *rodzaj budynku ze względu na jego podstawową funkcję użytkową, ustala się zgodnie z zasadami Klasyfikacji Środków Trwałych, wprowadzonej na podstawie przepisów o statystyce publicznej*; dalej w paragrafie 13 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 2001 roku, mówi się iż *jednostki rejestrowe gruntów skupiające działki ewidencyjne wchodzące w skład gospodarstw rolnych wyróżniają się w ewidencji przy pomocy odpowiedniego numeru identyfikacyjnego REGON, o którym mowa w przepisach o statystyce publicznej*. Te elementy a raczej nowozapisane uregulowania prawne, niewątpliwie wiążą systemy statystyki publicznej i katastru, przyczyniając się do ich integracji.

Ujednoczone identyfikatory podstawowych elementów wprowadzono już w rozporządzeniu z dnia 17 grudnia 1996 r w sprawie ewidencji gruntów i budynków dla oznaczenia położenia obrębu i działki – przyjęto identyfikatory terytorialne Głównego Urzędu Statystycznego w ramach Krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju – TERYT.

W danych ewidencyjnych określających grunty są również dane dotyczące rejonów statystycznych. Dla oznaczenia działki wprowadzono dodatkowo numer rejonu statystycznego – paragrafy 59 i 60 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z marca 2001 roku. Umożliwi to uzyskanie danych statystycznych dla każdej nieruchomości zarejestrowanej w katastrze.

W rzeczywistości sprawne pozyskiwanie informacji z katastru przez statystykę publiczną napotyka na trudności związane z identyfikacją rejonów statystycznych i obwodów spisowych w katastrze dlatego, że jeszcze powyższe informacje nie zostały wprowadzone do aktualnie obowiązującej ewidencji gruntów i budynków. Właściwym więc dla rozwiązania tego problemu byłoby wprowadzenie granic rejonów statystycznych i obwodów spisowych, jako jedną z warstw mapy ewidencyjnej. Takie rozwiązanie

umożliwi służbom statystycznym szybki dostęp do danych znajdujących się w katastrze nieruchomości, które po przetworzeniu mogą być udostępniane systemowi informacji przestrzennej. I tutaj również ostatnie regulacje prawne tj. rozporządzenie z marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków paragraf 28, wprowadza do treści mapy ewidencyjnej, granice rejonów statystycznych i ich oznaczenia jak również w paragrafie 69 mówi się o tym iż *danymi ewidencyjnymi dotyczącymi rejonów statystycznych są numeryczne opisy granic tych obiektów oraz ich numery zgodne z ich krajowym rejestrem urzędowego podziału terytorialnego kraju, prowadzonym na podstawie przepisów o statystyce publicznej.*

Przy budowie katastru, dla sprawnego przepływu informacji, można by również wykorzystać standardy stosowane już w rejestrach statystycznych, czyli cyfrowe identyfikatory nazw ulic aktualizowane raz w tygodniu bezpośrednio na podstawie uchwał rady gminy o zmianie i ustaleniu nowych nazw ulic. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego). W tych przypadkach, gdzie podawana jest nazwa ulicy (dane ewidencyjne dotyczące działki, paragraf 60 rozporządzenia z marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków), można by zastosować cyfrowe identyfikatory nazw ulic stosowane już w rejestrach statystycznych. Umożliwi to szybki dostęp do danych katastralnych przez statystykę i odwrotnie.

Pomimo iż istnieją powiązania prawne pomiędzy statystyką publiczną a katastrzem to są to relacje mówiące o tym, że oba te systemy mogą się uzupełniać a w zasadzie określa się w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków, że kataster jest tworzony m.in. dla celów statystyki publicznej ale jakie konkretnie dane powinny być przekazywane tego przepis wykonawczy nie reguluje. Czyli nie wiadomo jakie informacje system statystyki publicznej powinien przejmować z katastru. Jedynym odniesieniem w przepisach o statystyce publicznej do katastru jest zapis mówiący, iż przekazywanie danych zawartych w urzędowych rejestrach przebiega nieodpłatnie a urzędowe rejestry wg ustawy o statystyce publicznej to m.in. rejestry gruntów, budynków i obiektów infrastruktury.

Nie ma również prawnych umocowań wymuszających przekazywanie, stosownie do potrzeb, odpowiednich informacji z katastru do statystyki publicznej, jedynie jest mowa o tym, że jeżeli będą te dane przekazywane to nieodpłatnie.

Na dzień dzisiejszy, system statystyki publicznej, dane o charakterze geometryczno-przestrzennym tzn. mapy obszarów będących przedmiotem opisu statystycznego, pozyskuje z zasobu geodezyjno-kartograficznego, natomiast dane o charakterze opisowym odnośnie przedmiotu katastralnego, czyli nieruchomościach gruntowych, budynkowych i lokalowych, są pozyskiwane na zlecenie urzędu statystycznego niezależnie czyli bez koordynacji ze służbami prowadzącymi ewidencję gruntów i budynków. Również w przepisach odnośnie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków nie jest wspomniane o obligatoryjnym przygotowywaniu i przekazywaniu danych do systemu statystyki publicznej, tak jak to ma miejsce jeśli chodzi o przedmiotowe dane ewidencyjne, które obligatoryjnie muszą być przekazywane do instytucji ksiąg wieczystych w przypadku zaistnienia jakiegokolwiek zmiany. Jedynie nowe rozporządzenie z marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków, paragraf 49,

mówi iż o *dokonanych zmianach w danych ewidencyjnych starosta zawiadamia właściwe miejscowo jednostki statystyki publicznej – w wypadku zmian w cechach adresowych nieruchomości oraz dopisywania i wykreślenia budynków*. A jeśli chodzi o dane geometryczno-przestrzenne to w danych ewidencyjnych pojawiają się numeryczne opisy granic rejonów statystycznych wraz z numerami zgodnymi z krajowym rejestrem urzędowego podziału terytorialnego kraju TERYT.

Brak jednoznacznych uregulowań prawnych w tym zakresie powoduje, iż te same dane dotyczące tych samych obiektów (nieruchomości) są pozyskiwane przez dwa różne systemy niezależnie. Wykonywane podwójnie te same procedury powodują niepotrzebne zużycie dodatkowych środków finansowych. Regulacje prawne, odnośnie jednych z podstawowych systemów w gospodarce narodowej, odnośnie koordynacji przepływu informacji między tymi systemami czyli katastrzem a statystyką publiczną, wymagają istotnych uzupełnień, które obligatoryjnie wymuszają wzajemne uzupełnianie i wypełnianie się tych systemów w dane, które powinny być tylko jeden raz pozyskiwane. Informacje z każdego obrębu ewidencyjnego powinny być systematycznie przekazywane do rejonów statystycznych lub obwodów spisowych w zależności od wielkości tych rejonów i obwodów.

a) Relacja: **Statystyka a SIP**

Statystyka publiczna jest źródłem danych o szerokim zakresie, opisujących całokształt zjawisk społeczno – gospodarczych zachodzących w kraju oraz może być źródłem przetworzonych informacji pochodzących m.in. z katastru. Przez przetworzenie danych można rozumieć usystematyzowanie (zagregowanie) danych katastralnych w odpowiedniej formie i stopniu szczegółowości.

Oprócz przekazywania przetworzonych informacji z katastru do SIP, statystyka publiczna może stanowić bezpośrednie źródło informacji dla potrzeb systemu informacji przestrzennej, poprzez **Narodowe Spisy Powszechne**. Najnowszy spis zostanie przeprowadzony w 2001 roku, może on stanowić doskonale źródło danych o lokalach i budynkach, w związku z praktycznym brakiem ewidencji budynków.

Ponieważ statystyka publiczna jest źródłem danych o szerokim zakresie, opisujących całokształt zjawisk społeczno-gospodarczych zachodzących w kraju, więc szeroko pojęty SIP, który w swych założeniach technicznych i funkcjonalnych ma niejako skupiać wszystkie inne systemy informacyjne, znakomicie może wypełniać zapotrzebowanie statystyki publicznej na konkretne dane, które posłużą do opracowań i analiz statystycznych jak i zarówno SIP może być źródłem dla statystyki, już gotowych opracowań sporządzonych w SIP-ie.

b) Relacja: **Kataster a SIP**

Kataster powinien stanowić podstawowy trzon systemu informacji przestrzennej z racji istotnych cech jakimi są: jego powszechność (obejmuje informacje o podstawowych obiektach odniesień przestrzennych pokrywających cały kraj – nieruchomości), obligatoryjność (obowiązek permanentnego prowadzenia przez odpowiednie jednostki) i ciągłość (możliwość ciągłego odtwarzania wprowadzanych zmian do systemu). Te cechy powodują, że kataster najpełniej przestrzennie i czasowo może powiązać wszystkie inne systemy, które muszą być w jakimś stopniu odniesione do czasu i przestrzeni.

W SIP-ie mogą się znaleźć wszystkie informacje katastralne lub też tylko pewne ich agregacje (np. różnego rodzaju zestawienia).

W przepisach wykonawczych odnośnie ewidencji gruntów i budynków powinny pojawić się zapisy jednoznacznie określające, które dane, w jakiej formie i z jaką częstotliwością powinny być obligatoryjnie przekazywane do SIP. Takich uregulowań prawnych na dzień dzisiejszy jeszcze nie ma zarówno w przepisach odnośnie katastru nieruchomości jak i nowotworzonego SIP aczkolwiek projekt rozporządzenia w sprawie SIP został już napisany i być może ta kwestia zostanie tam uregulowana.

W Polsce zaczęto prowadzić prace badawczo – rozwojowe odnośnie stworzenia nowoczesnego SIP. System ten w swych założeniach nie ma być zupełnie nowym tworem pod względem zasilania w dane a powinien być nowym systemem ze względu na aplikacyjność czyli zastosowanie, wykorzystanie już istniejących systemów.

Podstawowym zadaniem nowotworzonego SIP powinno być zintegrowanie już istniejących systemów przez umożliwienie przepływu wszystkich informacji z innych systemów do SIP a w zasadzie umożliwienie natychmiastowego dostępu dla użytkowników (klientów) mających zapotrzebowanie na wszelkiego typu informacje przestrzenne właśnie przez nowotworzony SIP. Niejako zadaniem dodatkowym lub równorzędnym SIP, powinno być opracowywanie lub inaczej przetwarzanie danych pozyskanych z innych systemów celem uzyskania nowych produktów jako informacji przestrzennej służącej wszystkim gałęziom gospodarki narodowej a szczególnie jednostkom zamawiającym różnego rodzaju zestawione i przetworzone dane, które ułatwią lub umożliwią monitorowanie środowiska, ułatwią rozwiązywanie problemów gospodarczych, społecznych i ekonomicznych, usprawnią prowadzenie gospodarki przestrzennej.

Recenzent: dr. hab inż. Konrad Eckes

Literatura:

1. Belej M., Czech G. : Koncepcja Systemu Informacji Przestrzennej w Polsce. Analiza relacji SIP z systemami statystyki państwowej. Badania nad powiazaniami SIP z katastrzem nieruchomości
2. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 w sprawie ewidencji gruntów i budynków Dz. U. Nr 38 z 2001 roku
3. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o Statystyce Publicznej Dz. U. Nr 88 z 1995 roku
4. Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku Prawo Geodezyjne i Kartograficzne Dz. U. nr 100 z 2000 r.
5. Rozporządzenie Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków