

Paweł Hanus*

PORÓWNANIE DANYCH ZAWARTYCH W SYSTEMIE IACS W ODNIESIENIU DO SYSTEMU EWIDENCJI GRUNTÓW I BUDYNKÓW

1. Wstęp

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej konieczne stało się stworzenie systemu, w oparciu o który możliwa byłaby identyfikacja gospodarstw rolnych, przyznawanie dopłat do produkcji rolnej oraz kontrola przyznaných dopłat. Systemem takim jest IACS (*Integrated Administration and Control System*, czyli zintegrowany system zarządzania i kontroli). System ten, a głównie jego moduł LISP umożliwiający identyfikację działek rolnych, oparty jest w znacznej mierze na systemie ewidencji gruntów i budynków zwanym dalej EGİB, pełniącym w Polsce rolę katastru nieruchomości. Ponieważ dane z systemu EGİB zostały w systemie IACS uzupełnione o inne dane (między innymi dane z ortofotomapy) oraz częściowo zmodyfikowane, nasuwa się pytanie, czy obydwa te systemy różnią się w zakresie danych dotyczących gruntów.

2. Informacje o gruntach zawarte w systemie EGİB

System ewidencji gruntów i budynków funkcjonujący w Polsce charakteryzuje ogólna zasada wiarygodności i zasady szczegółowe [2]. Ogólna zasada wiarygodności polega na tym, że wpisów dokonuje się na podstawie stosownych dokumentów, takich jak akty notarialne, orzeczenia sądowe, decyzje administracyjne czy wypisy z ksiąg wieczystych. Powoduje to, że dokumenty EGİB mają charakter urzędowy.

Zasady szczegółowe można podzielić na:

- zasadę powszechności oznaczającą, że rejestrowane są wszystkie grunty w Polsce;
- zasadę jednolitości oznaczającą, że EGİB jest prowadzona według jednej zasady;
- zasadę zupełności polegającą na tym, że ujawnia się wszystkie obiekty ewidencji gruntów ze wszystkimi stosownymi danymi utrzymywanymi w stałej aktualności;
- zasadę ograniczonej jawności oznaczającą, że wydawanie dokumentów ewidencyjnych oraz wgląd w dane ewidencyjne mają tylko osoby uprawnione.

* Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska

Obecnie system ten jest w fazie modernizacji. Zgodnie z [5] modernizacja mająca na celu wdrożenie systemów informatycznych zarówno w części opisowej, jak i graficznej, miała zostać ukończona do końca roku 2005 dla terenów miejskich i do końca roku 2010 dla terenów wiejskich. Należy zaznaczyć, że modernizacja obejmuje głównie ewidencję gruntów, natomiast ewidencja budynków i lokali jest w zasadzie zakładana (wcześniej istniała tylko na obszarze pilotażowym, zgodnie z [6]). Obecnie postęp modernizacji ocenia się zgodnie z [1] następująco. Część opisowa jest w pełni zinformatywowana, zaś pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną (w postaci wektorowej lub rastrowej) dla terenów miast wynosi około 76% ich powierzchni, a dla terenów wiejskich około 40% ich powierzchni.

Docelowo dane w formie cyfrowej ewidencji gruntów powinny zawierać także [3]:

- numer działki stanowiący część składową identyfikatora działki ewidencyjnej;
- numeryczny opis granic działki ewidencyjnej;
- pole powierzchni działki ewidencyjnej;
- informacje określające pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas gleboznawczych w granicach działki ewidencyjnej;
- wartość działki ewidencyjnej oraz datę określenia tej wartości;
- numer jednostki rejestrowej gruntów, do której przyporządkowana została działka ewidencyjna, stanowiący część składową identyfikatora jednostki rejestrowej;
- oznaczenie księgi wieczystej, a w przypadku, gdy księga wieczysta nie jest założona – oznaczenie dokumentów określających własność;
- oznaczenie dokumentów określających inne prawa do działki ewidencyjnej niż własność i prawo użytkowania wieczystego;
- numer rejestru zabytków prowadzonego na podstawie przepisów o ochronie dóbr kultury;
- numer rejonu statystycznego stanowiący część składową identyfikatora tego rejonu;
- w wypadku działek ewidencyjnych wchodzących w skład nieruchomości zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę – numer porządkowy, którym oznaczona została nieruchomość w trybie przepisów o numeracji nieruchomości, i nazwę ulicy, przy której jest położona działka ewidencyjna;
- w wypadku działek ewidencyjnych stanowiących drogi publiczne – numery tych dróg nadane na podstawie przepisów o drogach publicznych i dodatkowo nazwa ulicy, jeżeli droga publiczna pełni tę funkcję;
- dla działek ewidencyjnych stanowiących obiekty fizjograficzne, takie jak: ciek, zbiorniki wodne, parki, uroczyska leśne – nazwy tych obiektów.

Należy stwierdzić, że obecnie w praktyce nie są ujawniane informacje o wartości nieruchomości (brak powszechnej taksacji nieruchomości, przewidywana w latach 2006–2007). Jakość pozostałych danych pozostawia również sporo wątpliwości i to zarówno w odniesieniu do przedmiotu EGiB, czyli działki, jak też i podmiotu tej ewidencji, czyli właściciela lub władającego.

Wątpliwości może budzić także dokładność numerycznego opisu granic działki ewidencyjnej. Według [5] dokładność położenia punktu granicznego nie powinna być mniejsza niż 0,6 m dla terenów miejskich i 3,0 m dla terenów rolnych oraz leśnych. Związana z nią

jest dokładność obliczonego i ujawnionego pola powierzchni działki ewidencyjnej. Należy zaznaczyć, że tylko niewielka część danych wektorowych zawartych w systemie ewidencji gruntów i budynków pochodzi z pomiaru bezpośredniego, natomiast przeważająca większość danych jest wynikiem wektoryzacji zeskanowanych i skalibrowanych map klasycznych. Co prawda dokładność położenia punktów granicznych takich map z powodzeniem spełnia założone kryteria, ale w aspekcie wykorzystywania ich na przykład przy obrocie nieruchomościami wydaje się niezadowalająca. Natomiast nadal na około 60% obszarów wiejskich i 34% miast funkcjonują mapy w postaci klasycznej. O wątpliwej dokładności takich map nie trzeba nikogo przekonywać. Należy też wspomnieć o spotykanej obecnie w jednostkach prowadzących EGIB przejściowych formach map ewidencyjnych, czyli o tak zwanych mapach hybrydowych. Mapy te składają się z zeskanowanych i skalibrowanych map klasycznych oraz z tak zwanych centroidów, czyli z numerów działek umieszczonych na tych mapach. Taka forma, choć nie może być porównywana z mapą wektorową, a tym bardziej z pełną mapą numeryczną, ma wiele zalet: łatwość odszukania poszczególnych działek gruntu, możliwość wydruku poszczególnych fragmentów mapy, możliwość dołączenia baz danych opisowych oraz brak wpływu czynników związanych z użytkowaniem map na ich stan, ponieważ mapy w postaci numerycznej nie niszczą się fizycznie.

Wątpliwość co do jakości i wiarygodności danych o podmiocie ewidencji gruntów związana jest głównie z brakiem ciągłej aktualizacji danych dotyczących podmiotu.

Według [3] w ewidencji zbierane są następujące dane związane z podmiotem w przypadku osób fizycznych:

- nazwisko i imiona oraz imiona rodziców;
- adres miejsca pobytu stałego;
- informacja, czy osoba fizyczna jest cudzoziemcem;
- płeć;
- numer NIP;
- numer PESEL;
- oznaczenie dokumentu stwierdzającego tożsamość.

Dane te, często niekompletne, są aktualizowane sporadycznie. Powoduje to, że są one niewiarygodne, co z kolei często prowadzi do wystąpienia niejasności i pomyłek. Przykładem może tu być konieczność zawiadomienia podmiotu o wyłożeniu operatu ewidencyjnego, powstałego w procesie modernizacji, do wglądu. Ze względu na brak dokładnych danych o podmiocie jest to często znacznie utrudnione, a niekiedy wręcz niemożliwe.

3. Informacje o gruntach zawarte w systemie IACS

System IACS wszedł w życie zgodnie z postanowieniami Rady Unii Europejskiej. W skład systemu wchodzi [4]:

- skomputeryzowana baza danych,
- system ewidencji gospodarstw,
- system identyfikacji i rejestracji zwierząt,
- system obsługi wniosków pomocowych,
- zintegrowany system kontroli.

Analizując dane posiadane przez Agencję Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa i wykorzystywane w systemie IACS, należy najpierw stwierdzić, że zgodnie z [7] dla systemu IACS zostały udostępnione nieodpłatnie wszystkie dane zawarte w EGiB.

Dane przekazane do systemu IACS dotyczą:

- jednostki ewidencyjnej (identyfikator, nazwa, pole powierzchni);
- obrębów ewidencyjnych (identyfikator, nazwa, pole powierzchni);
- jednostki rejestrowej gruntów (rodzaj, rodzaj uprawnienia do nieruchomości);
- działki ewidencyjnej (identyfikator, pole powierzchni);
- użytku i klasy gleboznawczej w granicach działki (rodzaj użytku, pole powierzchni).

Zgodnie z przyjętymi zasadami, dane z EGiB będą co roku aktualizowane na potrzeby systemu IACS.

Wymagane dokładności położenia działek w module LPIS mają być nie mniejsze niż dokładności uzyskiwane z map topograficznych w skali 1:10 000 [4]. W Polsce zaś, ponieważ moduł LPIS opiera się na EGiB, dokładności w tym zakresie są o wiele wyższe. Należy też nadmienić, że aby sprawdzić zakres danych ujawnionych w systemie IACS, trzeba w pierwszej kolejności sprawdzić dane zawarte we wniosku producenta rolnego [8].

Wniosek taki zawiera:

- nazwisko i imiona (nazwę) podmiotu (producenta rolnego);
- numer PESEL;
- numer REGON;
- numer NIP;
- numer dokumentu stwierdzającego tożsamość;
- informacje dotyczące działek ewidencyjnych, na których zadeklarowano działki rolne (forma oświadczenia pod rygorem karalności) określające:
 - położenie działki (województwo, powiat, gmina, nazwa obrębu ewidencyjnego, numer arkusza mapy, numer działki ewidencyjnej);
 - powierzchnię działki ewidencyjnej z dokładnością do 1m²;
 - powierzchnię działki wykorzystywaną w celu rolniczym z dokładnością do 1 m²;
 - oznaczenie działki rolnej;
- informacje o sposobie wykorzystania działek rolnych (oświadczenie pod rygorem karalności) zawierające:
 - oznaczenie działki rolnej;
 - rodzaj uprawy;
 - powierzchnię działki rolnej;
 - powierzchnię poszczególnych działek ewidencyjnych (fragmentów) wchodzących w skład działki rolnej.

W tym miejscu należy nadmienić, że dane te są podawane przez producenta rolnego, a następnie sprawdzane w zakresie zgodności z danymi ujawnionymi w ewidencji gruntów i budynków. Zgodność ta dotyczy powierzchni poszczególnych działek ewidencyjnych. Sprawdza się również, czy dana działka ewidencyjna nie została zadeklarowana jednocześnie przez kilku producentów rolnych. Ponieważ producent rolny nie musi być właścicielem zgłoszonej do dopłaty działki ewidencyjnej lub jej części (może być jej użyt-

kownikiem, dzierżawcą, przy czym akceptowana jest ustna umowa dzierżawy), zatem nie jest sprawdzana zgodność danych producenta rolnego z danymi podmiotu ujawnionymi w EGiB. Dla systemu IACS istotne są bowiem dane dotyczące producentów rolnych, czyli nie wszystkich podmiotów posiadających prawa do nieruchomości.

Jak łatwo zauważyć, oprócz danych zawartych w EGiB dla systemu IACS szczególnie istotne są dane o sposobie użytkowania gruntu oraz dane dotyczące jego użytkownika. Dane o użytkowniku gruntu są kompletne i co najważniejsze – aktualne.

Oprócz danych z EGiB oraz danych zawartych we wniosku system IACS posiada dodatkowe dane pozyskane specjalnie w celu jego wdrożenia. Do takich danych należy zaliczyć [4]:

- ortofotomapy utworzone na podstawie zdjęć w skali 1:13 000 i 1:26 000 (mają być wykonane do końca 2005 roku),
- skalibrowane mapy rastrowe,
- centroidy działek ewidencyjnych,
- pola zagospodarowania sporządzone na podstawie stereogramów zdjęć lotniczych (mają być pozyskane do końca 2006 roku),
- wektorowe granice działek ewidencyjnych (mają być pozyskane do końca 2006 roku).

Obecnie opracowanie ortofotomap jest już na etapie końcowym. Dla prawie całego obszaru Polski takie ortofotomapy już istnieją. W trakcie realizacji jest również wektoryzacja działek ewidencyjnych, a także sporządzanie pól zagospodarowania.

4. Porównanie danych w systemach IACS i EGiB

Jak wspomniano wcześniej, zakres danych ujawnionych w systemie IACS jest bardzo szeroki. Dane te charakteryzuje duża aktualność. Dokładność danych aktualnie jest tak samo dobra jak dokładność danych zawartych w EGiB, mimo że przepisy unijne dopuszczają mniejsze dokładności. Dodatkowym atutem systemu IACS jest to, że zarówno mapa cyfrowa w postaci rastrowej wraz z numerycznymi oznaczeniami działek ewidencyjnych, jak i baza danych opisowych funkcjonują dla obszaru całej Polski. W niedalekiej przyszłości system IACS będzie uzupełniony także o wektorowe postacie mapy ewidencyjnej, o wektorowe pola zagospodarowania, a także o ortofotomapy. Opracowanie pól zagospodarowania ma na celu wyłączenie z powierzchni gruntów przeznaczonych do produkcji rolnej obszarów, na których ta produkcja nie może się odbywać (nieużytki, tereny siedliskowe, lasy, obszary komunikacyjne). Samo sporządzanie takich pól świadczyć może wymownie o aktualności użytków ujawnionych w EGiB. Tworzenie map użytkowania terenów oraz klas gleboznawczych przypada na lata 50. ubiegłego wieku. Od tej pory, w szczególności na terenach rolnych i leśnych, nie były one aktualizowane. Co prawda dane pozyskane z ortofotomap nie charakteryzują się wysoką dokładnością, co wynika z rozmiaru piksela, który ma wartość $0,25 \pm 1$ m, dającego dokładność na poziomie od 0,75 do 2,5m [4], ale charakteryzuje je aktualność.

Jak już wspomniano, wartość graniczna dokładności punktu położenia granicy działki w systemie EGiB wynosi 0,6 m dla terenów miejskich i 3,0 m dla terenów rolnych oraz leś-

nych. W wypadku terenów rolnych dokładność ortofotomap spełnia te kryteria. Oczywiście różnicą jest fakt, że na zdjęciach mamy przedstawiony stan użytkowania gruntów, a nie ma przedstawionych granic działek. Należy również wspomnieć o tym, że w porównaniu z systemem IACS system EGiB posiada dane mniej aktualne i niekompletne. Ciągłe braki są także danych z powszechnej taksacji nieruchomości. Modernizacja ewidencji, która ma się zakończyć w 2010 roku, niewiele zmieni w tym zakresie, gdyż zastąpienie danych w postaci map klasycznych mapami wektorowymi powstałymi w oparciu o zeskanowane mapy klasyczne nie spowoduje wzrostu dokładności położenia punktów granicznych działek, a tym bardziej wzrostu wiarygodności co do prawnego przebiegu granicy działki. Wydaje się zatem zasadne stwierdzenie, że dane będące w posiadaniu Agencji Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa są w wypadku terenów rolnych dokładniejsze niż dane zawarte w EGiB. Oczywiście dane w systemie IACS dotyczą tylko gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha oraz działek rolnych o powierzchni co najmniej 10 arów, które jednak stanowią większość terenów rolnych w Polsce.

5. Zakończenie i wnioski

Należy zauważyć, że dane dotyczące gruntów zawarte w systemie IACS nie ustępują pod względem dokładności danym pochodzącym z EGiB. Są one natomiast znacznie bardziej aktualne. Co prawda przeznaczenie tych danych jest zupełnie inne niż przeznaczenie danych z EGiB, ale wydaje się zasadne stwierdzenie, że dużym błędem byłoby niewykorzystanie ich przy modernizacji ewidencji gruntów, w szczególności na terenach rolnych. Przede wszystkim powinny być wykorzystane informacje dotyczące podmiotów EGiB. W wielu przypadkach podmiot ujawniony w EGiB odpowiada producentowi rolnemu ujawnionemu w systemie IACS. Warto wykorzystać również ortofotomapy oraz pola zagospodarowania do aktualizacji użytków. Dane te mogą być również w szczególnych przypadkach podstawą regulacji granic działek gruntu. Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o powstającej w ramach programu IACS wektorowej mapie gruntów. Mapa ta powinna zostać w odpowiedni sposób wykorzystana w modernizowanej obecnie ewidencji gruntów.

Literatura

- [1] Albin J.: *Kierunki modernizacji polskiego systemu katastralnego*. Materiały Konferencji Naukowo-Technicznej, Pogorzelić 2003
- [2] Hycner R.: *Podstawy katastru*, Kraków, UWND AGH 2004
- [3] Instrukcja techniczna G-5: *Ewidencja gruntów i budynków*. Warszawa, 2003
- [4] Orlińska J., Jarząbek J.: *LPIS sercem*. Geodeta 6/2004
- [5] Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454)

-
- [6] Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 1996 r., Nr 158, poz. 813)
 - [7] Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz.U. z 2004 r., Nr 6, poz. 40)
 - [8] Wzór wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych. Materiały ARiMR