



KIN.430.003.2020

Nr ewid. 141/2020/P/19/032/KIN

Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA ZINTEGROWANEGO SYSTEMU INFORMACJI O NIERUCHOMOŚCIACH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

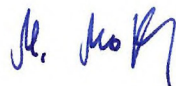
p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 16.08.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Organizacja wdrażania systemu ZSIN	21
5.1.1. Organy odpowiedzialne za tworzenie i utrzymanie ZSIN	21
5.1.2. Koncepcja tworzenia ZSIN	23
5.2. Wywiązywanie się uczestników tworzenia ZSIN z obowiązków	30
5.2.1. Tworzenie infrastruktury technicznej ZSIN	30
5.2.2. Modernizacja EGiB w ramach projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II	49
5.2.3. Nakłady poniesione na tworzenie ZSIN	73
5.2.4. Modernizacja EGiB w ramach RPO	74
5.2.5. Problemy z budową ZSIN i ich rozwiązywanie	80
5.3. Działania starostów na rzecz przeprowadzania modernizacji EGiB i zasilania CR ZSIN	94
5.4. Skuteczność nadzoru nad tworzeniem i utrzymaniem ZSIN	107
6. ZAŁĄCZNIKI	113
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	113
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	115
6.3. Słownik podstawowych określeń geodezyjnych i kartograficznych	126
6.4. Tworzenie systemów katastru nieruchomości w państwach Unii Europejskiej	130
6.5. Tabele obrazujące realizację zadań przez powiaty	136
6.6. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	138
6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	140
6.8. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	141
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	144

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Atrybut	Właściwość obiektu świata rzeczywistego, która wyróżnia ten obiekt spośród innych obiektów, posiadającą swoją nazwę oraz wartość należącą do określonej dziedziny tego atrybutu;
CODGiK	Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej;
CPPC	Centrum Projektów Polska Cyfrowa;
CR ZSIN	Centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, o którym mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1 ustawy pgik;
EGiB	Ewidencja gruntów i budynków;
Geoportal	Portal internetowy zgodny z Dyrektywą INSPIRE, pełniący rolę brokera, udostępniającego użytkownikom dane i usługi geoprzestrzenne poprzez wyszukiwanie żądanych informacji. Stworzony w ramach realizacji Projektu GEOPORTAL.GOV.PL;
GGK	Główny Geodeta Kraju;
GUGiK	Główny Urząd Geodezji i Kartografii;
IPE	Integrująca Platforma Elektroniczna;
KSEP	Krajowy system ewidencji producentów;
KW	Księga Wieczysta;
NKW	Nowa Księga Wieczysta – system informatyczny, którego zadaniem jest archiwizacja oraz udostępnianie danych zawartych w księgach papierowych oraz zasilanie centralnej bazy danych informacji dotyczących ksiąg wieczystych;
Minister	Minister właściwy w sprawach z zakresu geodezji i kartografii oraz infrastruktury informacji przestrzennej;
MIR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju;
POIG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka;
POPC	Program Operacyjny Polska Cyfrowa;
Rozporządzenie w sprawie EGiB	Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393);
Rozporządzenie w sprawie zasobu	Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. poz. 1183);
Rozporządzenie w sprawie ZSIN	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz. U. poz. 249);
RPO	Regionalny Program Operacyjny;
Pzgik	Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny;
Ustawa o infrastrukturze	Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2020 r. poz. 177, ze zm.);
Ustawa pgik	Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 267, ze zm.);
WINGiK	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego;
TERYT	Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju;
ZSIN	Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych, który ma zapewnić szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych.
Pozostałe pojęcia ujęto w załączniku nr 6.3. Słownik podstawowych określeń geodezyjnych i kartograficznych	

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania podejmowane na rzecz wdrożenia systemu ZSIN przez administrację publiczną były skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organizacja wdrażania systemu przez GUGiK mogła zapewnić powodzenie w realizacji przedsięwzięcia?
2. Czy strony uczestniczące w projektach ZSIN wywiązały się z podpisanych porozumień?
3. Czy działania starostów w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków były zgodne z prawem?
4. Czy Minister skutecznie nadzorował proces wdrażania systemu ZSIN przez GUGiK?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju/Ministerstwo Rozwoju

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

8 starostw

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

16 urzędów
marszałkowskich,

7 organów państwowych
współpracujących
w tworzeniu ZSIN,
372 starostwa

Okres objęty kontrolą

2010–2019 (I półrocze)
z wykorzystaniem dowodów
sporządzonych przed
lub po tym okresie,
które mają wpływ
na okres objęty oceną

Tworzenie na terenach polskich ewidencji gruntów i budynków

Na kształt i jakość obecnej ewidencji gruntów i budynków duży wpływ w dalszym ciągu mają materiały źródłowe na podstawie, których została ona założona. Początki rejestru gruntów na ziemiach polskich miały miejsce w XIX w. jeszcze w okresie zaborów. Pierwotnie rejestry służyły do wymierzania wysokości podatków właścicielom gruntów i budynków. W każdym z zaborów (austriackim, pruskim i rosyjskim) powstały trzy niezależne formy katastru nieruchomości. Oparte one były na różnych układach współrzędnych, odrębnych zasadach prowadzenia map, spisów i oznaczenia granic w terenie. Stan taki funkcjonował do roku 1947, kiedy to wydano dekret z dnia 24 września 1947 r. o katastrze gruntowym i budynkowym¹, który ustanawiał jednolity system katastralny dla całego obszaru kraju.

W 1955 r. wydano dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków, który kładł głównie nacisk na aspekty techniczne z ograniczeniem wymagań o charakterze prawnym. Skutkowało to w rzeczywistości rejestrowaniem stanu władania, a nie granic prawnych.

Aż do początku lat siedemdziesiątych trwał stan powszechnego nieuregulowania własności gruntów rolnych. W roku 1969 wydano zarządzenie Ministrów Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej z 20 marca 1969 r. w sprawie ewidencji gruntów, które szczegółowo określało sposób zakładania i prowadzenia EGiB.

Podniesieniu jakości danych i usprawnieniu prowadzenia EGiB miało także służyć utworzenie administracji geodezyjnej w 1972 r. Jednakże nadal stan jakości danych znajdujących się w EGiB był zły, gdyż tylko około 40% map ewidencyjnych w Polsce wykonano na podstawie pomiarów bezpośrednich, 25% powstało na bazie opracowań fotogrametrycznych, a reszta z materiałów archiwalnych. Dopiero rok 1989 i uchwalenie przez Sejm ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne uporządkowało otoczenie prawne EGiB.

Wraz z rozwojem technik informatycznych zaczęto je wykorzystywać do prowadzenia baz danych EGiB. Poszczególne starostwa/miasta sukcesywnie wdrażały systemy informatyczne wspomagające prowadzenie EGiB. Początkowo dotyczyło to tylko części opisowej, a w późniejszym okresie także części graficznej (map ewidencyjnych). W związku z tym, że poszczególne organy prowadzące EGiB należą do struktur administracji samorządowej, w zakresie systemów informatycznych panuje duża dowolność wynikająca z różnych przesłanek. W zależności od wielkości ośrodka, dynamiki rozwoju, uwarunkowań społecznych, stanu danych i zaangażowania władz samorządowych informatyzacja administracji geodezyjnej przebiegała w różnym tempie i w różnych kierunkach. W 2003 r. funkcjonowało w kraju prawie 30 różnych systemów do prowadzenia EGiB. Przy czym w 100% z informatyzowana była tylko część opisowa ewidencji, a część graficzna w około 76% na terenie miast i 40% na terenach wiejskich, z czego tylko kilkanaście procent systemów miała zintegrowane dane graficzne

¹ Dz. U. z 1947 r. Nr 61, poz. 344.

z opisowymi². Tak duża różnorodność wymusiła konieczność ujednolicenia struktur danych, czego efektem było wprowadzenie w roku 2001 standardu wymiany danych ewidencyjnych (SWDE), służącego do udostępniania danych EGiB w postaci elektronicznej.

Równolegle z informatyzacją zasobu toczyły się prace nad podniesieniem jakości danych EGiB, a zwłaszcza zharmonizowaniem z księgami wieczystymi prowadzonymi przez sądy rejonowe. Odbywało się to w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków realizowanych przez poszczególne organy prowadzące EGiB najczęściej dla pojedynczych obrębów. Zakres i wynik tych modernizacji nie zawsze skutkował pełną zgodnością danych z wymogami przepisów i instrukcji technicznych.

Ewidencja Gruntów i Budynków należy do podstawowych rejestrów publicznych tworzących krajową infrastrukturę informacji przestrzennej. Dla potrzeb EGiB obszar kraju dzieli się na: 37,2 mln działek ewidencyjnych, w tym w granicach miast 7,9 mln działek, a na terenach wiejskich 29,3 mln działek; 54 002 obręby ewidencyjne, 3128 jednostek ewidencyjnych. Z szacunkowej oceny dokonanej przez starostów i prezydentów miast wynika, że na obszarze kraju znajduje się ok. 18,4 mln budynków oraz ok. 6,3 mln lokali stanowiących odrębne nieruchomości.

W ostatnich latach działalność Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w zakresie poprawy jakości danych ewidencji gruntów i budynków koncentrowała się głównie na:

- przekształceniu analogowych map ewidencyjnych do postaci numerycznej (wektorowej),
- uzupełnianiu operatów ewidencyjnych danymi dotyczącymi budynków i lokali,
- bieżącej aktualizacji,
- poprawie jakości danych ewidencyjnych i doprowadzaniu tych danych do zgodności z wymaganiami i podniesienia dokładności.

W dużej mierze wpływ na modernizację ewidencji miały zmiany związane z realizacją w Polsce dyrektywy INSPIRE³.

W krajach członkowskich UE niemal wszyscy jej członkowie utworzyli systemy katastralne, a kraje które ich jeszcze nie mają zostały zobligowane do jak najszybszego ich wprowadzenia. Można więc powiedzieć, iż nowoczesny system ewidencjonowania nieruchomości jest *conditio sine qua non*⁴ członkostwa w UE⁵.

Przygotowania do tworzenia ZSIN

Realizację budowy zespołu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniających szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych w Polsce (pierwotnie pod nazwą Zintegrowany System Kata-

² Jerzy Albin, „Kierunki modernizacji polskiego systemu katastralnego” Materiały z Konferencji w Pogorzeli, październik 2003 r.

³ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r.

⁴ Warunek konieczny (niezbędny).

⁵ Tworzenie systemów katastru nieruchomości w wybranych państwach Unii Europejskiej zaprezentowano w załączniku 6.4. do Informacji.

stralny⁶) rozpoczęto w 1999 r. w ramach uzgodnień z Komisją Europejską trzech różnych projektów zgłoszonych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (ewidencja gruntów i budynków), Ministerstwo Sprawiedliwości (rejestr Ksiąg Wieczystych) oraz Ministerstwo Finansów (podatkowa ewidencja nieruchomości).

Podstawę tworzenia ZSK stanowiły następujące dokumenty: Partnerstwo Członkostwa w Unii Europejskiej oraz Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa w Unii Europejskiej. W grudniu 2000 r. Szef Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej i Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej podpisali Memorandum Finansowe dotyczące projektu pilotowego „Phare 2000 – Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”.

W dniu 1 czerwca 2001 r. rozpoczęto w ramach projektu Phare 2000 – „Budowa ZSK” tworzenie tego systemu. Budowę powyższego systemu (zwanego od czerwca 2001 r. „Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach”), realizowano – przy wsparciu trzech projektów „Phare” finansowanych z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej oraz projektu finansowanego ze środków Banku Światowego, a także trzech projektów „Matra” finansowanych z bezzwrotnej pomocy rządu holenderskiego – na podstawie ogólnych założeń programowych, bez planu rzeczowo-finansowego kompleksowej budowy tego systemu. W ramach m.in. projektu Phare 2000 przygotowano zintegrowaną elektroniczną platformę dla wymiany danych pomiędzy ewidencją gruntów i budynków, systemem ksiąg wieczystych i podatkowej ewidencji nieruchomości oraz wypracowano metodologię dostosowania ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSK, a w ramach Phare 2001 zamierzano m.in. dostosować powiatowe bazy danych ewidencji gruntów i budynków do obowiązujących standardów, dokonać implementacji systemu Integrującej Platformy Elektronicznej, zakupić sprzęt komputerowy niezbędny do wdrożenia systemu IPE w 43 ośrodkach⁷. Rezultaty powyższych działań były wdrażane i rozwijane w kolejnych projektach katastralnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, tj.: Phare 2001 „Zintegrowany System Katastralny – Faza II” i Phare 2003 „Zintegrowany System Katastralny – Faza III”. W dniu 21 kwietnia 2004 r. Rada Ministrów przyjęła opracowany „Rządowy Program Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Plan wieloletni i realizacja w latach 2004–2005” oraz „Plan rzeczowo-finansowy budowy Zintegrowanego Systemu Katastralnego” (Business Plan).

W grudniu 2004 r. rozpoczęto przygotowania do wypracowania nowej koncepcji budowy ZSIN. Podstawami prawno-organizacyjnymi tych przygotowań było:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach⁸;

⁶ Dalej: „ZSK”.

⁷ Informacja o wynikach kontroli Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000–2005 (I półrocze). KSR – 41014/05. Nr ewid. 183/2005/P05/105/KSR.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 54, ze zm.

- utworzenie Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach⁹.

Po przeprowadzeniu w latach 2001–2005 projektów pilotażowych, zaniechano kontynuacji budowy ZSIN według przyjętych wówczas założeń i rozpoczęto przygotowania do ustalenia nowych zasad budowy ZSIN. Przygotowania te trwały do 2010 r., tj. do czasu uchwalenia nowelizacji ustawy pgik. Prace w zakresie ustalenia szczegółowego modelu ZSIN trwały do 2013 r., tj. do czasu wydania rozporządzenia w sprawie ZSIN, w którym określono nową architekturę budowy ZSIN.

Dodatkowo GUGiK zrealizował projekty pilotażowe w trzech urzędach miejskich, tj. w: Gdyni, Elblągu i Krakowie. Projekty te były realizowane w latach 2010–2012 na podstawie porozumień zawartych z prezydentami miast, w których została określona współpraca przy realizacji projektu „Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach. Etap I Działania doraźne – Projekt pilotażowy”. Projekty te miały na celu m.in. wzajemne dostosowanie systemu teleinformatycznego ZSIN, w szczególności systemu Integrującej Platformy Elektronicznej w zakresie prowadzenia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych EGiB oraz systemu teleinformatycznego wykorzystywanego do prowadzenia EGiB.

Zrealizowane projekty pilotażowe w urzędach miejskich wykazały, że istnieje możliwość elektronicznego przekazywania zawiadomień o zmianach pomiędzy EGiB, a elektroniczną Księgą Wieczystą. Efekty przeprowadzonych prac pilotażowych zostały wykorzystane do opracowania opisu przedmiotu zamówienia w projekcie Budowa ZSIN – Faza I¹⁰.

Doświadczenia prac pilotażowych z lat 2001–2005 wykorzystano w znikomym stopniu, a podstawą realizacji ZSIN w latach 2013–2019 był nowy model budowy systemu, zawarty w rozporządzeniu w sprawie ZSIN. Budowę ZSIN według tego modelu realizowano do czasu zakończenia kontroli NIK.

Głównym rejestrem, od którego zależy sukces tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, jest baza danych EGiB prowadzona przez starostów. Jakość tych baz danych warunkowała możliwości utworzenia centralnego systemu.

⁹ Zarządzenie Nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach wydane na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1171).

¹⁰ Realizacja projektu budowy ZSIN – Faza I została opisana w punkcie 5.2.2. Informacji.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania podejmowane przez Ministra i Głównego Geodetę Kraju na rzecz wdrożenia Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Już na etapie programowania działania te nie uwzględniły możliwości technicznych, organizacyjnych oraz finansowych organów samorządowych zaangażowanych w realizację tego przedsięwzięcia, co spowodowało, że dotychczas nie osiągnięto podstawowego celu jakim jest zbudowanie funkcjonującego systemu.

Przede wszystkim Minister nie spowodował przeprowadzenia analizy stanu przygotowania wszystkich uczestników budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, planowanych do współpracy z Głównym Geodetą Kraju w tworzeniu tego systemu, przed akceptowaniem zaproponowanych przez GgK zasad oraz modelu budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Również działania podejmowane przez Głównego Geodetę Kraju na etapie programowania Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach nie uwzględniały przygotowania technicznego i organizacyjnego organów współodpowiedzialnych¹¹ za tworzenie i utrzymanie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

W konsekwencji na siedem funkcjonalności wymienionych w ustawie pgik, dotychczas nie wdrożono produkcyjnie czterech oraz nie wykonano w terminie wszystkich wynikających z harmonogramu¹² zadań i ostatecznie nie uzyskano do czasu zakończenia kontroli w jednostkach, tj. do 22 listopada 2019 r., pełnej funkcjonalności Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, chociaż planowany w rozporządzeniu w sprawie ZSIN termin jej uzyskania minął 9 września 2016 r.

Podstawowym celem budowy ZSIN było utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN, którą stanowi integrująca platforma elektroniczna, a w tym centralne repozytorium kopii danych EGiB oraz interfejsy i odpowiednie mechanizmy systemów teleinformatycznych, stosowanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN.

Do czasu zakończenia kontroli NIK m.in. utworzono IPE wraz z CR ZSIN lecz z powodu niezasilenia CR ZSIN pełnymi i aktualnymi danymi EGiB ze wszystkich powiatów, GUGiK nie wdrożył funkcjonalności polegającej na wymianie danych w formie dokumentów elektronicznych między EGiB, a innymi rejestrami publicznymi. Powoduje to, że aktualnie system ten nie może stanowić wiarygodnego źródła informacji o nieruchomościach.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia także działania Ministra oraz Głównego Geodety Kraju podejmowane na rzecz pozyskania i wydatkowania środków finansowych na zadania związane z tworzeniem Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, a w tym szczególnie przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach. Pozyskane środki okazały się znikome w stosunku do faktycznych potrzeb i były niewystarczające do wykonania prac poprzedzających przygotowanie danych EGiB w celu zasilenia tymi danymi centralnego repozytorium.

Minister jak i Główny Geodeta Kraju przed przystąpieniem do pozyskania środków UE na realizację projektów budowa ZSIN – Faza I i Faza II oraz w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych nie zbilansowali faktycznych potrzeb w zakresie kosztów wykonania modernizacji EGiB we wszystkich powiatach

Działania podejmowane na rzecz wdrożenia systemu ZSIN były nieskuteczne

¹¹ Wymienionych w art. 24b ustawy pgik.

¹² Stanowiącego załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN.

w Polsce oraz nie upewnili się, czy powiatowi geodeci są przygotowani pod względem technicznym i organizacyjnym do wykonania zadania polegającego na przygotowaniu kopii danych EGIB do zasilenia centralnego repozytorium. Główny Geodeta Kraju założył, że finansową pomocą w zakresie modernizacji EGIB objętych zostanie tylko niewielka część obrębów, a powiaty samodzielnie wykonają modernizację EGIB w pozostałych obrębach i przygotowują kopie danych EGIB z całego powiatu, do zasilenia centralnego repozytorium. Pomoc techniczna udzielona ze strony Głównego Geodety Kraju powiatom była niewystarczająca, co skutkowało tym, iż do czasu zakończenia kontroli NIK centralne repozytorium tylko w niewielkim stopniu¹³ zasilono danymi z powiatów, których jednak później już nie aktualizowano.

Również starostowie nie podejmowali wystarczających działań na rzecz modernizacji i aktualizacji EGIB oraz przygotowania kopii danych do zasilenia centralnego repozytorium.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia też niepodjęcie przez Ministra i Głównego Geodetę Kraju żadnych skutecznych decyzji na rzecz zmiany aktów prawnych związanych z budową ZSIN oraz zmiany zasad kontynuacji budowy ZSIN, w sposób umożliwiający jego wykonanie w najbliższym realnym czasie, pomimo posiadania już od 2015 r. informacji o problemach w przygotowaniu danych do zasilenia centralnego repozytorium oraz od 2017 r. informacji o braku możliwości uzyskania pełnej funkcjonalności w najbliższym czasie.

Niewystarczające działania Ministra w zakresie stanowienia przepisów wykonawczych do ustawy pgik służących uporządkowaniu zasad i trybu realizacji wszystkich zadań oraz urealnienia terminów zawartych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN miały istotny wpływ na stan realizacji zadań, wykonywanych na rzecz uzyskania pełnej funkcjonalności ZSIN. Minister jak i G GK nie podjęli także wystarczających działań – poprzez wdrożenie odpowiednich procedur – w celu pozyskania w pełnym zakresie danych ze zmodernizowanych EGIB do zasilenia centralnego repozytorium.

Nieskuteczne były również działania Ministra podejmowane w celu ustalenia faktycznych przyczyn braku technicznych i organizacyjnych możliwości starostw do zasilenia centralnego repozytorium zmodernizowaną EGIB oraz działania na rzecz zmiany zasad współpracy Głównego Geodety Kraju ze starostami i prezydentami miast na prawach powiatu.

Wprawdzie Główny Geodeta Kraju, do czasu zakończenia kontroli, wykonał znaczną część zadań¹⁴, w tym uruchomił lub przygotował do działania wszystkie funkcjonalności systemu ZSIN w zakresie informatycznym na szczeblu centralnym (wraz z koniecznymi aplikacjami), lecz z powodu braku w centralnym repozytorium pełnych danych EGIB z powiatów, nie wdrożył produkcyjnie m.in. wymiany danych w formie dokumentów elektronicznych między ewidencją gruntów i budynków a innymi rejestrami publicznymi.

W konsekwencji, po wydatkowaniu ponad 0,5 mld zł na budowę ZSIN, a w tym 488,5 mln zł na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach, do czasu zakończenia kontroli w dniu 22 listopada 2019 r. nie uzyskano pełnej funkcjonalności ZSIN.

Według szacunków Ministerstwa, przy realizowanej dotychczas koncepcji i sukcesywnych nakładach w łącznej kwocie od 1,7 mld zł do 2,6 mld zł, uzyskanie pełnej funkcjonalności ZSIN nastąpi nie wcześniej niż w 2030 r.

¹³ Według stanu na dzień 26.08.2019 r. centralne repozytorium zasiłowało 110 powiatów (łącznie z powiatami, które nie uczestniczyły w projektach budowy ZSIN), w tym 77 pełnymi danymi EGIB z całego powiatu.

¹⁴ Wymienionych w zał. nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister, w okresie programowania procesu tworzenia ZSIN nie podjął stosownych działań, w tym w ramach nadzoru nad GGK, mających na celu dokonanie analizy możliwości technicznych i organizacyjnych jednostek zobowiązanych do współpracy z GGK w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN, a także analizy uwarunkowań związanych z jakością ewidencji gruntów i budynków oraz stopniem uregulowania stanów prawnych nieruchomości w starostwach.

Brak właściwych działań Ministra na etapie programowania tworzenia ZSIN

Minister nie zakwestionował, zaproponowanych przez GGK zasad oraz modelu budowy ZSIN, a w tym jego architektury technicznej, w których nie wzięto pod uwagę niedostatecznego stanu przygotowania starostw do udziału w budowie ZSIN. W powiatowych bazach danych nie było pełnych informacji o nieruchomościach w większości powiatach, co znacznie wpłynęło na poziom prac modernizacyjnych EGiB. Utrudniło to uzyskanie kompletu wymaganych danych z poszczególnych obrębów, w ramach przeprowadzanych modernizacji EGiB. Tym samym spowodowało występowanie, w trakcie walidacji, znacznej liczby błędów krytycznych i zwykłych, po wykonaniu modernizacji EGiB, z których tylko część udało się w krótkim czasie usunąć. Miało to zasadniczy wpływ na jakość wykonywanych prac modernizacyjnych ewidencji gruntów i budynków, a to uniemożliwiało zasilanie kopiami danych EGiB centralnego repozytorium¹⁵. [str. 23–29]

Główny Geodeta Kraju przygotowując w okresie 2011–2013 projekty rozporządzeń w sprawie ZSIN i w sprawie EGiB zaproponował określony model budowy ZSIN, niezbędny zakres informacyjny dotyczący modernizowanej ewidencji gruntów i budynków oraz harmonogram realizacji poszczególnych zadań. W tych przygotowaniach nie wziął pod uwagę tego, że w tym okresie (lata 2011–2013), posiadano już informacje o niskiej jakości materiałów źródłowych oraz o niskim stopniu zaawansowania modernizacji EGiB w powiatach, które wskazywały już na etapie opracowywania tych projektów, że planowane zadania będą trudne do wykonania w wyznaczonych terminach.

GGK nie wziął pod uwagę niskiej jakości danych EGiB

Ze zorganizowanej przez GGK w czerwcu 2011 r. narady z wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartograficznego pod nazwą „Modernizacja ewidencji gruntów i budynków stan na rok 2010” wynikało, że do tego czasu brak środków finansowych był główną przyczyną wolnego tempa prac modernizacyjnych EGiB w powiatach. W trakcie narady stwierdzono, że największe nasilenie problemów związanych z jakością EGiB występuje na tych obszarach Polski, które objęte są dokumentacją po byłym katastrze austriackim (woj. małopolskie, podkarpackie) oraz częściowo po byłym katastrze pruskim (woj. zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie). Jako duży problem wskazywano także złej jakości, nieodpowiadające obecnym standardom technicznym materiały źródłowe, dotyczące ewidencji gruntów i budynków, które występują w różnych rejonach kraju. [str. 23]

¹⁵ Główna część Integrującej Platformy Elektronicznej (komponent centralny ZSIN) o pełnej nazwie „Centralne Repozytorium Kopii Zbiorów Danych EGiB”.

Przyjęcie zbyt optymistycznych założeń

Podejmując powyższe decyzje na etapie wykonywania prac związanych z przygotowaniem budowy ZSIN, GKG przyjął zbyt optymistyczne założenia, które ostatecznie okazały się niemożliwe do zrealizowania w zakładanym zakresie i ustalonych terminach.

Przede wszystkim GKG w przygotowanym w 2012 r. projekcie rozporządzenia w sprawie ZSIN (zakceptowanym przez Ministra), zaproponował m.in. określoną architekturę ZSIN i terminy realizacji poszczególnych zadań, które okazały się nierealne do spełnienia w proponowanych założeniach.

Główny Geodeta Kraju przygotował projekt, a Minister Administracji i Cyfryzacji wydając rozporządzenie z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie EGiB, dokonał znacznego rozszerzenia zakresu wymaganych informacji objętych ewidencją gruntów i budynków oraz zakresu informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości (atrybutów), chociaż wcześniej nie zbadał możliwości technicznych pozyskania tych danych ze względu na faktyczne stany prawne nieruchomości w poszczególnych starostwach. Na przykład w województwach małopolskim i podkarpackim występuje znaczne rozdrobnienie nieruchomości, dla których w wielu przypadkach stosuje się jeszcze mapy geodezyjne po katastrze austriackim. W 2017 r. szacowano, że modernizacja danych EGiB na terenie niektórych starostw w tych województwach, przy aktualnym finansowaniu i zasobach kadrowych, może potrwać ponad 30 lat.

Następnie Minister Administracji i Cyfryzacji rozporządzeniem z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie EGiB¹⁶ powtórnie rozszerzył zakres wymaganych informacji objętych EGiB, mimo że w tym czasie prowadzono już, w ramach zawartych umów z Wykonawcami, modernizację ewidencji gruntów i budynków, która w wyniku zmiany rozporządzenia stała się niepełna i wymagała uzupełnienia kolejnymi danymi, co w wielu powiatach wymagało powtórnych prac modernizacyjnych.

Próby pozyskania kompletu danych z EGiB do centralnego repozytorium, z uwzględnieniem wymagań zawartych w ww. rozporządzeniach, ujawniły problemy związane z zasilaniem inicjalnym CR ZSIN i w związku z tym GKG proponował Ministrowi zmiany w przepisach prawnych, dotyczące ograniczenia zakresu niezbędnych danych EGiB do zasilania CR ZSIN.

Do czasu zakończenia kontroli NIK nie podjęto działań w celu zmiany zasad tworzenia ZSIN, które byłyby dostosowane do faktycznych możliwości zrealizowania projektu i uzyskania pożądanego efektu końcowego, tj. działających funkcjonalności ZSIN. Nie zaproponowano też nowelizacji rozporządzenia w sprawie ZSIN, mimo że terminy zawarte w tym rozporządzeniu, dotyczące planowych działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, nie zostały dotrzymane. [str. 23–29, 87–94]

¹⁶ Dz. U. poz. 2109.

Brak wstępnego szczegółowego rozpoznania możliwości technicznych i organizacyjnych realizacji zadań spowodował, iż większość powiatów współpracujących z GgK w tworzeniu i utrzymaniu ZSiN¹⁷ nie zrealizowała zadań w wyznaczonych terminach, a CR ZSiN nie zostało zasilone wymaganą ilością danych z EGIB.

Brak analizy możliwości technicznych oraz późne zlecenie ekspertyz

Skutkowało to nieosiągnięciem w wyznaczonych terminach zakładanych celów, w tym celu głównego, tj. uzyskania pełnej funkcjonalności ZSiN.

Główny Geodeta Kraju dopiero po czterech latach (w dniu 10 października 2014 r.) od uchwalenia znowelizowanej w 2010 r. ustawy pgik i po jednym roku od rozpoczęcia tworzenia ZSiN według nowego modelu, zlecił wykonanie 14 analiz i ekspertyz w zakresie integracji rejestrów zapewniających wzajemną wymianę i udostępnianie informacji o nieruchomościach stanowiących podstawy analityczne pod tworzenie ZSiN.

Powyższe ekspertyzy potwierdzały zbyt optymistyczne założenia przyjęte na etapie projektowania całego przedsięwzięcia, natomiast nie wskazywały na wady systemowe i techniczne całej koncepcji. Mimo wyników tych analiz, świadczących o przyjęciu założeń trudnych do zrealizowania w przyjętym horyzoncie czasowym (do 9 września 2016 r.), do czasu zakończenia kontroli NIK nie dokonano zmiany koncepcji tworzenia ZSiN. [str. 24]

Założono¹⁸, że budowa ZSiN, a w tym pomoc finansowa starostwom w modernizacji EGIB i przygotowaniu danych do zasilenia CR ZSiN, zostanie sfinansowana głównie ze środków Unii Europejskiej w ramach dwóch programów: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020. Z wykorzystaniem tych środków zamierzano zrealizować dwa projekty: Budowa ZSiN – Faza I oraz Budowa ZSiN – Faza II. Beneficjentem tych środków miał być GgK. Ponadto modernizację EGIB w powiatach zamierzano zrealizować ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, których dysponentami byli marszałkowie województw.

Pomocą finansową z pozyskanych środków UE na budowę ZSiN, objęto tylko 118 starostw

Działania Ministra jak i GgK na rzecz pozyskania powyższych środków były niewystarczające by zaspokoić podstawowe potrzeby w zakresie sfinansowania modernizacji EGIB w powiatach. Kwoty pozyskanych środków, a następnie ich niższe wykorzystanie, tylko w znikomym stopniu zaspokoiły faktyczne potrzeby. Łącznie na powyższe dwa projekty pozyskano środki w kwocie 225,3 mln zł, z których wykorzystano zaledwie 135,9 mln zł, tj. 60,3%.

Główny Geodeta Kraju w 2015 r. wystąpił z wnioskiem o dofinansowanie realizacji w latach 2016–2018 projektu Budowa ZSiN – Faza II, w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020, który swoimi ramami czasowymi znacznie, tj. o 2 lata wykraczał poza przyjęty w rozporządzeniu w sprawie ZSiN termin zakończenia całego przedsięwzięcia (do 9 września 2016 r.). Świadczy to o tym, że już wówczas Minister i GgK byli świadomi braku możliwości wdrożenia w przyjętym terminie pełnej funkcjonalności ZSiN.

¹⁷ Wymienionych w art. 24b ustawy pgik.

¹⁸ Minister Administracji i Cyfryzacji.

W celu udzielenia pomocy finansowej starostwom w przeprowadzeniu modernizacji EGiB i zasilenia tymi danymi CR ZSIN część środków unijnych (ok. 80%) przeznaczono dla powiatów, a G GK jako beneficjent tych środków wyznaczył powiaty, które zostały uczestnikami projektów Budowa ZSIN – Faza I i Faza II. Wybór starostw do uczestniczenia w tych projektach został dokonany na podstawie niejednoznacznych zasad, w których kryteria były ogólne i miały charakter deklaratoryjny. Ostatecznie ze środków unijnych w ramach ww. projektów skorzystało tylko 118 starostw zlokalizowanych w 11 województwach.

Już na etapie pozyskiwania środków na wykonanie prac modernizacyjnych w powiatach przyjęto założenie objęcia tą modernizacją tylko części powiatów, tj. tylko 162 (42,6%) uznając, że pozostałe powiaty wykonają modernizację EGiB ze środków z innych źródeł, tj. pozyskanych z RPO, z dotacji oraz ze środków własnych. W ramach projektu Budowa ZSIN – Faza I uczestniczyło 58 powiatów. Do Fazy II projektu zaproszono pierwotnie 104 powiaty, lecz po stwierdzeniu braku możliwości terminowego wykonania projektu 44 powiaty poinformowano o anulowaniu porozumień, w tym także z powodu rozwiązania umów z wykonawcami prac modernizacyjnych, którzy wykonali prace niskiej jakości lub nie deklarowali wykonania w ustalonych terminach. [str. 49–54, 63–65]

Projektami objęto małą część obrębów

Projektami Budowa ZSIN – Faza I i Faza II objęto tylko małą część obrębów w powiatach; powiaty sfinansowały wykonanie modernizacji EGiB z innych środków też tylko w kilku do kilkunastu obrębach. G GK natomiast oczekiwał zasilenia CR ZSIN kopiami danych EGiB z powierzchni całego powiatu, tj. łącznie z powierzchnią obrębów zmodernizowanych przed wejściem w życie znowelizowanych w 2013 r. i w 2015 r. rozporządzeń w sprawie EGiB, zwiększających wymagany zakres informacji w EGiB.

Z powyższej przyczyny podawana przez G GK informacja o liczbie pełnych zasileń CR ZSIN kopiami danych EGiB z powiatów była nieprecyzyjna, gdyż dotyczyła w większości przypadków zasileń danymi EGiB, które były niekompletne, tj. nie zawierały wszystkich atrybutów wymaganych rozporządzeniem w sprawie EGiB. [str. 49–53, 80–84, 89–90]

Niski stopień zasilenia CR ZSIN danymi EGiB

CR ZSIN tylko w niewielkim stopniu zasilono danymi z powiatów¹⁹, a następnie tych danych nie aktualizowano. Do czasu zakończenia kontroli nie wdrożono zasileń różnicowych, co powoduje, że dane zawarte w CR ZSIN nie są aktualizowane i w krótkim okresie stają się w znacznym stopniu nieprzydatne.

W wyniku realizacji projektu Budowa ZSIN – Faza I, spośród uczestniczących w projekcie 58 powiatów, do 26 sierpnia 2019 r. CR ZSIN zasiłowało 36 powiatów danymi kompletnymi²⁰ i trzy powiaty danymi niekompletnymi. W wyniku realizacji projektu Budowa ZSIN – Faza II, spośród uczestniczących w projekcie 60 powiatów, do 26 sierpnia 2019 r. CR ZSIN zasiłowało 10 powiatów danymi kompletnymi i 19 powiatów danymi niekompletnymi. Ponadto, spośród powiatów nieuczestniczących w dwóch ww. projektach, do 26 sierpnia 2019 r. CR ZSIN zasiłowało 31 powiatów dany-

¹⁹ Według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r. centralne repozytorium zostało zasilone danymi z 110 jednostek, w tym 77 pełnymi danymi EGiB z całego powiatu.

²⁰ Ze wszystkich obrębów powiatów.

mi kompletnymi i 11 powiatów danymi niekompletnymi. Tym samym, pomimo upływu w dniu 9 lipca 2016 r. obowiązującego terminu przesłania danych EGiB do centralnego repozytorium ZSIN, po ponad 37 miesiącach od tego terminu, spośród 380 powiatów 263 (69,2%) nie zasiłowały centralnego repozytorium ZSIN żadnymi danymi, a 33 (8,7%) przesłały dane niekompletne.

Większość powiatów nie zasiłowała centralnego repozytorium danymi z EGiB, z powodu niskiej jakości prac modernizacyjnych lub niekompletnych danych dotyczących poszczególnych nieruchomości. [str. 54–57, 60–65, 89–92]

Z ankiety przeprowadzonej w 2017 r. przez Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wśród powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wynika m.in., że 46% ankietowanych ośrodków stwierdzało brak możliwości przeprowadzania wymiany lub udostępnienia danych EGiB w formacie GML²¹. Podstawowym tego powodem było niedostosowanie bazy danych EGiB do obowiązujących przepisów. [str. 104–105]

Główny Geodeta Kraju w ramach swoich kompetencji podjął działania w zakresie wsparcia starostw w przygotowaniu danych EGiB do zasilenia CR ZSIN, poprzez zapewnienie ciągłej współpracy merytorycznej i technicznej w formie spotkań roboczych, rozmów telefonicznych i korespondencji mailowej i pisemnej. Dodatkowo GUGiK podjął się niezależnej od starostw weryfikacji jakościowej baz danych EGiB, czego wynikiem były analizy błędów krytycznych ujętych w raportach z walidacji plików GML. Przygotowane opracowania przekazywane były do odpowiednich starostw.

W 2015 r. i 2016 r. przeprowadzono szkolenia stacjonarne dla służby geodezyjnej i kartograficznej. Ponadto w 2015 r. zorganizowano szkolenie dla administracji wojewódzkiej i powiatowej z zakresu wytworzonych aplikacji, podstawowych mechanizmów ZSIN i funkcjonalności zaimplementowanych w ZSIN, a w 2016 r. szkolenie dla pracowników PODGiK.

Po zakończeniu projektu Budowa ZSIN – Faza I okazało się, że powyższe wsparcie udzielane starostwom przez pracowników GUGiK było niewystarczające w stosunku do faktycznych potrzeb starostw, w zakresie wyposażenia pracowników w wiedzę i oprzyrządowanie informatyczne, gdyż nie pozwoliło wszystkim starostwom biorącym udział w tym projekcie na prawidłowe przygotowanie danych EGiB w celu zasilenia nimi CR ZSIN.

Do 26 sierpnia 2019 r., jak już zapisano wyżej, na 58 powiatów biorących udział w projekcie ZSIN – Faza I tylko 2/3 powiatów zasiłowało CR ZSIN danymi EGiB ze wszystkich obrębów.

W 2018 r. GUGiK umożliwił starostwom skorzystanie ze szkoleń w formie e-learningowej poprzez udostępnienie on-line materiału edukacyjno-szkoleniowego. Szkolenie dotyczyło wprowadzonych nowości i zmian systemowych objętych projektem Budowa ZSIN – Faza II.

Blisko połowa starostów stwierdziła brak możliwości wymiany danych w formacie GML

Wsparcie starostów w przygotowaniu danych EGiB do zasilenia CR ZSIN było niewystarczające w stosunku do potrzeb

²¹ Obowiązek stosowania od 2013 r. formatu GML, przy wymianie lub udostępnianiu danych EGiB, wynika z rozporządzenia w sprawie EGiB. Znaczenie w słowniku – załącznik 6.3.

W ramach Budowa ZSIN – Faza II wsparcie starostw przez G GK było jeszcze mniej skuteczne, o czym świadczy znacznie mniejsza liczba starostw, które były w stanie, po zakończeniu projektu, zasilić CR ZSIN kopiami danych EGiB.

Spośród 104 powiatów, z którymi zawarto porozumienia w ramach projektu Budowa ZSIN Faza II, a ostatecznie na terenie 60 wykonano do 16 listopada 2018 r. modernizację EGiB, tylko 16,7% z nich wywiązało się z porozumień i do 26 sierpnia 2019 r. zasililo danymi EGiB CR ZSIN ze wszystkich obrębów, a 31,7% z nich danymi z części obrębów.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że G GK nie podjął skutecznych decyzji w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom nieuzyskania pełnych danych w wyniku przeprowadzenia prac modernizacyjnych w obrębach, co uniemożliwiało w większości przypadków, dokonanie inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium oraz spowodowało, że pomimo poniesienia znacznych kosztów na jego budowę nie uzyskano efektu w postaci funkcjonującego systemu informacji o nieruchomościach. [str. 51–75]

Odpowiedzialność
starostów
za prowadzenie
i modernizację EGiB

Budowa ZSIN była ściśle powiązana z koniecznością równoległej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach, w celu zasilenia CR ZSIN kopią kompletnych i aktualnych danych z rejestrów EGiB.

Odpowiedzialnymi za prawidłowe prowadzenie ewidencji gruntów i budynków są starostowie, a GUGiK zobowiązał się do działań wspierających prowadzenie ewidencji (m.in. w zakresie tworzenia zintegrowanych danych EGiB) przy wsparciu CODGiK.

Starostwa miały być beneficjentami rozwiązań wytworzonych w ramach realizacji budowy ZSIN w zakresie komunikacji i udostępniania danych (komunikacja pomiędzy poszczególnymi starostwami prowadzącymi EGiB oraz mechanizmy udostępniania danych odbiorcom danych), jak również w obszarze wymiany danych z GUGiK (m.in. w zakresie integracji danych EGiB oraz tworzenia Centralnego Repozytorium Zintegrowanych Kopii Zbiorów Danych EGiB). [str. 29, 88–90, 94–95]

Nierealizowanie zadań
przez starostów

Współpraca starostów²² z G GK w tworzeniu ZSIN nie przebiegała prawidłowo. Starostowie nie podejmowali wystarczających działań na rzecz realizacji zadań wynikających z ustawy pgik oraz rozporządzenia w sprawie ZSIN.

W latach 2015–2019 (I półrocze) 271 starostw (71,3%) nie wdrożyło zasady, aby wyniki bieżących prac geodezyjnych były zbieżne ze standardem zakresu informacji (danych/atrybutów) niezbędnych do zasilania centralnego repozytorium lub jego cyklicznej aktualizacji. Taką zasadę wdrożyło tylko 100 starostw (26,3%).

Na 260 starostw (68,4%), które dokonywały aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków z zastosowaniem wymaganej liczby atrybutów, skutecznie zasiłiły kopiami danych CR ZSIN tylko 104 starostwa (40,0%), a 218 starostw (57,4%) pomimo podejmowanych prób nie zasiłiło skutecznie CR ZSIN kopiami danych EGiB.

²² Dane z kontroli ośmiu starostw oraz pozyskane informacje z 372 starostw w trybie art. 29 ust. 1 lit. f) ustawy o NIK – według stanu na dzień 30 września 2019 r. Niektóre dane nie bilansują się z powodu niepodania ich przez niektóre starostwa.

Wszystkie zadania wymienione w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, dotyczącym szczegółowego zakresu i harmonogramu działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, wykonało tylko 106 starostw (27,9%), a pozostałe nie wykonały zadań nr 1.8 (zainstalowanie oprogramowania ZSIN), 2.1 (utworzenie inicjalnej bazy danych w CR ZSIN i przeprowadzenie testów) i 2.2 (utworzenie bazy danych zawartych w CR ZSIN, podlegającej aktualizacji).

Jedną z przeszkód w zasileniu centralnego repozytorium było prowadzenie przez niektóre starostwa powiatowej bazy EGiB w formie jednego pliku. Wystąpienie jednego (pierwszego) błędu krytycznego uniemożliwiało inicjalne zasilenie CR ZSIN z każdej jednostki ewidencyjnej tego powiatu. Aby umożliwić zasilenie CR ZSIN GgK dokonał zmiany liczby wymaganych atrybutów niezbędnych do zasilenia CR, mimo niezmiennych wymagań wynikających z rozporządzenia w sprawie EGiB.

Kontrole NIK przeprowadzone w ośmiu starostwach wykazały, że w większości przypadków modernizację EGiB przeprowadzono w latach 2003–2013, a po tym okresie przeprowadzono powtórnie modernizację EGiB, uwzględniając wymagania wprowadzone rozporządzeniami w sprawie EGiB z 2013 r. i 2015 r., tylko dla nielicznej części obrębów. Skutkowało to tym, że baza danych EGiB w większości obrębów w tych powiatach nie spełniała wymogów obowiązującego rozporządzenia w sprawie EGiB i możliwości przygotowania kompletnych danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium. [str. 49–52, 94–101]

W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa żadnej jednostce organizacyjnej nie przypisano zadania sprawowania w imieniu Ministra merytorycznego nadzoru nad budową ZSIN. Powołani Pełnomocnicy Rządu ds. ZSIN, będący jednocześnie sekretarzem lub podsekretarzem stanu w Ministerstwie, pełnili wyłącznie rolę wspomagającą GgK w realizacji przedsięwzięcia.

Nieprawidłowy
system nadzoru
nad tworzeniem ZSIN

Nieokreślenie podstaw merytorycznego nadzoru Ministra nad GgK w zakresie planowania i realizacji projektu pn. „Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach” oraz przyjęte zasady organizacyjne, związane z tworzeniem ZSIN, niekorzystnie wpływały na podejmowane decyzje w zakresie sposobu prowadzenia prac zmierzających do zbudowania systemu i powodowały, że projekt ten był realizowany w warunkach braku możliwości dotrzymania terminów wykonania poszczególnych zadań oraz uzyskania podstawowych funkcjonalności ZSIN.

Siedem zmian na stanowisku Ministra właściwego w sprawach geodezji i kartografii oraz sześć zmian na stanowisku Głównego Geodety Kraju (od 2010 r. do dnia zakończenia kontroli) również niekorzystnie wpływały na postęp prac w zakresie realizacji zadania, którym było zbudowanie ZSIN. Niekorzystny wpływ na tworzenie ZSIN miało także powołanie w latach 2004–2016 kolejno sześciu pełnomocników rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, których zadaniem było koordynowanie prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz monitorowanie wdrażania tego Programu.

Częste zmiany przy braku wyposażenia pełnomocników w uprawnienia umożliwiające wpływ na działania organów współtworzących ZSIN, spowodowały jego funkcję do przewodniczenia Zespołowi do spraw RPRZ-SIN oraz pełnienia funkcji doradcy G GK w zakresie ZSIN.

[str. 21–22, 107–112]

**Niepodjęcie
działań w celu
unormowania
problemów
w realizacji ZSIN**

W latach 2015–2019 (do czasu zakończenia kontroli) Minister otrzymywał szczegółowe informacje o problemach w realizacji budowy ZSIN, a w tym o niedotrzymaniu przez uczestników tego programu, terminów wynikających z rozporządzenia w sprawie ZSIN jednak nie podjął działań na rzecz ustalenia nowych realnych terminów realizacyjnych.

Także G GK, informowany o problemach w realizacji ZSIN w zakresie niedotrzymania przez uczestników tego programu terminów wynikających z rozporządzenia w sprawie ZSIN, nie podjął żadnych decyzji, w sprawie unormowania tego stanu faktycznego.

W latach 2017–2019 (do czasu zakończenia kontroli) Minister był informowany przez G GK, że kontynuowanie budowy ZSIN według dotychczasowych zasad oraz modelu zakładającego gromadzenie w systemie ZSIN wszystkich szczegółowych danych z powiatów jest niemożliwe do wykonania bez odpowiedniej mobilizacji powiatów, szczególnie w zakresie uprządkowania stanu prawnego nieruchomości oraz pozyskania brakujących informacji o nieruchomościach. Minister pomimo posiadania tych informacji nie podjął żadnych działań w celu zmiany sposobu budowy ZSIN.

Główny Geodeta Kraju informował Ministra, że planowane dotychczas funkcjonalności ZSIN ze strony GUGiK zostały zapewnione, jednakże z powodu braku umocowań prawnych G GK do działań nadzorczych nad wszystkimi organami współtworzącymi ZSIN, jak również braku odpowiednich instrumentów prawnych egzekwowania wywiązywania się tych organów z realizacji zadań określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, nie wszystkie funkcjonalności zostały wdrożone w systemach produkcyjnych organów zewnętrznych (poza GUGiK) współtworzących ZSIN.

Kontrola wykazała, że z siedmiu funkcjonalności przewidzianych w art. 24b ustawy pgik dotychczas uruchomiono tylko trzy²³. Pełnej funkcjonalności ZSIN, której termin osiągnięcia minął 9 września 2016 r., nie uzyskano nawet do czasu zakończenia kontroli NIK, a nowego terminu jeszcze nie ustalono.

[str. 47–49, 87–92, 107–108]

²³ Wdrożono funkcjonalności: (1) prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, (2) monitorowanie w skali poszczególnych województw oraz całego kraju spójności i jakości zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, (3) udostępnianie organom administracji publicznej oraz innym podmiotom, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek ich powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, danych ewidencji gruntów i budynków niezbędnych do realizacji przez te podmioty zadań publicznych.

Dotychczas nie wdrożono produkcyjnie funkcjonalności: (1) wymiana danych w formie dokumentów elektronicznych między ewidencją gruntów i budynków a innymi rejestrami publicznymi; (2) dokonywanie przez sądy prowadzące księgi wieczyste sprawdzeń, o których mowa w art. 626 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego; (3) weryfikacja zgodności danych ewidencji gruntów i budynków z danymi zawartymi w: księgach wieczystych, Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej oraz krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, a także pozyskiwanie danych zawartych w tych rejestrach na potrzeby ewidencji gruntów i budynków; (4) przeprowadzanie analiz przestrzennych na zbiorach danych ewidencji gruntów i budynków obejmujących obszary większe niż jeden powiat.

Dopiero w 2019 r. GKG ostatecznie zdiagnozował sytuację stwierdzając m.in., że w żadnym z powiatów nie uruchomiono zasilania różnicowego, czyli takiego, które zapewnia bieżącą aktualność danych w ZSIN. Aby system ZSIN mógł faktycznie zaistnieć i przynosić korzyści, potrzebne jest określenie na nowo i realnie zadań, jakie są stawiane przed systemem i na podstawie tych zadań zdefiniowanie modelu danych, jakie z powiatów mają trafiać do systemu ZSIN. Stwierdził również, że dane w aktualnym modelu, opartym bezpośrednio na modelu danych EGiB, są nierealne do uzyskania przez powiaty, a dodatkowo model zakłada gromadzenie w systemie ZSIN wszystkich szczegółowych danych z powiatów, co ztraca sens systemu centralnego, który powinien gromadzić jedynie dane istotne do zarządzania na poziomie kraju, a w sprawie szczegółów odsyłać do źródłowego systemu powiatowego. [str. 89–91]

Dopiero w 2019 r.
pełna diagnoza sytuacji

Od sierpnia 2018 r. GKG zintensyfikował działania w zakresie wprowadzania w ZSIN mechanizmów pozwalających w sposób alternatywny zrealizować wybrane funkcjonalności ZSIN, tj. takich, które można zrealizować w GUGiK bez konieczności posiadania wszystkich replik powiatowych baz EGiB w CR ZSIN. Zastosowano do tego celu powiatowe usługi sieciowe WMS/WFS, pozwalające na dostęp do aktualnych danych w powiatach.

Wprowadzanie
mechanizmów
alternatywnych

Działania te jednak nie były związane z kontynuacją tworzenia ZSIN według modelu wynikającego z ustawy pgik oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, lecz wprowadzeniem do ZSIN usług alternatywnych pozwalających na przeglądanie podstawowych danych dotyczących działek ewidencyjnych z powiatów.

Główny Geodeta Kraju wprowadzanie tych dodatkowych mechanizmów do ZSIN zakończył w dniu 10 października 2019 r. i w pismach skierowanych do wojewodów i marszałków województw stwierdził m.in., że „System ZSIN nie osiągnął jeszcze swojej pełnej funkcjonalności, ale od początku października 2019 r. umożliwia już wszystkim organom administracji publicznej uzyskanie dostępu do podstawowych danych dotyczących działek ewidencyjnych zlokalizowanych w dowolnym miejscu w Polsce”. [str. 91–92]

4. WNIOSKI

Zdaniem NIK, konstrukcja techniczna systemu ZSIN, stan danych ewidencji gruntów i budynków oraz regulacje prawne związane z systemem ZSIN – co potwierdził G GK – nie dają szans, aby ZSIN w takiej formie został kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności. Z prawnego punktu widzenia ZSIN powinien zostać zakończony w dniu 9 września 2016 r., tymczasem w sierpniu 2019 r., prawie trzy lata po tym terminie dokonano zasileń CR ZSIN danymi z EGiB zaledwie z 1/3 powiatów. Ponadto w żadnym z powiatów nie uruchomiono zasilania różnicowego, które zapewnia bieżącą aktualność danych w ZSIN. Aby system ZSIN mógł faktycznie zaistnieć i przynosić korzyści, konieczne jest określenie na nowo zadań, stawianych przed systemem i na podstawie tych zadań zdefiniowanie modelu danych, które powinny trafiać do systemu ZSIN z powiatów.

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

Minister Rozwoju

- 1) Dokonanie kompleksowej analizy modelu i architektury ZSIN, w celu ustalenia, w jakiej formie, z punktu widzenia merytorycznego i technicznego, jest możliwa kontynuacja tworzenia i utrzymania ZSIN oraz pełna integracja systemu.
- 2) Określenie nowego harmonogramu działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN.
- 3) Wprowadzenie skutecznych środków nadzoru nad G GK w zakresie tworzenia i utrzymania ZSIN.
- 4) Rozważenie możliwości udzielenia dodatkowej pomocy finansowej dla starostw na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Główny Geodeta Kraju

- 5) Zaproponowanie takich zmian sposobu, trybu i standardów technicznych tworzenia i utrzymania ZSIN, które zapewnią skuteczne pozyskanie wszystkich wymaganych danych geodezyjno-kartograficznych niezbędnych do zasilania centralnego repozytorium ZSIN.
- 6) Wypracowanie i rozpowszechnienie zalecanych standardów w stosowanych przez starostów systemach informatycznych, wykorzystywanych do prowadzenia EGiB.
- 7) Wypracowanie i rozpowszechnienie takich metod pomocy starostom, które pozwolą zapewnić dokonywanie wymaganych zasileń centralnego repozytorium kopiami danych EGiB.

Starostowie/ prezydenci miast na prawach powiatu

- 8) Podjęcie działań na rzecz pełnej modernizacji EGiB i przygotowania baz danych EGiB w celu zasilania centralnego repozytorium ZSIN.
- 9) Wdrożenie zasilania różnicowego centralnego repozytorium kopiami danych EGiB.
- 10) Przeprowadzanie okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych EGiB.
- 11) Wdrożenie zasady, aby operaty techniczne z bieżących prac geodezyjnych zawierały wszystkie dane/atributy wymagane do zasilania centralnego repozytorium ZSIN.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja wdrażania systemu ZSIN

5.1.1. Organy odpowiedzialne za tworzenie i utrzymanie ZSIN

Zgodnie z art. 24b ustawy pgik GGK od 2010 r. odpowiedzialny jest za tworzenie i utrzymanie ZSIN, we współpracy ze starostami, wojewodami i marszałkami województw oraz Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw informatyzacji, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw środowiska, Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

GGK odpowiedzialny
za budowę ZSIN

Główny Geodeta Kraju ma status centralnego organu administracji rządowej w sprawach geodezji i kartografii. Swoje zadania wykonuje przy pomocy podległego mu Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Nadzór nad tym organem sprawuje właściwy Minister. Od 1999 r. do dnia zakończenia kontroli byli to kolejno ministrowie właściwi do spraw: [1] administracji publicznej, [2] architektury i budownictwa, [3] budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, [4] administracji publicznej, [5] budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W okresie od 1999 r. do 31 października 2019 r. Główny Geodeta Kraju podlegał dziesięciu kolejnym ministrom, w tym od 2010 r. siedmiu ministrom.

Częste zmiany organów
nadzorujących GGK

Organ ten (GGK) wykonuje zadania określone w ustawie pgik, a w szczególności nadzoruje realizację polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz inicjuje i koordynuje działania w zakresie tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz tworzy i utrzymuje, we współpracy z innymi organami administracji publicznej, infrastrukturę techniczną tego systemu.

W okresie od 1999 r. do 31 października 2019 r. dziewięciokrotnie następowała zmiana na stanowisku GGK, w tym sześciokrotna w okresie realizacji od 2010 r. aktualnej (do dnia zakończenia kontroli) koncepcji budowy ZSIN²⁴.

Częste zmiany
na stanowisku GGK

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury i Budownictwa objął nadzór nad Głównym Geodetą Kraju z dniem 9 grudnia 2015 r., na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa²⁵. Organem nadzorującym Głównego Geodetę Kraju bezpośrednio przed powyższą datą był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 16 listopada 2015 r.), a wcześniej organem tym był Minister Administracji i Cyfryzacji (od 18 listopada 2011 r.) oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 14 października 2009 r.).

²⁴ Kazimierz Bujakowski – od 1 stycznia 1999 r. do 5 grudnia 2001 r., Jerzy Albin – od 5 grudnia 2001 r. do 25 września 2006 r., Wiesław Potrapeluk – od 25 września 2006 r. do 26 marca 2008 r., Jolanta Orlińska – od 27 marca 2008 r. do 12 lutego 2012 r., Jacek Jarząbek – od 14 lutego 2012 r. do 18 czerwca 2012 r., Kazimierz Bujakowski – od 18 czerwca 2012 r. do 1 sierpnia 2016 r., Aleksandra Jabłonowska – od 4 sierpnia 2016 r. do 13 stycznia 2017 r., Grażyna Kierznowska – od 14 stycznia 2017 r. do 6 marca 2018 r., Marcin Wójtowicz – od 17 marca 2018 r. do 6 czerwca 2018 r., Waldemar Izdebski – od 7 czerwca 2018 r. do czasu opracowania Informacji.

²⁵ Dz. U. poz. 2094.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z rekonstrukcją rządu jaka miała miejsce na początku 2018 r. nadzór nad Głównym Geodetą Kraju przejął Minister Infrastruktury (od 9 stycznia 2018 r.)²⁶, a następnie – na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju²⁷ – Minister Inwestycji i Rozwoju (od 22 stycznia 2018 r.), a od 15 listopada 2019 r. Minister Rozwoju, który sprawuje nadzór nad Głównym Geodetą Kraju do dnia zatwierdzenia Informacji o wynikach kontroli²⁸.

W kolejnych ministerstwach funkcjonowała jedna podstawowa jednostka organizacyjna zajmująca się realizacją zadań Ministra w sprawach będących przedmiotem kontroli, która odpowiadała m.in. za prowadzenie spraw geodezji i kartografii oraz wykonywanie zadań Ministra wynikających z prawa geodezyjnego i kartograficznego w tym prowadzenie spraw nadzoru nad GGK. Zadania te realizował w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Departament Budownictwa, a od 1 czerwca 2017 r. Departament Architektury, Budownictwa i Geodezji²⁹, a następnie kontynuował je w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju oraz w Ministerstwie Rozwoju.

Brak dokumentów
w sprawie budowy ZSIN,
sprzed 2016 r.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju nie dysponowało dokumentami lub korespondencją z byłego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, dotyczącą zagadnień związanych z geodezją i kartografią, a w tym szczególnie w zakresie nadzoru nad Głównym Geodetą Kraju i realizacją budowy ZSIN.

Częste zmiany
na stanowisku
Pełnomocnika rządu
ds. ZSIN

W celu koordynowania prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz monitorowania wdrażania tego Programu ustanowiono w okresie od 15 grudnia 2004 r. do 19 stycznia 2018 r. kolejno sześciu pełnomocników Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. W okresie od 21 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli nie powołano kolejnego Pełnomocnika Rządu, a z dniem 24 września 2019 r. zlikwidowano tę funkcję³⁰. Zarządzeniem nr 273 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rady Ministrów do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach Pełnomocnikiem został Główny Geodeta Kraju³¹.

Do zadań Pełnomocnika należało m.in.: koordynowanie działań administracji rządowej w zakresie wdrażania programu, koordynowanie działań w zakresie przygotowania administracji samorządowej do wdrożenia programu, a także monitorowanie wdrażania Programu oraz inicjowanie

²⁶ Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. poz. 101).

²⁷ Dz. U. poz. 175.

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261).

²⁹ Dalej: „Departament ABiG” lub „DABiG”.

³⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (Dz. U. poz. 1803).

³¹ M.P. z 2020 r. poz. 4.

i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem projektów dokumentów rządowych, a w tym projektów aktów prawnych dotyczących programu.

Pełnomocnik był zobowiązany przedstawiać Radzie Ministrów: analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego zadań oraz półroczne sprawozdania ze swojej działalności. Pełnomocnik Rządu został ponadto ustanowiony Przewodniczącym Zespołu do Spraw Realizacji Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, którego podstawowym zadaniem była koordynacja realizacji Rządowego Programu Rozwoju ZSIN³².

Kolejnym organem nadzorującym przebieg budowy ZSIN był Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, któremu przedkładane były sprawozdania z postępu prac, na podstawie których podejmowano decyzje korygujące zakres prac związanych z tą budową, na wnioski organów współpracujących z GKG w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN.

Komitet RM ds. Cyfryzacji

5.1.2. Koncepcja tworzenia ZSIN

Minister³³, przygotowując projekt ustawy o infrastrukturze przestrzennej³⁴, który Rada Ministrów w dniu 27 listopada 2009 r. skierowała do Sejmu RP, zaakceptował zmiany koncepcji budowy ZSIN włączając do współpracy, oprócz jednostek prowadzących rejestry Ksiąg Wieczystych oraz podatkowej ewidencji nieruchomości także samorządy (prowadzące rejestry ewidencji gruntów i budynków) oraz ministrów i jednostki centralne odpowiedzialne za prowadzenie rejestrów: Pesel, Regon, Teryt i KSEP, których zobowiązano do współpracy z GKG w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN.

Nowa koncepcja budowy ZSIN

Główny Geodeta Kraju przygotowując projekty rozporządzeń w sprawie ZSIN oraz w sprawie EGiB zaproponował określony model budowy ZSIN oraz niezbędny zakres informacyjny dotyczący modernizowanej ewidencji gruntów i budynków, nie biorąc pod uwagę tego, że w tym okresie (lata 2011–2013) posiadano już informacje o niskiej jakości materiałów źródłowych oraz o niskim stopniu zaawansowania modernizacji EGiB w powiatach, które świadczyły już na etapie przygotowań, że planowane zadania będą trudne do wykonania w wyznaczonych terminach.

Posiadano informacje o niskiej jakości EGiB

W czerwcu 2011 r. GKG zorganizował naradę z wojewódzkimi inspektorami nadzoru geodezyjnego i kartografii na temat „Modernizacja ewidencji gruntów i budynków stan na rok 2010”. Po dyskusji wskazano, że główną przyczyną wolnego tempa prac modernizacyjnych jest brak środków finansowych. Innym mniej istotnym w tej chwili problemem są trudności prawno-techniczne. Największe nasilenie tych problemów występuje na tych obszarach Polski, które objęte są dokumentacją po byłym kata-

³² Ostatnia zmiana zasad funkcjonowania przywołanego Zespołu nastąpiła zarządzeniem nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (niepublikowane).

³³ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

³⁴ Ustawę o infrastrukturze przestrzennej uchwalono w dniu 4 marca 2010 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 177, ze zm.). Ustawą tą wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, m.in. dopisując art. 24b.

strze austriackim (woj. małopolskie, podkarpackie) oraz częściowo po byłym katastrze pruskim (woj. zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie). Dużym problemem są także złej jakości, nieodpowiadające obecnym standardom technicznym materiały źródłowe, dotyczące ewidencji gruntów i budynków, które występują w różnych rejonach kraju.

W Sprawozdaniu z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków w roku 2011³⁵ wskazano, że stopień zaawansowania modernizacji EGiB na terenach miejskich w zakresie informacji o gruntach, budynkach i nieruchomościach lokalowych dla kraju wyniósł 84%, a na terenach wiejskich 39%. W sprawozdaniu tym G GK stwierdził m.in., że cyt.:

„Mając na uwadze stan ewidencji gruntów i budynków oraz zdając sobie sprawę z wagi dokończenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze całego kraju pozwalającej na zbudowanie numerycznych baz danych ewidencji gruntów i budynków, gdyż tylko postać cyfrowa mapy ewidencyjnej może być wykorzystywana np. do utworzenia zbiorów danych infrastruktury informacji przestrzennej w zakresie działek ewidencyjnych i budynków, widać ogrom prac modernizacyjnych niezbędnych jeszcze do wykonania na obszarze całego kraju. Z uwagi na niewystarczające środki finansowe, jakimi dysponują samorządy powiatowe oraz wielkość zadania, jakie przed nimi jeszcze stoi do wykonania, bez wsparcia finansowego ze strony Państwa, czy też wsparcia np. z programów finansowych ze środków europejskich termin zakończenia procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków na obszarze całego kraju może się nadal wydłużać, co będzie miało negatywny wpływ na dziedzinę gospodarki narodowej, wykorzystujące dane z bazy danych ewidencji gruntów i budynków”.

Dopiero w 2014 r. zlecono wykonanie szeregu ekspertyz związanych z budową ZSIN

Główny Geodeta Kraju dopiero po czterech latach od uchwalenia znowelizowanej w 2010 r. ustawy pgik i po jednym roku od rozpoczęcia tworzenia ZSIN według nowego modelu, zlecił przeprowadzenie szczegółowych analiz zagadnień związanych z tworzeniem ZSIN.

Główny Geodeta Kraju na podstawie umowy zawartej w dniu 10 października 2014 r. zlecił wykonanie 14 analiz i ekspertyz w zakresie integracji rejestrów zapewniających wzajemną wymianę i udostępnianie informacji o nieruchomościach stanowiących podstawy analityczne pod rozbudowę ZSIN.

Między innymi dopiero w lutym 2015 r. G GK dysponował ekspertyzą dotyczącą aktualizacji oceny jakości danych ewidencji gruntów i budynków wynikającej z upływu czasu oraz zmian w przepisach prawa, a także oszacowania kosztów ich dostosowania do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Powyższe ekspertyzy świadczyły m.in. o zbyt optymistycznym założeniu przyjętym na etapie projektowania całego przedsięwzięcia, natomiast nie wskazały na wady systemowe i techniczne całej koncepcji.

³⁵ Zgodnie z § 80 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EGiB Główny Geodeta Kraju dokonuje corocznie oceny realizacji zadań, określonych w § 80 ust. 1 tego rozporządzenia i wyniki tej oceny przedkłada w terminie do dnia 30 kwietnia ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podstawowym dokumentem określającym zasady budowy ZSIN jest rozporządzenie w sprawie ZSIN, wydane na podstawie art. 24b ust. 4 ustawy pgik. Reguluje ono sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN (w tym m.in. funkcjonalności ZSIN oraz zakres komunikacji pomiędzy systemami włączonymi do ZSIN). Rozporządzenie to normuje również treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych wchodzących w skład ZSIN.

Rozporządzenie
w sprawie ZSIN,
jako podstawa
budowy systemu

Główny Geodeta Kraju, mimo nieustalenia prawidłowych granic działek ujętych w EGiB w starostwach, zgodził się na wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN w terminie 42 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.

Minister przedkładając w 2013 r. Radzie Ministrów projekt rozporządzenia w sprawie ZSIN zaakceptował założenia dotyczące architektury ZSIN, a w tym organizację, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN oraz treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych.

Akceptacja Ministra
założeń budowy ZSIN

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ZSIN system tworzy się przez:

- 1) utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN,
- 2) utworzenie centralnego repozytorium kopii danych ewidencji gruntów i budynków.

Ponadto infrastrukturę techniczną ZSIN stanowią:

- 1) Integrująca Platforma Elektroniczna, tworzona i utrzymywana przez Głównego Geodetę Kraju, zapewniająca:
 - prowadzenie centralnego repozytorium;
 - komunikację między rejestrami publicznymi (Księga Wieczysta, Pesel, Regon, Teryt, KSEP i Lokalne systemy teleinformatyczne);
 - tworzenie i udostępnianie organom administracji publicznej oraz sądom prowadzącym księgi wieczyste danych zawartych w centralnym repozytorium, w tym zintegrowanych zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków;
 - przeprowadzanie analiz przestrzennych na zbiorach danych zawartych w centralnym repozytorium obejmujących obszar całego kraju, wybranych województw, bądź grupy powiatów;
- 2) interfejsy i odpowiednie mechanizmy systemów teleinformatycznych, stosowanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN, umożliwiające korzystanie ze zbiorów danych tych rejestrów przez użytkowników ZSIN.

Rozporządzenie w sprawie ZSIN ustaliło także zasady, że:

- 1) CR ZSIN tworzy się na podstawie danych ewidencji gruntów i budynków;
- 2) dane zawarte w centralnym repozytorium pod względem ich treści są kopią danych ewidencji gruntów i budynków;
- 3) CR ZSIN jest na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków.

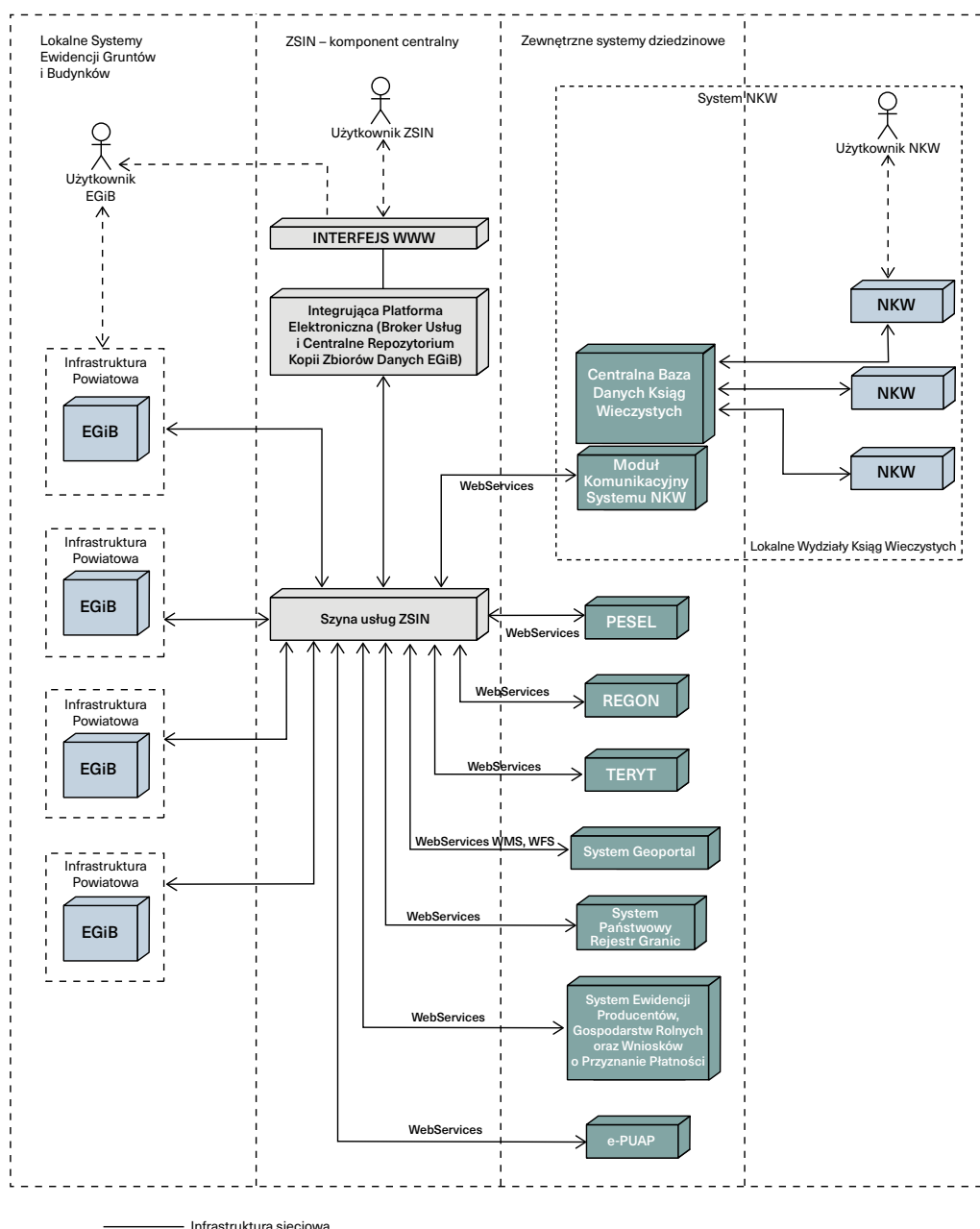
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Model architektury ZSIN podzielony został na trzy podstawowe części:

- ZSIN – komponent centralny, w którego skład wchodzi Integrująca Platforma Elektroniczna (Broker Usług i Centralne Repozytorium Kopii Zbiorów Danych EGİB) oraz Szyna usług ZSIN (tworząca sieć połączeń infrastruktury sieciowej),
- Lokalne systemy Ewidencji Gruntów i Budynków (Infrastruktura Powiatowa),
- Zewnętrzne systemy dziedziczne (rejestry: NKW, PESEL, REGON, TERYT, System Geoportal, System Państwowego Rejestru Granic, System Ewidencji Producentów Gospodarstw Rolnych i e-PUAP).

Infografika nr 1

Elementy technicznej architektury ZSIN, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ZSIN



Źródło: Rozporządzenie w sprawie ZSIN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Architektura techniczna systemu miała umożliwiać komunikację pomiędzy systemami wchodzącymi w skład ZSIN oraz udostępnianie usług systemu za pomocą szyny usług, a także włączania usług dostępu do danych rejestrów włączonych do ZSIN. Takie rozwiązanie miało gwarantować elastyczność w wymianie danych pomiędzy systemami oraz umożliwiać dalszy rozwój ZSIN.

W modelu ZSIN wyróżniono następujące warstwy:

- lokalnych systemów do prowadzenia EGiB;
- modułu centralnego systemu (pierwotnie zakładano system IPE po migracji i rozbudowie, zamiennie stosując nazwę „broker usług ZSIN”);
- zewnętrznych systemów dziedzinowych.

Ustalone rozporządzeniem w sprawie ZSIN założenia dotyczące architektury ZSIN, zawierające poszczególne elementy techniczne, w tym infrastrukturę sieciową, nie były zmieniane do czasu zakończenia niniejszej kontroli.

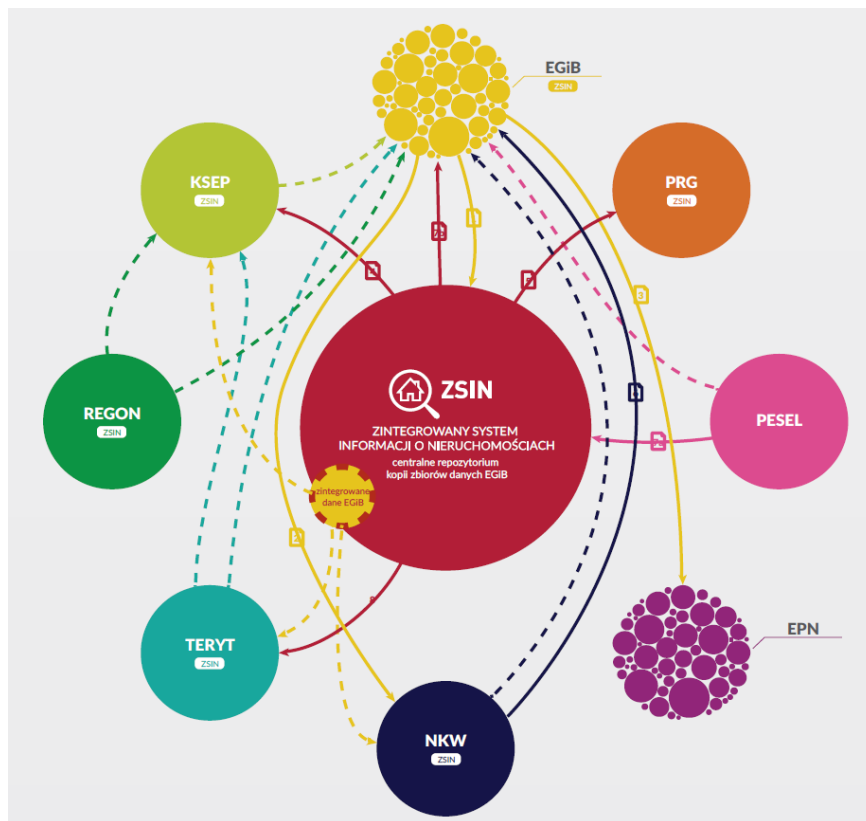
CR ZSIN, jako element systemu zostało wprowadzić uruchomione w ramach Etapu Zarządczego nr 5, zakończonego w dniu 30 listopada 2015 r., lecz brak było pełnego zasilenia kopiami baz danych EGiB przez starostów, w gestii których należy dostosowanie zbiorów danych EGiB do obowiązującego modelu danych i przygotowanie plików GML nadających się do skutecznego zasilenia Centralnego Repozytorium ZSIN.

Uruchomienie CR ZSIN

Główny Geodeta Kraju stwierdził w trakcie kontroli, że podanie wiążącego terminu zasilenia CR ZSIN przez wszystkie powiaty nie jest możliwe, bo zależy to od wielu czynników. Najważniejsze czynniki to: data kiedy zostanie znówelizowana ustawa pgik, a następnie rozporządzenie w sprawie EGiB. Po tych zmianach dla skutecznego funkcjonowania CR ZSIN będzie jeszcze konieczność zmiany rozporządzenia w sprawie ZSIN, aby wyeliminować zapisy, które są przyczyną obecnych problemów. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć:

- zmianę modelu danych przekazywanych do ZSIN, tak aby był to model adekwatny do zadań realizowanych przez ZSIN (model zależy od ustawy pgik oraz od rozporządzenia w sprawie EGiB);
- wyeliminowanie założenia aby w CR ZSIN były wierne kopie baz powiatowych tworzonych on-line przez systemy powiatowe, co jest założeniem nierealnym technicznie, ale i zbędnym z punktu widzenia zadań jakie ma realizować ZSIN. Dotychczas w ZSIN są tylko zasilenia inicjalne.

ZSIN budowany jest w oparciu o wykorzystanie usług sieciowych. Zadaniem ZSIN jest świadczenie usług dla systemów włączonych do ZSIN oraz bycie pośrednikiem dla integracji usług zapewnianych przez te systemy.



Źródło: materiały GUGiK (www.gugik.gov.pl).

Rozporządzenie w sprawie ZSIN, obowiązujące od 9 marca 2013 r. było do dnia zakończenia niniejszej kontroli podstawowym aktem prawnym określającym podstawowe założenia techniczne i terminowe tworzenia i utrzymania ZSIN.

**Obowiązek
współpracy z GUGiK
w tworzeniu
i utrzymaniu ZSIN**

Rozporządzenie zakładało, że wszystkie jednostki organizacyjne, wymienione w art. 24b ustawy pgik, współpracujące z GUGiK w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN miały obowiązek podjąć planowe działania mające na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, do 9 września 2016 r. Jednym z warunków powodzenia tego zadania było przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków we wszystkich powiatach w Polsce, zawierających zakres informacji, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w zakresie obowiązującym po 13 grudnia 2013 r.³⁶ i po 11 stycznia 2016 r.³⁷ oraz zasilenie kopią zmodernizowanych danych EGiB centralnego repozytorium w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1551 – weszło w życie z dniem 31 grudnia 2013 r.) m.in. zwiększono zakres informacji (atrybutów) objętych ewidencją gruntów i budynków.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 2109 – weszło w życie z dniem 15 stycznia 2016 r.); rozporządzeniem tym zwiększono liczbę niezbędnych ww. informacji o kolejne atrybuty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Budowa ZSIN była ściśle powiązana z koniecznością równoległej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach, w celu zasilenia kopią kompletnych i aktualnych danych z rejestrów EGiB.

Za prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy pgik, odpowiedzialni są starostowie. Sposób zakładania EGiB, sposób jej prowadzenia oraz szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją określono w rozporządzeniu w sprawie EGiB³⁸.

Przygotowując się do realizacji ZSIN według nowej koncepcji G GK przygotował w 2013 r. również zmiany w zakresie zakładania, prowadzenia i szczegółowego zakresu informacji objętych EGiB.

W 2013 roku G GK przygotowywał projekt rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, znacząco zwiększający wymagany szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków.

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków weszło w życie od dnia 31 grudnia 2013 r. Nowelizacja ta dotyczyła także ujednolicenia zbiorów danych zawartych w powiatowych bazach danych EGiB i stworzenia przez to warunków do udostępniania danych EGiB zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o infrastrukturze z informacji przestrzennej oraz wykonania obowiązków dotyczących ZSIN.

W 2015 r. G GK przygotował projekt, a Minister Administracji i Cyfryzacji wydał następne rozporządzenie z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, rozszerzające po raz kolejny zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków.

Ostatnia nowelizacja rozporządzenia w sprawie EGiB została dokonana w okresie kończenia prac modernizacyjnych w powiatach w ramach projektu Budowa ZSIN – Faza I oraz dokonywanych przygotowań do rozpoczęcia realizacji projektu budowy ZSIN – Fazy II³⁹.

Z kontroli wynika, że powyższe zmiany rozszerzające wymagany zakres informacji objęty EGiB miały znaczący wpływ na spowolnienie realizacji zadań i nieuzyskanie wszystkich funkcjonalności w ramach tworzonego ZSIN. Stwierdzono, że do 26 sierpnia 2019 r. CR ZSIN zostało zasilone danymi EGiB tylko z 110 powiatów (28,9%), a następnie dane te nie były aktualizowane, tracąc swoją przydatność w zakresie wymiany danych pomiędzy rejestrami.

Obowiązek starostów w prowadzeniu EGiB

Rozporządzenie w sprawie EGiB z 2013 r. znacząco zwiększyło zakres wymaganych informacji objętych EGiB

Rozporządzeniem w sprawie EGiB z 2015 r. po raz kolejny zwiększono zakres wymaganych informacji objętych EGiB

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 393.

³⁹ Realizację projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II opisano w punkcie 5.2.2. Informacji.

5.2. Wywiązywanie się uczestników tworzenia ZSIN z obowiązków

5.2.1. Tworzenie infrastruktury technicznej ZSIN

Budowa Integrującej Platformy Elektronicznej

Podstawą utworzenia integrującej platformy elektronicznej było rozporządzenie w sprawie ZSIN, w którym m.in. zdefiniowano ogólne założenia oraz koncepcję budowy systemu ZSIN, założono utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej oraz utworzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów, a także ustalono podstawowe elementy technicznej architektury ZSIN.

W dniu 13 sierpnia 2013 r. G GK zawarł umowę na zaprojektowanie, budowę i wdrożenie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz wsparcia procesu ujawnienia w księgach wieczystych własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰.

Tworzenie IPE
w ramach
dwóch projektów

Budowa infrastruktury technicznej ZSIN określonej w § 4 ust. 1, pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ZSIN, w tym utworzenie IPE, była realizowana w ramach projektów:

- ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I⁴¹; Ostatni odbiór Etapu Zarządczego nr 7, Etapu Technicznego nr 14: Administracja techniczna umowy nastąpiła w dniu 11.08.2017 r., a odbiór końcowy w dniu 16.08.2017 r. (główny komponent IPE wytworzono w ramach Etapu Zarządczego nr 5);
- ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II⁴², będącego kontynuacją poprzedniego projektu. Ostatni odbiór Etapu Zarządczego nr 3, Modyfikacji ZSIN.06 i ZSIN.09 nastąpił w dniu 30.10.2018 r., a odbiór umowy w dniu 6.11.2018 r.

Koszty wykonania IPE, w ramach powyższych umów, w trakcie realizacji budowy ZSIN – Faza I wyniosły 6203,8 tys. zł. Ponadto zawarte zostały dwie umowy uzupełniające na świadczenie usług asysty technicznej o wartości 1878,8 tys. zł.

Koszty rozbudowy IPE, w ramach budowy ZSIN – Faza II, wyniosły ogółem 7005,9 tys. zł.

Budowa ogólnopolskiej
infrastruktury technicznej

Realizacja projektu ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I miała polegać na budowie ogólnopolskiej infrastruktury technicznej oraz centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków ZSIN, a także poprawie jakości danych EGiB, które to działania miały przyczynić się do usprawnienia procesów związanych z prowadzeniem rejestrów publicznych dotyczących

⁴⁰ Umowa z dnia 13 sierpnia 2013 r. wraz z aneksami: z dnia 27 lipca 2015 r., z dnia 6 października 2015 r., z dnia 8 czerwca 2017 r. i z dnia 22 sierpnia 2018 r.

⁴¹ Zwany dalej: „Projekt Budowy ZSIN – Faza I”.

⁴² Zwany dalej: „Projekt Budowy ZSIN – Faza II”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nieruchomości (ewidencja gruntów i budynków, księga wieczysta, ewidencja podatkowa) oraz zapewnić wiarygodność tych rejestrów, dostępność zawartych w nich informacji oraz obniżyć koszty ich prowadzenia.

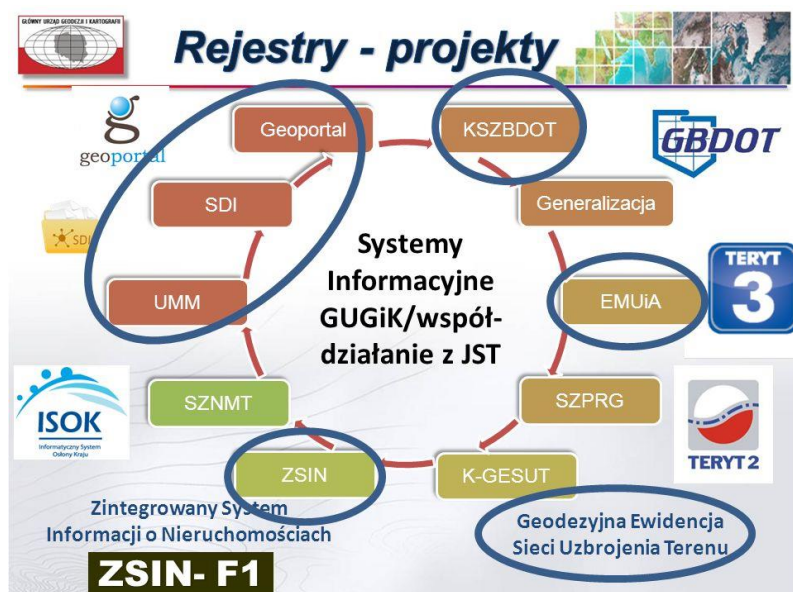
Realizacja projektu miała pozwolić m.in na uruchomienie następujących e-usług:

- 1) generowanie i przekazywanie elektronicznych zawiadomień o zmianach danych EGiB do: sądów prowadzących księgi wieczyste, organów podatkowych i ARiMR;
- 2) generowanie elektronicznych zawiadomień o nowych wpisach w KW oraz przekazywanie ich do EGiB;
- 3) dokonywanie przez sądy prowadzące KW sprawdzeń poprawności danych zawartych we wnioskach o wpis do KW z danymi EGiB;
- 4) udostępnianie organom administracji publicznej oraz ARiMR zintegrowanych zbiorów danych EGiB, niezbędnych do realizacji ich ustawowych zadań publicznych;
- 5) generowanie i przekazywanie zawiadomień o zmianach dokonanych w bazie PESEL do EGiB;
- 6) udostępnianie danych REGON i TERYT na potrzeby EGiB;
- 7) wdrożenie usług, o których mowa w art. 9 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, dotyczące zbiorów INSPIRE – tematów: działka ewidencyjna oraz budynki.

Planowane
uruchomienie
e-usług

Infografika nr 3

Projekt budowy ZSIN – Faza I



Źródło: materiały GUGiK (www.gugik.gov.pl).

Funkcjonalność w zakresie informatycznym na szczeblu centralnym ZSIN została zrealizowana w oparciu o trzy podstawowe moduły:

- broker usług;
- CR ZSIN kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków;
- portal ZSIN.

Wdrożenie
funkcjonalności
na szczeblu centralnym

Broker usług systemu ZSIN integruje rejestry włączone do ZSIN, zapewniając w szczególności komunikację między tymi rejestrami publicznymi, w tym wymianę danych oraz zawiadomień o zmianach danych w tych rejestrach. Integracja oparta jest o interfejsy i odpowiednie mechanizmy systemów teleinformatycznych, stosowane do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN i umożliwiające korzystanie ze zbiorów danych tych rejestrów przez użytkowników ZSIN w zakresie niezbędnym do wykonywania operacji określonych przepisami.

W skład rejestrów włączonych do ZSIN wchodzi:

- EGiB – powiatowe systemy do prowadzenia Ewidencji Gruntów i Budynków,
- KSEP – system ARiMR do prowadzenia ewidencji producentów rolnych i obsługi płatności,
- EKW/NKW – system do prowadzenia ksiąg wieczystych,
- TERYT – państwowy rejestr danych o podziale terytorialnym kraju i punktach adresowych,
- REGON – państwowy rejestr podmiotów gospodarczych,
- ePUAP – system elektronicznej platformy usług administracji publicznej,
- SRP – system ewidencji ludności,
- G2, PRG – systemy GUGIK,
- IPE (broker usług) – platforma integrująca dane ewidencji gruntów i budynków, stanowiąca integralną część systemu ZSIN.

Komunikacja rejestrów zewnętrznych

Elementami ZSIN, które umożliwiają komunikację rejestrów zewnętrznych: EGiB, NKW, PESEL, REGON, TERYT oraz LPIS z IPE są odpowiednie interfejsy, tworzone przez organy odpowiedzialne za prowadzenie tych rejestrów na podstawie, opracowanego przez G GK we współpracy z odpowiednimi organami, projektu techniczno-implementacyjnego ZSIN.

W ramach rozbudowy ZSIN – Faza II, zrealizowano pięć e-usług:

- 1) Usługa harmonizacji rejestrów publicznych mających znaczenie dla rejestrów włączonych do ZSIN.
- 2) Usługa publikacji informacji o średnich cenach transakcyjnych.
- 3) Usługa oceny integralności i spójności danych ewidencji gruntów i budynków.
- 4) Usługa przetwarzania danych przestrzennych ze zbiorów danych z Centralnego Repozytorium w połączeniu z danymi rejestrów mających znaczenie dla innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIN.
- 5) Usługa przekazywania pośrednictwem zestandaryzowanych dokumentów elektronicznych do rejestrów włączonych do ZSIN.

W ramach nowych funkcjonalności przygotowano: przekazywanie wybranych informacji z aktów notarialnych do starostwa i urzędu skarbowego.

Usługa została zrealizowana w formie pilotażu w czterech jednostkach: Dolnośląskim Urzędzie Skarbowym we Wrocławiu, Drugim Urzędzie Skarbowym w Częstochowie, Urzędzie Skarbowym w Miliczu i Starostwie Powiatowym w Miliczu. W ramach pilotażu wdrożono przekazywanie wybranych informacji pochodzących z aktów notarialnych za pośrednictwem zestandaryzowanych dokumentów elektronicznych, jako komponent Webowej Aplikacji Klienta Brokera ZSIN.

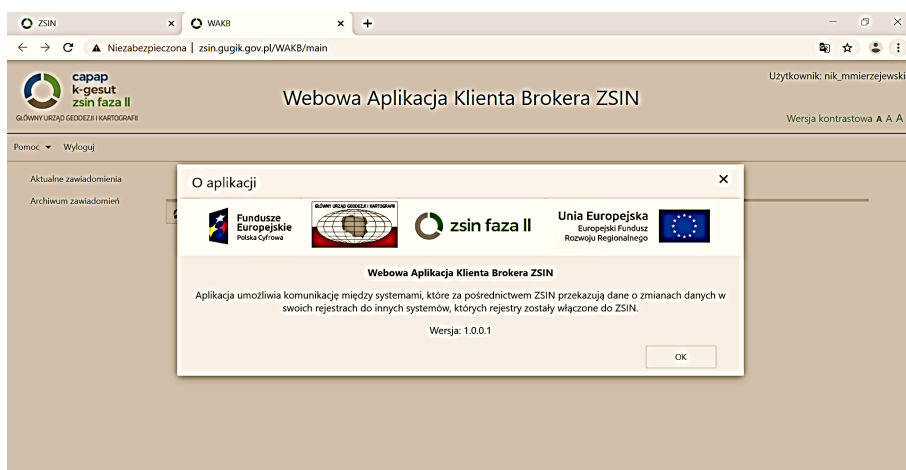
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na dzień 16 września 2019 r. w ramach ZSIN funkcjonowały:

- Aplikacja dziedzinowa ZSIN (Oprogramowanie ZSIN) w wersji 2018.85.0;
- Webowa Aplikacja Klienta Brokera (WAKB) w wersji 1.0.0.1 – Na 12 przygotowanych typów zawiadomień 2 są w ciągłym użytkowaniu (EGiB2ZSIN, ZSIN2EGiB). Pozostałe typy zawiadomień były przetestowane produkcyjnie i są przygotowane mechanizmy do zasilania różnicowego;

Infografika nr 4

Webowa Aplikacja Klienta Brokera (WAKB)

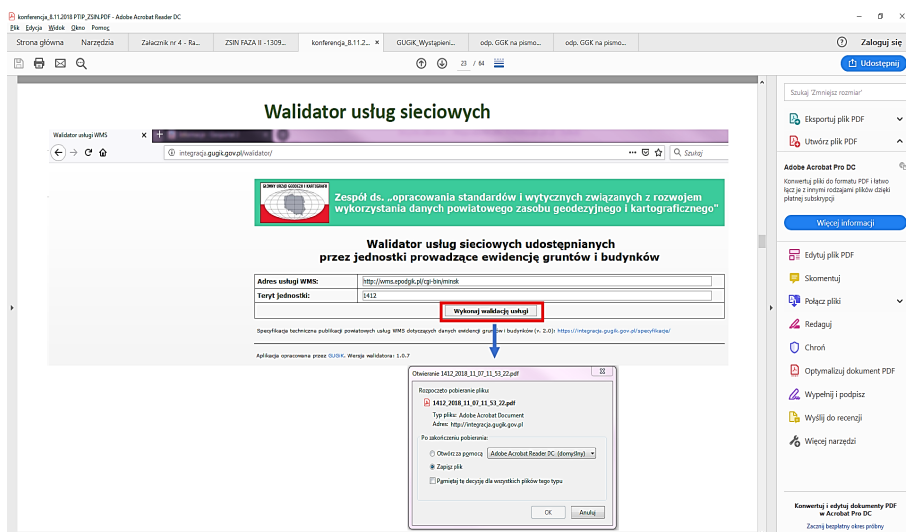


Źródło: materiały GUGiK (www.gugik.gov.pl).

- Aplikacja do walidacji plików XML i GML w wersji 3.0.143;

Infografika nr 5

Aplikacja do walidacji plików XML i GML



Źródło: materiały GUGiK (www.gugik.gov.pl).

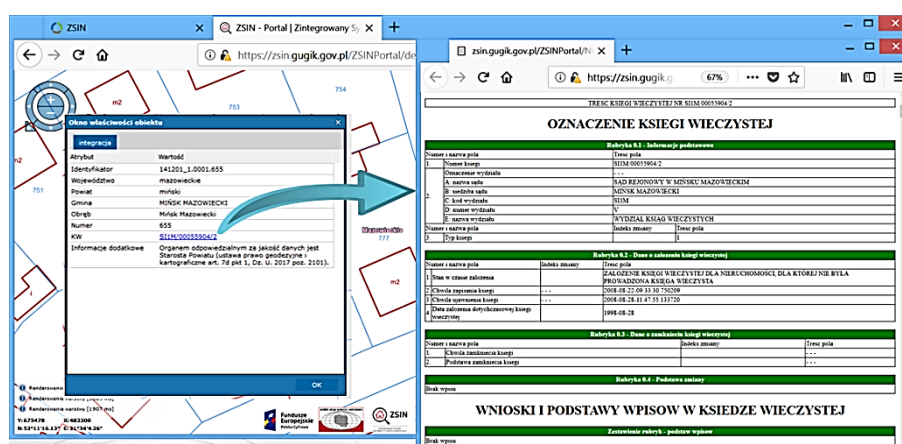
- Aplikacja Klient Broker (desktopowa) – ZSIN FI w wersji 2018.90.0.0.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach Webowej Aplikacji Klienta Brokera ZSIN zostało zaimplementowanych 12 usług służących do przekazywania danych w formie zawiadomień:

- z EGiB do ZSIN, NKW, OP (organów podatkowych);
- RCiWN (Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości) do ZSIN;
- do EGiB z ZSIN, NKW, WYPIS (Aplikacja dla użytkownika w celu uzyskania wypisu z EGiB z innego powiatu), NOT (dla notariuszy do przekazywania informacji o zmianie w EGiB), EMUiA (Ewidencji Miejscowości Ulic i Adresów), CRFOP, CBD0Z;
- z NOT (od notariuszy) do US (urzędów skarbowych).

Infografika nr 6
Komunikacja między systemami EGiB i EKW



Źródło: materiały GUGiK (www.gugik.gov.pl).

System ZSIN
uruchomiony
informatycznie tylko
na poziomie centralnym

Nie dokonywano
zmian koncepcji
systemu

Zadania
realizowane na rzecz
wdrożenia pełnej
funkcjonalności ZSIN

Główny Geodeta Kraju utworzył system ZSIN, w zakresie jego funkcjonalności jedynie poprzez uruchomienie pod względem informatycznym i na poziomie centralnym, którego nie można skutecznie przetestować z powodu braku zasileń centralnego repozytorium danymi z EGiB.

W ramach budowy ZSIN nie zrezygnowano z żadnej funkcjonalności, tj. nie były dokonywane zmiany koncepcji systemu. Natomiast w ramach umowy na utworzenie ZSIN oraz wsparcie procesu ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, realizowanej w projekcie ZSIN – Faza I zrezygnowano z zadania projektowego dotyczącego Etapu Zarządczego nr 10⁴³. Rezygnacja z tego zadania nie miała jednak wpływu na budowę założonych funkcjonalności.

W ramach budowy ZSIN, GGK realizował zadania mające na celu m.in. utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN, a w tym w porozumieniu ze starostami tworzenie rozwiązań umożliwiających korzystanie z usług dotyczących zbiorów danych EGiB.

⁴³ Obejmującego: Etap Techniczny nr 17: testowanie Zintegrowanego Systemu Danych Georeferencyjnych i Mapy Zasadniczej, Etap Techniczny nr 18: dostosowanie Zintegrowanego Systemu Danych Georeferencyjnych i Mapy Zasadniczej do wymagań ZSIN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Główny Geodeta Kraju, w ramach budowy ZSIN udostępniał odpowiednie interfejsy i mechanizmy ZSIN w zakresie niezbędnym do wykonywania operacji określonych art. 24b ust. 1 ustawy pgik sukcesywnie do końca 2018 r., w tym możliwość przekazywania przez starostów zawiadomień o zmianach danych EGiB, które jednak z uwagi na niewdrożenie mechanizmów wymiany zawiadomień po stronie innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIN, do dnia zakończenia kontroli nie były używane.

Niewdrożenie mechanizmów wymiany zawiadomień

W ramach projektu, oprócz niezbędnych rozwiązań informatycznych, przygotowane miały zostać dane EGiB poprzez ich modernizację, głównie w celu zasilenia centralnego repozytorium.

Wymóg zapewnienia CR ZSIN kopiami danych EGiB

CR ZSIN ZSIN zapełniane powinno być danymi z EGiB, przekazywanymi przez starostów/prezydentów miast, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Dane przekazywane powinny być w postaci plików GML⁴⁴ zgodnych ze schematem zawartym w załączniku nr 4a do rozporządzenia w sprawie EGiB. Dane zgromadzone w centralnym repozytorium to kopie danych ewidencji gruntów i budynków.

CR ZSIN prowadzono w postaci bazy danych za pomocą systemu teleinformatycznego umożliwiającego w szczególności zapisywanie, aktualizację i bezpieczne utrzymywanie zbiorów danych.

Za korzystanie z danych zgromadzonych w centralnym repozytorium ZSIN oraz w innych rejestrach publicznych odpowiedzialna jest szyna usług ZSIN. Możliwe jest korzystanie z danych ewidencji gruntów i budynków z powiatów, które przekazały dane do centralnego repozytorium. Możliwe jest również skorzystanie z informacji dostępnych z zewnętrznych rejestrów publicznych, takich jak: Elektronicznej Księgi Wieczystej, PESEL, REGON czy TERYT, które realizowane jest za pomocą specjalnie przygotowanych usług. W związku z tym, że nie doszło do produkcyjnej wymiany elektronicznych zawiadomień o zmianach danych EGiB po stronie rejestrów podmiotów zewnętrznych włączonych do ZSIN, nie jest możliwa ocena ich bezawaryjności. W dostępności do Nowej Księgi Wieczystej (obecnie: Elektronicznej Księgi Wieczystej), Systemu Rejestrów Państwowych w zakresie PESEL i REGON nie stwierdzono problemów.

Brak aktualnych danych EGiB uniemożliwia ocenę bezawaryjności rejestrów zewnętrznych

Etapy dotyczące budowy ZSIN ujęte zostały w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN „Szczegółowy zakres i harmonogram działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN”, w którym zostały wskazane zadania do wykonania w określonym terminie przez właściwe podmioty współtworzące ZSIN.

Etapy budowy ZSIN

Zaplanowane przez Radę Ministrów⁴⁵ działania dotyczące usprawnienia funkcjonowania systemu informacyjnego państwa dotyczącego nieruchomości nie zostały zrealizowane w planowanym zakresie i terminach. W konsekwencji powyższego nie wdrożono pełnej funkcjonalności ZSIN w wymaganym terminie do 9 września 2016 r., a nawet do czasu zakończenia kontroli w listopadzie 2019 r. Na siedem funkcjonalności,

⁴⁴ Ang. *Geography Markup Language* – język oparty na XML język do transferu danych geograficznych. Pojęcie rozwinięte w załączniku nr 6.3. do Informacji.

⁴⁵ Terminy zawarte w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wymienionych w art. 24b ustawy pgik, uruchomiono dotychczas tylko trzy, w niepełnym zakresie, w drugiej połowie grudnia 2016 r., tj. ponad trzy miesiące po wymaganym terminie⁴⁶, tj. po 9 września 2016 r.

Brak możliwości
wykorzystania
zastosowanych
rozwiązań technicznych

Nieutworzenie ZSIN w powyższym terminie spowodowało, że G GK nie posiadał możliwości właściwego prowadzenia ZSIN oraz wykorzystania rozwiązań zapewniających uzyskanie spójności i aktualności danych dotyczących nieruchomości zawartych w rejestrach, automatyzację procesów ich aktualizacji, a także wykorzystanie informacji zgromadzonych w tych rejestrach do celów publicznych.

Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie ZSIN G GK ma obowiązek zamieszczać na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej informacje o:

- 1) uruchomieniu poszczególnych funkcjonalności ZSIN;
- 2) utworzeniu centralnego repozytorium dla powiatu lub grupy powiatów, a następnie dla całego kraju;
- 3) rozpoczęciu aktualizacji centralnego repozytorium w sposób określony w § 7 ust. 1 i 2, tzn. w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków.

G GK poinformował
w 2015 r. o uruchomieniu
3 z 7 funkcjonalności ZSIN

G GK poinformował w drugiej połowie grudnia 2016 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej o częściowym dopełnieniu obowiązku wynikającego z powyższego przepisu w zakresie:

- 1) uruchomienia trzech z siedmiu funkcjonalności ZSIN, o których mowa w art. 24b ust. 1 ustawy pgik, tj. dotyczących:
 - prowadzenia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków;
 - monitorowania w skali poszczególnych województw oraz całego kraju spójności i jakości zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków w zakresie odpowiadającym obszarowo powiatom, które zasiliły CR ZSIN;
 - umożliwienia udostępniania organom administracji publicznej oraz innym podmiotom, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek ich powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, danych ewidencji gruntów i budynków niezbędnych do realizacji przez te podmioty zadań publicznych.
- 2) utworzenia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych EGiB dla:
 - powiatów, które dokonały zasilenia CR ZSIN danymi EGiB obejmującymi cały obszar powiatu;
 - powiatów, które dokonały zasilenia CR ZSIN danymi EGiB obejmującymi obszary poszczególnych jednostek ewidencyjnych z danego powiatu.

Pozostałych czterech funkcjonalności ZSIN, o których mowa w art. 24b ust. 1 ustawy pgik, tj. dotyczących:

- wymiany danych w formie dokumentów elektronicznych między ewidencją gruntów i budynków a innymi rejestrami publicznymi;

⁴⁶ Termin określony w § 15 i w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dokonywania przez sądy prowadzące księgi wieczyste sprawdzeń, o których mowa w art. 6268 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego;
 - weryfikacji zgodności danych ewidencji gruntów i budynków z danymi zawartymi w: księgach wieczystych, Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej oraz krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, a także pozyskiwania danych zawartych w tych rejestrach na potrzeby ewidencji gruntów i budynków;
 - przeprowadzania analiz przestrzennych na zbiorach danych ewidencji gruntów i budynków obejmujących obszary większe niż jeden powiat;
- GGK nie wdrożył produkcyjnie do czasu zakończenia kontroli NIK.

Na powyższe złożyło się wiele czynników, z których najważniejsze to:

- zmiana przepisów rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zmieniającego model danych EGiB w trakcie obowiązywania już rozporządzenia w sprawie ZSIN i rozpoczęcia projektu ZSIN – Faza I;
- nadmiarowość informacji gromadzonej w rejestrze ewidencji gruntów i budynków;
- wprowadzenie nowego formatu GML wymiany danych i brak odpowiedniej liczby specjalistów w tym zakresie zarówno po stronie powiatów jak i GUGiK;
- brak rozstrzygnięcia spraw własnościowych na obszarach byłego katastru austriackiego i pruskiego (nakładające się stany prawne w nieruchomościach);
- braki kadrowe i brak specjalistycznej wiedzy niezbędnej do realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy pgik oraz rozporządzenia w sprawie ZSIN w zakresie współtworzenia ZSIN;
- rotacje pracowników - specjalistów ds. EGiB zarówno w powiatach jak i GUGiK;
- brak spójności i ciągłości działań w zakresie tworzenia ZSIN;
- nieadekwatny termin utworzenia dla poszczególnych powiatów inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium wynikający z załącznika nr 6 rozporządzenia w sprawie ZSIN do stanu rzeczywistego EGiB w poszczególnych powiatach.

Przyczyny
niedotrzymania
terminów realizacji zadań

Główny Geodeta Kraju nie potrafił podać, w trakcie kontroli, nowego realnego terminu wykonania tych zadań, stwierdzając m.in., że z powodu niewywiązania się wszystkich organów współtworzących ZSIN z realizacji zadań określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, nie wszystkie funkcjonalności zostały wdrożone.

Główny Geodeta Kraju stwierdził m.in., że „planowane dotychczas funkcjonalności ZSIN ze strony GUGiK zostały zapewnione. Jednakże z powodu braku umocowań prawnych Głównego Geodety Kraju do działań nadzorczych nad wszystkimi organami współtworzącymi ZSIN jak również braku odpowiednich instrumentów prawnych egzekwowania niewywiązania się tych organów z realizacji zadań określonych w zał. nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, nie wszystkie funkcjonalności zostały wdrożone w systemach produkcyjnych organów zewnętrznych współtworzących ZSIN. Zidentyfikowane i zgłaszane przez podmioty współtwo-

rzące ZSIN strategiczne obszary problemów i zagrożeń ZSIN i związane z tym przyczyny i skutki takiego stanu powinny być analizowane i rozwiązywane przez Pełnomocnika i Zespół do spraw RPR ZSIN⁴⁷. Główny Urząd Geodezji i Kartografii nie może udzielić wiarygodnej odpowiedzi, w zakresie terminu wdrożenia przez zewnętrzne resorty przygotowanych przez GUGiK funkcjonalności”.

Aktualizacja danych EGİB w CR ZSIN poprzez zasilenia różnicowe

Zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ZSIN CR ZSIN powinno być na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych EGİB, a nowe lub zmodyfikowane dane EGİB powinny być przekazywane do centralnego repozytorium z chwilą ich wprowadzenia do bazy danych EGİB.

Ze względu na trudności w przygotowaniu prawidłowych danych EGİB w postaci plików GML, do zasilenia inicjalnego centralnego repozytorium, starostwa (poza nielicznymi przypadkami) nie dokonywały także aktualizacji danych EGİB w CR ZSIN.

W 2016 i 2017 r. dokonano prób załadowania CR ZSIN danymi różnicowymi z 14 powiatów, z czego w dwóch: tarnobrzeskim i ropczycko-sędziszowskim zadanie to się powiodło. Przyczyną niepowodzenia podczas przekazywania zawiadomienia był błędnie przygotowany plik GML.

Zasilenie różnicowe było zrealizowane na bazie specjalnie przygotowanych danych tuż po zasileniu inicjalnym i w bardzo wąskim zakresie. Nie dokonano tego bezpośrednio z systemu lokalnego, lecz przez zewnętrzny plik wydany z systemu lokalnego, który został przekazany do Brokera ZSIN i przy pomocy Brokera zaimportowany.

Nieudana próba wytworzenia wzorcowych plików różnicowych

W ramach wsparcia starostw powiatowych we wdrożeniu skutecznych mechanizmów przekazywania danych różnicowych w EGİB, w formie dokumentów elektronicznych, „GUGiK podjął próbę wytworzenia wzorcowych plików różnicowych reprezentujących standardowe zmiany dokonywane w ramach aktualizacji danych EGİB, służących do zasilania centralnego repozytorium ZSIN. W wyniku prowadzonych przez ekspertów GUGiK uzgodnień w tym zakresie z dostawcami oprogramowania EGİB dla powiatów, okazało się jednak, iż wdrożenie mechanizmów przekazywania plików różnicowych uwzględniających wszystkie możliwe zmiany dokonywane w trakcie prac aktualizacyjnych EGİB jest niemożliwe. Tak więc działania GUGiK w tym zakresie zostały zakończone”. Powyższe potwierdził GKG.

Przykład

Główny Geodeta Kraju stwierdził, że „założenie przekazywania plików różnicowych zapisane w § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ZSIN jest założeniem o charakterze życzeniowym i niestety niezwyfikowanym w praktyce przed procesem legislacji rozporządzenia. Potwierdza to chociażby fakt, że oprócz prostych testów, na specjalnie spreparowanych do tego celu danych, z żadnego powiatu nie dokonano zasileń różnicowych. W chwili obecnej koncentrujemy się na doprowadzeniu do końca zasileń inicjalnych i analizujemy jakich zapisów w rozporządzeniu ws. ZSIN należy dokonać, aby były to zapisy możliwe do realizacji i dawały szansę systemowi ZSIN na osiągnięcie statusu operacyjności”.

⁴⁷ Zespół do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Tworzenie rejestrów publicznych przewidzianych do komunikacji z IPE

Wszystkie organy administracji państwowej zobowiązane art. 24b ustawy pgik do współpracy z GgK w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN stwierdziły, że wykonały podstawowe prace związane z wykonaniem rejestrów, za które odpowiadają. Wykonano m.in. następujące prace:

Wykonanie podstawowych prac związanych z tworzeniem rejestrów

- 1) **Minister MSWiA** podał, że od dnia 1 stycznia 2013 r. zajmował się realizacją działań związanych z prowadzeniem i rozwojem zbioru PESEL oraz udostępnianiem danych ze zbioru PESEL uprawnionym podmiotom. Na mocy ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁴⁸ z dniem 1 stycznia 2016 r. na ministra właściwego do spraw informatyzacji przeniesione zostały kompetencje ministra właściwego do spraw wewnętrznych w odniesieniu m.in. do rejestru państwowego PESEL.
- 2) **Minister Cyfryzacji** podejmował działania polegające na uzgodnieniu polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych prowadzonej w GUGiK, zarządzania systemem teleinformatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w GUGiK oraz zachowania środków bezpieczeństwa na poziomie wysokim w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych⁴⁹. Efektem uzgodnień było wydanie dwóch decyzji z dnia 28 stycznia 2016 r. oraz 1 lutego 2016 r. na udostępnienie Głównemu Geodecie Kraju danych z rejestru PESEL za pomocą urządzeń teletransmisji w drodze weryfikacji do realizacji zadań ustawowych.
- 3) **Ministerstwo Sprawiedliwości** w ramach projektu Elektroniczna Księga Wieczysta wykonało w 2015 r. integrację tego systemu z ZSIN.
 - Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZSIN w Ministerstwie Sprawiedliwości wykonano następujące funkcjonalności:
 - funkcjonalność zawiadomień w postaci elektronicznej;
 - funkcjonalność weryfikacji danych z działu I księgi wieczystej z danymi z katastru nieruchomości, czyli z centralnym repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków;
 - usługi udostępniania danych z ksiąg wieczystych dla ZSIN w drodze teletransmisji.
- 4) **Minister Środowiska**, na potrzeby tworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach zgłosił, jako zasób informacyjny resortu środowiska, Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody zarządzany przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska. Ponadto przedstawiciel Generalnej Dyrekcyj Ochrony Środowiska brał udział w Zespole Opiniodawczym ds. Funkcjonowania Publicznych Rejestrów Nieruchomości. Wcześniej w zespole brał udział przedstawiciel Państwowego Instytutu Geologicznego.

⁴⁸ Dz. U. poz. 2281.

⁴⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

- 5) Z uwagi na fakt posiadania przez samorząd terytorialny własnych organów podatkowych i ich odrębność nadrzędnym celem podejmowanych przez **Ministra Finansów** działań we współpracy z GgK w zakresie tworzenia ZSiN było zapewnienie organom podatkowym właściwym w sprawach podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego, tj. wójtom, burmistrzom i prezydentom miast, dostępu do informacji gromadzonych w ZSiN, w tym w szczególności do danych EGiB.
- W związku z powyższym podejmowano następujące działania:
- a) Udział w pracach Zespołu ds. Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, w tym w szczególności przy opracowywaniu analiz i ekspertyz służących do opracowania Projektu Założeń do Rządowego Programu Rozwoju ZSiN m.in. takich jak analiza potrzeb i możliwości wykorzystania informacji pozyskiwanych z centralnego repozytorium ZSiN przez administrację skarbową (urzędy skarbowe, izby skarbowe, urzędy kontroli skarbowej) wraz z koncepcją możliwych rozwiązań organizacyjnych i technicznych oraz analizą ekonomiczną udostępnienia danych centralnego repozytorium ZSiN administracji skarbowej;
 - b) Udział w pracach legislacyjnych nad rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, które w szczególności określa treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień o zmianach danych EGiB do organów podatkowych podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego.
- 6) **Prezes ARiMR** stwierdził, że w zakresie tworzenia i utrzymania zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, wymiana danych między ewidencją gruntów i budynków, a rejestrem ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (KSEP) odbywa się dwukierunkowo:
- ZSiN/GUGiK do ARiMR – GUGiK utworzył usługę ZSiN dla ARiMR.
 - ARiMR do ZSiN/GUGiK – ARiMR przygotował niezbędną usługę, która umożliwia przekazywanie do ZSiN danych dotyczących maksymalnego kwalifikowalnego obszaru (MKO) poprzez usługi danych przestrzennych.
- 7) Działania **Prezesa GUS** podejmowane we współpracy z GgK, w obszarze określonym art. 24b ustawy pgik, związane z tworzeniem i utrzymaniem zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach dotyczyły przygotowania usług sieciowych TERYT-WS1 i REGON BIR1, tj. interfejsów programistycznych, zapewniających dostęp na potrzeby ZSiN do danych zawartych odpowiednio w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju TERYT oraz krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej REGON. Usługi sieciowe zostały przygotowane w ramach działań odrębnych od ZSiN, ale ze względu na swój uniwersalny charakter pozwoliły na wykorzystanie do realizacji zadań wymienionych w art. 24b ww. ustawy.

Brak lub ograniczone
możliwości korzystania
z funkcjonalności ZSiN

Trzy organy administracji państwowej zwróciły uwagę na brak możliwości korzystania w ogóle lub tylko w ograniczonym zakresie z funkcjonalności ZSiN. Podstawową przeszkodą jest niepełne zasilenie centralnego repozytorium danymi EGiB, z którym komunikują się wszystkie rejestry na zasadach wymiany danych. I tak:

Minister Sprawiedliwości, w zakresie podjęcia działań przewidzianych w przepisach § 15 rozporządzenia w sprawie ZSIN w terminach określonych w załączniku nr 6 do tego rozporządzenia stwierdził, że w styczniu 2016 r. przeprowadzono pilotaż wymiany zawiadomień z czterema Wydziałami Ksiąg Wieczystych i czterema jednostkami EGiB. Pilotaż ten wykazał gotowość techniczną po obu stronach (zawiadomienia były poprawnie generowane, przekazywane i odbierane), ale również kilka problemów natury prawno-organizacyjnej. Kolejny pilotaż ustalono na rok 2017, jednakże ze względu na kończącą się ówczesną umowę utrzymania systemu EKW i toczące się postępowanie przetargowe w tej sprawie, pilotaż nie odbył się. Niezależnie od powyższego w latach 2016–2018 odbywały się spotkania robocze z przedstawicielami GUGiK, które miały na celu usunięcie stwierdzonych w pierwszym pilotażu problemów. W rezultacie tych prac w maju 2018 r. funkcjonalności zostały usprawnione. Od tego momentu GUGiK nie poinformował Ministerstwa Sprawiedliwości o postępach prac leżących po jego stronie, które mogłyby skutkować uruchomieniem wymiany informacji pomiędzy jednostkami ewidencji gruntów i budynków, a wydziałami ksiąg wieczystych z wykorzystaniem ZSIN. W zakresie działań dotyczących weryfikacji danych z działu I Księgi Wieczystej z danymi katastru nieruchomości należy wskazać, że do wykorzystania stworzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości funkcjonalności weryfikacji danych wymagane są aktualne dane w centralnym repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (centralnej bazie ZSIN). Ministerstwo Sprawiedliwości wielokrotnie podczas spotkań roboczych, o których mowa powyżej, uzyskiwało informację, że baza ZSIN nie zawiera aktualnych danych, zatem funkcjonalność weryfikacji danych produkcyjnie nie była nigdy wykorzystana. Usługi udostępniania danych z ksiąg wieczystych dla ZSIN w drodze teletransmisji zostały uruchomione. Stan systemu w przedmiotowym zakresie nie uległ zmianie od czasu zakończenia ww. czynności. Zaznaczenia wymaga, że ponowne podejście do uruchomienia poszczególnych funkcjonalności po upływie takiego okresu czasu wymagałoby ich ponownego przetestowania.

Prezes ARMiR stwierdził, że nie korzysta z udostępnianych przez ZSIN danych oraz związanych z nimi usług danych przestrzennych, gdyż ARMiR nie uzyskała funkcjonalności "KSEP", określonej przepisami § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ZSIN. ARiMR przygotowała niezbędną usługę, która umożliwia przekazywanie do ZSIN danych dotyczących maksymalnego kwalifikowalnego obszaru (MKO) poprzez usługi danych przestrzennych. Biorąc pod uwagę niepełny zakres danych EGiB, oraz niską aktualność tych danych w CR ZSIN, a także brak możliwości przekazywania danych aktualizacyjnych do ARiMR w trybie różnicowym, ARiMR nie może wykorzystywać rozwiązania ZSiN w produkcyjnych procesach biznesowych realizowanych po stronie Agencji. Powyższe powoduje także brak uzasadnienia kosztowego do budowy ostatecznych rozwiązań technicznych po stronie ARiMR. Z chwilą, kiedy CR ZSIN zacznie funkcjonować w docelowej, oczekiwanej postaci, ARiMR jest w stanie zintegrować się z systemem ZSIN pod kątem wykorzystania wskazanego prawem zakresu danych. ARiMR korzysta, poprzez swoje oddziały terenowe, z zasobów ewidencji gruntów i budynków bezpośrednio ze starostw zamiast z centralnej bazy IPE.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Centralna baza IPE, w której gromadzone są m.in. dane z rejestrów EGiB w ramach projektu ZSIN niestety zawiera dane tylko dla niewielkiej części z wszystkich 380 powiatów. W związku z ww. dużymi brakami danych EGiB w ZSIN, ARiMR w dalszym ciągu pobiera dane EGiB bezpośrednio z PODGIG.

Prezes GUS stwierdził, że w ZSIN znajdować się powinny dane z ewidencji gruntów i budynków ze wszystkich powiatowych baz. Z uwagi na fakt, że ZSIN byłby doskonałym źródłem danych na potrzeby realizacji zadań związanych z przeprowadzeniem spisów powszechnych w 2020 r. i 2021 r. koniecznym byłoby, aby system ten osiągnął pełną funkcjonalność oraz dysponował zasobami dla całego kraju do końca 2018 r. W związku z niewystarczającym pokryciem w ZSIN danymi z EGiB, GUS zmuszony był zebrać dane we własnym zakresie – tak jak to było przy poprzednich spisach. Z uwagi na niepełne pokrycie danymi terytorium Polski, GUS nie korzysta z ZSIN w innych badaniach statystycznych, a dane pozyskuje ze starostw powiatowych.

Rozbudowa systemów stosowanych do prowadzenia EGiB w powiatach, w celu komunikacji z IPE

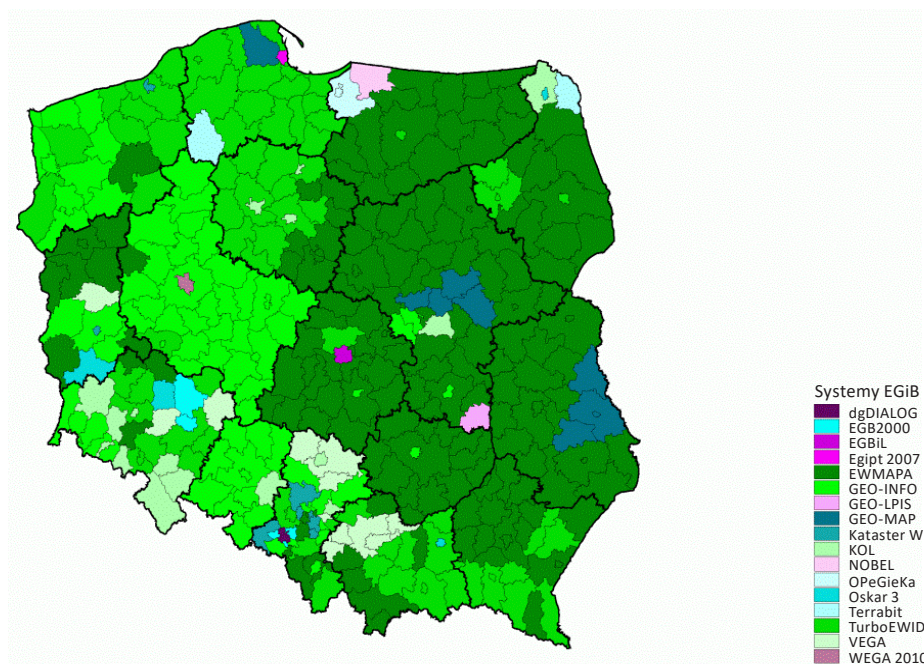
Starostwa nie zostały wyposażone w jednolite systemy do wspomagania prowadzenia EGiB oraz aplikacje związane z obsługą państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na szczeblu powiatowym.

Różnorodność
systemów
wspomagających
prowadzenie
baz danych EGiB

W 2014 r. starostwa posiadały 17 różnych systemów wspomagających prowadzenie baz EGiB.

Infografika nr 7

Mapa powiatów w podziale na użytkowane systemy wspomagające prowadzenie baz danych EGiB



Źródło: materiały GUGiK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2019 r.⁵⁰ najwięcej starostw, bo aż 158, użytkowało do wspomagania prowadzenia baz EGiB system EWMAPA/EWOPIS, po 66 starostw użytkowało system TurboEWID/EWID2007 i GEO-INFO, a 21 starostw użytkowało system EGB2000.

Posiadane przez starostwa różne systemy do prowadzenia EGiB, dopiero od 2017 r., a niektóre nawet dopiero od kwietnia 2018 r. uzyskały funkcjonalność do wykonania operacji wymienionych w § 8 ust. 5 pkt 1–4 rozporządzenia w sprawie ZSIN. Zgodnie § 8 ust. 5 tego rozporządzenia lokalne systemy teleinformatyczne stosowane do prowadzenia EGiB powinny komunikować się z IPE za pomocą interfejsu w sposób umożliwiający wykonywanie operacji, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1, 3, i 5 ustawy pgik (prowadzenie CR, wymiana danych między EGiB a rejestrami publicznymi i weryfikacja zgodności danych EGiB z danymi w innych rejestrach).

Systemy do prowadzenia EGiB uzyskały funkcjonalności dopiero w 2017 r. i 2018 r.

Przykłady

Wykorzystywane przez **starostwo w Grójcu** programy do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (EWOPIS i EWMAPA) dopiero w kwietniu 2018 r. uzyskały pełną funkcjonalność w odniesieniu do postanowień § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN. Po dostosowaniu posiadanych systemów do obowiązujących przepisów starostwo pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r. wystąpiło do GUGiK o przyznanie uprawnień do systemów informatycznych GUGiK. W dniach 16–19 kwietnia 2018 r. wskazani we wnioskach pracownicy starostwa otrzymali certyfikaty uwierzytelniające użytkowników i dające dostęp do ZSIN⁵¹.

W **starostwie jasielskim** baza EGiB w części opisowej jak i geometrycznej prowadzona była za pomocą oprogramowania TurboEWID. System umożliwiał wykonanie operacji wymienionych w § 8 ust. 5 pkt 1–4 rozporządzenia w sprawie ZSIN. Jak wyjaśnił geodeta powiatowy, nie było możliwości skorzystania z funkcjonalności systemu w pełnym zakresie, ponieważ Główny Geodeta Kraju do 2017 r. nie udostępnił interfejsów, o których mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie ZSIN, a w szczególności:

- do przekazywania drogą elektroniczną plików zawierających dane o obiektach EGiB, które były przedmiotem zmian. Lokalny system teleinformatyczny starostwa tworzył ww. pliki, lecz nie można ich było przekazać do centralnego repozytorium;
- do przekazywania zawiadomień w postaci dokumentów elektronicznych do sądów prowadzących księgi wieczyste, do organów podatkowych w sprawie podatku rolnego, leśnego od nieruchomości oraz do ARMiR. W konsekwencji lokalny system teleinformatyczny starostwa generował zawiadomienia, lecz nie można ich było przekazać do tych organów;
- do pobierania, w postaci dokumentów elektronicznych, zawiadomień o nowych wpisach w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych lub zmianach dokonanych w tej bazie, a także zawiadomień o zmianach danych dotyczących osób fizycznych uwidoczniionych w ewidencji gruntów i budynków, przekazywanych przez PESEL. Lokalny system teleinformatyczny

⁵⁰ Informacje zebrane z 380 starostw w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK oraz w trakcie kontroli.

⁵¹ Zakres uprawnień obejmował: ZSIN użytkownik, ZSIN wyszukiwanie, ZSIN generowanie raportów podstawowych, ZSIN generowanie raportów rozszerzonych, ZSIN zapytania o KW, ZSIN zapytania o PESEL, ZSIN eksport do GML, ZSIN analizy tematyczne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

starostwa był przygotowany do odbioru oraz wykorzystania zawiadomień o zmianach w procesie aktualizacji EGiB, lecz nie mógł ich pobrać z baz danych CBDKW i PESEL;

- do wyszukiwania, przeglądania i pobierania danych zawartych w innych rejestrach włączonych do ZSIN, w szczególności REGON, TERYT oraz KSEP. W rezultacie lokalny system teleinformatyczny starostwa był przygotowany do odbioru, przeglądania i wyszukiwania ww. danych, lecz nie można ich było pobrać z tych baz danych.

W starostwie w Nowym Targu baza EGiB w części opisowej prowadzona była za pomocą oprogramowania *EWOPIS*, a w części geometrycznej za pomocą oprogramowania *EWMAPA*. System umożliwiał wykonanie operacji wymienionych w przepisach § 8 ust. 5 pkt 1–4 rozporządzenia RM w sprawie ZSIN, jednakże – jak wyjaśniła Geodeta Powiatowy – nie było możliwości skorzystania z funkcjonalności systemu w pełnym zakresie, ponieważ G GK do 2017 r. nie udostępnił interfejsów, o których mowa w § 8 rozporządzenia RM w sprawie ZSIN.

Niepełna realizacja zadań
wynikających z zał. nr 6
do rozporządzenia
w sprawie ZSIN

Zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, działania organów administracji publicznej współtworzących ZSIN w końcowym efekcie miały doprowadzić do utworzenia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (Centralnego Repozytorium) oraz wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN. Wobec braku zasileń Centralnego Repozytorium danymi EGiB w skali całego kraju nie udało się dotrzymać ustawowych terminów utworzenia ZSIN.

Pełne wdrożenie ZSIN w kontekście wymagań ustawowych uzależnione jest w głównej mierze od wykonania odpowiednich zadań przez jednostki samorządu terytorialnego stopnia powiatowego, dotyczących w szczególności dostosowania do obowiązującego modelu pojęciowego zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków oraz dostosowania do wymagań ZSIN systemów teleinformatycznych wykorzystywanych do prowadzenia baz danych EGiB. Niewystarczająca aktywność ze strony powiatów w zakresie zadań, o których mowa powyżej, ma przełożenie na niezadawalającą efektywność korzystania z wdrożonego ZSIN.

Wykonanie
niektórych zadań
wynikających
z zał. nr 6
do rozporządzenia
w sprawie ZSIN

W ramach projektu ZSIN – Faza I, zadania: 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7 określone w harmonogramie stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, zrealizowano w całości, w tym została przygotowana i wdrożona infrastruktura techniczna wraz z oprogramowaniem, która zapewnia dostęp do Centralnego Repozytorium i Portalu ZSIN z wytworzonymi funkcjonalnościami mającymi przełożenie na wskaźniki projektowe, których stan wartości i osiągnięcia był sukcesywnie przekazywany we wnioskach o płatność oraz w dodatkowo utworzonych „Zestawieniach osiągnięcia ustalonych wartości wskaźników rezultatu i produktu”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu mieli obowiązek, we współpracy z GgK, zrealizować również następujące zadania:

Realizacja
pozostałych zadań

- zadanie nr 1.3 – wprowadzenie w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków rozwiązań technicznych umożliwiających realizację określonych funkcjonalności – w terminie do 9 marca 2015 r.;
- zadanie nr 1.8 – we współpracy z GgK wykonać i zainstalować oprogramowanie ZSIN zgodnie z projektem techniczno-implementacyjnym – w terminie do 9 marca 2015 r.;
- zadanie nr 2.1 – utworzyć dla poszczególnych powiatów inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, przeprowadzenie testów jej aktualizacji oraz dokonanie niezbędnych zmian w oprogramowaniu ZSIN – w terminie do 9 marca 2016 r.;
- zadanie nr 2.2 – utworzenie dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, podlegającej aktualizacji – w terminie do 9 lipca 2016 r.

Zadanie 3 – wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN – miało być wykonane w terminie do 9 września 2016 r. przez GgK we współpracy z pozostałymi organami wymienionymi w art. 24b ustawy pgik.

Pismem z dnia 10 listopada 2016 r. GgK, za pośrednictwem wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, wystąpił do powiatów nieobjętych projektami ZSIN – Faza I oraz ZSIN – Faza II z prośbą o przekazanie informacji w jakim terminie podejmą działania w celu realizacji zadań 1.3, 1.8, 2.1, 2.2 i 3, wymienionych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN.

GUGiK otrzymał wypełnione ankiety z 15 województw, łącznie z 226 powiatów. Z powiatów województwa świętokrzyskiego nie zasięgnięto informacji, gdyż uczestniczyły one w projekcie ZSIN – Faza II.

Z ankiet przesłanych przez starostów wynika, że tylko ww. zadanie nr 1.3 zostało wykonane lub ustalony jest termin wykonania we wszystkich starostwach. Starostowie w większości stwierdzili, że oprogramowanie używane przez powiat do prowadzenia EGIB jest wyposażone w rozwiązania techniczne umożliwiające realizację funkcjonalności określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia.

W przypadku realizacji zadania nr 1.8 starostowie stwierdzili, że „podmiotem właściwym do wykonania tego zadania jest Główny Geodeta Kraju; na chwilę obecną nie wykonano instalacji oprogramowania ZSIN zgodnie z projektem techniczno-implementacyjnym (KLIENT BROKER ZSIN)”.

Ponadto większość starostw stwierdziła, że „skoro nie zrealizowano punktu 1.8 niemożliwa jest realizacja punktów 2.1, 2.2 i 3, a termin realizacji tych zadań zależy od działań Głównego Geodety Kraju”.

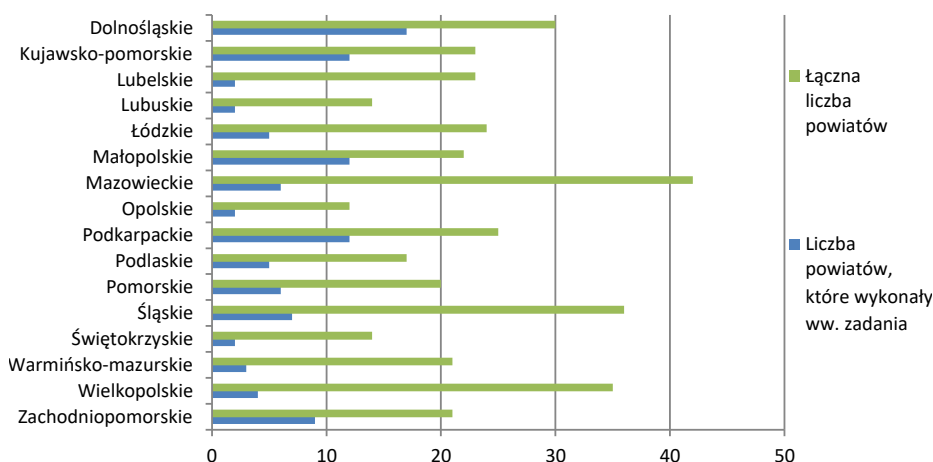
Powyższe zadania, wynikające z rozporządzenia w sprawie ZSIN wykonało 106 starostw (27,9%), w tym w poszczególnych województwach wykonanie powyższych zadań kształtowało się w sposób zróżnicowany.

Niewykonanie zadań
przez starostów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Liczba powiatów, które wykonały zadania wymienione w zał. nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN⁵²



Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji zebranych z 380 starostw.

Starostowie, w większości przypadków, tłumaczyli niewykonanie zadań wymienionych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN brakiem udostępnienia przez GGK odpowiednich interfejsów.

Przykład

Starosta L.⁵³ wykonał wszystkie przepisy § 15 rozporządzenia w sprawie ZSIN, a mianowicie podjął planowe działania, o których mowa w art. 24b ust. 1 ustawy, i które wynikają z jego kompetencji czyli są to zadania opisane w pkt 3) i pkt 4) art. 24b ust. 1 ustawy. Jednakże należy zaznaczyć, że starosta nigdy nie był w stanie zakończyć ww. działań ponieważ działania te, jego zdaniem „są bezpośrednio zależne i determinowane wcześniejszym wykonaniem innych działań należących do kompetencji tylko Głównego Geodety Kraju. Zwłaszcza nie było możliwe wykonanie postanowień harmonogramu działań należących do kompetencji starosty, określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, ponieważ Główny Geodeta Kraju nigdy nie wdrożył, ani nie udostępnił starostom interfejsów i mechanizmów, o których mowa w poz. nr 1.1, pkt 3) i 4) załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, co spowodowało brak możliwości wykonania kolejnych zadań określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia, z wyjątkiem części zadania nr 1.3”. Konieczność stworzenia przez Głównego Geodetę Kraju i przekazania staroście ww. oprogramowania interfejsowego potwierdza opis zadania w pozycji 1.1 pkt 3) załącznika nr 6 do rozporządzenia, cyt.: „interfejsy zapewniające komunikację między centralnym repozytorium a innymi systemami teleinformatycznymi włączonymi do ZSIN: ewidencją gruntów i budynków,...”, dla którego w kolumnie „Podmioty właściwe do wykonania zadania” nie jest wymieniony starosta, natomiast jest wymieniony Główny Geodeta Kraju. Niestety ww. oprogramowanie interfejsowe zwane w rozporządzeniu w sprawie ZSIN „interfejsami” nigdy nie zostało udostępnione staroście, nie mówiąc już o wdrożeniu i szkoleniu pracowników starosty. Już po terminach określonych w załączniku nr 6, tj. w styczniu 2019 r., Główny Geodeta Kraju udostępnił pierwszy i jak na razie jedyny „interfejs”, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ZSIN przeznaczony do pobierania danych zawartych w księgach wieczystych w zakresie niezbędnym do prowadzenia ewiden-

⁵² Szczegółowe dane w tabeli nr 1 załącznika nr 6.5. do Informacji.

⁵³ Informacja otrzymana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cji gruntów i budynków, w tym weryfikacji zgodności danych w niej zawartych z danymi zawartymi w księgach wieczystych, dzięki czemu jest to jedyna funkcjonalność związana ze ZSIN, z której starosta korzysta od 2019 r.

Na osiem skontrolowanych starostw, żadne z nich nie wywiązało się z terminowego wykonania zadań wymienionych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN. Z opóźnieniem od jednego do trzech lat zostały zrealizowane dwa zadania nr 1.3 dotyczące wprowadzenia w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków rozwiązań technicznych umożliwiających realizację funkcjonalności określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN oraz nr 1.8 dotyczące wykonania i instalacji oprogramowania ZSIN, zgodnie z projektem techniczno-implementacyjnym. Sześć starostw (75%) nie zrealizowała zadania 2.1. dotyczącego utworzenia dla poszczególnych powiatów inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, przeprowadzenia testów jej aktualizacji oraz dokonanie niezbędnych zmian w oprogramowaniu ZSIN lub systemie teleinformatycznym, stosowanym do prowadzenia egib oraz zadania 2.2. dotyczącego utworzenia dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, podlegającej aktualizacji, o której mowa w §6 rozporządzenia w sprawie EGIB. Tylko trzy starostwa zrealizowały wymienione zadanie 2.1. (w Gorlicach, w Nowym Targu oraz w Jasle – do 28.10.2019 r.).

Nieterminowa
realizacja zadań

Przykłady

Działania podjęte przez **starostwo radomskie** nie doprowadziły do uzyskania, w wymaganych terminach, określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, pełnej funkcjonalności ZSIN. I tak:

- zadanie 1.3 którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r., zostało osiągnięte przez starostwo 1 stycznia 2016 r.;
- zadanie 1.8 którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r., zostało osiągnięte przez starostwo w styczniu 2016 r.;
- zadanie nr 2.1 z terminem realizacji na 9 marca 2016 r., nie zostało osiągnięte;
- zadanie 2.2, z terminem realizacji na 9 lipca 2016r., nie zostało osiągnięte. Funkcjonalności dotyczących zadań nr 2.1 i 2.2 nie uzyskano, ponieważ do czasu kontroli NIK uważano, że utworzenie inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium będzie możliwe dopiero po przeprowadzeniu ponownej modernizacji gruntów i budynków. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 1 października 2019 r. z inicjatywy kontrolującego, dla jednej jednostki ewidencyjnej powiatu radomskiego o numerze TERYT 142504_3 utworzono bazę inicjalną w centralnym repozytorium.

Działania podjęte przez **starostwo w Grójcu** nie doprowadziły do uzyskania w wymaganych terminach, określonych w załączniku Nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, pełnej funkcjonalności ZSIN, zadanie:

- nr 1.3, którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r. zostało osiągnięte przez Starostwo w kwietniu 2018 r.;
- nr 1.8, którego termin realizacji przypadał na 9 marca 2015 r. zostało osiągnięte przez Starostwo w II kwartale 2018 r.;
- nr 2.1, z terminem realizacji na 9 marca 2016 r., nie zostało osiągnięte;
- nr 2.2, z terminem realizacji na 9 lipca 2016 r., nie zostało osiągnięte.

Starosta jasielski w zakresie swoich kompetencji wykonał postanowienia § 15 rozporządzenia w sprawie ZSIN określone w załączniku nr 6 w poz. 1.3 i 1.8. W ramach umowy na asystę techniczną i utrzymanie systemu teleinformatycznego wykonawca programu EWID2007 wprowadził rozwiązania pozwalające na tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane EGiB do centralnego repozytorium.

Dane ewidencyjne dostosowano do modelu pojęciowego określonego w załączniku nr 1a do rozporządzenia w sprawie EGiB w ramach realizacji programu ZSIN Faza I.

Do końca czerwca 2019 r. starosta nie zrealizował natomiast poz. 2.1 i 2.2. z załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN. Nie utworzył inicjalnej bazy danych EGiB w centralnym repozytorium, w związku z tym nie zrealizował także zadania określonego w poz. 3 ww. rozporządzenia, dotyczącego aktualizacji danych tam zawartych. W wyniku działań podjętych przez starostwo, pod koniec września 2019 r. dokonano zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi EGiB obejmującymi cały obszar powiatu. W dniu 28 października 2019 r. starostwo zostało ujęte w wykazie powiatów, które dokonały zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi EGiB obejmującymi cały obszar powiatu.

Starosta pucki był zobowiązany do podjęcia działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, w zakresie i terminie określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, tj.:

- zadanie 1.3 termin wykonania: do 9 marca 2015 r.;
- zadanie 2.1, termin wykonania: do 9 marca 2016 r.;
- zadanie 2.2 termin wykonania: do 9 lipca 2016 r.

Zadanie 1.3 starosta wykonał w całości, z zachowaniem terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, zaś zadania 2.1 i 2.2 – nie zostały zakończone z powodu występowania błędów krytycznych w dwóch jednostkach ewidencyjnych. Planowano usunąć te błędy do czerwca 2020 r.

Starosta stalowowolski terminowo wykonał zadania określone w punktach 1.3 i 1.8, tj. wprowadził w systemie teleinformatycznym rozwiązania, w tym zainstalował oprogramowanie ZSIN, pozwalające na tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane o obiektach ewidencji, do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie w pełni zrealizowano założenia zawarte w § 15 rozporządzenia o ZSiN, tj. nie wdrożono w starostwie pełnej funkcjonalności ZSIN, w terminach określonych w punktach 2.1 i 2.2 oraz w punkcie 3 ww. załącznika nr 6. Wykonanie zadań związanych z tym harmonogramem wynikało z zakresu prac ustalonych do realizacji i finansowania w umowie z województwem podkarpackim (w ramach RPO) oraz porozumieniu zawartym z Głównych Geodetą Kraju (w ramach projektu ZSIN Faza I).

Starosta gorlicki działania określone w poz.: 1.3, 1.8 i 2.1 załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN zostały zrealizowane, program EWID pozwalał na tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane EGiB do CR. Dane ewidencyjne (stosowne do załącznika nr 1 a do rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB) otrzymano m.in. w ramach realizacji projektu ZSIN Faza I. Do końca czerwca 2019 r. starosta nie zrealizował zadania z poz. 2.2 z załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN, tj. nie utworzył bazy danych EGiB w CR, a w związku z tym nie zrealizował także zadania określonego w poz. 3 ww. rozporządzenia z powodu niewystarczających środków finansowych.

W **starostwie w Nowym Targu** działania określone w poz.: 1.3, 1.8 i 2.1 załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN zostały zrealizowane. W ramach umowy producent wykorzystywanego oprogramowania wprowadził rozwiązania pozwalające na tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane EGiB do CR. Do końca czerwca 2019 r. starosta nie zrealizował zadania z poz. 2.2 załącznika nr 6 do rozporządzenia RM w sprawie ZSIN, tj. nie utworzył bazy danych EGiB w CR, a w związku z tym nie zrealizował także zadania określonego w poz. 3 załącznika do ww. rozporządzenia z powodu niewystarczających środków finansowych. Zakończenie realizacji działań określonych w poz. 2.2 i 3 przewidziano na 30 listopada 2021 r. Wskazano również, że ze względu na ograniczone środki finansowe, nie jest możliwe dokładne określenie daty utworzenia całej bazy w systemie teleinformatycznym. W uzasadnieniu wskazano na konieczność dużych nakładów finansowych na modernizację EGiB, aby móc utworzyć bazę w systemie teleinformatycznym, ponieważ dla 85% powierzchni powiatu mapa ewidencji gruntów prowadzona jest analogowo (w większości w skali 1:2 880).

W **starostwie w Pruszcze Gdańskim** zrealizowano zadanie nr 1.3 oraz 1.8 (w 2016 r. zainstalowano, niezależną od lokalnego systemu informatycznego funkcjonującego w Wydziale Geodezji, aplikację Klient broker ZSIN wraz z certyfikatem identyfikującym brokera). Zrealizowanie zadania nr 2.1. uzależnione jest od zakończenia usuwania błędów krytycznych wykazanych podczas walidacji plików GML poprzedzającej inicjalne zasilenie. Zobowiązano się wykonać zadanie 2.2. po zakończeniu zadania 2.1. (podjęto próby zacytowania inicjalnej bazy danych, w tym celu przekazywano na serwer wskazany przez GUGIK pliki GML w dniach: 19.01.2018 r., 29.01.2018 r., 16.07.2018 r. i 7.06.2019 r.

5.2.2. Modernizacja EGiB w ramach projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II

W latach 2010–2018 realizowano budowę ZSIN, a w tym przeprowadzano modernizację EGiB w powiatach z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej w ramach dwóch programów: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014–2020. Z wykorzystaniem tych środków realizowano dwa projekty: Budowa ZSIN – Faza I oraz Budowa ZSIN – Faza II, w tym ok. 80% tych środków przeznaczono na modernizację EGiB w powiatach. Beneficjentem tych środków był GKG. Ponadto modernizację w powiatach realizowano ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, których dysponentami byli marszałkowie województw.

Środki przeznaczone m.in. na cele związane z realizacją projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II, w tym głównie na wykonanie prac modernizacyjnych w powiatach były pozyskane i zarządzane przez jednostki Ministerstwa⁵⁴, pełniące funkcję: Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007–2013, Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014–2020 oraz Instytucji do spraw koordynacji programowej i wdrożeniowej Umowy Partnerstwa w odniesieniu do 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

Od 2007 r. do 2014 r. jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw informatyki, w zakresie obsługi środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (na mocy umowy finansowej zawartej

Założenia ogólne
do realizacji projektów

⁵⁴ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

Występowanie o środki finansowe dla części powiatów

między rządem Polski i Komisją Europejską) była Władza Wdrażająca Programy Europejskie (WWPE)⁵⁵, a od 2014 r. jako Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC)⁵⁶.

Ministerstwo przygotowując się do pozyskania środków UE na realizację projektów budowa ZSIN – Faza I i Faza II oraz w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych nie zbilansowało faktycznych potrzeb na pokrycie kosztów wykonania modernizacji EGiB we wszystkich powiatach w Polsce oraz nie zbadało czy powiatowi geodeci będą w stanie wykonać zadanie, polegające na przygotowaniu kopii danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium.

Minister zaakceptował na etapie pozyskiwania środków UE, na wykonanie prac modernizacyjnych w powiatach, przyjęcie założenia objęcia tą modernizacją tylko części powiatów⁵⁷, tj. łącznie w ramach dwóch projektów tylko 162 (42,6%), zakładając, że pozostałe powiaty wykonają modernizację EGiB ze środków z innych źródeł, tj. pozyskanych z RPO oraz ze środków własnych. Założono, że powiaty same dadzą sobie radę z wykonaniem modernizacji EGiB i potrafią przygotować dane EGiB do zasilenia centralnego repozytorium.

Główny Geodeta Kraju będący beneficjentem środków unijnych nie przeprowadził szczegółowych analiz faktycznych potrzeb w zakresie dofinansowania starostw, w realizacji zadań związanych z modernizacją EGiB.

W celu wyłonienia powiatów do współpracy w ramach ww. dwóch projektów Główny Geodeta Kraju podjął współdziałanie merytoryczne i finansowe z przedstawicielami województw i powiatów. Podpisane zostały listy intencyjne, na podstawie których starostowie zobowiązali się do opracowania dla swoich powiatów programów kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz baz danych numerycznej mapy ewidencyjnej w celu zasilenia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków.

Niejednoznaczne zasady dokonania wyboru starostw do uczestniczenia w projektach

Wybór starostw do uczestniczenia w powyższych projektach został dokonany na podstawie nie do końca jednoznacznych zasad. Zastosowane kryteria były bardzo ogólne, niezobiektywizowane, a część z nich miało charakter deklaratoryjny.

Podstawowymi kryteriami wyboru powiatów do uczestnictwa w projektach ZSIN – Faza I oraz ZSIN – Faza II była zgłoszona gotowość do współpracy przy dostosowywaniu baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Dokonując

⁵⁵ Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare została powołana w 1994 r. na mocy Umowy Finansowej z dnia 19 września 1994 r. zawartej pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską. W dniu 7 marca 2007 roku decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nastąpiła zmiana nazwy jednostki na Władza Wdrażająca Programy Europejskie.

⁵⁶ Zgodnie z Zarządzeniem nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie zmiany nazwy Władzy Wdrażającej Programy Europejskie na Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz nadania statutu Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Dz. Urz. Min. Adm. i Cyf. z 2015 r. poz. 10) z dniem 3 kwietnia 2015 roku zmianie uległa nazwa Władzy Wdrażającej Programy Europejskie na Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

⁵⁷ W tym tylko w części obrębów w tych powiatach.

wyboru obszarów, które miały zostać objęte projektami ZSIN – Faza I oraz ZSIN – Faza II, pod uwagę w pierwszej kolejności wzięto takie województwa, z którymi zawarte zostały stosowne listy intencyjne. Ponadto podczas wyboru obszarów, które miały zostać objęte projektami ZSIN – Faza I oraz ZSIN – Faza II brano również pod uwagę, problemy, z jakimi borykają się poszczególne powiaty. W szczególności dotyczyło to powiatów, w których do 2017 r. zaszłości historyczne związane z byłym katastrem austriackim odcisnęły swoje piętno na sposobie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (głównie woj. małopolskie). Istotnym było w tym przypadku zapewnienie komplementarności rozwiązań wdrażanych na poziomie krajowym i regionalnym, w szczególności w projektach POPC i RPO.

Jednocześnie, jednym z kryteriów wyboru było istotne z punktu widzenia współpracy przy realizacji projektu z jednostkami samorządu terytorialnego, z uwagi na ekonomikę i efektywność prac, występowanie powiatów w ramach związku celowego lub porozumienia z wyraźnie wskazanym liderem.

Wyboru poszczególnych powiatów z wybranych województw dokonywali przedstawiciele województw w oparciu o zgłaszane przez te powiaty problemy i ich chęć uczestnictwa w projektach. Zakres prac prowadzonych w ramach projektów w tych powiatach, w związku z ich współfinansowaniem (w przypadku projektu ZSIN – Faza I) oraz finansowaniem (w przypadku ZSIN – Faza II) ze środków funduszy europejskich został dostosowany do możliwości finansowych Beneficjenta wynikających z harmonogramu rzeczowo - finansowego tych projektów.

Podczas uzgodnień z województwami i powiatami brano pod uwagę określone w Studiach Wykonalności wskaźniki, które muszą zostać osiągnięte w związku z realizacją projektów, tj.:

- 1) w ramach projektu ZSIN – Faza I :
 - a) wskaźniki produktu
 - liczba powiatów, dla których wykonane zostały prace związane z modernizacją EGiB – 58 powiatów⁵⁸;
- 2) w ramach projektu ZSIN – Faza II:
 - a) wskaźniki rezultatu
 - liczba jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych – 102 starostwa powiatowe oraz 102 sądy rejonowe,
 - liczba użytkowników instytucjonalnych udostępnionych rejestrów publicznych – 102 sądy rejonowe.

Do realizacji projektu ZSIN – Faza II wybrano powiaty, które nie uczestniczyły w projekcie ZSIN – Faza I i położone były na terenie województw, z przedstawicielami których Główny Geodeta Kraju podpisał listy intencyjne oraz posiadały „słabszej jakości” dane ewidencji gruntów i budynków.

**Dobór powiatów
do udziału w projekcie
budowa ZSIN – Faza II**

⁵⁸ W trakcie prac zmniejszono ten wskaźnik do 57 powiatów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przy zawieraniu porozumień na uczestniczenie w projekcie, brano również pod uwagę fakt, że większość starostw przeprowadziła częściową modernizację EGİB z wykorzystaniem środków RPO.

Do przeprowadzenia modernizacji ewidencji gruntów i budynków w ramach projektu ZSIN – Faza II wytypowane zostały obręby ewidencyjne, w których nie była dotychczas przeprowadzona lub nie planowano przeprowadzenia prac modernizacyjnych w trybie art. 24a ustawy pgik, w ramach środków RPO. Informacja o konieczności typowania do modernizacji obrębów, które wcześniej nie były modernizowane przekazywana była Wojewódzkim Inspektorom Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego oraz przedstawicielom starostw powiatowym podczas spotkań roboczych oraz w ramach bieżących kontaktów.

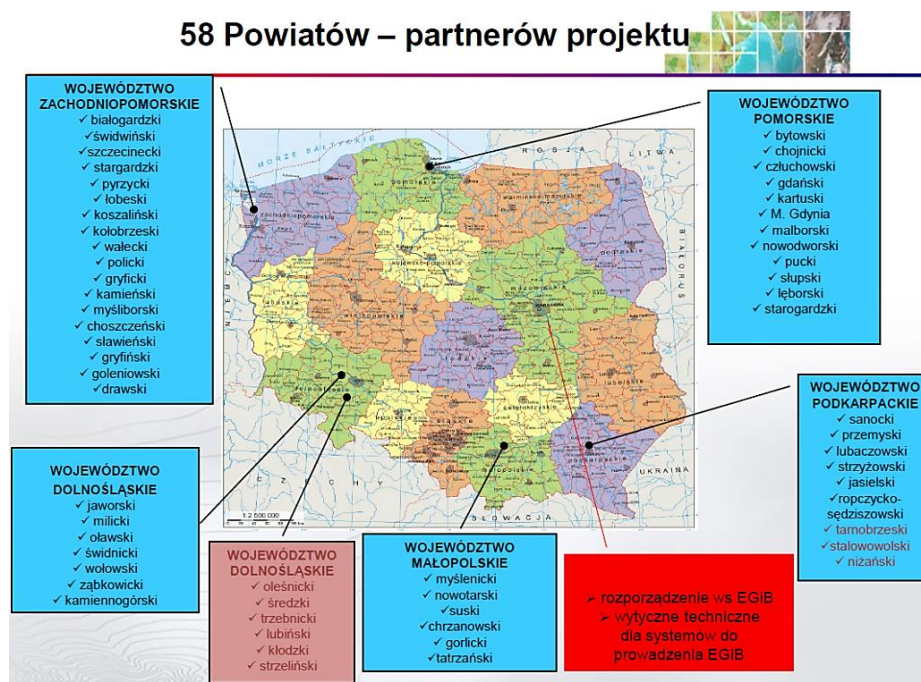
Podjęto współpracę
z 162 starostwami

Z uwagi na ww. wskaźniki, ostatecznie w ramach projektu Budowa ZSIN – Faza I podjęto współpracę z 58 powiatami województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego, podkarpackiego, małopolskiego oraz dolnośląskiego. Projektem ZSIN – Faza II objęto natomiast 102 powiaty oraz trzy miasta, które na mocy odrębnych porozumień prowadzą osobną bazę danych EGIB z województw: podlaskiego, podkarpackiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, dolnośląskiego, małopolskiego, zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, świętokrzyskiego oraz śląskiego.

W projekcie budowy ZSIN – Faza I uczestniczyło 58 starostw z sześciu województw, najwięcej bo 18 z województwa zachodniopomorskiego i po 12 z województw dolnośląskiego i pomorskiego. Ponadto dziewięć starostw z województwa podkarpackiego i sześciu z województwa małopolskiego.

Infografika nr 8

Powiaty biorące udział w projekcie budowy ZSIN – Faza I



Źródło: materiały GUGiK (www.gugik.gov.pl).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W projekcie budowy ZSIN – Faza II pierwotnie planowano sfinansować modernizację EGiB w 104 powiatach, a po wycofaniu się GgK z podpisanych wcześniej porozumień, w tym również rozwiązaniu umów z wykonawcami, którzy wykonali prace na niskim poziomie ostatecznie sfinansowano prace modernizacyjne w 60 powiatach w siedmiu województwach. Najwięcej powiatów objęto projektem z województwa warmińsko-mazurskiego bo aż 20 i z województwa podlaskiego 14 powiatów. W pozostałych przypadkach liczba ta kształtowała się od czterech do siedmiu powiatów.

Ostatecznie
realizowano współpracę
z 118 starostwami

Na budowę ZSIN – Faza I GgK podpisał porozumienia ze starostami w latach 2012–2014, a prace zostały wykonane i rozliczone w latach 2015–2016. Na budowę ZSIN – Faza II GgK podpisał porozumienia w 2016 r., a prace modernizacyjne zostały wykonane w latach 2018–2019.

Realizacja projektów
budowy ZSIN – Faza I
i Faza II

W porozumieniach zawarto podział zadań i odpowiedzialności w zakresie realizacji współpracy przy tworzeniu i utrzymaniu ZSIN⁵⁹. Strony zobowiązały się do współpracy w działaniach dotyczących realizacji zadania, określonego w projekcie Budowa ZSIN, mającego na celu dostosowanie bazy danych EGiB, prowadzonej dla powiatu do wymagań ZSIN. Realizacja zadania miała nastąpić w drodze: (1) modernizacji EGiB w wybranych jednostkach ewidencyjnych i obrębach ewidencyjnych, (2) dostosowania istniejącego w Starostwie systemu teleinformatycznego do obowiązujących pojęciowych modeli danych EGiB, GESUD i BDOT500 oraz do wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, (3) dostosowania istniejących danych EGiB, dotyczących jednostek ewidencyjnych i obrębów ewidencyjnych, które nie będą objęte modernizacją EGiB, do zgodności z obowiązującym modelem pojęciowym danych EGiB.

Zgodnie z porozumieniami GgK zobowiązał się udostępnić nieodpłatnie system teleinformatyczny, spełniający ww. wymagania, a starosta upoważnił GgK do wyłonienia w drodze przetargu Wykonawcy zadań oraz zawarcia w jego imieniu umowy.

W celu realizacji zadania GgK zobowiązał się zapewnić: (1) koordynację realizacji zadań objętych porozumieniem, (2) sfinansowanie realizacji zadań, (3) kontrolę ilościową i jakościową rezultatów prac geodezyjnych, wykonanych w związku z realizacją zadań, przy pomocy wykonawcy wyłonionego w drodze odrębnego zamówienia publicznego.

Starosta zobowiązał się natomiast zapewnić: (1) współpracę Geodety Powiatowego z GgK oraz wykonawcami prac, (2) nieodpłatne udostępnienie wykonawcom zadań kompletu danych i materiałów oraz funkcji kontroli i ładowania danych do system teleinformatycznego, (3) dostosowanie istniejącego systemu teleinformatycznego, a w szczególności zapewnienie możliwości wydawania z tego system danych w formacie GML, celem zasilania nimi CR kopii zbiorów danych EGiB.

⁵⁹ Na przykładzie (typowego) porozumienia w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymaniu ZSIN oraz wspólnego przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne zawartego w dniu 7 stycznia 2014 r. przez GgK ze Starostą Gdańskim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Główny Geodeta Kraju nie zawierał umów w ramach projektu ZSIN – Faza II ze starostami⁶⁰, natomiast zawarte ze starostami porozumienia nie przewidywały ich rozliczenia, dlatego nie były sporządzane dodatkowe dokumenty w tym zakresie.

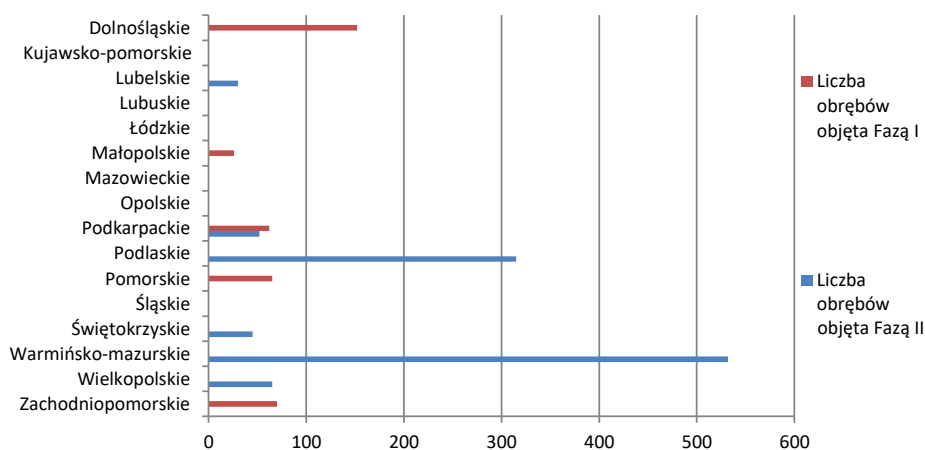
Projektami objęto
średnio 2,6% obrębów

W ramach powyższych porozumień założono, że pomocą finansową w zakresie modernizacji EGiB objęte zostaną tylko niektóre (wybrane przez starostów) obręby, a na pozostałych starostowie wykonują prace we własnym zakresie.

W 118 powiatach biorących udział w budowie ZSIN – Faza I i Faza II średnio w pojedynczym powiecie objęto modernizacją EGiB 12 obrębów.

Wykres nr 2

Liczba obrębów objęta modernizacją EGiB, w ramach projektów Budowa ZSIN – Faza I i Faza II, w poszczególnych województwach⁶¹



Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji zebranych z 380 starostw.

Pełną modernizację przeprowadzono na terenie 1414 obrębów, tj. na 2,6% wszystkich w Polsce (54 002 obręby).

Dane EGiB zostały przystosowane do zasilania centralnego repozytorium przez 68 starostów, tj. 57,6% biorących udział w projektach Budowa ZSIN – Faza I i Faza II.

Łączne zasilenie kopiami
danych CR ZSIN przez
powiaty uczestniczące
w projekcie budowa
ZSIN – Faza I i Faza II

Na 162 powiaty uczestniczące w projektach budowa ZSIN – Faza I i Faza II, skutecznie przeprowadzono modernizację EGiB w 118 powiatach, a według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r.:

- 46 powiatów zasiłowało kompletnymi danymi CR ZSIN, w tym z obrębów zmodernizowanych w latach 2003–2013;
- 22 powiaty zasiłowały CR ZSIN danymi niekompletnymi, z części obrębów;
- 94 powiaty nie zasiłowały żadnymi danymi centralnego repozytorium ZSIN.

Przyczyną niedokonania do 26 sierpnia 2019 r. zasilania centralnego repozytorium ZSIN danymi przez 50 jednostek (starostwa i miasta na prawach powiatu) spośród 18 jednostek, które ostatecznie uczestniczyły w projektach Budowa ZSIN – Faza I i Faza II było przede wszystkim wystę-

⁶⁰ W ramach projektu ZSIN – Faza I GKG zawarł umowy trójstronne, tj. ze starostami oraz wykonawcami prac, natomiast w ramach projektu ZSIN – Faza II zawarł umowy dwustronne, tj. tylko z wykonawcami prac.

⁶¹ Szczegółowe dane w tabeli nr 2 załącznika nr 6.5. do Informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powanie błędów krytycznych w danych EGiB w tych jednostkach, których nie udało się usunąć do czasu zakończenia kontroli NIK, albo niepodjęcie próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN przez te powiaty po przeprowadzonym procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Z kontroli wynika, że G GK nie podjął skutecznych decyzji w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom niezyskania pełnych danych w wyniku przeprowadzenia prac modernizacyjnych w obrębach, co uniemożliwiało w większości przypadków, dokonanie inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium oraz spowodowało, że pomimo poniesienia znacznych kosztów na jego budowę nie uzyskano efektu w postaci funkcjonującego systemu informacji o nieruchomościach.

Jednostki organizacyjne Ministerstwa nie dokonywały oceny realizacji projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II. Ocena taka, wraz z monitorowaniem realizacji i rozliczaniem projektów dokonywana była wyłącznie przez Władzę Wdrażającą Projekty Europejskie, a od 2015 r. przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw cyfryzacji.

Dokonywanie ocen realizacji projektów

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju pełniące rolę Instytucji Zarządzającej Programem Innowacyjna Gospodarka (IZ POIG) nie realizowało zadań związanych z oceną, kontraktowaniem, monitorowaniem i rozliczaniem projektu ZSIN – Faza I. Zadania te realizowała Instytucja Wdrażająca dla VII osi POIG, tj. Władza Wdrażająca Programy Europejskie (WWPE) – od 2015 r. Centrum Projektów Polska Cyfrowa, na podstawie Porozumienia z dnia 1 lutego 2008 r, w sprawie realizacji zadań w zakresie VII osi POIG zawartym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Instytucja Pośrednicząca POIG) oraz WWPE (Instytucja Wdrażająca POIG). Zadania realizowane przez WWPE na podstawie tego Porozumienia obejmowały m.in. zadania w zakresie przygotowania i wyboru projektów, w zakresie zarządzania finansowego, monitorowania i sprawozdawczości projektów, ewaluacji oraz kontroli i audytu. Za nadzorowanie przebiegu realizacji projektów odpowiada IP POPC. IP monitorowała przebieg realizacji projektu na podstawie składanych wniosków o płatność wraz z załącznikami. W trakcie realizacji projektu odbywały się również kontrole na miejscu. Instytucja Zarządzająca (IZ) POPC cyklicznie organizuje spotkania z beneficjentami osi 2, przy udziale przedstawicieli IP.

Projekt ZSIN Faza II był omawiany na dwóch spotkaniach 10.05.2018 r. i 13.07.2018 r. Beneficjent został zobligowany do składania wniosków o płatność w cyklu miesięcznym. Stan realizacji wydatkowania środków był na bieżąco monitorowany. Zgodnie z przyjętym systemem wskaźniki rezultatu powinny być osiągnięte w ciągu jednego roku po zakończeniu realizacji projektu. Stopień osiągnięcia wskaźników badany był przez IP na etapie wniosku o płatność końcową. Ocena realizacji celów projektu prowadzona była przez IP POPC w ramach weryfikacji wniosku o płatność końcową. Ponadto weryfikacji podlega spełnienie wymogów WCAG⁶² oraz potwierdzanie działania e-usług w zakresie wskaźników produktu.

⁶² Web Content Accessibility Guidelines.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do dnia zakończenia kontroli NIK, IP POPC weryfikowała wskaźniki produktu, na zakończenie realizacji przedmiotowego Projektu.

Projekt budowy ZSIN – Faza I

W dniu 3 stycznia 2012 r. Minister Administracji i Cyfryzacji – pełniący funkcję Instytucji Pośredniczącej – zawarł z Głównym Geodetą Kraju, jako beneficjentem, umowę dotyczącą przygotowania projektu indywidualnego pn. „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I”⁶³.

Prace pilotażowe

Wcześniej, bo w 2011 r., w drodze zamówienia publicznego, przeprowadzono prace pilotażowe w Urzędzie Miasta Gdyni, mające na celu wypracowanie rozwiązań technologicznych i informatycznych związanych z dostosowaniem systemów do prowadzenia EGİB do wymagań ZSIN, tj.:

- a) automatyczne generowanie zawiadomień;
- b) wysyłanie informacji o zmianach danych;
- c) odbieranie zawiadomień o zmianach w księgach wieczystych (NKW);
- d) integracja na poziomie interfejsów z PESEL, KSEP, rejestry GUS i ewidencją podatkową nieruchomości.

Dofinansowanie projektu

Porozumienie pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie i GKG o dofinansowanie powyższego projektu zostało zawarte w dniu 24 grudnia 2012 r.

Ustalono, że przewidywanym terminem złożenia dokumentacji Projektu wraz z wnioskiem o dofinansowanie będzie kwiecień 2013 r., a przewidywanym terminem rozpoczęcia realizacji inwestycji – wrzesień 2013 r. i jej zakończenia – marzec 2015 r.

W celu uzyskania dofinansowania Projektu⁶⁴ GKG opracował w marcu 2013 r. „Studium Wykonalności” Projektu „ZSIN – Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach – Faza I, które wraz z wnioskiem przesłał do Władzy Wdrażającej Programy Europejskie.

Całkowity koszt Projektu określono na kwotę 66 mln zł, w tym ze środków europejskich 56,1 mln zł i środków krajowych w kwocie 9,9 mln zł. Ustalono, że okres kwalifikalności wydatków dla Projektu rozpoczyna się w dniu 7 czerwca 2010 r. i kończy się w dniu 31 marca 2015 r.

Po rozpoczęciu realizacji projektu budowa ZSIN – Faza I GKG nie przekazał starostom wytycznych, dotyczących sposobu przygotowania danych EGİB do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN, jak też nie zobowiązał starostów do bieżącej aktualizacji EGİB poprzez wykonywanie operatów technicznych zawierających komplet danych (atrybutów) niezbędnych do prawidłowego przygotowania danych w celu bieżącego zasilenia nimi centralnego repozytorium, uważając że zadania te wynikają wprost z przepisów prawa.

⁶³ W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 Priorytet 7 „Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji”.

⁶⁴ Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, lata 2007–2013.

Przykład

Główny Geodeta Kraju stwierdził, że sposób przygotowania danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN wynika z modelu danych określonych w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków, a zasady aktualizacji danych EGiB wynikają wprost z przepisów prawa. W tej sytuacji nie było potrzeby, aby G GK przekazał starostom wytyczne, dotyczące sposobu przygotowania danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN, jak też zobowiązał starostów do bieżącej aktualizacji EGiB poprzez wykonywanie operatów technicznych zawierających komplet danych (atrybutów) niezbędnych do prawidłowego przygotowania danych w celu bieżącego zasilenia nimi centralnego repozytorium.

Opracowano jedynie wytyczne i instrukcje dotyczące modernizacji EGiB dla pozostałych powiatów prowadzących modernizację danych samodzielnie (nie biorących udziału w projekcie budowy ZSIN – Faza I) i opracowany został przykładowy „Opis Przedmiotu Zamówienia”, w którym opisane zostały warunki techniczne i odpowiednie procedury, typowe dla przeprowadzania modernizacji EGiB.

W ramach budowy ZSIN – Faza I G GK zapewniał starostom usługi doradcze w zakresie: wsparcia merytorycznego, technicznego i prawnego a także opracowania modelu jakości. Jednostki, w których realizowane były prace modernizacyjne zapewnione miały wsparcie merytoryczne, techniczne i prawne przez pracowników GUGiK, drogą kontaktów telefonicznych, pisemnych i mailowych z pracownikami starostw.

Zapewnianie starostom usług doradczych

W celu wsparcia powiatów w realizacji zadania związanego z zasileniem Centralnego Repozytorium ZSIN danymi EGiB, Główny Urząd Geodezji i Kartografii przeprowadził w terminie 5–16.12.2016 r. cykl szkoleń dla pracowników starostw powiatowych z 58 powiatów biorących udział w ZSIN – Faza I oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Łącznie przeszkolono 121 osób, w zakresie m.in. tematów: Aplikacja do walidacji plików XML i GML i Aplikacja Klient Brokera ZSIN.

Szkolenia dla pracowników starostw

Głównym celem szkoleń było zapoznanie pracowników PODGiK⁶⁵ z aplikacjami niezbędnymi do zapewnienia prawidłowej wymiany zawiadomień i komunikacji z ZSIN.

Organizowane były również spotkania bezpośrednie zarówno z przedstawicielami starostw jak i wykonawców, na których były wyjaśniane różnego rodzaju problemy merytoryczne, techniczne i prawne, a także w przypadku wątpliwości, wyjaśniane były zapisy zawarte w Opisie Przedmiotu Zamówienia.

Ponadto w zakresie dostosowania danych G GK zawarł umowę z firmą zewnętrzną, której przedmiotem była weryfikacja realizacji procesu dostosowania baz danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB) do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz utworzenia dla wybranych jednostek ewidencyjnych BDOT500 i inicjalnych baz danych GESUT 1, w ramach której wykonawca zobowiązał się m.in. do bie-

Zatrudnienie firmy zewnętrznej do weryfikacji dostosowania baz EGiB do wymagań ZSIN

⁶⁵ Powiatowe Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

żącej współpracy na każdym etapie przedmiotu umowy z właściwymi starostami. Na potrzeby realizacji projektu w zakresie dostosowania danych EGiB, w GUGiK opracowany został również model jakości danych EGiB.

W celu wsparcia modernizacji ewidencji gruntów i budynków wykonywanych w ramach projektu ZSIN – Faza I przygotowano i wdrożono funkcjonalność pozwalającą na aktualizację danych podmiotów ewidencyjnych w zakresie PESEL. W projekcie ZSIN – Faza I, w Opisie Przedmiotu Zamówienia, po raz pierwszy uwzględniona została również nowa technologia opisana w § 37 rozporządzenia w sprawie EGiB, polegająca na możliwości pozyskania danych dotyczących przebiegu granic działek ewidencyjnych w drodze geodezyjnych pomiarów fotogrametrycznych oraz na możliwości ustalania położenia punktów granicznych w oparciu o ortofotomapę. Ponadto zaplanowano i przeprowadzono szkolenia pracowników wszystkich powiatów w zakresie obsługi oprogramowania służącego do badania poprawności plików w formacie SWDE, a następnie GML.

Niewystarczające wsparcie starostw

Powyższe wsparcie GKG w prawidłowej realizacji projektu budowy ZSIN – Faza I w starostwach w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz wsparcie starostów w przygotowaniu kopii danych EGiB do zasilenia nimi centralnego repozytorium było niewystarczające, gdyż nie wyeliminowano występujących problemów w ramach tych prac.

Trudności w zasileniu CR ZSIN

Na osiem skontrolowanych starostw sześć z nich było objęte projektem budowy ZSIN – Faza I i wszystkie z nich miały istotne trudności w zasileniu centralnego repozytorium po wykonaniu modernizacji EGiB.

Przykłady

W dniu 14 maja 2014 r. **starosta jasielski** zawarł trójstronną umowę⁶⁶ między Głównym Geodetą Kraju, i wykonawcą zadania pn. „Dostosowanie baz danych ewidencyjnych gruntów i budynków (EGiB) do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN) oraz utworzenie dla wybranych jednostek ewidencyjnych BDOT500 i inicjalnych baz danych GESUT”.

Zadanie miało być zrealizowane w 14 etapach, spośród których cztery dotyczyły powiatu i polegały m.in. na: dostawie urządzeń i oprogramowania (etap 1) i wykonaniu prac geodezyjnych (pomiarów oraz obliczeń), związanych z modernizacją EGiB (etap 2).

Zgodnie z umową wynagrodzenie brutto za realizację wszystkich czterech etapów dotyczących powiatu oszacowano na 1 040 053,56 zł.

W ramach programu budowy ZSIN – Faza I, starostwo przeprowadziło kompleksową modernizację ewidencji gruntów i budynków dwóch obrębów – Cieklin o powierzchni 1127 ha i obrębu Osobnica o pow. 2472 ha, co stanowiło 4,3% ogólnej powierzchni powiatu.

Po wykonaniu modernizacji gruntów w ramach programu ZSIN Faza I nie przesłano danych ewidencyjnych do CR ZSIN. Opóźnienie w zasileniu centralnego repozytorium wynikało ze sposobu prowadzenia bazy danych EGiB, którą w systemie teleinformatycznym prowadzono w jednym pliku. Wymuszało to konieczność przekazania do centralnego repozytorium całej bazy z danymi ze wszystkich obrębów (w tym danymi z obrębów niezmodyfikowanych, w których stwierdzono błędy krytyczne), co z kolei uniemożliwiało zasilenie centralnego repozytorium. Takiego zasilenia dokonano pod koniec września 2019 r.

⁶⁶ Nr KN.5041.44.2014.

W dniu 7 stycznia 2014 r. **starosta gdański** zawarł z GKK porozumienie w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu ZSIN w zakresie realizacji zadania określonego w projekcie Budowa ZSIN – Faza I, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007–2013 Priorytet 7. Społeczeństwo Informacyjne – Budowa elektronicznej administracji.

Zgodnie z Porozumieniem Główny Geodeta Kraju zobowiązał się zapewnić:

- koordynację realizacji zadań objętych Porozumieniem;
- sfinansowanie realizacji zadań, o których mowa w §2 ust. 1 pkt 1 i 3 do kwoty 630,0 tys. zł ze środków przeznaczonych na realizację ZSIN – Faza I;
- kontrolę ilościową i jakościową rezultatów prac geodezyjnych wykonanych w związku z realizacją tych zadań – przy pomocy wykonawcy wyłonionego w drodze odrębnego zamówienia publicznego.

W ramach realizacji umowy na ZSIN – Faza I:

- dostarczono do starostwa urządzenia i oprogramowanie⁶⁷;
- wykonano prace (geodezyjne pomiary oraz obliczenia) związane z modernizacją EGİB w powiecie gdańskim dotyczącą ośmiu obrębów ewidencyjnych położonych w gminie Suchy Dąb obejmujących 8451 ha (11% powierzchni powiatu);

Odbioru prac dokonała Komisja Odbioru powołana przez Dyrektora Departamentu Informacji o Nieruchomościach GKK. Komisja Odbioru składała się z pracowników GKK i pracowników Starostwa. CR ZSIN nie zostało zasilone zmodernizowaną częścią bazy stanowiącą obszar gminy Suchy Dąb, gdyż występowały błędy krytyczne.

W ramach projektu budowa ZSIN – Faza I na obszarze **powiatu puckiego** wykonano pełną modernizację ewidencji gruntów i budynków w 11 obrębach ewidencyjnych w gminie Krokowa. Starostwo nie przesłało kopii danych, dotyczących ww. obrębów, do centralnego repozytorium ZSIN, gdyż przy odbiorze ostatniego etapu 1.4. Umowy, „który odbył się w dniu 27 listopada 2015 r., nie istniało jeszcze narzędzie do walidacji plików GML i XML (...), a także nie były jeszcze upoważnione żadne osoby do przetwarzania danych osobowych i zasilania centralnego repozytorium ZSIN. Ponieważ w bazie danych EGİB jednostki ewidencyjnej Krokowa wykryto w wyniku walidacji jeszcze błędy krytyczne i inne niekrytyczne, które należało poprawić, to nie można było przesłać kopii bazy danych EGİB 11 modernizowanych obrębów do centralnego repozytorium ZSIN. Ponadto życzeniem osób odpowiedzialnych za prowadzenie repozytorium ZSIN było przekazanie całej bazy powiatowej, a nie części jednostki ewidencyjnej”.

Modernizacja obrębów ewidencyjnych w ramach Projektu ZSIN na terenie **powiatu stalowowolskiego** dotyczyła 10 obrębów: po cztery w jednostkach ewidencyjnych Radomyśl nad Sanem i Zaleszany oraz dwóch w obrębie Zaklików (wieś). Termin wykonania końcowego, umownego zadania dla powiatu określono na 9 miesięcy od daty zawarcia umowy, tj. do dnia 24 sierpnia 2015 r. Z dniem 26 października 2015 r., dokonano w powiecie skutecznie modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla 10 obrębów geodezyjnych w ramach Projektu ZSIN – Faza I. Stwierdzono, że w przypadku ośmiu ww. obrębów CR ZSIN zostało zasilone w dniu 13 października 2016 r., natomiast w przypadku dwóch zasilenie nastąpiło z dniem 5 września 2019 r., tj. razem ze wszystkimi 14 pozostałymi obrębami jednostki ewidencyjnej – Zaklików (obszar wiejski) zmodernizowanymi w listopadzie 2018 r. w ramach Podkarpackiego Systemu Informacji Przestrzennej.

⁶⁷ W ramach Porozumienia przekazano drukarkę kodów kreskowych oraz czytnik kodów kreskowych ze stacją dokującą.

W ramach projektu ZSIN Faza I **starostwo w Gorlicach** uczestniczyło w kompleksowej modernizacji EGiB dla 11 obrębów o łącznej powierzchni 12 695 ha (13,1% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu). Starostwo wywiązało się z postanowień porozumienia m.in. w zakresie modernizacji EGiB w wybranych 11 obrębach, wdrożenia systemu teleinformatycznego, stworzenia inicjalnej bazy GESUT oraz BDOT500. Z uwagi na braki i błędy w bazie EGiB uzyskane dane nie były przystosowane do zasilania CR. Po wykonaniu modernizacji EGiB w ramach projektu ZSIN Faza I nie przesłano danych ewidencyjnych do CR z uwagi na zakończenie projektu w listopadzie 2015 r., a techniczna możliwość przesyłania danych do CR została udostępniona przez GgK w 2016 r. Przygotowane pliki zasiły CR w sierpniu 2018 r. (jedna jednostka ewidencyjna), a pozostałe cztery jednostki ewidencyjne (obejmujące 11 obrębów zmodernizowanych w ramach projektu ZSIN do 2015 r.) przesłano do CR 1 października 2019 r., po wykonaniu modernizacji EGiB dla kolejnych obrębów (projekt realizowany w ramach RPO).

W **Starostwie w Nowym Targu** w ramach projektu ZSIN – Faza I powstała inicjalna baza EGiB, która została przekazana przez wykonawcę bezpośrednio do zamawiającego, czyli GUGiK. Zmodernizowane zostały trzy obręby i one miały pełne dane, a pozostałe obręby były obarczone błędami – nie posiadały pełnych danych i nie spełniały wymaganych dokładności, a zdarzały się przypadki niezgodności pomiędzy częścią opisową a graficzną bazy, ze względu na to, że dla większości obrębów prowadzone były mapy analogowe w skali 1:2880. Jak oświadczyła Geodeta Powiatowy, Starostwo wgrywało bazy z danymi z całego powiatu w „chmurę GUGiK”, pomimo że były one niepełne – nawet z obrębów, które nie były zmodernizowane i miały analogowe mapy.

We wniosku o płatność końcową wskazano, że Wykonawca oświadczył, iż odstępuje od realizacji umowy w powiecie gryfickim i polickim w zakresie dotyczącym wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Ponadto, inny Wykonawca oświadczył, iż odstępuje od realizacji umowy w powiecie drawskim w zakresie dotyczącym wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Napotkane problemy spowodowały, że wskaźnik produktu dotyczący prac związanych z modernizacją EGiB osiągnięto na poziomie 56 zamiast 57 powiatów. W przypadku powiatów polickiego i drawskiego podjęto działania redukcji obszarowej zakresu ww. prac oraz rozszerzono adekwatnie obszar objęty pracami dotyczącymi konwersji danych EGiB tak, by zapewnić minimalne wymagania z punktu widzenia możliwości zasilania ZSIN.

Beneficjent na zakończenie realizacji projektu potwierdził osiągnięcie niżej wymienionych wskaźników produktu, tj.:

- 1) Liczba utworzonych aplikacji lub udostępnionych usług teleinformatycznych ZSIN – 1 szt.;
- 2) Liczba rejestrów publicznych udostępnionych on-line, EGiB – 1 szt.;
- 3) Liczba opracowanych modeli jakości danych – 1 szt.;
- 4) Liczba powiatów, dla których wykonane zostały prace związane z modernizacją EGiB – 56 szt. z 57 szt.;
- 5) Liczba opracowanych standardów tworzenia i utrzymania spójności danych pomiędzy rejestrami publicznymi – 1 szt.;
- 6) Liczba opracowanych technologii – narzędzie kontroli semantycznej danych EGiB zasilających CR ZSIN Zbiorów Danych EGiB – 1 szt.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie realizacji projektu Budowa ZSIN – Faza I stwierdzono niewykonanie zakładanej wielkości miernika w zakresie zasilania centralnego repozytorium danymi z modernizowanych EGiB. G GK winą obarczył głównie starostwa, które nie wywiązały się w tym zakresie z podpisanych porozumień.

G GK obarczył starostów winą za brak zasilania CR ZSIN

Przykłady

W informacji nt. stopnia realizacji wyznaczonych celów i zadań w planie Działalności Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii na rok 2016 G GK podał m.in., że cyt. „Niewykonanie zakładanej wielkości miernika w zakresie ZSIN związane jest przede wszystkim z zagadnieniem dotyczącym niewystarczającej aktywności ze strony 38 powiatów (z planowanych 58 powiatów), które nie podjęły prób zasilania inicjalnego Centralnego Repozytorium ZSIN. Zidentyfikowaną trudnością po stronie powiatów są przewidywane koszty wyeliminowania błędów w danych EGiB i tym samym poprawy ich jakości, wynikające przede wszystkim z konieczności opracowania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej niezbędnej do wprowadzenia zmian w bazie EGiB w trybie aktualizacji, co jest przedsięwzięciem długotrwałym i kosztownym. Powiaty wskazują na brak środków na te zadania. W celu wsparcia powiatów, GUGiK wraz z CODGiK, zapewnia wsparcie techniczne w działaniach weryfikacji danych oraz w procesie zasilania danymi EGiB Centralnego Repozytorium ZSIN. Ponadto w najbliższym okresie planowane jest uruchomienie platformy e-learningowej wspierającej powiaty w zdobyciu wiedzy na temat metod wykluczenia błędów krytycznych uniemożliwiających zasilenie Centralnego Repozytorium”.

W dniu 18 stycznia 2017 r. G GK skierował pismo do Departamentu ABiG stwierdzając, że cyt. „Podsumowując, problem obecnie dotyczy niewystarczającej aktywności ze strony 33 powiatów (na 58 uczestniczących w ZSIN – Faza I), które nie podjęły prób zasilania inicjalnego Centralnego Repozytorium ZSIN. GUGiK wraz z CODGiK monitoruje te powiaty, zapewnia wsparcie techniczne w działaniach weryfikacji danych oraz instalacji i konfiguracji oprogramowania umożliwiającego integrację systemów EGiB z ZSIN. Ponadto w najbliższym okresie planowane jest uruchomienie kursów e-learningowych wspierających powiaty w zdobyciu wiedzy na temat metod wykluczenia błędów krytycznych uniemożliwiających zasilenie Centralnego Repozytorium oraz wdrożenia mechanizmów ZSIN. Zidentyfikowaną trudnością po stronie powiatów są ewentualne koszty wyeliminowania błędów w danych EGiB, które nie było możliwe w ramach projektu ZSIN – Faza I, a co wiąże się często z opracowaniem dokumentacji geodezyjno-kartograficznej niezbędnej do wprowadzenia zmian w EGiB w trybie aktualizacji. Powiaty wskazują na brak środków na te cele, natomiast GUGiK nie posiada w swoim budżecie odpowiedniej kwoty, aby wesprzeć starostów. Obecne przepisy nie zakładają sankcji dla powiatów za niezrealizowanie zadań związanych z wdrożeniem ZSIN, zaś środki nadzorcze jakimi dysponuje Główny Geodeta Kraju nie gwarantują odpowiedniej skuteczności”.

W dniu 12 lipca 2017 r. G GK poinformował dyrektora Departamentu Budżetu oraz dyrektora Departamentu ABiG o wykonaniu zadań i mierników za okres I półrocza 2017 r., stwierdzając m.in., że cyt. „Z uwagi na zmierzające do zrealizowania na 2017 rok ryzyko związane z dostosowaniem baz danych EGiB do ZSIN w celu zasilania Centralnego Repozytorium, a także ze względu na kontynuowane po stronie powiatów dalsze prace związane z dostosowaniem do wymagań ZSIN powiatowych systemów teleinformatycznych do prowadzenia baz EGiB, wartość miernika na stan 30.06.2017 r. wynosi 5,79%. Aktualny stan zasilania powiązany jest z poprawą baz EGiB wykonywaną przez powiaty w celu przejścia walidacji i usunięcia błędów krytycznych uniemożliwiających dokonanie skutecznego zasilania Centralnego Repozytorium. Na chwilę obecną, 22 z 58 powiatów zaplanowanych w mierniku zakończyło pozytywnie proces ww. walidacji”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Brak raportu końcowego z wykonania projektu budowy ZSIN – Faza I

Główny Geodeta Kraju nie opracował raportu końcowego z wykonania projektu budowa ZSIN – Faza I, stwierdzając, że „na brak tego raportu wpłynęło kilka czynników, z których najistotniejsze to:

- braki kadrowe oraz fluktuacja w zespole projektowym, przy jednoczesnym braku zespołu zadaniowego ds. obsługi projektu (taki zespół powołany został dopiero przy projekcie ZSIN – Faza II);
- brak świadczenia usług wsparcia merytorycznego i technicznego przy realizacji Projektu ZSIN – Faza I przez firmę zewnętrzną w końcowej fazie projektu (termin wykonania umowy po zawartym aneksie określony był na dzień 30.11.2015 r., natomiast projekt zakończył się 31.12.2015 r.);
- obłożenie w tym samym czasie zadaniami wynikającymi z pełnienia funkcji naczelnika Wydziału EGB z jednoczesnym pełnieniem funkcji kierownika projektu ZSIN – Faza I;
- jednoczesne nałożenie się zadań projektowych z dwóch projektów: ZSIN – Faza I i ZSIN – Faza II i wynikający z tego tytułu natłok zadań niezbędnych do wykonania”.

GGK uznał, że cele szczegółowe zostały zrealizowane, pomimo niezasilenia CR ZSIN danymi EGiB

Pomimo nieosiągnięcia podstawowego celu realizacji modernizacji EGiB w starostwach, w ramach projektu budowa ZSIN – Faza I, poprzez zasilenie danymi EGiB centralnego repozytorium, GGK uznał, że cele szczegółowe założone w tym projekcie zostały zrealizowane.

Przykład

Główny Geodeta Kraju stwierdził m.in., że cele szczegółowe założone w projekcie ZSIN – Faza I zostały zrealizowane; w odniesieniu do celu technicznego dotyczącego modernizacji, należy rozpatrywać w kontekście wykonania prac modernizacyjnych, a nie w kontekście liczby powiatów w których wykonana została modernizacja. Liczba powiatów, w których została wykonana modernizacja EGiB, decydowała jedynie o wysokości osiągniętego wskaźnika projektowego produktu. Zawarte ze starostami porozumienia nie przewidywały ich rozliczenia, dlatego nie były sporządzane dodatkowe dokumenty w tym zakresie. Starostowie współpracowali z wykonawcami w zakresie realizacji umów na dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, wywiązując się jednocześnie w tym zakresie z podpisanych porozumień. Wykonanie umów w zakresie dostosowania EGiB do wymagań ZSIN zostało wyegzekwowane, a z Wykonawcami, którzy nie rokowali zrealizowania umów rozwiązane zostały umowy.

Uwzględniając wykonanie prac przygotowawczych przed podpisaniem Porozumienia o dofinansowanie projektu Budowa ZSIN – Faza I projekt był faktycznie realizowany w okresie od 7 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2015 r.

Biorąc pod uwagę koszt wykonanych prac przygotowawczych w łącznej kwocie 324,6 tys. zł kwalifikowalna wartość projektu wynosiła łącznie 72 441,0 tys. zł. Z kwoty tej wydatkowano ogółem 68 105,5 tys. zł, w tym 57 401,6 tys. ze środków europejskich i 10 703,9 tys. zł z budżetu państwa. W strukturze wydatków najwyższy udział miały środki przeznaczone na dostosowanie i kontrolę danych EGiB, na co wydatkowano 54 678,7 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W toku realizacji projektu ZSIN – Faza I, 3 umowy⁶⁸ na „Dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach”, zostały rozwiązane z Wykonawcami w części, z uwagi na brak rokowań ich realizacji w tych częściach. W Wyniku rozwiązania w części ww. umów nie została wydatkowana kwota 1119,4 tys. zł.

Spośród 58 starostw biorących udział w projekcie ZSIN – Faza I, według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r., zasilenie CR ZSIN przedstawiało się następująco: 36 powiatów zasiłło kompletnymi danymi CR ZSIN, trzy powiaty zasiłły CR ZSIN danymi niekompletnymi, tj. nie ze wszystkich obrębów, a 19 powiatów objętych porozumieniami i umowami w ramach projektu ZSIN – Faza I, nie zasiłło żadnymi danymi centralnego repozytorium ZSIN.

Niezasilenie centralnego repozytorium ZSIN kopiami danych EGiB przez powiaty (dotyczy to również powiatów, które nie wzięły udziału w projektach), spowodowane było albo występowaniem błędów krytycznych w powiatowych bazach danych EGiB, albo brakiem podjęcia próby zasilenia przez te powiaty.

Stan modernizacji EGiB w tych powiatach odzwierciedlają informacje zawarte w formularzach sprawozdawczych GUGiK 3.00 przesłane przez powiaty, lecz informacja o wykonanej modernizacji ewidencji gruntów i budynków nie zawsze oznacza, że baza danych EGiB po modernizacji dostosowana została do wymagań ZSIN. Dotyczy to prac modernizacyjnych wykonanych przed nowelizacją rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. na podstawie innego modelu danych od tego zaimplementowanego do ZSIN. Inną przyczyną niedostosowania danych EGiB do wymagań ZSIN po przeprowadzonej modernizacji, może być niepełny zakres modernizacji lub wystąpienie błędów, które nie zostały wykryte podczas kontroli prac. W przypadku wystąpienia tzw. błędów krytycznych, narzędzie do walidacji danych EGiB powinno wykryć je, uniemożliwiając zasilenie centralnego repozytorium ZSIN.

Zasilenie kopiami danych CR ZSIN przez powiaty uczestniczące w projekcie budowa ZSIN – Faza I

Sprawozdania GUGiK 3.00 nie zawierają dokładnych danych o stanie modernizacji EGiB

Przykład

W przypadku **powiatu wałeckiego** w zakresie jednostki ewidencyjnej, która objęta była projektem, powiat nie podjął próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN. W **powiecie gorlickim**, na trzy jednostki ewidencyjne, które objęte były projektem, z żadnej jednostki nie zasilono centralnego repozytorium ZSIN, przy czym w stosunku tylko do jednej powiat podjął próbę zasilenia. W **powiecie stalowowolskim**, na trzy jednostki ewidencyjne, które objęte były projektem, z dwóch jednostek zasilono CR ZSIN w 2016 r. danymi z ośmiu obrębów, natomiast z trzeciej jednostki zasilono CR w 2019 r. danymi z 16 obrębów, w tym z 14 obrębów zmodernizowanych w ramach Podkarpackiego Systemu Informacji Przestrzennej.

W odniesieniu do pozostałych obrębów ewidencyjnych, w powiatach, które nie były objęte projektem ZSIN – Faza I, GUGiK nie posiada wiedzy, czy zostały one zmodernizowane i dostosowane do wymagań ZSIN, ponieważ GUGiK monitoruje postęp prac modernizacyjnych na poziomie powiatów tylko na podstawie przesyłanych przez powiaty formularzy sprawozdawczych GUGiK 3.00.

⁶⁸ Z dnia 23.05.2014 r., z dnia 09.06.2014 r. i z dnia 23.12.2014 r.

Projekt budowy ZSIN – Faza II

Dalsze działania w zakresie wdrożenia i rozwoju ZSIN były realizowane w ramach projektów finansowanych z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020, działanie 2.1 Podniesienie dostępności i jakości e-usług publicznych, jako kontynuacja projektu Budowa ZSIN – Faza I realizowanego w ramach 7. Osi POIG.

Realizacja projektu ZSIN – Faza II została zainicjowana zawarciem, w dniu 16 listopada 2015 r. Porozumienia, pomiędzy Centrum Projektów Polska Cyfrowa i Głównym Geodetą Kraju o dofinansowanie projektu.

Wniosek i porozumienie o dofinansowanie projektu

Wniosek o dofinansowanie projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”⁶⁹ na kwotę 152.953,0 tys. zł, G GK złożył w dniu 8 czerwca 2015 r.

CPPC w dniu 16 października 2015 r. poinformowało G GK, że wniosek o dofinansowanie spełnił kryteria merytoryczne oceny Projektu. Rekomendowana kwota dofinansowania wynosi 152.953,0 tys. PLN, z terminem realizacji od 1 października 2015 r. do 28 września 2018 r.

W dniu 16 listopada 2015 r. CPPC zawarło porozumienie z GUGiK o dofinansowanie projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”. Realizacja projektu miała obejmować także dostosowanie baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSIN, w tym modernizację ewidencji gruntów i budynków w 102 powiatach oraz 3 miastach na prawach powiatu, które nie były objęte projektem ZSIN – Faza I i zasileniem centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków danymi z tych powiatów. Na zadanie związane z dostosowaniem baz danych EGiB do wymagań ZSIN i kontrolę tych danych, w projekcie ZSIN – Faza II zaplanowano kwotę w wysokości 128 898,0 tys. zł.

Realizacja Projektu Budowa ZSIN – Faza II miała przyczynić się do zwiększenia oferowanego wachlarza usług realizowanych przez administrację publiczną, jak również usprawnienia procesów przez nią realizowanych. Spójne i kompletne dane o nieruchomościach, w jednym centralnym repozytorium kopii zbiorów danych EGiB (ewidencja gruntów i budynków), przyczyniać się miała do zapewnienia wiarygodności rejestrów publicznych dotyczących nieruchomości. Dane udostępniane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, dla szerokiej rzeszy odbiorców, miały zwiększyć stopień cyfryzacji administracji publicznej.

Głównym celem projektu było zwiększenie efektywności pracy urzędów w zakresie rejestrów związanych z nieruchomościami oraz podniesienie poziomu obsługi obywateli i przedsiębiorców w zakresie działań związanych z pozyskiwaniem informacji o nieruchomościach.

W ramach projektu budowy ZSIN – Faza II G GK nie opracował szczegółowych założeń programowych rozwoju ZSIN, obejmujących zagadnienia organizacyjne, finansowe, techniczne i prawne, ponieważ G GK uznał, że nie było to przedmiotem projektu, a zadanie to (wbrew zapisom zarzą-

⁶⁹ Ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Osi priorytetowej nr 2 „E-administracja i otwarty rząd” Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dzenia o powołaniu Pełnomocnika) należało do zakresu działań Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

W ramach projektu Budowa ZSIN – Faza II kontynuowano w 2015 r. i 2016 r. szkolenia stacjonarne dla służby geodezyjnej i kartograficznej. Zakres szkoleń obejmował obszary związane z systemem ZSIN. Szkolenie miało umożliwić samodzielną pracę z udostępnionymi systemowymi narzędziami (aplikacjami), funkcjonalnościami i usługami systemu ZSIN.

Szkolenia
dla pracowników
starostw

Ponadto w 2015 r. zorganizowano szkolenie dla administracji wojewódzkiej i powiatowej z zakresu wytworzonych aplikacji, podstawowych mechanizmów ZSIN i funkcjonalności zaimplementowanych w ZSIN, a w 2016 r. szkolenie dla pracowników Powiatowych Ośrodków Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

W 2018 roku stworzono warunki do skorzystania ze szkoleń w formie e-learningowej poprzez udostępnienie on-line materiału edukacyjno-szkoleniowego. Szkolenie dotyczyło wprowadzonych nowości i zmian systemowych objętych projektem ZSIN – Faza II.

Po zakończeniu wdrożeń mechanizmów i funkcjonalności zarówno w ramach ZSIN – Faza I jak i ZSIN – Faza II, GUGiK przeprowadzał cykl szkoleń stacjonarnych i w formie e-learningowej zarówno dla pracowników administracji publicznej w tym dla służby geodezyjno-kartograficznej jak i instytucji ministerialnych.

Po jednym roku od rozpoczęcia budowy, realizacja zadań w ramach projektu ZSIN – Faza II (w I kwartale 2017 r.) nie przebiegała zgodnie z terminami kamieni milowych harmonogramu Projektu. Jedną z przyczyn opóźnień było przedłużające się w czasie przeprowadzanie od początku 2016 r. przetargów na wybór wykonawców, w tym decyzja Ministra Infrastruktury i Rozwoju z lutego 2016 r. o czasowym wstrzymaniu w I półroczu 2016 r. organizowania przetargów. Po przeprowadzeniu przetargów w ramach Transzy I, w dniach 3–10 listopada 2016 r. zawarto umowy z wykonawcami na dostosowanie baz danych EGiB do wymagań ZSIN dla 30 lokalizacji z obszaru województw: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego i kujawsko-pomorskiego.

Przebieg realizacji
niezgodny
z harmonogramem

Przykład

Minister Rozwoju pismem z dnia 22 lutego 2017 r. poinformował GKG, że cyt. „w związku ze zidentyfikowanymi opóźnieniami w realizacji projektów:

- K-GESUT – Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
- ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomości – Faza II,
- Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej,

realizowanych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii, w opinii IZ POPC zagrożona jest ich realizacja w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020. Dotychczas poniesione wydatki wykazane we wnioskach o płatność wynoszą w ramach ww. projektów od 0,8% do 2,4% wartości umowy. Biorąc pod uwagę, że od podpisania umowy o dofinansowanie projektu minęło

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

15 miesięcy i tym samym 44% czasu planowanego na realizację inwestycji, należy podkreślić niski poziom realizacji finansowej, również w relacji do pierwotnego harmonogramu płatności, który jest obecnie zrealizowany na poziomie od 33% do 54%, a wykazane wydatki wg stanu na 15 lutego br. nie osiągnęły jeszcze poziomu zakładanego na sierpień/październik 2016 r.”

Opracowanie Planu Naprawczego

W związku z opóźnieniami w realizacji projektu ZSIN – Faza II GKG opracował i w dniu 14 lutego 2017 r. przekazał do CPPC Plan Naprawczy wraz z propozycją Harmonogramów Projektów wyznaczających Kamienie milowe i aktualizacją dat tych kamieni milowych, które ulegną zmianie w związku z zidentyfikowanymi opóźnieniami. Plan Naprawczy przekazany na potrzeby dokonania przez CPPC ponownej oceny ww. projektów, zawiera szczegółowe informacje dotyczące zakresu podejmowanych działań w obszarze zarządzania zidentyfikowanymi opóźnieniami oraz podejmowanych środków zaradczych odnośnie minimalizacji wystąpienia ryzyk projektowych w przyszłości.

Przyczyny wystąpienia problemów z terminową realizacją

Sygnalizowane problemy występujące w trakcie realizacji projektu dotyczyły:

- 1) Unieważnienia postępowania na dostawę, utrzymanie oraz zapewnienie ciągłości działania infrastruktury w ramach projektów CAPAP, ZSIN Faza II, K-GESUT z dn. 26.09.2017 r.;
- 2) Opóźnienia w realizacji kamienia milowego dotyczącego akceptacji projektu wytworzenia e-usług (projekt funkcjonalny, projekt techniczny) nastąpiło z uwagi na to, że umowa na realizację ww. zadań została zawarta z niewielkim opóźnieniem spowodowanym licznymi odwołaniami w postępowaniu;
- 3) Opóźnienia w ogłoszeniu Transzy II jak również wydłużające się procedury przetargowe związane z wykorzystywaniem przez Wykonawców pełnej ścieżki środków ochrony prawnej, z wyjaśnianiem i uzupełnianiem dokumentacji przez Wykonawców oraz koniecznością wykonania przed podpisaniem umów kontroli uprzedniej przez Prezesa UZP zamówienia na dostosowanie baz danych EGiB i przyjętym Planem naprawczym. Wystąpiło ryzyko niewykonania wszystkich etapów technicznych związanych z pracami modernizacyjnymi w terminie zakończenia projektu;
- 4) Opóźnienia w ogłoszeniu Transzy III i konieczność uruchomienia Transzy IV dla powiatów, dla których nie było ofert w Transzy III zamówienia na dostosowanie baz danych EGiB. Wystąpiło ryzyko niewykonania wszystkich etapów technicznych związanych z pracami modernizacyjnymi w terminie zakończenia projektu;
- 5) W przedkładanych wnioskach o płatność Beneficjent sygnalizował o licznych zmianach kadrowych w instytucji Beneficjenta, w tym nieobsadzeniu wszystkich stanowisk w zespole projektowym.

Propozycja zmian do dalszej realizacji projektu

W związku z zaistniałymi problemami związanymi z realizacją projektu, Beneficjent (GKG) przedstawił CPPC propozycję dalszej jego realizacji:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- a) Wydłużenie terminu realizacji projektu do 15 listopada 2018 r., (tj. wydłużenie o ok. 1,5 m-ca). Jest to maksymalny możliwy termin wydłużenia realizacji projektu z dochowaniem kryterium dostępowego pn. „Projekt jest wykonalny w danym zakresie, czasie i koszcie – projekt jest wykonalny w terminie 36 miesięcy (od podpisania umowy o dofinansowanie do zakończenia rzeczowego)”. W dotychczasowej formie projekt miał zostać zrealizowany w okresie od 16.11.2015 r. do 28.09.2018 r.
- b) Ograniczenie zakresu zadań związanego z danymi przestrzennymi i infrastrukturą.
- c) Obniżenie wnioskowanego dofinansowania o 60 100,7 tys. zł całkowitej kwoty dofinansowania, tj. z pierwotnej kwoty 152 953,0 tys. zł do kwoty 92 852,3 tys. zł (zmieniona kwota dofinansowania uwzględnia oszczędności powstałe w wyniku dotychczas rozstrzygniętych przetargów oraz ograniczenia zakresu zadań związanych z danymi przestrzennymi i infrastrukturą).

Dla planowanych do wprowadzenia zmian w projekcie Beneficjent przedłożył zaktualizowaną dokumentację projektową, uwzględniającą propozycję zmian wraz z uzasadnieniem.

W dniu 7 lutego 2018 r. zespół ekspertów, któremu sekretariat Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji zlecił dokonanie oceny realizacji projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, opracował Informację, w której zawarł podstawowe przyczyny nieuzyskania pozytywnych rezultatów w ramach realizacji projektu budowa ZSIN – Faza II. Zespół ekspertów przede wszystkim podkreślił błędne założenia w zakresie tworzenia ZSIN.

Ocena realizacji projektu
budowa ZSIN – Faza II
przez zespół ekspertów

Przykłady

- 1) Już na starcie projektem objęte były tylko wybrane powiaty, a teraz zakłada się zrobienie baz tylko dla połowy z nich. Obecna modyfikacja w największym stopniu zmniejsza środki na utworzenie baz powiatowych o 55 054,6 tys. zł, czyli na jego najważniejszy element. Jak więc może być mowa o „Zintegrowanym Systemie Informacji o Nieruchomościach” skoro, nawet przy optymistycznych założeniach zrealizowania zamierzeń projektu, będzie on obejmował jedynie wyspy na mapie kraju. Na niezmiennym poziomie pozostają jednak dosyć wysokie koszty elementu centralnego razem z kontrolą danych, tj. 28 018,7 tys. zł.
- 2) Według przedstawionych założeń planowane jest, że nakłady na element centralny i kontrole będzie kosztował ponad 40% całego projektu, a w projekcie przecież istotą są bazy powiatowe, bo to w nich są dane i bez ich istnienia i bieżącego prowadzenia, system centralny będzie niekompletny i nieprzydatny. Wynika to z prostej zależności, że jeśli mówimy o systemie krajowym, to z natury rzeczy musi on obejmować wszystkie bazy krajowe, a nie jedynie kilkadziesiąt wybranych. Odrębną sprawą są środki przeznaczone na kontrole danych, które są zmniejszane jedynie o 13% podczas gdy baz do kontrolowania jest o 46% mniej?
- 3) Bardzo niepokojące w projekcie są także przewidywane wysokie koszty utrzymania projektu (łącznie ponad 13 milionów złotych) obciążające budżet państwa w przyszłych latach, bez żadnych korzyści wynikających z ponoszonych kosztów, bo system ZSIN przecież nie funkcjonuje.
- 4) Centralizacja, repozytoria w czasach powszechnego funkcjonowania usług sieciowych jest drogą w złym kierunku, o czym świadczą niepowodzenia projektów opartych na repozytoriach. Powiaty nie zasilają ZSIN. Uzupełnie-

nie tego w ramach aktualnych pomiarów i modernizacji zajmie lata, więc na ZSIN w takiej formie nie można liczyć. Gdyby zasilenie dotyczyło tylko danych aktualnych, w zakresie od lat prowadzonych atrybutów, to zasilenie ZSIN byłoby możliwe, bo przecież podstawowymi danymi o działkach są dane geometryczne i prawa własności, a takie dane są w powiatach i zapewniają realizację wszystkich zadań oraz umożliwiają obrót nieruchomościami. Istnienie takiej sytuacji świadczy niewątpliwie o błędnie przyjętych założeniach ZSIN. Podsumowując: tylko rozwój usług zbiorczych (włączanie kolejnych powiatów) i dbanie o dostępność usług powiatowych jest kluczem do tego, aby zapewnić oczekiwany w kraju podstawowy dostęp do danych o ewidencji gruntów i budynków. W następnym etapie można podejmować inicjatywy związane z udostępnianiem danych (aktualne w większości przypadków odpłatnym), bo do tego także są możliwe odpowiednie usługi integrujące dane z powiatów.

W związku z wystąpieniem opóźnień w realizacji wartość projektu została zmniejszona o 60 100,7 tys. zł, tj. o 39,3% oraz wydłużono termin realizacji o 1,5 miesiąca.

**Aneks
do porozumienia
o dofinansowanie
projektu**

W dniu 18 maja 2018 r. CPPC zawarło z GGK aneks do porozumienia o dofinansowanie projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, zawartego w dniu 16 listopada 2015 r.

Aneksem ustalono, że Instytucja Pośrednicząca przyznaje Beneficjentowi na realizację Projektu dofinansowanie w łącznej kwocie nieprzekraczalnej 92 852,3 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich w kwocie 78 571,6 tys. zł i z budżetu państwa w kwocie 14 280,7 tys. zł. Zmianie uległ również okres realizacji Projektu, liczony od 16.11.2015 r. do 15.11.2018 r.

Z uwagi na powstałe ryzyko niewykonania wszystkich zaplanowanych prac, część etapów technicznych umów z Transzy II dotyczących wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego oraz zasilenia systemu teleinformatycznego funkcjonującego w JST wykonane zostały poza projektem w IV kw. 2018 r. bądź zaplanowano do wykonania w I kw. 2019 r.

**Opóźnienia
w ogłoszeniu transzy III
na zgłaszanie ofert**

W związku z opóźnieniami w ogłoszeniu Transzy III i koniecznością uruchomienia Transzy IV dla powiatów, dla których nie było ofert w Transzy III zamówienia na dostosowanie baz danych EGiB i przyjętym Planem naprawczym, wystąpiło ryzyko wykonania wszystkich etapów technicznych związanych z pracami modernizacyjnymi w terminie zakończenia projektu.

**Propozycja
ograniczenia zakresu
rzeczowego projektu**

W ramach podjętego działania naprawczego zgłoszono konieczność ograniczenia zakresu rzeczowego projektu, które polegałoby na zmniejszeniu liczby powiatów, w których wykonywane byłyby zadania związane z dostosowaniem baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, tj. zrezygnowano by z zawarcia umów w ramach III i IV transzy postępowań na dostosowanie danych. Jako przeciwdziałanie dla zagadnienia opracowano warianty dalszej realizacji Projektu. Opis wariantów został przekazany do CPPC pismem z dnia 8.11.2017 r. W wyniku ustaleń związanych z zagadnieniem w dniu 29.11.2017 r. przekazano do CPPC komplet dokumentów do ponownej oceny projektu uwzględniający Wariant I. W dniu 15.02.2018 r. wpłynęło do GUGiK pismo CPPC z informacją, że wnioskowane w ramach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

złożonego planu naprawczego zmiany oceniono pozytywnie. W dniu 23.02.2018 r. GUGiK przekazał do CPPC wymagane do aneksów dokumenty. W dniu 18.05.2018 r. zawarto Aneks nr 2 do Porozumienia o dofinansowanie.

Między innymi z uwagi na niską jakość przekazywanych przez Wykonawców wyników prac dotyczących dostosowania baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, a w związku z tym z przedłużającymi się procedurami odbioru podjęto decyzję o odstąpieniu od realizacji modernizacji na obszarze powiatów, dla których nie zostały jeszcze podpisane umowy z Wykonawcami na wykonanie tych prac.

W wyniku zawartych z Centrum Projektów Polska Cyfrowa aneksów do porozumień o dofinansowanie i zmniejszenie zakresu projektu ZSIN Faza II, wyłączone z niego zadania odnoszące się do dostosowania, baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach dla obszaru 39 powiatów i miast na prawach powiatów, z którymi uprzednio zawarto porozumienia. O tym fakcie GUGiK poinformował starostów pismami z dnia 21 maja 2018 r. i 25 maja 2018 r.

Zmniejszenie
liczby powiatów
uczestniczących
w projekcie
budowa ZSIN – Faza II

Przykład

Ograniczenie zakresu projektów ZSIN Faza II polegało na zmniejszeniu liczby powiatów, w których wykonywane miały być zadania związane z dostosowaniem baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Wynikało ono z faktu, iż w chwili podejmowania decyzji o konieczności ograniczenia zakresu, liczba na rynku pracy potencjalnych Wykonawców umów była bardzo ograniczona z powodu ogłoszenia licznych postępowań o zamówienie publiczne, obejmujących prace z dziedziny geodezji i kartografii w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych, czego konsekwencją był również znaczny wzrost cen za realizację podobnych usług. Z uwagi na okoliczności wskazane powyżej, w postępowaniach przetargowych na wybór wykonawców tych prac, ogłaszanych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii odnoszących się do ww. 39 powiatów, na część powiatów nie wpłynęły żadne oferty, na część powiatów ceny ofertowe w sposób znaczny przekraczały wartość jaką Zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia, na część powiatów [już po dokonaniu przez Zamawiającego wyborze Wykonawcy] – Wykonawcy wycofywali się z podpisania umów świadomie nie przedłużając okresu związania ofertą lub przedłużenia ważności wadium. W tym też okresie dało się zauważyć, że nasycenie rynku robotami geodezyjnymi i kumulacja u jednego Wykonawcy dużej ilości umów ze zbliżonymi terminami ich realizacji, miała wpływ na jakość realizowanego opracowania i skutkowała niskim poziomem jakości danych przekazywanych przez Wykonawców do kontroli w zakresie umów już zawartych w ramach projektów GUGiK.

Ze względu na niski poziom jakości danych przekazywanych do kontroli przez Wykonawców umów dotyczących dostosowania danych w ramach projektu ZSIN Faza II stwierdzono istnienie zagrożenia w wydatkowaniu środków projektowych na to zadanie.

Pomimo powyższych trudności, wszystkie etapy techniczne związane ściśle z dostosowaniem EGiB zostały zakończone w terminie realizacji Projektu. Natomiast z uwagi na niską jakość danych i związaną z tym przedłużającą się kontrolą danych, zakończenie części etapów technicznych

Zagrożenie projektu
niskim poziomem
jakości danych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dotyczących procedury administracyjnej i technologicznej zaplanowane zostało do końca I kwartału 2019 r. ze środków własnych Beneficjenta. Zakończenie tych etapów po terminie realizacji Projektu nie miało mieć wpływu na osiągnięcie wskaźników rezultatu.

Do 3 września 2019 r. Beneficjent złożył 20 wniosków o płatność. Dziewiętnaście wniosków o płatność zostało zatwierdzonych na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych – 61 031,6 tys. zł. Dwudziesty wniosek o płatność to wniosek o płatność końcową na kwotę wydatków kwalifikowalnych – 6765,4 tys. zł (w trakcie weryfikacji do końca kontroli NIK).

Na zakończenie realizacji projektu Beneficjent wykazywał oszczędności w wysokości: 25 055,3 tys. zł oraz potwierdził osiągnięcie nw. wskaźników produktu, tj.:

- 1) Liczba pracowników podmiotów wykonujących zadania publiczne nie będących pracownikami IT, objętych wsparciem szkoleniowym – 517 osób wartość osiągnięta w 136,05%;
- 2) Liczba rejestrów publicznych o poprawionej interoperacyjności – 3 szt.;
- 3) Liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych – 4 szt.;
- 4) Liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach wykonujących zadania publiczne – 1 szt.;
- 5) Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości 3 – dwustronna interakcja – 1 szt.;
- 6) Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja – 3 szt.;

Projekt zakończył się w dniu 15 listopada 2018 r., a do 15 listopada 2019 r. Beneficjent powinien osiągnąć zakładane w dokumentacji projektowej wartości wskaźników rezultatu.

W dniu 10 stycznia 2019 r. GGK przesłał do sekretarza Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji raport końcowy dla realizowanego projektu ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II, według stanu na dzień 15 listopada 2018 r.

Wartość pierwotna Projektu: 152 953,0 tys. zł, wartość projektu wynikająca z zawartego w dniu 18.05.2018 r. Aneksu nr 2 do Porozumienia o dofinansowanie Projektu: 92 862,0 tys. zł.

Faktyczny koszt projektu

Faktyczny koszt projektu: 67 776,6 tys. zł (44,3% wartości pierwotnej). Wartość naliczonych korekt finansowych: 1495,3 tys. zł. Korekty finansowe zostały naliczone Wykonawcom produktów umów na „Dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach”, z tytułu opóźnień w przekazywaniu przez Wykonawców produktów ww. umów, jak również z uwagi na niezadowalającą jakość tych produktów. Ponadto korekty finansowe zostały naliczone z tytułu częściowych odstępień od umów. Wartość odchyleń wyniosła: 25 085,4 tys. zł. W strukturze wydatków najwyższy udział miały środki przeznaczone na dostosowanie i kontrolę danych EGiB – 54 094,3 tys. zł.

Osiągnięty poziom certyfikacji na dzień złożenia raportu – 54,30%. Okres realizacji: od 1 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. (odebranie

i skonfigurowanie infrastruktury sprzętowo-programowej dedykowanej dla Projektu ZSIN).

Raport Końcowy Projektu ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II został opracowany i zatwierdzony przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego w dniu 30 listopada 2018 r. W Raporcie Końcowym zostało zawarte m.in. rozliczenie projektu ZSIN.

[Raport końcowy z wykonania projektu budowa ZSIN – Faza II](#)

Zgodnie z treścią Raportu Końcowego, w toku realizacji Projektu zawarto 35 umów, zaimplementowano pięć e-usług poprzez ich rozszerzenie bądź utworzenie, wytworzono 169 produktów oraz zrealizowano 114 przypadków użycia. Ponadto w ramach ZSIN – Faza II zarejestrowano w JIRA 240 użytkowników, którzy zgłosili w sumie 891 wymagań i uwag do Produktów Projektu, która to liczba bezpośrednio przyczyniła się do podniesienia jakości wytworzonych produktów.

Zakres prac geodezyjnych w tych powiatach uległ zmniejszeniu, co negatywnie wpłynęło na osiągnięcie planowanego stopnia jakości zbiorów danych EGiB w tych powiatach. Odstąpienie od realizacji ww. etapów nie miało jednak wpływu na zakres obszarowy dostosowania danych EGiB, ponieważ w tych powiatach, dostosowanie zostało zrealizowane poprzez aktualizację (konwersję) danych EGiB. Tym samym, wszystkie 66 powiatów⁷⁰, zgodnie z podpisanym w dniu 18.05.2018 r. Aneks nr 2 do Porozumienia o dofinansowanie Projektu ZSIN – Faza II, zostało objętych pracami polegającymi na dostosowaniu danych EGiB do wymagań ZSIN.

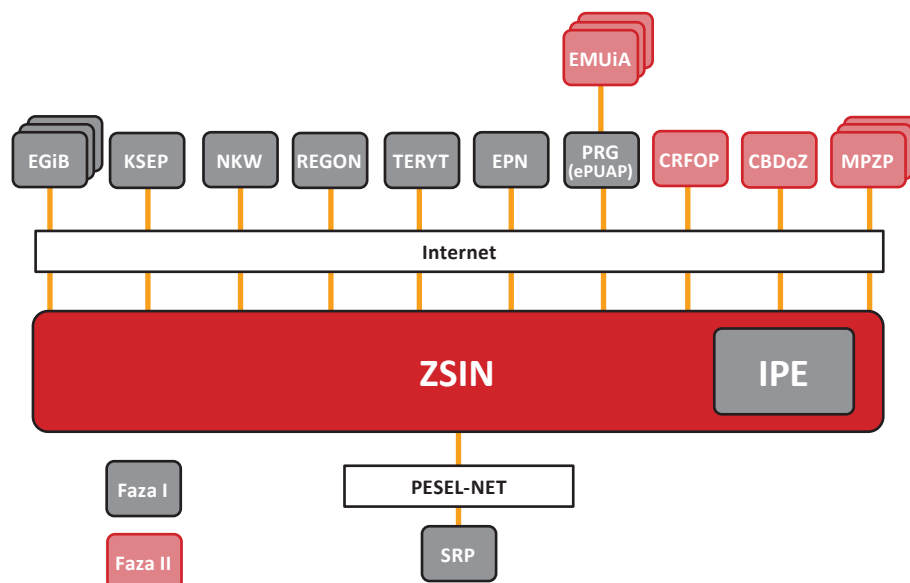
Zgodnie z przyjętym modelem integracji w ramach ZSIN – Faza I komunikacja pomiędzy systemami i komponentami tworzącymi ZSIN w Fazie II realizowana miała być za pośrednictwem szyny usług G2 z wykorzystaniem usług sieciowych opartych o standardy komunikacji (m.in. SOAP, WSDL, WMS, WFS) oraz otwarte formaty (m.in. XML, GML, PDF) na zasadach analogicznych do funkcjonujących już interfejsów dla systemów włączonych do ZSIN w ramach Fazy I. Zakładane było wykorzystanie już istniejących usług infrastrukturalnych udostępnianych przez szynę usług Geoportal i rozbudowywanych w ramach Projektu ZSIN – Faza I (m.in. usługi uwierzytelniania, bezpieczeństwa i usługi monitorowania).

⁷⁰ Ostatecznie prace zakończono w 60 powiatach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Schemat komunikacji pomiędzy systemami i komponentami tworzącymi ZSIN za pośrednictwem szyny usług



Źródło: materiały GUGiK (www.gugik.gov.pl).

Zasilenie kopiamu
danych CR ZSIN
przez powiaty
uczestniczące w projekcie
budowa ZSIN – Faza II

Spośród 104 powiatów, z którymi zawarto porozumienia w ramach projektu ZSIN Faza II, a następnie ograniczono ich udział do 60 powiatów, według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r.: 10 powiatów zasiliło kompletnymi danymi CR ZSIN, 19 powiatów zasiliło centralne repozytorium ZSIN danymi niekompletnymi, tj. nie ze wszystkich obrębów, a 31 powiatów nie zasiliło żadnymi danymi centralnego repozytorium ZSIN.

Niezasilenie centralnego repozytorium ZSIN danymi ze wszystkich jednostek ewidencyjnych, a tym samym obrębów ewidencyjnych w tych powiatach spowodowane było albo występowaniem błędów krytycznych w danych EGiB w tych jednostkach, albo niepodjęciem próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN przez te powiaty.

Przykład

Powiaty: ełcki, elbląski, ostródzki i polkowicki podejmowały próby zasilenia Centralnego Repozytorium, ale ze względu na występowanie błędów krytycznych proces ten zakończył się niepowodzeniem.

Główny Geodeta Kraju deklarował wprawdzie, że w ramach realizacji projektu ZSIN – Faza II jednostki, w których realizowane były prace modernizacyjne, zapewnione miały wsparcie merytoryczne, techniczne i prawne, a pracownicy GUGiK pozostawali w ciągłym kontakcie (telefonicznym, pisemnym, mailowym) z pracownikami starostw, lecz niska liczba powiatów, które po zakończonej modernizacji EGiB zasiliła tymi danymi CR ZSIN świadczy o mało skutecznym wsparciu powiatów w realizacji tego zadania.

Główny Geodeta Kraju dodatkowo, w zakresie dostosowania danych zawarł umowę z firmą zewnętrzną, której przedmiotem była „Weryfikacja realizacji procesu dostosowania baz danych ewidencji gruntów i budyn-

ków do wymagań ZSIN” oraz w celu wsparcia prac modernizacyjnych wykonywanych w ramach projektu ZSIN – Faza II przygotował i wdrożył modyfikację funkcjonalności dotyczącą dostosowania usług po stronie Portalu ZSIN, korzystających z usług sieciowych Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie wyszukiwania i pobierania KW.

Starostowie współpracowali z wykonawcami w zakresie realizacji umów na dostosowanie baz danych EGiB do wymagań ZSIN, wywiązując się jednocześnie w tym zakresie z podpisanych porozumień. Wykonanie umów w zakresie dostosowania EGiB do wymagań ZSIN zostało wyegzekwowane, a z Wykonawcami, którzy nie rokowali zrealizowania umów rozwiązano umowy z winy Wykonawcy.

5.2.3. Nakłady poniesione na tworzenie ZSIN

W latach 1999–2005 wydatkowano na projekty geodezyjno-kartograficzne⁷¹ w ramach środków unijnych łączną kwotę 588 151 tys. zł (oraz 20 430 tys. EUR), w tym na zadania ściśle związane z budową ZSIN kwotę 70 163 tys. zł.

Nakłady poniesione
na tworzenie ZSIN
w latach 1999–2005

Na budowę ZSIN przeznaczone są zarówno środki pochodzące z budżetu państwa jak i pozyskane z Unii Europejskiej. W ramach projektu Budowa ZSIN – Faza I pozyskano 66 mln zł. Po rozszerzeniu budżet projektu wynosił 74 mln zł. Na realizację projektu Budowa ZSIN – Faza II pozyskano pierwotnie 152,9 mln zł, a po zmianie IP przyznała Beneficjentowi (GGK) kwotę 92,8 mln zł.

Ogółem wydatki poniesione na prace związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w ostatnich latach 2010–2016 wyniosły 488 474,9 tys. zł, w tym:

Nakłady poniesione
na tworzenie ZSIN
w latach 2010–2016

- 2010 r. – 78 996,7 tys. zł;
- 2011 r. – 85 744,2 tys. zł;
- 2012 r. – 58 740,3 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 27 051,3 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 26 467,6 tys. zł;
- 2013 r. – 60 182,1 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 21 460,4 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 23 777,6 tys. zł;
- 2014 r. – 59 768,8 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 19 830,8 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 20 851,0 tys. zł;
- 2015 r. – 118 090,2 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 35 746,0 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 20 974,5 tys. zł;
- 2016 r. – 26 952,6 tys. zł w tym ze środków własnych powiatów 15 330,1 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 10 050,1 tys. zł.

W dniu 17 sierpnia 2017 r. Pełnomocnik Rządu ds. ZSIN wystąpił do ministrów o przekazanie informacji dotyczących wysokości kosztów poniesionych w związku z koniecznością dostosowania systemów informatycznych resortu do wymogów zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.

⁷¹ Projekty były związane z pracami pilotażowymi budowy ZSK (zwanej dalej ZSIN), w ramach których zbudowano m.in. pierwszą wersję infrastruktury informatycznej IPE. Szczegółowiej opisano to zagadnienie we wprowadzeniu.

Nakłady poniesione na tworzenie rejestrów i dostosowanie ich do ZSIN, przez pozostałe organy adm. publicznej

Większość ministrów odpowiedziała, że nie poniesiono kosztów związanych z koniecznością dostosowania systemów informatycznych do ww. wymogów oraz nie planuje się dodatkowych wydatków w przedmiotowym zakresie, z wyjątkiem dwóch ministrów.

- 1/ Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że w ramach dostosowania do wymogów ZSIN systemu informatycznego obsługującego księgi wieczyste – Elektroniczne Księgi Wieczyste (EKW) szacunkowo poniesiono koszty łączne w wysokości 1133,9 tys. zł, w tym na:
 - a) wykonanie i wdrożenie funkcjonalności wymiany zawiadomień o zmianach danych – 737,7 tys. zł,
 - b) pozostałe prace analityczne – 396,2 tys. zł.
- 2/ Ministerstwo Środowiska podało, że w związku z koniecznością dostosowania systemów informatycznych w resorcie środowiska do wymogów ZSIN koszty poniósł Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, w wysokości 430,1 tys. zł.

Z materiałów Ministerstwa wynika, że w okresie 2010 – 31.07.2017 r. poniesiono na utworzenie ZSIN szacunkowe koszty w kwocie 227,4 mln zł, a szacunkowe koszty, niezbędne do poniesienia w celu dokończenia budowy ZSIN wynoszą: w wariantie minimalnym kwotę 1743,0 mln zł, a w wariantie maksymalnym kwotę 2602,5 mln zł.

5.2.4. Modernizacja EGiB w ramach RPO

Modernizacja ewidencji gruntów i budynków finansowana była również ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, przeznaczonych na Regionalne Programy Operacyjne.

Zawarcie kontraktów z marszałkami województw

Minister Rozwoju Regionalnego zawarł w dniu 6 lutego 2008 r. z marszałkami województw kontrakty wojewódzkie na określenie zasad i warunków dofinansowania Regionalnych Programów Operacyjnych oraz dofinansowania zadań realizowanych przez samorządy województw w ramach komponentu regionalnego Program Operacyjny Kapitał Ludzki. W kontraktach zapisano, że zarządy województw pełnią rolę instytucji zarządzającej, odpowiedzialnej za przygotowanie i realizację programu operacyjnego.

Główny Geodeta Kraju powołał Zarządzeniem nr 2/2015 Zespół ds. m.in. koordynacji na poziomie krajowym i regionalnym projektów z zakresu e-usług publicznych i informacji sektora publicznego w ramach PO PC i RPO, którego Członkami są wszyscy geodeci województw oraz przedstawiciele GUGiK.

Do zadań tego Zespołu należało:

- uzgadnianie zakresu merytorycznego, harmonogramów i zakresów obszarowych projektów planowanych w ramach RPO i PO PC;
- uzgadnianie projektów planów finansowych w zakresie funduszy przeznaczonych na realizację zadań w ramach RPO i PO PC;
- opracowywanie rozwiązań służących efektywnemu wdrażaniu projektów realizowanych przy współfinansowaniu środków UE, (współpraca przy usuwaniu barier legislacyjnych, organizacyjnych i finansowych);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- współpraca w zakresie zapewnienia interoperacyjności i kompletności między projektami finansowanymi z RPO i PO PC;
- współpraca w ramach propagowanie dobrych praktyk w zakresie TIK dotyczących e-usług publicznych (IIP), wymiana informacji o działaniach strategicznych w przedmiotowym obszarze.

Współpraca w zakresie przygotowań do realizacji zadań w ramach RPO 2014–2020 oraz POPC 2014–2020 polegała między innymi na podpisaniu w latach 2014–2015, 11 listów intencyjnych, których celem było podjęcie działań w zakresie poprawy jakości i harmonizacji danych w powiatowych rejestrach publicznych oraz dostosowanie ich do obowiązujących przepisów dla zapewnienia interoperacyjności poprzez realizację prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, cyfryzacją państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w części powiatowej, zbudowanie lub zaktualizowanie istniejących baz danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz bazy danych geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu (GESUT), jak również dostosowanie systemów informatycznych do realizacji tych celów.

W 2018 r. (od marca do grudnia) zarządy województw podjęły uchwały o przyjęciu Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020.

W II kwartale 2018 r. Minister Inwestycji i Rozwoju poinformował marszałków województw o pozytywnej opinii o zgodności zmian, w przekazanej propozycji Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020, z zapisami Umowy Partnerstwa zatwierdzonej przez Komisję Europejską. Jednocześnie Minister poinformował marszałków województw o rozpoczęciu we współpracy z właściwymi zarządami województw, negocjacji z Komisją Europejską mającą na celu uzgodnienie treści tych programów oraz ich zmian.

W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 wsparcie starostom w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków udzieliło czterech marszałków województw, natomiast w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 takiego wsparcia udzieliło 11 marszałków województw. Tylko trzech marszałków województwa: mazowieckiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego udzieliło wsparcia starostom w ramach dwóch ww. programów, a czterech marszałków województw nie przewidziało wsparcia starostw w modernizacji EGiB, tj. łódzkiego, opolskiego, pomorskiego i zachodniopomorskiego.

W trzech województwach beneficjentem środków w ramach RPO były Związki Powiatów Województwa: Dolnośląskiego, Kujawsko-Pomorskiego i Podlaskiego. W jednym przypadku liderem projektu partnerskiego był powiat lubelski, a w drugim przypadku Związek Powiatów Lubuskich.

W pozostałych przypadkach beneficjentem – liderem w projektach partnerskich z powiatami były Urzędy marszałkowskie.

Na 12 urzędów marszałkowskich, które wspierały starostwa w modernizacji EGiB, tylko pięć z nich posiadało szczegółowe dane odnośnie finansowania i liczby obrębów objętych modernizacją EGiB⁷².

Wsparcie udzielane
starostom
w modernizacji EGiB

⁷² Informacje uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 lit. f) ustawy o NIK.

Przykłady

Związek Powiatów Lubuskich obecnie jest na etapie przeprowadzenia postępowań w trybie przetargów nieograniczonych, których przedmiotem jest „Modernizacja ewidencji gruntów i budynków dla obszarów jednostek samorządu terytorialnego województwa lubuskiego” W przeprowadzanych postępowaniach objęto 124 obręby, a ogólna liczba obrębów położonych na terenie powiatów będących członkami ZPL wynosi 99 obrębów ewidencyjnych dla miast oraz 1036 obrębów ewidencyjnych dla terenów wiejskich.

W ramach **Regionalnych Programów Operacyjnych na Mazowszu** dofinansowanie przeznaczone na wykonywanie prac geodezyjnych otrzymały dwa projekty: w ramach perspektywy RPO WM 2007–2013⁷³ projekt pn. „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu” (dalej BW) oraz w ramach perspektywy RPO WM 2014–2020 projekt pn. „Regionalne partnerstwo samorządów Mazowsza dla aktywizacji społeczeństwa informacyjnego w zakresie e-administracji i geoinformacji” (dalej ASI). Na 9556 obrębów w województwie mazowieckim pełną modernizacją EGiB w ramach BW objęto 677 obrębów, tj. 7,1% (w ośmiu powiatach na 41 wszystkich), a niepełną modernizacją objęto 3520 obrębów, tj. 36,8% (w 27 powiatach na 41 wszystkich). Wsparciem w zakresie modernizacji EGiB w ramach BW nie objęto ośmiu starostw. W ramach ASI pełną modernizacją EGiB objęto jeden obręb, a niepełną modernizacją 1116 obrębów, tj. 11,7% wszystkich (w dziewięciu powiatach). Po zakończeniu modernizacji EGiB przygotowano kopie danych do zasilenia centralnego repozytorium z 664 obrębów, tj. 6,9% (z 6 starostw).

W ramach **Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego** na lata 2014–2020 w przedmiotowym zakresie realizowany jest jeden projekt konkursowy pn. „Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP)”. Przedmiotowy projekt realizowany jest przez województwo podkarpackie (lidera) z udziałem 23 partnerów (w tym 18 powiatów, czterech miast na prawach powiatu oraz Wojewódzkiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Rzeszowie). Na 1878 obrębów w województwie podkarpackim pełną modernizacją EGiB objęto 304 obręby, tj. 16,2% (w 15 powiatach na 22 wszystkie), a niepełną modernizacją objęto 137 obrębów, tj. 7,3% (w pięciu powiatach). Po zakończeniu modernizacji EGiB przygotowano kopie danych do zasilenia centralnego repozytorium z 188 obrębów, tj. 10,0% (z siedmiu starostw).

W ramach działania 8.1 Rozwój usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną **Marszałek Województwa Podlaskiego** zawarł umowę ze Związkiem Powiatów Województwa Podlaskiego (beneficjentem środków) o dofinansowanie projektu w zakresie wykonania prac geodezyjnych tj. „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków”. Na 3462 obręby w województwie podlaskim modernizacją EGiB w ramach objęto 1194 obręby, tj. 34,5% (w 13 powiatach na 14 wszystkich – w powiecie zambrowskim nie finansowano modernizacji EGiB).

Wszystkie powiaty z **województwa świętokrzyskiego** otrzymały wsparcie w ramach RPO WŚ na lata 2014–2020⁷⁴ na realizację projektów z Działania 7.1 Rozwój e-społeczeństwa, w zakresie typu projektów Rozwój e-usług, w tym na 13 powiatów wsparcie finansowe na modernizację EGiB otrzymało osiem

⁷³ Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007–2013.

⁷⁴ Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powiatów. Powiat włoszczowski, powiat sandomierski, powiat staszowski, powiat opatowski, powiat konecki – nie przewidują modernizacji bazy EGiB. Na 1235 obrębów w powiatach objętych dofinansowaniem w ramach RPO modernizację EGiB zaplanowano w 169 obrębach, tj. 13,7% (w tym w 161 obrębach pełną modernizację).

Wszystkie powyższe projekty wykonywane w ramach perspektywy 2014–2020 są w fazie realizacji, stąd prace związane z wykonaniem modernizacji EGiB nie zostały zakończone. Beneficjenci deklarowali, że po wykonaniu modernizacji EGiB kopie danych zostaną przesłane do centralnego repozytorium.

W zawieranych umowach z powiatami na dofinansowanie realizacji zadań geodezyjnych nie precyzowano jakie kwoty mają być przeznaczone na określone cele.

W umowach nie precyzowano, jakie kwoty mają być przeznaczone na określone cele

Najczęściej z uwagi na sposób fakturowania przy rozliczaniu projektów, jak również określony w umowach o dofinansowanie zakres poszczególnych zadań i kategorii wydatków, które obejmują nie tylko wydatki związane z EGiB, na poziomie Instytucji Zarządzającej RPO nie ustalono możliwości wyodrębnienia wydatków przyznanych starostwom na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Tłumaczono to tym, iż ze względu na szeroki zakres przedmiotu projektów (nie tylko wykonanie prac geodezyjnych), nie sposób precyzyjnie wydzielić kwot jakie w ramach projektów zostały przeznaczone na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków EGiB. Na dofinansowanie realizacji projektów w ramach RPO 2014+ zawierane są umowy, w których określone są cele i wysokość przyznanych środków ogółem.

W umowach ze starostami na wsparcie finansowe w ramach RPO marszałkowie województw najczęściej nie ustanawiali warunku, że po zakończeniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków starosta ma obowiązek przygotować kopie danych EGiB do przesłania do centralnego repozytorium, w ramach budowy ZSIN. Powyższe skutkowało tym, że większość starostów nie wywiązywała się z tego obowiązku mimo, że starostwa powiatowe zobowiązane są do przesłania kopii danych EGiB do centralnego repozytorium na mocy rozporządzenia w sprawie ZSIN.

W umowach o dofinansowanie z RPO nie ustanawiano warunku zasilenia CR ZSIN

Najczęściej marszałkowie województw wyjaśniali ten fakt następująco:

- 1/ Celem projektu nie było zasilenie repozytorium ZSIN-u, w związku z tym Urząd Marszałkowski nie dysponuje wiedzą, czy ewentualne zasilenie centralnego repozytorium przez poszczególne starostwa miało miejsce.
- 2/ Umowa o dofinansowanie projektu zawarta pomiędzy Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2017–2020 a liderem projektu partnerskiego realizowanego wspólnie przez 20 powiatów, pn. „e-Geodezja – cyfrowy zasób geodezyjny, nie zawiera postanowień dotyczących warunku, że po zakończeniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków starostowie mają obowiązek przygotowania kopii danych EGiB do przesłania do centralnego repozytorium, w ramach budowy ZSIN.

- 3/ Umowa o dofinansowanie nie zawiera warunku, zgodnie z którym po zakończeniu modernizacji EGiB starosta musi przygotować kopie danych i przesłać do centralnego repozytorium, ponieważ kwestie te są regulowane przez odrębne przepisy prawa (ten obowiązek reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach).
- 4/ W zawartych umowach o dofinansowanie nie ustanowiono w sposób szczegółowy niniejszego warunku. Umowa o dofinansowanie zobowiązuje beneficjenta natomiast do realizacji projektu zgodnie z przepisami prawa krajowego oraz prawa unijnego. Kontrola realizacji zadań wykonywanych przez starostów w oparciu o przepisy ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy nie należy do kompetencji Instytucji Zarządzającej RPO 2014–2020.

Przykłady

W województwie mazowieckim powyższy obowiązek przypisano wykonawcy robót. Umowy w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu BW i umowy z Wykonawcami prac geodezyjnych nie zawierają warunku, że po zakończeniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków starosta ma obowiązek przygotować kopie danych EGiB do przesłania do centralnego repozytorium w ramach budowy ZSIN. Dokumentacja przetargowa projektu ASI w zakresie dotychczas wykonanej cyfryzacji danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prócz dokumentacji dotyczącej powiatu mińskiego, obejmowała zadanie polegające na wykonaniu kopii m.in. bazy EGiB w brzmieniu: „Wykonawca przygotowuje kopie zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB) i powiatowej bazy GESUT z obszaru powiatu w celu przekazania tych baz przez starostę, Głównemu Geodecie Kraju, do zadań którego należy między innymi prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, umożliwiające włączenie zbiorów danych EGiB do zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach a zbiorów danych GESUT (niepotrzebne skreślić) do krajowej bazy GESUT (art. 24b i 28a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne)”.

W województwie wielkopolskim natomiast w umowach ustanowiono warunek, że po zakończeniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków starosta ma obowiązek przygotować kopie danych EGiB do przesłania do centralnego repozytorium, w ramach budowy ZSIN. Zostało to określone w pkt III B regulaminu konkursu. Beneficjenci zostali zobowiązani do realizacji projektów zgodnie z zapisami regulaminu konkursu, tj. „W wyniku realizacji projektu przez powiat, baza danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB) zostanie dostosowana do wymagań Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) w celu włączenia EGiB do ZSIN”.

Dofinansowanie z RPO na przeprowadzenie modernizacji EGiB otrzymało łącznie 161 powiatów.

Tylko w 36 umowach zawartych przez starostów z marszałkiem województwa ujęto jednoznaczny zapis dotyczący przeprowadzenia modernizacji EGiB w sposób zapewniający możliwość prawidłowego przygotowania kopii danych, w celu zasilenia nimi centralnego repozytorium. W pozostałych przypadkach nie było w ogóle takiego zapisu lub przyjęto obowiązek wykonania modernizacji EGiB i zasilenia tymi danymi centralnego repozytorium na podstawie ogólnie obowiązujących przepisów w tym zakresie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Łącznie objęto modernizacją EGİB, przy wykorzystaniu środków z RPO, 11 138 obrębów (20,6% wszystkich) zlokalizowanych w 161 powiatach (42,3% wszystkich), w tym pełną modernizację przeprowadzono w 96 powiatach na powierzchni 5280 obrębów, a niepełną w 49 powiatach na powierzchni 4795 obrębów⁷⁵.

Obszar objęty modernizacją EGİB, w ramach RPO

Do czasu zakończenia kontroli NIK 43 starostwa (26,7% którym udzielono dofinansowania z RPO na modernizację EGİB) przygotowały dane w odpowiednim formacie i przesyłały do centralnego repozytorium z 2903 obrębów (26,1%, w których przeprowadzono modernizację EGİB). W wielu starostwach proces ten nie został jeszcze zakończony.

Łączne dofinansowanie w ramach RPO na modernizację EGİB wyniosło dotychczas 503 807,2 tys. zł.

Niektóre starostwa, mimo wykonania już modernizacji EGİB w obrębach w ramach RPO na terenie powiatu nie przysyłały kopii danych z tych zmodernizowanych powierzchni obrębów do centralnego repozytorium.

Przykłady

W ramach **Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego** na lata 2007–2013 powiat radomski zawarł z województwem mazowieckim umowę w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu „BW”⁷⁶. Po wykonaniu modernizacji gruntów i budynków w 81 obrębach ewidencyjnych dla czterech gmin w ramach projektu „BW” nie dokonano jej aktualizacji w celu przesłania zaktualizowanych kopii do centralnego repozytorium, ponieważ jak wyjaśnił starosta, nie została przekazana do centralnego repozytorium ZSIN inicjalna baza danych egib dla powiatu radomskiego. W 2017 r. podjęto próbę przesłania do centralnego repozytorium m.in. kopii zbioru danych egib z ww. 81 obrębów, lecz próba ta nie powiodła się ze względu na błędy krytyczne i niekrytyczne, które nie pozwalały na utworzenie inicjalnej bazy dla tych obrębów.

W **starostwie w Grójcu**, związku z realizacją projektu „BW” zmodernizowano w latach 2012–2013 94 obręby ewidencyjne (gm. Goszczyn, Mogielnica i Pniewy). Modernizacja ww. 94 obrębów została przeprowadzona w niepełnym zakresie tj. bez ustalenia granic działek. Projekty modernizacji dla jednostek ewidencyjnych zostały uzgodnione w dniu 30 maja 2011 r. z Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego. Jednak żaden ze zmodernizowanych obrębów nie został przesłany do centralnego repozytorium ZSIN, ponieważ wykonana modernizacja ewidencji gruntów i budynków dla 94 obrębów ewidencyjnych w ramach projektu „BW”, przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w grudniu 2013 roku, zdezaktualizowała się już w styczniu 2014 roku, kiedy weszły w życie zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie egib.

⁷⁵ Szczegółowe dane zawarto w tabeli nr 4 załącznika nr 6.5. do Informacji.

⁷⁶ Pełna nazwa: „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu”.

5.2.5. Problemy z budową ZSIN i ich rozwiązywanie

Niski stopień zasilenia CR ZSIN danymi EGiB

Na 380 powiatów projektami budowy ZSIN objęto, z udziałem środków unijnych, tylko 162 powiaty (42,6%), a po wykonaniu w 118 powiatach⁷⁷ modernizacji ewidencji gruntów i budynków tylko 68 z nich zasiłowało danymi CR ZSIN, w tym tylko 46 powiatów zasiłowało danymi kompletnymi⁷⁸.

Niski stopień zasilenia danymi wynikał głównie z występowania tzw. błędów krytycznych⁷⁹ w powiatowych bazach danych EGiB oraz niepodjęcia próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN przez inne powiaty. Ponadto dane zgromadzone w centralnym repozytorium ZSIN nie były na bieżąco aktualizowane, z powodu nieuruchomienia funkcji zasilania różnicowego, którego po nieudanych próbach zaniechano.

Brak planowanych modernizacji EGiB

Istotnym czynnikiem wpływającym na niewielki odsetek powiatów przekazujących dane z EGiB do centralnego repozytorium ZSIN było też nieprzeprowadzenie przez starostwa planowanych modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obszarów miast w terminie do dnia 31 grudnia 2014 r., a dla terenów wiejskich w terminie do dnia 31 grudnia 2016 r.⁸⁰

Największe problemy z modernizacją EGiB występowały na obszarach, które były objęte katastrzem austriackim (województwo małopolskie i podkarpackie). Ponadto dużym problemem były także słabej jakości materiały źródłowe dotyczące EGiB. W ocenie GKG jedyną drogą osiągnięcia pełnej funkcjonalności EGiB, o której mowa w § 80 ust. 1 rozporządzenia w sprawie EGiB jest wykonanie kompleksowej modernizacji EGiB na obszarze całego kraju i utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych, która umożliwi włączenie ich do centralnego repozytorium w ramach utworzonego w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii systemu ZSIN.

Przyczyną nieskutecznego zasilenia inicjalnego centralnego repozytorium, były problemy wynikające z jakości danych w powiatach, a co za tym idzie, generowania ogromnych plików rozbieżności zawierających tysiące stron z błędami. Pomimo braku błędów krytycznych, liczba błędów niekrytycznych była tak wielka, że obsługa raportów stała się po stronie aplikacji ZSIN kłopotliwa.

Częste zmiany rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków powodowały, że wykonane w latach 2003–2013 bazy danych EGiB przedstawiały być zgodne z przepisami prawa i nie można było nimi zasiłować ZSIN.

⁷⁷ W ramach projektu budowa ZSIN – Faza II ograniczono udział powiatów o 44 z nich, poprzez unieważnienie zawartych porozumień, z powodu braku możliwości wykorzystania przyznanych środków oraz niskiej jakości wykonanych prac.

⁷⁸ Łącznie z powiatami, które nie uczestniczyły w projektach budowy ZSIN, centralne repozytorium zasiłowało, wg stanu na dzień 26.08.2019 r., 110 jednostek, w tym 77 pełnymi danymi EGiB z całego powiatu.

⁷⁹ Błąd krytyczny – błąd dotyczący danych EGiB, który jest wykrywany narzędziem do walidacji danych EGiB. W przypadku wykrycia takiego błędu narzędzie to uniemożliwiało zasilenie centralnego repozytorium ZSIN danymi całej jednostki ewidencyjnej lub obrębu ewidencyjnego.

⁸⁰ Terminy wynikające z § 80 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Przykłady

W **starostwie w Grójcu** wykonana modernizacja ewidencji gruntów i budynków dla 94 obrębów ewidencyjnych w ramach Projektu „BW”, przyjęta do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w grudniu 2013 r. zdezaktualizowała się już w styczniu 2014 r., kiedy weszły w życie zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie egib. Również wcześniej opracowane bazy nie spełniały już wymogów ww. rozporządzenia. Po nowelizacji rozporządzenia w sprawie egib nie podejmowano globalnych działań mających na celu dostosowanie posiadanej bazy danych do wymagań obowiązujących po nowelizacjach z uwagi na ograniczenia finansowe powiatu oraz niezakończony proces modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla gmin Chynów, Błędów, Nowe Miasto n/Pilicą i Jasieniec. Do doprowadzenia zgodności posiadanych baz danych do obowiązujących przepisów potrzeba ok. 6–8 lat (przyjmując opracowanie jednej gminy w jeden rok i czerech miast w dwa lata). Do ponownego opracowania jest 74 175 działek ewidencyjnych. Przyjmując koszt jednej działki na poziomie 130 zł potrzeba kwoty 9 642 750 zł. Wszelkie zmiany w ustawie pgik oraz w § 28 ust. 1 i w §§ 39, 63 i 82a rozporządzenia w sprawie EGİB, spowodowały konieczność przeprowadzenia w **powiecie jasielskim** ponownej aktualizacji danych ewidencyjnych w 104 obrębach zmodernizowanych przed 2015 r. Niezbędne do tego są również odpowiednie środki finansowe.

W **powiecie radomskim**, po wykonaniu modernizacji EGİB w latach 2003–2014 nie dokonywano jej aktualizacji w celu przesłania zaktualizowanych kopii do centralnego repozytorium ZSIN oraz nie została przekazana do CR ZSIN inicjalna baza danych egib dla powiatu radomskiego. Starosta radomski wyjaśnił, że przeprowadzenie ponownej modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla wszystkich 15 jednostek ewidencyjnych i 326 obrębów będzie możliwe dopiero przez najbliższe 10–15 lat, a jej przeprowadzenie będzie wymagało nakładów w kwocie około 15 mln zł. Warunkiem wykonania prac modernizacyjnych w tym okresie będzie pozyskanie środków finansowych oraz wyłonienie wykonawców tych prac, co jest obecnie bardzo trudne.

Istotną przeszkodą w wykonywaniu modernizacji EGİB w większości powiatów był brak środków finansowych własnych oraz z dotacji, pozwalających na sukcesywną aktualizację baz danych EGİB.

Brak środków finansowych na modernizację EGİB

Przykład

Starosta K.⁸¹ stwierdził, że na chwilę obecną dla 106 obrębów brak jest finansowania, zaś opierając się na założeniach, niezbędna kwota na dostosowanie baz EGİB wynosi na chwilę obecną 14,2 mln zł, nie wliczając obiektów już zmodernizowanych oraz objętych projektem eGeodezja. Ilość środków jaka przeznaczana jest rocznie przez starostę na modernizację baz jest na poziomie około 150,0 tys. zł, w tym około 100,0 tys. zł rocznie przyznawane jest przez Wojewodę w ramach dotacji celowej, zaś około 50,0 tys. zł rocznie ze środków własnych powiatu. Przy braku tych środków na to zadanie i wynoszących około 14,2 mln zł oraz przeznaczanych rocznie na ten cel kwotach w wysokości 150,0 tys. zł, wynika że utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierającej pełne dane, o których mowa w rozdziale 4, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia w sprawie EGİB **nastąpi za 94 lata**. Przyczyną niewykonania zadania w terminie jest brak tak ogromnych środków finansowych.

⁸¹ Informacja otrzymana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

Zespół doradczy ds. efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji EGiB

Główny Geodeta Kraju powołał Zespół doradczy, który w dokumencie z czerwca 2017 r. pt. Raport końcowy Zespołu roboczego do spraw oceny efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji ewidencji gruntów i budynków wskazał w konkluzji, że „w celu przedstawienia realnych dat na zasilenie inicjalne z obszaru całego kraju konieczne jest pełne harmonogramowanie postępu poprawy jakości baz danych w powiatach oraz ciągły monitoring oceny zgodności oprogramowania do prowadzenia EGiB z obowiązującymi przepisami. Do zadań Zespołu należało m.in:

- 1) dokonanie analizy funkcjonującego obecnie procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego, ze szczególnym uwzględnieniem zadań na poziomie struktur powiatowych;
- 2) dokonanie oceny efektów projektu pod nazwą Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – Faza I oraz potencjału projektu pod nazwą Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – Faza II.

W załącznikach do ww. raportu znalazły się m.in. proponowane terminy wydłużające realizację zadań określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN. Jako realną datę pełnego wdrożenia funkcjonalności ZSIN wskazano 31 grudnia 2020 r., a na terenie południowej polski nawet w roku 2049.

Przykład

W raporcie końcowym Zespołu stwierdzono m.in.:

- 1/ Istnieje bardzo duża potrzeba na uregulowanie zasad związanych z prowadzeniem baz danych EGiB od strony systemów do przetwarzania danych numerycznych. W kontekście jakości i aktualności baz powiatowych jest ona kluczowa, gdyż niezależnie jak dobre i kompletne dane zostaną dostarczone do PODGiK, jeśli oprogramowanie nie będzie w stanie automatycznie przyjąć wyników prac, nie będzie potrafiło ich sprawdzić lub nie będzie posiadało możliwości wprowadzenia wszystkich danych, nie ma mowy o poprawnej i aktualnej bazie wynikowej.
- 2/ Wymagania i rekomendacje dla systemów powinny zostać wypracowane w GUGiK, przy tym nie ma potrzeby aby przybierały one postać prawa powszechnie obowiązującego (swoistej certyfikacji systemów). Wystarczy jeżeli zespół funkcjonalności, w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy, przybierze formę wytycznych (*soft law*), które poszczególne powiaty będą mogły w łatwy sposób implementować do warunków stawianych wykonawcom, przy organizowaniu zamówień publicznych na systemy do obsługi PODGiK.
- 3/ Poszczególne powiaty mogą znacznie różnić się w zakresie jakości danych EGiB, co wynika z uwarunkowań demograficznych, historycznych, ukształtowania terenu, jak również efektywności zarządzania w obszarze geodezji i kartografii. Generalnie najtrudniejsza sytuacja jest na terenie południowej Polski, np. w powiecie nowotarskim szacuje się, że modernizacja danych EGiB, przy aktualnym finansowaniu i zasobach kadrowych, zakończy się w roku 2049.
- 4/ Pewnych zmian wymaga również pojęciowy model danych EGiB, który powinien zostać dostosowany do faktycznego stanu i sposobu prowadzenia baz danych EGiB, aby umożliwić zasilenie tymi danymi Centralnego Repozytorium ZSIN.
- 5/ Kluczową wydaje się być również zmiana rozporządzenia w sprawie ZSIN, którego obecne zapisy są nieaktualne jak np. treść załącznika nr 6 do tego rozporządzenia (np. terminy zasilenia Centralnego Repozytorium ZSIN).

Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego na polecenie GgK w 2017 r. wyznaczyli starostom termin na przeprowadzenie walidacji plików danych EGİB oraz ich przesłanie do GUGİK, celem zasilenia centralnego repozytorium. Ze względu na niską reakcję starostw na te pisma, powtórzono je dwukrotnie, w grudniu 2017 r. zaproponowano przesłanie danych bez względu na stan dostosowania baz do obowiązującego modelu danych EGİB, a w kwietniu 2018 r. wyznaczyli kolejny termin na przekazanie posiadanych baz danych EGİB.

Wyznaczenie starostom terminu na walidację plików EGİB

Przykłady

WINGiK pismem z 25 kwietnia 2017 r. poinformowali wszystkich podległych sobie starostów i prezydentów miast o udostępnieniu na stronie GUGiK darmowej aplikacji do walidacji plików GML i XML, pod kątem zgodności zbiorów danych egib ze schematami aplikacyjnymi określonymi w rozporządzeniu w sprawie egib oraz w sprawie ZSIN. Zgodnie z ww. pismem kopie raportów powstałych w trakcie procesu walidacji plików GML dla prowadzonych baz danych należało przesłać do WINGiK w nieprzekraczalnym terminie do 26 maja 2017 r. W przypadku braku możliwości systemowych do przeprowadzenia tych zadań, należało wskazać przyczyny, sposób rozwiązania problemu oraz ostateczny termin przeprowadzenia walidacji tych plików.

WINGiK pismem z 19 grudnia 2017 r. ponownie wystąpili o przesłanie do 15 stycznia 2018 r. kopii zbiorów danych egib w postaci plików GML, celem wstępnej oceny jakości posiadanych baz oraz zasilenia ZSIN. W piśmie poinformowano, że dane należy przekazać (za pomocą platformy wymiany danych na dysk GUGiK po uprzednim zalogowaniu), bez względu na stan dostosowania posiadanych baz do obowiązującego modelu danych EGİB. Starostwa w wyznaczonym terminie nie przekazały do GUGiK posiadanych baz danych EGİB.

WINGiK pismem z 23 kwietnia 2018 r. wyznaczyli kolejny termin (do 25 kwietnia 2018 r.) przekazania przez powiaty posiadanych baz danych EGİB. Niektóre starostwa (po uzyskaniu w dniach 16–19 kwietnia 2018 r. certyfikatów dostępowych do portalu GUGiK) w wyznaczonym terminie przekazały posiadane zbiory danych egib, w postaci plików GML (tzw. plik inicjalny) na wskazaną platformę wymiany danych na dysku GUGiK. 31 lipca 2018 r. GUGiK poinformował starostwa, że w przekazanych plikach zidentyfikowano błędy krytyczne wynikające z niezgodności pliku GML ze schematem aplikacyjnym oraz błędy atrybutowe dla wszystkich jednostek. W związku z powyższym zalecono wygenerowanie aktualnych plików, przeprowadzenie walidacji za pomocą najnowszej wersji aplikacji dostępnej na stronie GUGiK i na podstawie pobranego raportu wprowadzenie odpowiednich poprawek, które wyeliminują błędy krytyczne i umożliwią przesłanie poprawionych plików ponownie do GUGiK, za pomocą platformy wymiany danych. W przypadku braku możliwości poprawy błędów krytycznych poproszono o przesłanie wyjaśnienia ze wskazaniem problemów uniemożliwiających poprawę danych. Starostwa nie dokonały ponownej walidacji, zgodnie z zaleceniem GUGiK, nie dokonały poprawek w pliku oraz nie przesyłały ich ponownie na platformę wymiany danych.

W marcu 2018 r. GgK wskazał na potrzebę licznych zmian legislacyjnych w obowiązujących aktach prawnych z zakresu geodezji i kartografii. Poza zasygnalizowaniem zasadności aktualizacji ww. terminów, o których mowa w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN nie podał dat, które określiłyby realne ramy czasowe na wykonanie obowiązków przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Celowość kontynuacji tworzenia ZSIN

W związku z nieuzyskaniem pełnej funkcjonalności do 9 września 2016 r. oraz występującymi nadal trudnościami z pozyskaniem kopii danych EGIB z powiatów Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w I półroczu 2017 r. rozważało konieczność zajęcia jednoznacznego stanowiska⁸² w przedmiocie celowości kontynuacji projektu ZSIN Faza II, finansowanego ze środków Unii Europejskiej.

Powyższe wynikało z zaprezentowanego przez GUGiK braku realnej perspektywy czasowej i finansowej zakończenia budowy centralnych baz danych warunkujących możliwość wdrożenia pełnej funkcjonalności systemów teleinformatycznych tworzonych i administrowanych przez Głównego Geodetę Kraju. Zdaniem GKG niezbędne było przesądzenie o zasadności (lub jej braku) dalszego wydatkowania środków publicznych służących ich realizacji. Budowa i utrzymywanie kosztownych systemów teleinformatycznych bez możliwości ich zasilenia w realnej perspektywie czasowej i finansowej niezbędnymi danymi – ze względu na brak możliwości władczego oddziaływania na podmioty odpowiedzialne za jakość i dostarczenie tych danych, stawia pod znakiem zapytania prawidłowość pierwotnych założeń ich tworzenia.

Propozycja kontynuowania budowy ZSIN

Główny Geodeta Kraju uznał jednak, że mimo przeszkód należy kontynuować budowę ZSIN, stwierdzając iż podejmowane są wysiłki zmierzające do stworzenia rzeczywiście funkcjonalnego ZSIN.

Powyższą deklarację GKG złożył pomimo, że w odniesieniu do przeprowadzonych konsultacji w sprawie utworzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, jak również przekazanych danych na temat możliwych do osiągnięcia funkcjonalności, budowanych w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach powiaty, do 30 sierpnia 2017 r., jedynie w nikłym stopniu zasiły CR ZSIN. Przeprowadzone badania i konsultacje z jednostkami samorządu terytorialnego wskazały, że powiaty nie były przygotowane w zakresie zdolności technicznej, organizacyjnej i finansowej do podołania temu zadaniu. Okoliczności te powodują, że brak było przesłanek do twierdzenia, że ZSIN osiągnie zdolność do efektywnego wsparcia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa w perspektywie końca 2017 r.

Szczegółowa diagnoza sytuacji na koniec października 2017 r.

Szczegółową diagnozę sytuacji w zakresie tworzenia ZSIN przedstawił w październiku 2017 r. Pełnomocnik Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. I tak:

1/ Dotychczasowy niezadawalający postęp tworzenia i wdrażania ZSIN jest wynikiem przyjętych przez poprzedni Rząd założeń budowy tego systemu. Po pierwsze, podmiotem odpowiedzialnym za inicjowanie i koordynację realizacji zadania uczyniono organ centralny – Głównego Geodetę Kraju, w sytuacji gdy innymi organami współodpowiedzialnymi za budowę ZSIN są organy naczelne – ministrowie. Powyższe nie dało, jak się okazuje, gwarancji skuteczności działań podejmowanych przez GKG. Ze względu na pozycję w strukturze administracji rządowej, rola

⁸² Pismo z dnia 14 kwietnia 2017 r. Pełnomocnika ds. ZSIN skierowane do GKG.

tego organu ograniczyła się do finansowego wspierania działań powiatów polegających na cyfryzacji i poprawie jakości danych egib oraz do tworzenia infrastruktury technicznej centralnego repozytorium ZSIN w zakresie wynikającym z rozporządzenia w sprawie ZSIN. Uczynienie GGK organem odpowiedzialnym za koordynację prac doprowadziło w konsekwencji do błędnego utożsamiania, w świadomości administracji publicznej i obywateli, ZSIN wyłącznie z geodezją a co za tym idzie, z procesem cyfryzacji i modernizacji egib.

- 2/ Powyższe umożliwiała GGK pozyskiwanie i wydatkowanie pod hasłem tworzenia ZSIN znacznych środków pochodzących z funduszy europejskich. Prace nad budową ZSIN odbywały się więc w zasadzie wyłącznie w ramach projektu Budowa ZSIN – Faza I, na podstawie umowy o dofinansowanie z 19 lipca 2013 r., a następnie projektu Budowa ZSIN faza II. Należy przy tym podkreślić, że środki wydatkowane w ramach obu projektów niemal w całości zostały przeznaczone na dostosowanie danych egib do przepisów rozporządzenia w sprawie EGIB (w ramach projektu ZSIN faza I – około 80% środków wydatkowano na dostosowanie danych, w założeniach projektu ZSIN faza II – około 84% środków przeznaczonych jest na dostosowanie danych).
- 3/ Z powyższego wynika, że zasadniczo działalność GGK w ramach tworzenia ZSIN skupia się na poprawianiu jakości powiatowych baz danych egib. Jakkolwiek każde działanie mające na celu podniesienie jakości i wiarygodności danych rejestrów publicznych należy ocenić pozytywnie, to jednak w tym przypadku podkreślenia wymaga, że działania te nie przekładają się na realizację zadania polegającego na budowie i wdrożeniu ZSIN. Mówiąc wprost, fakt dofinansowania w ramach projektu ZSIN Faza I dostosowania danych do wymogów rozporządzenia w sprawie egib w 58 powiatach nie przełożył się na rezultat w postaci zasilenia centralnego repozytorium danymi z tych 58 powiatów. Analogiczne rozwiązania zastosowano w zaplanowanym do realizacji na lata 2015–2018 projekcie ZSIN Faza II.
- 4/ Ponadto zebrane dane i informacje uzyskane przez Pełnomocnika Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, którym obecnie jest Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, od 220 powiatów nieuczestniczących w realizacji projektów ZSIN Faza I i II prowadzą do konkluzji, że pomimo wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem wszystkich środków w ramach tych projektów, nie zostanie osiągnięty oczekiwany efekt w postaci utworzenia centralnego repozytorium, co jest niezbędne do pełnego wdrożenia ZSIN. Osiągnięcie celu jakim jest wdrożenie ZSIN jest bowiem w pełni uzależnione od zaangażowania wszystkich podmiotów i organów współtworzących ten system.
- 5/ Przyjęta filozofia budowy ZSIN w ramach środków pozyskanych na realizację projektów ZSIN Faza I i II zakładała zupełną dwutorowość tych działań polegającą na oderwaniu rezultatów projektów od postępów w budowie ZSIN. Między innymi takie podejście przyczyniło się do tego, że ZSIN nie został wdrożony w terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, który upłynął 9 września 2016 r. Powyższe było

do przewidzenia. Już na początku 2015 r. koszty dokończenia modernizacji egib określano na około 2 mld zł, co przy szacowanej chłonności rynku wewnętrznego na poziomie 200 mln zł rocznie oznacza, że nawet przy założeniu przeznaczenia przez państwo tak znacznych środków na ten cel, jego osiągnięcie zajęłoby co najmniej 10 lat.

- 6/ Jako niewłaściwe należy również ocenić skoncentrowanie się w zasadzie wyłącznie na ww. działaniach służących cyfryzacji i modernizacji danych egib, bez jednoczesnego zapewnienia mechanizmów różnicowej wymiany danych pomiędzy centralnym repozytorium a poszczególnymi powiatowymi bazami danych egib. Brak tych mechanizmów skutkuje tym, że dane egib w pełni spełniające wymogi obowiązujących przepisów nie będą przydatne dla funkcjonowania ZSIN. Konsekwencją przyjęcia określonych priorytetów przy budowie ZSIN jest więc również to, że wszystkie dotychczas zgromadzone z takim trudem w centralnym repozytorium dane, są danymi archiwalnymi odzwierciedlającymi stan egib na moment zasilenia centralnego repozytorium.
- 7/ W kontekście wszystkich wymienionych powyżej problemów należy zauważyć, że przyjęty ww. termin pełnego wdrożenia ZSIN okazał się zupełnie nierealny. Świadczy to o tym, że poprzedni Rząd nie uwzględnił uwarunkowań budowy ZSIN, które sam określił w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, a mianowicie konieczności uprzedniego dostosowania baz danych egib z obszaru całego kraju do wymogów rozporządzenia w sprawie egib.
- 8/ Kolejnym działaniem administracji rządowej, które miało negatywny wpływ na tworzenie ZSIN, była istotna nowelizacja przez ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji w listopadzie 2015 r. rozporządzenia w sprawie egib. Znowelizowane przepisy weszły w życie po zakończeniu projektu ZSIN Faza I i w trakcie realizacji projektu ZSIN Faza II, co spowodowało ponownie konieczność dostosowania danych egib, zmodernizowanych zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami, do wymogów wynikających z nowych przepisów, dodatkowo oddalając w czasie proces zasilania danymi centralnego repozytorium ZSIN.
- 9/ Przeniesienie spraw geodezji i kartografii do działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a w konsekwencji przejęcie nadzoru nad GGK przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, pozwoliło na zdiagnozowanie powyższych problemów i zasygnalizowanie ich Zespołowi do spraw Rządowego Programu Rozwoju ZSIN, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji. W konsekwencji obecny Rząd stoi przed wyzwaniem weryfikacji przyjętych przez swojego poprzednika założeń budowy ZSIN i zdefiniowaniem na nowo systemowych kierunków jego rozwoju.

Pomimo powyższej szczegółowej diagnozy sytuacji w zakresie tworzenia ZSIN, do dnia zakończenia kontroli NIK nie podjęto istotnych działań dla zmiany tego stanu.

CR ZSIN nie było na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych EGiB. Wdrożenie mechanizmów przekazywania plików różnicowych uwzględniających wszystkie zmiany dokonywane w trakcie prac aktualizacyjnych EGiB okazało się niemożliwe, a działania GUGiK w tym zakresie zostały zakończone bez efektu.

Nieaktualizowanie
bazy ZSIN

Główny Geodeta Kraju, w piśmie z dnia 10 września 2018 r. skierowanym do sekretarza stanu w MliR stwierdził m.in., że „Obecnie w ZSIN zaimportowane są dane z 51 pełnych powiatów, ale dane te nie są w żaden sposób aktualizowane. Działania GUGiK w ramach podjętego projektu POPC o nazwie „ZSIN Faza II” i projekty RPO w województwach zwiększą w najbliższym czasie liczbę powiatów przekazujących dane do ZSIN, ale nie rozwiąże to problemu bieżącej aktualizacji bazy ZSIN, a baza nieaktualna znacznie zmniejsza możliwości wykorzystania ZSIN”.

W ocenie GUGiK osiągnięcie pełnej funkcjonalności ZSIN, w tym dokonanie różnicowych zasileń CR, jest zależne od realnych możliwości powiatów wynikających z przebiegu procesu modernizacji EGiB oraz dostosowania EGiB do zgodności z obowiązującym modelem danych. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez poszczególne powiaty, najbardziej odległym terminem osiągnięcia pełnej funkcjonalności ZSIN, wskazanym przez starostów, jest data: grudzień 2021 roku. Bez uwzględnienia zmian prawnych, osiągnięcie celu w zakładanym terminie, będzie zależne od zaangażowania starostów w realizację zadań wynikających z rozporządzenia.

Ze sprawozdania pn. „Ocena realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków w roku 2018” wynika, że powierzchnie gruntów, dla których brak było danych określających położenie punktów granicznych z minimalną wymaganą dokładnością, oszacowano na 64 694 km², co stanowi ok. 20,7% łącznej powierzchni gruntów objętych ewidencją gruntów i budynków. W roku 2018 zakończono modernizację:

Ocena
realizacji zadań
w 2018 r.

- w zakresie gruntów, w tym m.in. z pomiarem punktów granicznych na obszarze 11 951 km²;
- w zakresie budynków, z aktualizacją użytków gruntowych związanych z tymi budynkami, na obszarze 15 513 km²;
- w zakresie budynków, bez aktualizacji użytków gruntowych, na obszarze 2553 km²;
- w zakresie lokali 102 316 lokali;
- w innym zakresie na obszarze 4041 km².

Na podstawie informacji przekazanych do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii przez starostów i prezydentów miast w ramach „Sprawozdania o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji GUGiK 3.0”, stan realizacji zadań w 2018 r., określonych w § 80 ust. 1 na podstawie przedstawia się następująco:

Zbiory opisowych danych EGiB, obejmują aktualnie obszar całego kraju i są w 100% prowadzone w postaci numerycznej, z tym że:

- 1) zbiory zawierające kompletny zakres danych opisowych tzn. dane dotyczące gruntów, budynków i lokali obejmują 92% obszarów miast i 70% terenów wiejskich;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 2) zbiory zawierające niekompletny zakres danych opisowych tj.:
- a) bez danych dotyczących lokali obejmują 2% obszarów miast i 2% terenów wiejskich,
 - b) bez danych dotyczących budynków i lokali obejmują 6% obszarów miast i 28% terenów wiejskich.

W stosunku do 2017 roku o 3% zwiększyła się powierzchnia terenów wiejskich, dla których prowadzona jest część opisowa EGİB zawierająca pełną informację o gruntach, budynkach i nieruchomościach lokalowych, co wskazuje na poprawę kompletności tych zbiorów.

Większość powiatów posiada już z informatyzowaną postać ewidencji gruntów i budynków, wiele z tych powiatów osiągnęło to staraniami własnymi, inne wspomagane były w ramach projektów realizowanych przez GUGiK. Podobne działania są jeszcze realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Efekty działań podjętych w ramach RPO będą widoczne w kolejnych latach sprawozdawczych, po zakończeniu pełnej procedury modernizacyjnej. RPO nie rozwiążą jednak wszystkich problemów.

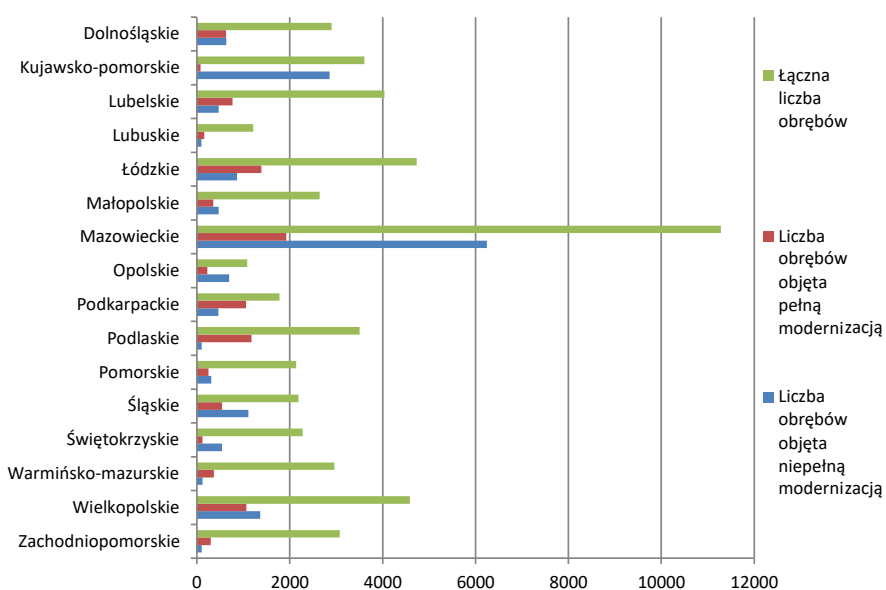
Zgodnie z krajowym zestawieniem zbiorczym o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji – GUGiK 3, według stanu na 31 grudnia 2018 r., w okresie od 1996 r. do 31 grudnia 2018 r. w powiatach przeprowadzono modernizację gruntów na powierzchni 26 840 obrębów, tj. 49,7% wszystkich (54 002), w tym modernizację pełną w 10 396 obrębach, a niepełną w 16 444 obrębach. W miastach pełną modernizacją objęto 3296 obrębów, tj. 29,1% wszystkich (11 309), a na terenach wiejskich 7100 obrębów, tj. 16,6% wszystkich 42 693).

Stan modernizacji EGİB
na dzień 31.12.2018 r.

Zgodnie z wojewódzkimi zestawieniami zbiorczymi o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji, wykonanymi na podstawie danych powiatowych – GUGiK 3.00, pełną modernizacją ewidencji gruntów w okresie od 1996 r. do 31 grudnia 2018 r. objęto 19,2% obrębów, a niepełną 30,4%.

Wykres nr 3

Liczba obrębów, w poszczególnych województwach, objęta pełną modernizacją EGİB i niepełną⁸³



Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji zebranych z 380 starostw.

⁸³ Szczegółowe dane w tabeli nr 3 załącznika nr 6.5. do Informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powyższe zestawienia zbiorcze nie przewidują podania informacji w zakresie wykonania modernizacji gruntów po 2013 r., tj. po wydaniu znowelizowanego rozporządzenia w sprawie EGiB, które zwiększyło znacznie wymagania dotyczące zawartości informacji (atrybutów) w ramach prac modernizacyjnych. Ponadto nie przewidziano podania liczby zmodernizowanych obrębów ewidencyjnych w jednostkach ewidencyjnych (gminach), które stanowią najmniejszą jednostkę ewidencyjną z której można było dokonać pełnego zasilenia centralnego repozytorium (przed zmianami dokonanymi przez G GK).

Oznacza to, że G GK nie dysponuje informacją z ilu obrębów starostwa dysponują aktualnymi danymi z modernizacji EGiB, tj. zgodnymi z wymaganiami rozporządzenia w sprawie EGiB, w celu zasilenia nimi CR ZSIN.

Główny Geodeta Kraju, w dniu 4 sierpnia 2019 r. stwierdził że „Aktualnie łączna liczba powiatów, dla których dokonano zasilenia inicjalnego wynosi 106. Liczba inicjalnych zasileń ZSIN znów nieznacznie się zwiększyła, trzeba jednak sobie jasno i wyraźnie powiedzieć, że konstrukcja techniczna systemu ZSIN, stan danych ewidencji gruntów i budynków i regulacje prawne związane z systemem ZSIN nie dają szans, aby ZSIN w takiej formie został kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności. Z punktu widzenia prawa, ZSIN powinien zostać zakończony 9 września 2016 r., a dzisiaj prawie trzy lata po terminie mamy dokonane zasilenie jedynie z 1/3 powiatów. Oprócz liczby zasileń potwierdza to również fakt, że w żadnym z powiatów nie uruchomiono zasilania różnicowego, czyli takiego, które zapewnia bieżącą aktualność danych w ZSIN. Aby system ZSIN mógł faktycznie zaistnieć i przynosić korzyści, potrzebne jest określenie na nowo i realnie – zadań, jakie są stawiane przed systemem i na podstawie tych zadań zdefiniowanie modelu danych, jakie z powiatów mają trafiać do systemu ZSIN. Dane w aktualnym modelu, opartym bezpośrednio na modelu danych ewidencji gruntów i budynków, są nierealne do uzyskania przez powiaty, a dodatkowo model zakłada gromadzenia w systemie ZSIN wszystkich szczegółowych danych z powiatów, co zetraca sens systemu centralnego, który powinien gromadzić jedynie dane istotne do zarządzania na poziomie kraju, a w sprawie szczegółów odsyłać do źródłowego systemu powiatowego. Pierwszym krokiem w kierunku naprawy tego stanu rzeczy może być procedowana aktualnie ustawa o zmianie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, która istotnie ogranicza model danych związany z ewidencją gruntów i budynków”.

Ponadto zdaniem G GK wykorzystywany w ZSIN model danych z rozporządzenia w sprawie ZSIN jest bardzo obszerny i „wyidealizowany”, a w przypadku ZSIN jest traktowany bardzo restrykcyjnie pod względem wymagania kompletu danych, bez względu na fakt czy pozyskanie wiarygodnych ich wartości jest możliwe czy nie. W wielu wypadkach brak danych w jednym tylko rekordzie powoduje, że do ZSIN nie można zaimportować danych całej gminy. Systemy do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w powiatach nie mają z tym problemu, bo założono w nich, że braki takich czy innych pojedynczych danych nie mogą przekreślać operacyjności całej ewidencji gruntów i budynków. *Ewidencja gruntów, a później ewidencja gruntów i budynków* prowadzona jest już

Niepełny zasób
informacyjny
w sprawozdaniach

Stan tworzenia ZSIN
na dzień
4 sierpnia 2019 r.

Szczegółowe
diagnozy sytuacji

od kilkudziesięciu lat (najpierw papierowo, a potem z wykorzystaniem systemów informatycznych) w zmieniającym się otoczeniu prawnym i dzisiaj nie sposób uzupełnić danych czy spełnić warunków, których przepisy wcześniej nie wymagały, a ZSIN wymaga idealnych zapisów również dla danych historycznych.

Według GKG, ZSIN zapewnił dostęp do danych: ewidencji gruntów i budynków przekazanych do CR ZSIN, Centralnej Bazy Ksiąg Wieczystych, PESEL, REGON, PRG, TERYT. W zakresie dostępu do danych EGiB z obszaru całego kraju za pośrednictwem ZSIN, głównym problemem jest brak inicjalnych zasileń CR ZSIN przez wszystkie powiaty. Wynika to przede wszystkim z niewystarczającej jakości danych ewidencji gruntów i budynków gromadzonych w powiatowych bazach danych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest m.in. nadmiarowy zakres informacyjny (wynikający z przepisów prawa) przewidziany do przechowywania w bazach danych EGiB. Z zapisów rozporządzenia w sprawie ZSIN wynika, że ZSIN zakłada funkcjonowanie dokładnej kopii bazy EGiB w centralnym repozytorium ZSIN. Dodatkowo z wyżej wymienionych powodów, żaden z powiatowych systemów do prowadzenia EGiB, nie wdrożył skutecznych mechanizmów do przekazywania danych różnicowych z poszczególnych zmian danych ewidencyjnych. W zakresie dostępu do danych zgromadzonych w Centralnej Bazie Ksiąg Wieczystych dużym ograniczeniem jest dostęp tylko do I i II działu KW. W zakresie dostępu do danych PESEL ograniczeniem jest obowiązek uszczegółowienia zapytania do bazy w taki sposób, aby zwracana informacja dotyczyła jednoznacznie identyfikowanej osoby fizycznej, tj. ściśle określonej jednej osoby fizycznej.

Niewielkie korzystanie z rejestrów PESEL i EKW/NKW

Postępowanie kontrolne wykazało, że na 380 powiatów z dostępu do rejestru⁸⁴ PESEL korzysta 240 powiatów, z dostępu do EKW i NKW korzysta 81 powiatów, a 101 powiatów nie korzysta z dostępu do rejestrów zaofiarowanych przez GKG, w ramach ZSIN.

Zdaniem GKG, na poziomie powiatowym ewidencja gruntów i budynków jest w 100% operacyjna i w żadnym powiecie, czy mieście na prawach powiatu, nie notuje się problemu z uzyskiwaniem z niej jakiegokolwiek informacji. Problem pojawia się dopiero w momencie kiedy trzeba wydać idealne dane dla ZSIN. Zaimportowane do ZSIN dane nie są w żaden sposób aktualizowane. Działania GUGiK w ramach podjętego projektu POPC o nazwie "ZSIN Faza II" i projekty RPO w województwach miały zwiększyć liczbę powiatów przekazujących dane do ZSIN, ale nie rozwiąże to problemu bieżącej aktualizacji bazy ZSIN, a baza nieaktualna znacznie zmniejsza możliwości wykorzystania ZSIN.

Zadanie przekazywania zawiadomień o zmianach danych ewidencji gruntów i budynków jest przypisane, zgodnie z art. 7d pkt 1 lit. a tiret pierwszy ustawy pgik, właściwemu miejscowo staroście. Takie działania – zdaniem GKG – obecnie realizowane są w formie tradycyjnej. Główny Geodeta Kraju, w ramach budowy ZSIN zapewnił odpowiednie interfejsy i mechanizmy ZSIN w zakresie niezbędnym do wykonywania operacji określonych art. 24b ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne,

⁸⁴ Według stanu na dzień 30 września 2019 r.

w tym możliwość przekazywania przez starostów zawiadomień o zmianach danych EGIB, które jednak z uwagi na niewdrożenie mechanizmów wymiany zawiadomień po stronie innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIN, nie są realizowane.

Główny Geodeta Kraju po stwierdzeniu występowania znacznych problemów z budową ZSIN nie podjął skutecznych działań na rzecz zmiany sposobu i trybu dalszej realizacji budowy ZSIN oraz urealnienia terminów realizacji poszczególnych zadań w ramach tworzenia ZSIN, w celu uzyskania pełnej funkcjonalności ZSIN.

Brak działań dla zmiany sposobu i trybu dalszej realizacji ZSIN

Niezależnie od konieczności rozpoczęcia prac nad nowymi założeniami ZSIN, starając się doprowadzić ZSIN do stanu jakiegokolwiek operacyjności, uwzględniając aktualne regulacje prawne wynikające z przepisów rozporządzenia w sprawie ZSIN oraz możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe, w sierpniu 2018 roku rozpoczęto wprowadzanie w ZSIN mechanizmów pozwalających w sposób alternatywny zrealizować najprostsze i najpotrzebniejsze funkcjonalności ZSIN ale bez konieczności posiadania replik baz powiatowych w repozytorium, a jedynie na podstawie dostępnych powiatowych usług sieciowych WMS/WFS⁸⁵ gwarantujących dostęp do aktualnych danych w powiatach. Zintegrowano w ten sposób 330 powiatów.

Prace nad alternatywnymi funkcjonalnościami

Z postępowania kontrolnego wynika⁸⁶, że według stanu na dzień 30 września 2019 r. z powyższych funkcjonalności ZSIN, udostępnionych przez GUGiK, korzystało 266 powiatów (70,0%).

Dzięki podjętym działaniom do systemu ZSIN została włączona usługa KIEG (Krajowa Integracja Ewidencji Gruntów), która od 13 grudnia 2018 r. integruje usługi sieciowe dotyczące ewidencji gruntów ze wszystkich 380 jednostek samorządowych szczebla powiatowego. Dzięki wykorzystaniu powiatowych usług sieciowych, ZSIN aktualnie oferuje dla całego kraju:

- wyświetlenie mapy ewidencji gruntów i budynków dla dowolnego obszaru kraju,
- wyszukanie działki o podanym numerze,
- zaznaczenie (wskazanie) działki podczas przeglądania danych ewidencyjnych,
- dostęp do treści księgi wieczystej dla wybranej działki – dla powiatów, które w swoich usługach taką informację udostępniają (277 powiatów).

Specyfikację techniczną powiatowych usług sieciowych opracował Zespół ds. „opracowania standardów i wytycznych związanych z rozwojem wykorzystania danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”, który powołany został Zarządzeniem Głównego Geodety Kraju w dniu 22 czerwca 2018 r. Zespół opracował także validator powiatowych usług sieciowych do oceny stanu powiatowych usług sieciowych.

⁸⁵ WMS – międzynarodowy standard udostępniania danych przestrzennych w Internecie w postaci rastrowej *Web Map Service*. Standardy techniczne dostępne są na stronie Open Geospatial Consortium (OGC): <http://www.opengeospatial.org/standards/wms>.

WFS – Usługa pobierania danych przestrzennych *Web Feature Service* umożliwia pobranie z Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego (PZGiK) części lub całości poszczególnych zbiorów danych przestrzennych przechowywanych w PZGiK zgodnie z zadanymi kryteriami.

⁸⁶ Na podstawie informacji zebranych od 380 starostów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK oraz w trakcie kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Usługi sieciowe w 277 powiatach, są w pełni dostosowane do wytycznych opracowanych przez Zespół w taki sposób, że z poziomu ZSIN możliwy jest dostęp do EKW⁸⁷.

Ponadto rozpoczęto proces wystawiania na szynie usług ZSIN specjalistycznych funkcjonalności służących do komunikacji z rejestrami publicznymi (NKW⁸⁸, PESEL, REGON), które mogą wykorzystywać w swoim oprogramowaniu producenci systemów służących do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

Wprowadzone mechanizmy w ZSIN powinny pozwolić realizować w sposób alternatywny funkcjonalności ZSIN, nie mogą jednak pozyskać danych EGİB w CR ZSIN. Pozyskiwanie danych EGİB do CR ZSIN wymaga zmian w ustawie pgik, rozporządzeniu w sprawie EGİB oraz rozporządzeniu w sprawie ZSIN.

Zakończenie wprowadzania do systemu ZSIN dodatkowych mechanizmów

W dniu 10 października 2019 r. GGK zakończył wprowadzanie ww. dodatkowych mechanizmów GUGiK i tym samym w systemie ZSIN, korzystającym z usługi KIEG integrującej wszystkie usługi powiatowe, jest już dostęp do danych wszystkich powiatów. Dzięki temu system ZSIN umożliwia wszystkim organom administracji publicznej uzyskanie dostępu do podstawowych danych dotyczących działek ewidencyjnych zlokalizowanych w dowolnym miejscu w Polsce. Aktualnie uruchomiono podstawowe funkcjonalności systemu, a w najbliższym czasie będzie ich sukcesywnie przybywać. Udostępnione funkcjonalności ZSIN powinny w pierwszym rzędzie być przydatne w Urzędach Wojewódzkich i Urzędach Marszałkowskich i z tego względu wysłano do tych urzędów w dniu 10.10.2019 r. stosowne pisma z informacją o funkcjonalnościach i o sposobie założenia konta w ZSIN.

Poinformowanie wojewodów i marszałków województw o alternatywnych funkcjonalnościach

W pismach skierowanych w dniu 10 października 2019 r. do wojewodów i marszałków województw GGK stwierdził m.in., że „System ZSIN nie osiągnął jeszcze swojej pełnej funkcjonalności, ale od początku października 2019 r. umożliwia już wszystkim organom administracji publicznej uzyskanie dostępu do podstawowych danych dotyczących działek ewidencyjnych zlokalizowanych w dowolnym miejscu w Polsce. Aktualnie uruchomiono podstawowe funkcjonalności systemu, a w najbliższym czasie będzie ich sukcesywnie przybywać. Na początek użytkownik systemu ZSIN ma możliwość wyświetlić mapę ewidencyjną w zakresie działek i budynków w dowolnym miejscu w Polsce i przez kliknięcie na działkę uzyskać o niej podstawowe informacje tj.: identyfikator działki, województwo, powiat, gmina, obręb i numer księgi wieczystej. Oczywiście numer księgi wieczystej będzie widoczny tylko dla tych działek, dla których założono Księgę Wieczystą. Klikając następnie w numer księgi wieczystej następuje pobranie jej treści z systemu EKW i wyświetlenie użytkownikowi. Aktualnie pobierane są dwa działy księgi wieczystej tzn. dział pierwszy i drugi.

⁸⁷ Elektroniczna księga Wieczysta.

⁸⁸ Nowa Księga Wieczysta.

Minister jak i GKG nie podjęli skutecznych działań w celu zmiany aktów prawnych dotyczących budowy ZSIN, w tym szczególnie rozporządzenia w sprawie ZSIN w zakresie zmiany zasad i sposobu kontynuacji budowy ZSIN, w celu umożliwienia jego wykonania w najbliższym realnym czasie.

**Propozycje
nowelizacji aktów
prawnych związanych
z tworzeniem ZSIN**

Według stanu na dzień 30 września 2019 r. w Ministerstwie planowano nowelizacje następujących aktów prawnych, związanych z budową ZSIN:

- 1) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Projekt rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków został wprowadzony do wykazu prac legislacyjnych Ministra Inwestycji i Rozwoju pod nr 18 z przewidywanym terminem wejścia w IV kwartale 2019 r. Wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków wynika z konieczności usprawnienia prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w tym m.in. poprzez wprowadzenie zmian dotyczących atrybutów, rozwiązań dotyczących aktualizacji ewidencji oraz zasad ustalania granic działek ewidencyjnych oraz z konieczności wprowadzenia zmian dostosowawczych do przepisów innych obowiązujących aktów prawnych w tym m.in. przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁸⁹.
- 2) ustawa pgik – wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 438 projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw przewiduje m.in. zmniejszenie zakresu informacyjnego ewidencji gruntów i budynków. Uzasadnieniem powyższej zmiany jest brak potrzeby budowania silosowych baz danych kopiujących informacje z innych rejestrów państwowych a jedynie zapewnienie interoperacyjności baz danych prowadzonych bezpośrednio przez organy merytorycznie odpowiedzialne za daną materię przez tworzenie do nich powiązań informatycznych, które pozwolą na powiązanie rozproszonych informacji. Zmniejszenie atrybutów pozyskiwanych do ewidencji gruntów i budynków bezpośrednio przekłada się na możliwość budowy ZSIN. Przedmiotowy projekt został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 18 lipca 2019 r.;
- 3) rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu ZSIN Informacji o Nieruchomościach; zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach; zarządzenie Prezesa Rady Ministrów zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach zostało opublikowane w dniu 23 września 2019 r. w Dzienniku Urzędowym pod pozycją 1803;

⁸⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.

- 4) przewidywana jest również zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach w zakresie terminu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN, w związku z upływem wskazanego obecnie terminu.

Wprawdzie, według stanu na dzień 30 września 2019 r., przygotowano projekt ustawy pgik, przewidujący zmniejszenie zakresu informacyjnego EGiB oraz projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie EGiB (w pracach uczestniczył też G GK), to do dnia opracowania niniejszej Informacji projekty te nie uzyskały zatwierdzenia.

Do dnia zakończenia kontroli zostało wydane jedynie ww. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

5.3. Działania starostów na rzecz przeprowadzania modernizacji EGiB i zasilania CR ZSIN

Odpowiedzialność
starostów
za prowadzenie EGiB

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy pgik, za prowadzenie ewidencji gruntów i budynków odpowiedzialni są starostowie. Ewidencja ta prowadzona jest na podstawie ustawy pgik oraz rozporządzenia w sprawie EGiB i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych⁹⁰.

Realizacja przez starostwa zadań w ramach budowy ZSIN, od 2010 r. finansowana była z trzech źródeł: dotacji budżetowej⁹¹, środków własnych samorządów oraz środków Unii Europejskiej.

Nieprzeprowadzanie
planowych
modernizacji EGiB

Analiza kontrolna⁹² wykazała, że w zakresie wykonania zadań określonych przepisami § 80 rozporządzenia w sprawie EGiB – dotyczącymi przeprowadzenia w sposób planowy modernizacji ewidencji gruntów i budynków z zachowaniem terminów:

- a/ do 31 grudnia 2001 r. 379 starostw (oprócz Starostwa w Lesku) zastąpiło rejestry gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi;
- b/ do 31 grudnia 2003 r. 353 starostwa (92,9%) uruchomiły informatyczny system umożliwiający prowadzenie ewidencji obejmującej pełny zakres danych ewidencyjnych;
- c/ do 31 grudnia 2014 r. – dla obszarów miast i do 31 grudnia 2016 r. – dla terenów wiejskich 284 starostwa (74,7%) utworzyły komputerową bazę danych ewidencyjnych zawierającą dane, o których mowa w rozdziale 4, w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 rozporządzenia w sprawie EGiB, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej.

⁹⁰ Dz. U. Nr 84, poz. 911.

⁹¹ Dotacja budżetowa udzielana powiatom corocznie przez wojewodów na prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

⁹² Na podstawie zebranych od 380 starostów informacji, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK oraz w trakcie kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lokalne systemy teleinformatyczne uzyskały funkcjonalność w zakresie określonym przepisami § 8 ust. 5 pkt 1–4 rozporządzenia w sprawie ZSIN w 264 starostwach (69,5%).

W latach 2015–2019 (I półrocze) 271 starostw (71,3%) nie wdrożyło zasady aby wyniki bieżących prac geodezyjnych były zbieżne ze standardem zakresu informacji (danych/atrybutów) niezbędnych do zasilania centralnego repozytorium lub jego cyklicznej aktualizacji. Taką zasadę wdrożyło tylko 100 starostw (26,3%).

Niewdrożenie standardów do prac geodezyjnych

Okresowe weryfikacje danych ewidencyjnych w zakresie i w sposób określony przepisami § 54 rozporządzenia w sprawie EGiB, dotyczące zapewnienia zgodności tych danych z treścią dokumentów źródłowych oraz zgodności treści mapy ewidencyjnej ze stanem faktycznym w terenie, przeprowadziło 139 starostw, tj. 36,6% wszystkich. Najwięcej ww. weryfikacji przeprowadziło starostw w województwie mazowieckim (20) i w województwie świętokrzyskim (17), a najmniej w województwie małopolskim (trzy). W pozostałych województwach liczba starostw, którzy przeprowadzili weryfikacje danych EGiB kształtowała się od czterech do 12.

Brak okresowych weryfikacji danych ewidencyjnych

Starostwa były wyposażone w aplikacje do walidacji plików XML i GML (udostępnionych przez GGK), przy pomocy których dokonywali weryfikacji pliku danych ewidencyjnych EGiB. Ponieważ baza danych EGiB z przeważającą liczbą jednostek ewidencyjnych została zmodernizowana w latach 2003–2013, tj. przed zmianami rozporządzenia w sprawie EGiB w 2013 r. i w 2015 r., którymi rozszerzono wymaganą liczbę atrybutów, powyższe aplikacje wykazywały występowanie błędów krytycznych, które uniemożliwiały zasilanie danymi EGiB centralnego repozytorium.

Aplikacje do walidacji plików danych EGiB wykazywały błędy krytyczne

Przykłady

W **starostwie radomskim** nie utworzono dla poszczególnych 15 jednostek ewidencyjnych powiatu radomskiego inicjalnej bazy egib w centralnym repozytorium, ponieważ baza danych egib została zmodernizowana na obszarze całego powiatu w latach 2003–2013, a więc przed zmianami rozporządzenia w sprawie egib, wprowadzonymi rozporządzeniami Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. i 6 listopada 2015 r., a plik inicjalny musi zawierać dane wysokiej jakości, zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem w sprawie egib. Dopiero w związku z kontrolą NIK, w okresie od 2 września do 2 października 2019 r., Geodeta Powiatowy podjął działania mające na celu przekazanie bazy inicjalnej z jednostki ewidencyjnej o nr TERYT 142503_4 (Iłża – Miasto) do centralnego repozytorium. Wyeksportowano bazę danych ewidencyjnych egib dla ww. jednostki ewidencyjnej w postaci pliku w schemacie aplikacyjnym GML w sposób określony w załączniku nr 4a do rozporządzenia w sprawie egib. Następnie dokonano weryfikacji tego pliku w aplikacji pn. „Aplikacja do walidacji plików XML i GML” udostępnionej na stronie GUGiK (www.gugik.gov.pl) pod względem syntaktycznym i semantycznym. Raport z weryfikacji wykazał pięć błędów krytycznych i 55 niekrytycznych. Próba przesłania ww. zweryfikowanego pliku do centralnego repozytorium za pomocą podsystemu „Broker ZSIN” nie powiodła się z uwagi na błędy krytyczne. Z pomocą GUGiK oraz firmy GEOBID (autora oprogramowania), błędy krytyczne zostały zidentyfikowane i usunięte. Ponowna próba przesłania zweryfikowanego pliku do centralnego repozytorium nie powiodła się, ponieważ żaden z pracowników Starostwa nie posiadał uprawnień dostępu do podsys-

temu „Broker ZSIN”, który umożliwia przesłanie bazy egib do centralnego repozytorium w celu utworzenia inicjalnej bazy danych dla danej jednostki ewidencyjnej. W związku z tym 26 września 2019 r. Geodeta Powiatowy wystąpił do GUGiK o przyznanie uprawnień zdalnego dostępu do podsystemu „Broker ZSIN”. Takie uprawnienia w dniu 27 września 2019 r. uzyskały dwie osoby z Wydziału i informatyk z Wydziału Organizacji i Nadzoru. 1 października 2019 r. zasilono CR ZSIN inicjalną bazą egib prowadzoną dla ww. jednostki ewidencyjnej.

Główny Geodeta Kraju w marcu 2016 r. udostępnił **staroście puckiemu** aplikację do walidacji plików GML, i XML. Aplikacja ta umożliwia sprawdzenie poprawności syntaktycznej i semantycznej plików w formatach GML iXML, bez konieczności komunikacji z usługą ZSIN. Niestety, po weryfikacji plików GML bazy danych EGIB powiatu przez ww. walidator otrzymano raport zawierający informację o tysiącach błędów. Dopiero po usunięciu znacznej liczby błędów, które miały charakter systemowy, w listopadzie 2017 r. podjęto próbę inicjalnego zasilenia repozytorium ZSIN. Pierwszą próbę inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi EGIB z całego powiatu podjęto⁹³ 9 listopada 2017 r. Zbiór został odrzucony z powodu wystąpienia dwóch błędów krytycznych⁹⁴ w danych (w 20 punktach raportu weryfikacji bazy). Do 30 czerwca 2019 r. starosta nie podejmował kolejnych prób zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi EGIB z uwagi – jak wyjaśnił – na występujące ciągle dwa błędy krytyczne⁹⁵ w dwóch obrębach ewidencyjnych. W trakcie walidacji przeprowadzonej w listopadzie 2019 r. stwierdzono trzy rodzaje błędów krytycznych (w 13 punktach raportu weryfikacji w bazie) dotyczące dwóch obrębów (Władysławowo i Połczyno). Starosta wyjaśnił, że ich usunięcie powinno nastąpić w grudniu 2019 r. (Władysławowo) oraz w czerwcu 2020 r. (Połczyno).

Stwierdzono przypadki nieutworzenia w centralnym repozytorium inicjalnej bazy danych EGIB m.in. z powodu występowania błędów krytycznych, dotyczących bazy danych dla wszystkich gmin w powiecie.

Przykład

Do dnia zakończenia kontroli nie utworzono⁹⁶ w centralnym repozytorium inicjalnej bazy danych EGIB **powiatu gdańskiego**. Starostwo od 2016 r. podejmowało próby przekazania do ZSIN bazy EGIB, ale nie została ona wczytana do ZSIN z powodu błędów krytycznych bazy powiatowej; W trakcie walidacji powiatowej bazy EGIB przeprowadzonej przez GKG w czerwcu 2019 r. stwierdzono osiem błędów krytycznych uniemożliwiających zaczytanie inicjalnej bazy do ZSIN. Dotyczyły one 25 obiektów ewidencyjnych (arkusza mapy ewidencyjnej, działek ewidencyjnych, bloków budynków i budynków stanowiących przedmiot odrębnej własności). Po usunięciu części błędów krytycznych w trakcie walidacji przeprowadzonej w październiku 2019 r. stwierdzono cztery błędy krytyczne dotyczące 11 działek ewidencyjnych położonych w czterech gminach (w tym jedna, w której przeprowadzono modernizację):

- pięciu działek oznaczonych na mapie ewidencyjnej nie ujęto w rejestrze gruntów,
- cztery działki ujęte w rejestrze gruntów nie były oznaczone na mapie,

⁹³ Za pomocą udostępnionej przez Głównego Geodetę Kraju aplikacji „Klient Brokera ZSIN”.

⁹⁴ Błąd krytyczny to klasa błędów w danych składających się na zbiór EGIB, mogąca powielać się w wielu lokalizacjach.

⁹⁵ Łącznie w 12 punktach raportu weryfikacji bazy EGIB.

⁹⁶ W załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN termin określono na marzec 2016 r.

- dwie działki figurowały pod wspólnym numerem w rejestrze gruntów (działka wpisana do rejestru gruntów oznaczona była na mapie ewidencyjnej jako dwie oddzielne działki).

Do usunięcia błędów krytycznych występujących według stanu bazy na październik 2019 r. konieczne byłoby w przypadku jednej działki uzgodnienie treści księgi wieczystej ze stanem rzeczywistym, a w przypadku dziesięciu działek – sporządzenie operatu geodezyjnego dotyczącego przebiegu granic.

Nie podejmowano prób zasilenia centralnego repozytorium plikami GML dla poszczególnych gmin powiatu gdańskiego, gdyż do października 2019 r. błędy krytyczne dotyczyły bazy dla wszystkich gmin. Od października 2019 r. możliwe było zasilenie ZSIN plikami czterech gmin, jednakże wymagało to zmiany uprawnień w ZSIN. W czasie trwania niniejszej kontroli NIK w Starostwie przygotowano wniosek o zmianę uprawnień w celu zasilenia częściowego dla gmin, których pliki nie zawierają błędów krytycznych.

Jedną z przeszkód zasilenia centralnego repozytorium było prowadzenie przez niektóre starostwa powiatowej bazy EGiB w formie jednego pliku. Wystąpienie jednego (pierwszego) błędu krytycznego uniemożliwiało inicjalne zasilenie CR ZSIN z jakiegokolwiek jednostki ewidencyjnej powiatu. Aby umożliwić zasilenie CR ZSIN GgK dokonał zmiany liczby wymaganych atrybutów niezbędnych do zasilenia CR ZSIN, mimo niezmiennych wymagań wynikających z rozporządzenia w sprawie EGiB.

Przykład

Zgodnie z programem TurboEWID powiatowa baza ewidencji gruntów i budynków w **starostwie jasielskim** prowadzona była w formie jednego pliku. W związku z tym do centralnego repozytorium należało przesłać całą bazę powiatową. W starostwie podejmowano próby zasilenia centralnego repozytorium, jednakże plik powiatowej bazy danych poddany walidacji, pod kątem sprawdzenia jego zgodności z rozporządzeniem w sprawie EGiB, nie przechodził poprawnej weryfikacji. Program walidacyjny sprawdzał ww. bazę tylko do wykrycia pierwszego błędu krytycznego. Uniemożliwiało to określenie zgodności z obowiązującymi przepisami całej powiatowej bazy danych EGiB. Geodeta Powiatowy wielokrotnie zwracał się do GUGiK o pomoc w identyfikacji błędów krytycznych, lecz pomimo podjętych działań nie udało się usunąć wszystkich błędów. Plik GML – z danymi EGiB niezawierający wszystkich niezbędnych atrybutów i relacji odnośnie działek i budynków, nie przechodził poprawnie walidacji, co było spowodowane m.in. brakiem modernizacji wszystkich obrębów powiatu. Główny Geodeta Kraju zmienił liczbę atrybutów niezbędnych do zasilenia centralnego repozytorium. W tym celu udostępnił program do walidacji bazy danych EGiB pod kątem sprawdzenia zgodności z wymaganiami centralnego repozytorium. W związku z tym działania starostwa zostały ukierunkowane na dostosowanie danych ewidencyjnych do wymagań centralnego repozytorium ZSIN, a nie pozyskaniu wszystkich atrybutów wymaganych rozporządzeniem w sprawie EGiB.

W dwóch powiatach województwa małopolskiego (gorlicki i nowotarski) główną przyczyną braku możliwości zasilenia CR ZSIN było prowadzenie mapy zasadniczej w formie analogowej dla znacznej powierzchni powiatu.

Przykłady

Na dzień 30 czerwca 2019 r. obszar **powiatu gorlickiego** (83 obrębów ewidencyjne) objęty mapą zasadniczą w postaci wektorowej wynosił 48,7% powierzchni powiatu (45 obrębów). Dla pozostałej części powiatu mapa zasadnicza powadzona była w formie analogowej. W latach 2013–2016 przekształcono mapę zasadniczą z analogowej do postaci wektorowej na powierzchni 31 obrębów, a w latach 2017–2019 (I półrocze) nie przekształcono w żadnym z obrębów mapy zasadniczej z postaci analogowej do mapy wektorowej (wykonanej jako zmiana nośnika z uwzględnieniem danych z operatów). W toku kontroli trwały prace nad przekształceniem mapy zasadniczej z postaci analogowej do mapy wektorowej dla 24 obrębów, a 14 pozostałych oczekuje na swoją kolej. Powiat gorlicki został podzielony na 12 jednostek ewidencyjnych obejmujących 83 obrębów. W Starostwie podejmowano próby zasilania CR, jednakże przekazywano pliki odrębnie dla każdego obrębu. W 2018 r., po podjętych próbach zasilania CR danymi z 11 zmodernizowanych obrębów w ramach projektu ZSIN Faza I (zlokalizowanych w czterech jednostkach ewidencyjnych), pozytywny rezultat uzyskano tylko dla Gorlic. Należy zauważyć, że ta jednostka posiada, jako przyjętą do zasobu, mapę analogową, a mapa cyfrowa prowadzona jest równolegle. Dopiero w czasie kontroli NIK uzgodniono z CR sposób przekazania danych w formie jednego pliku w formacie GML dla kolejnych czterech jednostek ewidencyjnych, dla których posiadano zcyfrowane dane EGiB oraz cyfrową mapę ewidencyjną. Według stanu na 1 października 2019 r. Starostwo widniało w wykazie powiatów, które dokonały zasilania CR danymi EGiB obejmującymi pięć jednostek ewidencyjnych, w ramach których znajdowało się 11 obrębów z 83 wyróżnionych na terenie powiatu.

Działania w zakresie modernizacji i aktualizacji EGiB, podejmowane przez **Starostę Nowotarskiego** w latach 2010–2019 (I półrocze), były niewystarczające dla zapewnienia stanu posiadania kompletnej, aktualnej i zinformatywizowanej EGiB. Dane z ewidencji dostosowano do wymagań ZSIN jedynie w przypadku 20 zmodernizowanych obrębów z 99 istniejących w powiecie nowotarskim (20,2%), w tym zasilono CR danymi tylko z 17 obrębów. Stan ewidencji nie pozwalał na przygotowanie kompletnych danych do przekazania do CR funkcjonującego w ramach ZSIN. Na 99 obrębów do CR przekazano dane dotyczące 17. Dla 81% powierzchni powiatu mapa zasadnicza była w postaci analogowej. W związku z powyższym niemożliwe było utworzenie dla powiatu – w terminie wymaganym harmonogramem stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN (zadanie 2.2)⁹⁷ – bazy danych zawartych w CR (podlegającej aktualizacji, o której mowa w § 6 tego rozporządzenia). Starostwo zmodernizowało osiem obrębów położonych na terenie trzech miast, natomiast nie utworzyło jeszcze komputerowych baz danych ewidencyjnych dla wszystkich obrębów położonych na terenach wiejskich (modernizacją objęło 12 z 91 takich obrębów).

**Powtórzone
modernizacje EGiB
tylko dla nielicznej
części obrębów**

Z kontroli 8 starostw wynika, że modernizacje EGiB przeprowadzono w latach 2003–2013, a po tym okresie powtórzone modernizacje EGiB, z uwzględnieniem wymagań wprowadzonych rozporządzeniem w sprawie EGiB z 2013 r. i 2015 r., tylko dla nielicznej części obrębów. Skutkowało to tym, że baza danych EGiB dla większości obrębów w powiatach nie spełniała obowiązującego rozporządzenia w sprawie EGiB i możliwości przygotowania danych EGiB do zasilania centralnego repozytorium.

⁹⁷ Tj. do 9 lipca 2016 r.

Przykłady

W **powiecie radomskim** modernizacja ewidencji gruntów i budynków została przeprowadzona w latach 2003–2013 we wszystkich 326 obrębach, zgodnie z § 80 rozporządzenia w sprawie egib. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. i do czasu zakończenia kontroli, żaden z 326 obrębów z 15 jednostek ewidencyjnych powiatu radomskiego nie został zmodernizowany do wymagań rozporządzenia w sprawie egib w aktualnie obowiązującej treści i rozporządzenia o ZSiN, ponieważ jak wyjaśnili starosta i Geodeta Powiatowy, modernizacja egib została rozpoczęta w 2003 r. a zakończona 19 listopada 2013 r., a więc z uwzględnieniem uprzednio obowiązującej treści rozporządzenia w sprawie egib. Po zmianach dokonanych rozporządzeniami z dnia 29 listopada 2013 r. i 6 listopada 2015 r. nie dokonywano już modernizacji egib. Po wykonaniu modernizacji egib w latach 2003–2013 nie dokonywano jej aktualizacji w celu przesłania zaktualizowanych kopii do centralnego repozytorium, ponieważ nie została przekazana do centralnego repozytorium inicjalna baza danych egib dla powiatu radomskiego. Aby dane egib spełniały aktualnie obowiązujące przepisy należy przeprowadzić proces modernizacji, który według oceny Starostwa potrwa kilkanaście lat i będzie kosztował około 15 mln zł.

W **starostwie w Grójcu**, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, przeprowadzono modernizację ewidencji dla ogółem 214 obrębów ewidencyjnych (51,2% posiadanego zasobu), z czego ewidencję dla 208 obrębów zmodernizowano w latach 2003–2013, a dla sześciu w latach 2014–2015, jednakże ewidencja dla żadnego z tych obrębów nie spełnia warunków do skutecznego zasilenia centralnego repozytorium. Starosta do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie utworzył dla 204 obrębów z terenów wiejskich komputerowych baz danych ewidencyjnych, które zawierałyby dane niezbędne do tworzenia raportów, o których mowa w § 22 ww. rozporządzenia, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej. Termin realizacji ww. zadania upłynął 31 grudnia 2016 r. Ponadto Starosta nie przeprowadził modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla żadnego obrębu ewidencyjnego po wejściu w życie z dniem 11 stycznia 2016 r. zmian do rozporządzenia w sprawie egib. Modernizacja pozostałych 204 obrębów ewidencyjnych planowana jest na lata 2020–2031⁹⁸.

W **powiecie gdańskim** w latach 2014–2015⁹⁹ zmodernizowano w pełni EGiB dotyczącą ośmiu obrębów ewidencyjnych położonych w gminie Suchy Dąb obejmujących 8451 ha (11% powierzchni powiatu). Pomimo modernizacji nie usunięto błędu krytycznego, który uniemożliwiał zasilenie bazy ZSiN. Błąd krytyczny powstał przed rozpoczęciem prowadzenia zasobu geodezyjnego w systemie EWID 2007. Wykonawca przeprowadzając prace modernizacji ewidencji gruntów gminy Suchy Dąb mógł usunąć błąd krytyczny poprzez np. ustalenie granic (zgodnie z § 37–39 rozporządzenia w sprawie EGiB. Starostwo nie zweryfikowało wyników modernizacji, gdyż do weryfikacji wyników modernizacji został wyłoniony weryfikator i nie wie dlaczego weryfikator (wyłoniony przez G GK) nie wskazał tej usterki. W latach 2014–2016 w Starostwie opracowano projekty modernizacji i przeprowadzono częściową modernizację¹⁰⁰ bazy EGiB (założenie kartotek budynków i lokali oraz aktualizacji użytków terenów nierolniczych) na obszarze czterech obrębów

⁹⁸ Zmodernizowanie 10 obrębów gminy Belsk Duży zaplanowano na lata 2020–2021; 66 obrębów gminy Chynów na lata 2020–2023; 56 obrębów gminy Błędów na lata 2023–2027; 39 obrębów gminy Jasieniec na lata 2027–2029 i 33 obręby gminy Nowe Miasto n/Pilicą na lata 2029–2031.

⁹⁹ 25.07.2014 r. – 30.11.2015 r.

¹⁰⁰ Zgodnie z § 57 rozporządzenia w sprawie EGiB modernizacja bazy EGiB może być wykonywana etapami dostosowanymi do wysokości dostępnych na ten cel środków finansowych oraz priorytetów wynikających z potrzeb państwa, jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców oraz obywateli.

ewidencyjnych¹⁰¹ położonych w gminie wiejskiej Pruszcz Gdański obejmujących 2478 ha (3% powierzchni powiatu).

Według stanu na 29 lipca 2019 r. teren **powiatu puckiego** obejmował dziewięć jednostek ewidencyjnych, podzielonych na 85 obrębów ewidencyjnych (21 dla terenów miast i 64 dla obszarów wiejskich), obejmujących łącznie 88 811 działek ewidencyjnych. Powierzchnia ewidencyjna powiatu wynosiła 58 091 ha, a powierzchnia geodezyjna 58 118 ha. Do tego dnia przeprowadzono modernizację gruntów i budynków na obszarze 75 obrębów ewidencyjnych (modernizację przeprowadzano w latach 2007-2018), w tym na obszarze 32 obrębów w latach 2014–2018. Modernizację pozostałych 10 obrębów ewidencyjnych rozpoczęto w II półroczu 2019 r.

W **powiecie stalowowolskim** stwierdzono, że w okresie od 2005 r. do końca 2018 r. zmodernizowano ewidencję 47 obrębów ewidencyjnych (74,6% wszystkich), tj. obejmujących 103 956 działek ewidencyjnych (85,1%) i 74 349 ha powierzchni (89,4%). Modernizację ewidencji gruntów i budynków w trybie przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB po jego nowelizacji z dnia 6 listopada 2015 r., przeprowadzono dla 31 obrębów (49,2%) obejmujących 57 481 działek ewidencyjnych (47,1%) i powierzchnię 40 023 ha (48,1%). Dla 16 niezmodernizowanych dotychczas obrębów podjęto działania w celu dostosowania ewidencji do wymogów rozporządzenia w sprawie EGiB. Zawarto umowy z wykonawcami, gdzie przewidziano zakończenie prac modernizacyjnych do końca roku 2021. Starosta w 2019 r. zawarł również umowy z wykonawcami na roboty modernizacyjne w 12 obrębach zmodernizowanych, w trybie przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB (przed jego nowelizacją w 2015 r.). Zakończenie prac modernizacyjnych zaplanowano również na 2021 r.

W **powiecie gorlickim** do 1 stycznia 2010 r. starostwo przeprowadziło kompleksową modernizację EGiB dla dwóch obrębów o łącznej powierzchni 1336 ha, co stanowiło 1,4% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu (96 667 ha). Do 2014 r. Starostwo przeprowadziło kompleksową modernizację EGiB dla pięciu obrębów o łącznej powierzchni 3272 ha, co stanowiło 3,4% ogólnej powierzchni ewidencyjnej powiatu (96 667 ha). W okresie objętym kontrolą przeprowadzono modernizację 16 obrębów o łącznej powierzchni 15 968 ha (pięć do 2014 r. i 11 w 2015 r.). Według stanu na 30 czerwca 2019 r. z 83 obrębów ewidencyjnych o powierzchni 96 646 ha zmodernizowano 18, co stanowiło 17,9% powierzchni powiatu. Prace scaleniowe prowadzono na 2 obrębach, w 6 obrębach prowadzono prace modernizacyjne, natomiast zastąpienie rejestrów gruntów prowadzonych na papierze w technice ręcznej odpowiednimi zbiorami komputerowymi nastąpiło przed 2001 r. dla wszystkich 83 obrębów, tj. w terminach określonych w § 80 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia MRRiB w sprawie EGiB. Starostwo w 2001 r. uruchomiło informatyczny system umożliwiający prowadzenie danych ewidencyjnych w zakresie danych (aktualnie cyfrowe mapy ewidencyjne prowadzono dla 18 obrębów). W latach 2015–2019 rozpoczęto modernizację sześć obrębów z uwzględnieniem wymagań rozporządzenia z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie EGiB.

**Dopiero po roku
poproszono o pomoc
w zdiagnozowaniu
błędów**

Niektóre starostwa posiadając informacje od GKG o wystąpieniu błędów krytycznych w przesłanych plikach inicjalnych do centralnego repozytorium dopiero po jednym roku wystąpiło o pomoc w zdiagnozowaniu błędów w ww. plikach.

¹⁰¹ Łęgowo (14.10.–30.11.2014 r.), Roszkowo (22.10.–30.11.2014 r.), Ciepłowo (27.10.–30.11.2016 r.) i Żukczyn (27.10.–30.11.2016 r.).

Przykład

Od kwietnia 2018 r. **starostwo grójeckie** posiadało narzędzia informatyczne umożliwiające przygotowanie baz danych egib do wymagań ZSIN, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie ZSIN. Po otrzymaniu 31 lipca 2018 r. z GUGiK informacji o błędach krytycznych i atrybutowych w przesłanych plikach inicjalnych, starostwo dopiero w maju, a następnie w październiku 2019 r., wystąpiło do firmy GEOBID¹⁰² oraz do GUGiK o pomoc w zdiagnozowaniu błędów w ww. plikach. Starosta do dnia zakończenia kontroli (15 października 2019 r.) nie przekazał bazy inicjalnej posiadanych danych do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (funkcjonującego w ramach ZSIN), o którym mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1 ustawy pgik.

W dniu 15 lutego 2017 r. Pełnomocnik ds. RPR ZSIN wystąpił do 220 starostw powiatowych nieuczestniczących w pracach nad ZSIN z prośbą o przekazanie informacji o planowanych do podjęcia działaniach, które doprowadzą do wykonania nałożonych na nie zadań ustawowych. Zaznaczył, że 9 marca 2015 r. upłynął termin na wprowadzenie w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia egib rozwiązań technicznych umożliwiających podłączenie do ZSIN. Dlatego też, we wspomnianym piśmie, powiaty zostały zobowiązane do poinformowania Głównego Geodety Kraju w terminie do 14 kwietnia 2017 r. o postępach w realizacji zaleconych działań. Podkreślając znaczne opóźnienie w realizacji zadania po stronie powiatów, Pełnomocnik Rządu wyraził nadzieję, że wystosowane pismo, które zostało przekazane także do wiadomości Pana Mateusza Morawieckiego, Ministra Rozwoju i Finansów, do wojewodów, marszałków województw, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej przyniesie efekt w postaci zintensyfikowania realizacji zadań nałożonych na powiaty przepisami prawa. Na powyższe pismo odpowiedziało 157 powiatów i miast na prawach powiatów. 38 starostw poinformowało, że rozpoczęło integrację z ZSIN, a pozostałe nie udzieliły takiej informacji. Dziesięć starostw deklarowało dostosowanie systemu do prowadzenia EGiB do wymagań ZSIN w 2017 r., 15 w 2018 r., trzy w 2019 r., cztery w 2020 r., pozostałe nie deklarowały żadnego terminu. Dziewięćdziesiąt cztery starostwa planowały pozyskać środki finansowe z innych źródeł, np. RPO w celu realizacji zadań ZSIN, cztery nie planowały podejmowania takich działań – pozostali nie udzielili żadnych informacji.

Pełnomocnik Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji ocenił, że zebrane dane i informacje świadczą o tym, że pomimo wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem wszystkich środków w ramach tych projektów, nie zostanie osiągnięty oczekiwany efekt w postaci utworzenia centralnego repozytorium, co jest niezbędne do pełnego wdrożenia ZSIN. Osiągnięcie celu jakim jest wdrożenie ZSIN jest bowiem w pełni uzależnione od zaangażowania wszystkich podmiotów i organów współtworzących ten system. Tymczasem spośród 220

¹⁰² Autor systemów/programów komputerowych wykorzystywanych przez Starostwo do prowadzenia m.in. egib.

powiatów zapytanych przez Pełnomocnika Rządu o deklarację podjęcia działań w zakresie wdrożenia ZSIN – 63 powiaty nie udzieliły odpowiedzi, 15 udzieliło odpowiedzi niejednoznacznej, a pięć nie zadeklarowało podjęcia jakichkolwiek działań, 69 powiatów nie podjęło się natomiast wskazania terminu dostosowania posiadanych danych EGiB do obowiązujących przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB.

W związku z niepełnymi i oczekiwanymi odpowiedziami starostów na ww. pismo Pełnomocnik Rządu ds. ZSIN wystąpił pismem w lutym 2017 r. do starostów stwierdzając m.in., że:

- 1/ Obowiązek budowy i utrzymywania ZSIN wynika z przepisów ustawy pgik. Powyższe zadanie spoczywa na Głównym Geodecie Kraju, jednakże w jego wykonywaniu niezbędna jest współpraca z innymi organami administracji publicznej, m.in.: ze starostami, wojewodami i marszałkami województw. Szczegółowy zakres oraz obowiązki poszczególnych organów zawarte zostały w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN;
- 2/ Jednym z najbardziej istotnych zadań administracji samorządowej w powyższym zakresie jest zintegrowanie z systemem ZSIN systemów teleinformatycznych, za pomocą których prowadzone są ewidencje gruntów i budynków. Rozwiązania techniczne w tym zakresie powinny zostać wykonane do 9 marca 2015 r.;
- 3/ Przede wszystkim lokalne systemy do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, w docelowym zamierzeniu, będą dostarczały dane zasilające CR ZSIN kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków. Założeniem jest, aby te systemy współpracowały ze ZSIN przekazując na bieżąco informacje o wszystkich zmianach danych w ewidencji gruntów i budynków co umożliwi udostępnianie wszystkim organom administracji publicznej zintegrowanych zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, niezbędnych do realizacji przez te organy ich ustawowych zadań publicznych;
- 4/ Aż 110 powiatów nie jest w stanie zadeklarować jakiegokolwiek terminu dostosowania baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymogów ustawy pgik i rozporządzenia w sprawie ZSIN oraz terminu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN wskazując na argumenty natury finansowej i technicznej;
- 5/ Przy zbliżonych uwarunkowaniach technicznych, ekonomicznych i prawnych 87 powiatów deklaruje wykonanie wszystkich zadań najpóźniej do roku 2020. Powiaty: dzierżoniowski, radomszczański, poddębicki, węgrowski, brzeski, lubliniecki czy powiaty grodzkie w Jeleniej Górze, Wałbrzychu, Łodzi, Sosnowcu, a także 19 innych – zadeklarowały wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN w terminie do końca roku 2017. Kolejne 36 powiatów deklaruje rok 2018;
- 6/ Niewystarczającego usprawiedliwienia dla zaniechania realizacji zadania ustawowego z powodu braku środków finansowych, w szczególności biorąc pod uwagę możliwości pozyskania na te zadania środków przyznanych Polsce w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Należy zwrócić uwagę, iż obecnie jest to kwota ok 31,3 mld EUR z całkowitej puli 82,5 mld EUR przeznaczonych dla Polski.

Odpowiedzi na powyższe pismo udzielił Związek Miast Polskich w przesłanym Pełnomocnikowi Rządu ds. ZSIN piśmie z dnia 5 kwietnia 2017 r. przekazując swoją ocenę przyczyn niskiego stanu zaawansowania procesu budowy ZSIN, stwierdzając m.in., że:

Odpowiedź
Związku Miast Polskich
na pismo skierowane
do starostów

- 1/ Budowa systemu centralnego gromadzącego informacje o nieruchomościach została zapoczątkowana w roku 2001 jako projekt Integrująca Platforma Elektroniczna i do 5 kwietnia 2017 r. nie została zakończona. Kolejne niepowodzenia projektu aktualnie funkcjonującego pod nazwą Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach wskazują na konieczność weryfikacji podstawowych jego założeń, opartych o przekonanie, że techniczne połączenie rejestrów publicznych mających różne podstawy pojęciowe, przy niespójności prawa i wynikającego z tego niespójnych zasad prowadzenia, doprowadzi do uzyskania kompletnych, wiarygodnych i aktualnych danych o nieruchomościach. W szczególności obecne przepisy nie gwarantują, że ewidencja gruntów i budynków w każdym przypadku odzwierciedla rzeczywisty stan nieruchomości we wszystkich rejestrowanych w niej aspektach;
- 2/ Odpowiedzialność za ten stan, w szczególności w odniesieniu do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, ponosi przede wszystkim Główny Urząd Geodezji i Kartografii z racji jego roli określonej w ustawie pgik i ustawie o infrastrukturze informacji przestrzennej. Właściwe wykonywanie tych zadań (zleconych z zakresu administracji rządowej) wymaga zagwarantowania stabilnych warunków ich realizacji przez powierzającego zadania, w szczególności winien on zapewnić odpowiednie finansowanie, zagwarantować stabilność prawną oraz bieżącą wymianę informacji. Obecne trudności dotyczące realizacji systemu ZSIN nie wynikają z niewystarczającego zaangażowania samorządów, ale z powodu niespełniania powyższych warunków przez GUGiK;
- 3/ Przede wszystkim należy wskazać, że:
 - a) GUGiK nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, określonych w rozporządzeniu o ZSIN, a w tym m.in.:
 - nie dotrzymano terminu publikacji minimalnych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków wynikających z potrzeb ZSIN, który załącznik do rozporządzenia w sprawie ZSIN ustalił na 9 marca 2014 r. Oznacza to, że samorządy nie posiadały właściwej informacji niezbędnej do przygotowania specyfikacji zamówień publicznych i zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie na: dostosowanie baz danych EGIB i oprogramowania systemów do zaleceń dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz rozszerzania zakresu funkcjonalnego posiadanych systemów o e-usługi, umożliwiającego zautomatyzowaną obsługę wymiany danych z systemem ZSIN;
 - nie został realizowany, określony w §16 rozporządzenia o ZSIN obowiązek bieżącego informowania przez GUGiK na jego stronie BIP o postępach realizacji systemu;
 - nie zostały dotrzymane terminy określone w załączniku 6 do rozporządzenia o ZSIN, mianowicie GUGiK nie dotrzymał ani terminu uruchomienia centralnego repozytorium kopii zbiorów

danych EGiB określonego na 9 marca 2016 r., ani wytworzenia pełnej funkcjonalności oprogramowania systemu ZSiN w terminie określonym na 9 września 2016 r.,

Powiaty nie są w stanie wskazać terminu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSiN, skoro nie są przez GUGiK dotrzymywane zobowiązania i terminy określone w rozporządzeniu o ZSiN, dotyczące kluczowych założeń funkcjonowania systemu.

- b) dodatkowe trudności w dostosowaniu lokalnych systemów EGiB do współdziałania z ZSiN wynikają z faktu wielokrotnych modyfikacji przepisów dotyczących prowadzenia baz danych EGiB w trakcie wieloletniego procesu budowy ZSiN. Niemal rok po wejściu w życie rozporządzenia o ZSiN, zostało opublikowane zmienione rozporządzenie o EGiB (16 grudnia 2013 r.). Kolejna modyfikacja przedmiotowego rozporządzenia weszła w życie 11 stycznia 2016 r. Wskazane nowelizacje zmieniają w znacznej części zakres informacji jakie należy gromadzić dla poszczególnych obiektów zdefiniowanych w modelu danych EGiB. Powoduje to, że konieczna staje się powtórna modernizacja ewidencji gruntów i budynków (poprzednie modernizacje były realizowane w oparciu o przepisy z 2001 r., m.in. w związku z zakładaniem ewidencji budynków i lokali). Ponowne uzyskanie kompletności danych dla całości rejestru wymaga poniesienia poważnych wydatków oraz podjęcia znacznego wysiłku organizacyjnego.
- c) niezgodne z zasadami powierzania zadań samorządom przez administrację rządową jest założenie, że dostosowanie systemów i uzupełnienie baz danych EGiB do wymagań ZSiN powinno być sfinansowane przez samorząd, z ewentualnym wsparciem przez fundusze unijne. Powierzenie takich zadań samorządom musi się wiązać z zapewnieniem odpowiedniego finansowania ze strony rządu, tym bardziej, że jak wynika z przywoływanych przez Ministra założeń ZSiN, z danych dostarczanych przez lokalne systemy ewidencji gruntów i budynków będą poprzez ZSiN korzystały organy administracji publicznej oraz rejestry prowadzone przez administrację rządową takie jak KW, TERYT, PESEL, PRG¹⁰³, REGON, KSEP.

Wyniki ankiety wśród PODGiK

Z ankiety przeprowadzonej w 2017 r. przy udziale Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego wśród powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej wynikają następujące informacje:

- 1) 54% ankietowanych deklaruje możliwość przeprowadzania wymiany między bazami danych ewidencji oraz udostępnianie tych danych innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym w postaci elektronicznej w formacie GML zgodnie ze schematem GML, zawartym w załączniku nr 4a do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. 2016 r. poz. 1034). Głównym jednak problemem w tej kwestii jest brak zainteresowania po stronie Wykonawców prac geodezyjnych udostępnianiem danych w takim formacie.

¹⁰³ Państwowy Rejestr Granic.

- 2) 46% ankietowanych powiatów stwierdza brak możliwości przeprowadzania wymiany lub udostępnienia danych EGiB w formacie GML. Podstawowym powodem jest niedostosowanie bazy danych EGiB do obowiązujących przepisów. Do najczęstszych przyczyn takiego stanu rzeczy, według wskazań powiatów należą:
- trudności z pozyskaniem informacji z innych rejestrów publicznych, które są źródłem informacji dla EGiB;
 - problemy z pozyskaniem dla obiektów ewidencyjnych wartości nowych atrybutów, szczególnie tych, nie wynikających wprost z dokumentów;
 - brak zainteresowania Wykonawców zakupem specjalistycznego oprogramowania umożliwiającego import i eksport danych w formacie GML;
 - zły stan sieci teleinformatycznej;
 - problemy z wymianą danych pomiędzy różnymi systemami, problemy techniczne (częste awarie);
 - nowe definicje grup i podgrup rejestrowych w schemacie EGiB, uniemożliwiające konwersję dotychczasowych informacji o grupach i podgrupach na wartości zgodne z modelem danych EGiB;
 - brak możliwości składania drogą elektroniczną wniosków o wydanie danych oraz zgłoszeń prac geodezyjnych.

Niezależnie od ww. utrudnień, starostowie podnosili inne zagadnienia takie jak:

- ciągła i permanentna modyfikacja przepisów prawa i niepełny lub niewystarczający zakres informacji w bazach, w stosunku do zmieniających się przepisów;
- brak systemowego rozwiązania w zakresie finansowania modernizacji EGiB;
- niedobór specjalistycznej kadry.

Według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r., spośród 380 powiatów¹⁰⁴ CR ZSIN zasiliło danymi 110 jednostek, w tym 42 jednostki nieuczestniczące w projekcie. Pełnymi danymi, tj. obejmującymi teren całego powiatu, CR ZSIN zasiliło 77 jednostek, z czego 31 nie uczestniczyło w projektach ZSIN – Faza I i Faza II.

Nieskuteczne
zasilenia CR ZSIN
kopiai danych EGiB

Spośród 218 powiatów, według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r., które nie zawierały porozumień z Głównym Geodetą Kraju w zakresie uczestnictwa w projektach ZSIN – Faza I i Faza II:

- 31 powiatów zasiliło kompletnymi danymi CR ZSIN,
- 11 powiatów zasiliło CR ZSIN danymi niekompletnymi, tj. nie ze wszystkich obrębów,
- 176 powiatów nie zasiliło żadnymi danymi CR ZSIN.

¹⁰⁴ Powiatów i miast na prawach powiatów.

Na 260 starostw (68,4%), które dokonywało aktualizacji danych w ewidencji gruntów i budynków, z zastosowaniem wymaganej liczby atrybutów, skutecznie zasilili kopiami danych CR ZSIN tylko 104 starostwa (27,4%). Dwieście osiemnaście starostw (57,4%) pomimo podejmowanych prób skutecznie nie zasiłowało CR ZSIN kopiami danych EGiB.

W dniu 2 marca 2017 r. Główny Urząd Geodezji i Kartografii wystąpił do 33 powiatów, które nie podjęły próby zasilenia centralnego repozytorium, z prośbą o przekazanie informacji w tym zakresie. Informację o terminie inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium przekazało 31 powiatów, a dwa powiaty, tj. m. Gdynia oraz powiat chrzanowski, były w trakcie przygotowywania odpowiedzi. Podstawową przyczyną braku zasileń dla powiatów objętych projektem ZSIN – Faza I, były zagadnienia techniczne, dotyczące błędów danych w powiatach (tzw. błędów krytycznych baz) oraz niewystarczające dostosowanie oprogramowania do prowadzenia EGiB w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto występowały braki kadrowe w Ośrodkach Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej na stanowiskach operatorskich i informatycznych, oraz procedury prawne związane z poprawą błędów krytycznych. Brak wykwalifikowanej kadry oraz standardowe procedury związane z postępowaniami administracyjnymi, znacząco wydłużały czas, który potrzebny jest na poprawę danych (uśrednienie stanu bazy do poziomu przewidzianego jako wejściowy dla zasilenia CR).

Po analizie przedstawionych powyżej utrudnień w zakresie wymiany danych za pośrednictwem formatu GML, podstawowym działaniem zaradczym wydaje się być przeprowadzenie kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach, które dotychczas nie poradziły sobie z przejściem (konwersją) danych EGiB do obowiązującego modelu danych wynikającego z przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB. Tylko takie działanie zapewni osiągnięcie pełnej interoperacyjności w zakresie wymiany danych za pomocą formatu GML, a także dodatkowo podniesie jakość danych EGiB znajdujących się w powiatowych bazach danych EGiB.

Kolejnymi działaniami Służby Geodezyjnej i Kartograficznej przeprowadzonymi w najbliższym czasie, w celu rozwiązania lub zniwelowania problemów zgłaszanych przez organy prowadzące ewidencję gruntów i budynków, powinny być:

- utworzenie systemowego rozwiązania w zakresie finansowania prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków;
- wprowadzenie certyfikacji funkcjonujących na rynku systemów teleinformatycznych wykorzystywanych przez starostów do prowadzenia baz danych EGiB;
- opracowanie bezpłatnego narzędzia dla wykonawców prac geodezyjnych, umożliwiającego import/eksport danych w formacie GML oraz ich edycję”.

W konsekwencji, po wydatkowaniu w ramach projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II 136,8 mln zł na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach, do czasu zakończenia kontroli NIK w dniu 22 listopada 2019 r. nie uzyskano pełnej funkcjonalności ZSIN.

5.4. Skuteczność nadzoru nad tworzeniem i utrzymaniem ZSIN

Nadzór Ministra

Minister w latach 2013–2019 (do 23.09.2019 r.) nie podejmował żadnych działań zmierzających do objęcia modernizacją EGiB maksymalnej liczby starostw. Nadzór Ministra ograniczał się więc wyłącznie do nadzoru nad Głównym Geodetą Kraju jako centralnym organem administracji rządowej.

W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa żadnej jednostce organizacyjnej nie przypisano zadania sprawowania w imieniu Ministra merytorycznego nadzoru na budowę ZSIN.

Po stwierdzeniu występowania znacznych problemów z budową ZSIN, nie podjęto decyzji o ustaleniu nowych terminów oraz sposobu dalszej realizacji budowy ZSIN – w celu uzyskania pożądanego efektu końcowego.

Ponadto Minister nie podjął skutecznych działań, w trybie nadzoru nad G GK, w celu zapobieżenia niskiej jakości operatów wykonanych w wyniku modernizacji EGiB, co skutkowało brakiem możliwości, w większości przypadków, dokonania inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium kopiami danych zmodernizowanych EGiB. Pomoc techniczna udzielona powiatom przez G GK była niewystarczająca, co skutkowało tym iż CR ZSIN tylko w małym stopniu zasilono danymi z powiatów, a następnie tych danych nie aktualizowano.

Minister już od 2016 r. był informowany o problemach w przygotowaniu danych do zasilenia centralnego repozytorium, a od roku 2017 dysponował informacjami o braku możliwości uzyskania pełnej funkcjonalności w najbliższym czasie, a także miał zdiagnozowane problemy związane z budową ZSIN, a w tym w zakresie przyjętych założeń modelu budowy ZSIN, które okazały się niemożliwe do wykonania ze względów technicznych, prawnych i organizacyjnych.

Pomimo posiadania powyższych informacji Minister nie podjął żadnych działań w kierunku zmiany zasad i metod kontynuacji budowy ZSIN, w celu określenia horyzontu czasowego wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN.

W ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra Inwestycji i Rozwoju, a wcześniej Ministra Infrastruktury i Budownictwa nad G GK podejmowane były liczne próby uzyskania informacji wskazujących na planowane działania w zakresie doprowadzenia do pełnej funkcjonalności ZSIN oraz wskazujące na horyzont czasowy takich działań.

Przykłady

Minister Inwestycji i Rozwoju zwrócił się w dniu 30 sierpnia 2018 r. do G GK o określenie terminu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN, stwierdzając m.in., że zgodnie z przepisem § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach Główny Geodeta Kraju oraz inne organy współtworzące Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) wymienione w art. 24b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne były zobowiązane do podjęcia działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności tego systemu w terminie nie dłuższym niż 42 miesiące od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie ZSIN. Szczegółowy zakres i harmonogram poszczególnych działań mających w efekcie ich zrealizowania doprowadzić

do osiągnięcia pełnej funkcjonalności ZSIN został określony w załączniku nr 6 do przedmiotowego rozporządzenia. W związku z tym, że pomimo upływu terminu określonego w rozporządzeniu na wdrożenie ZSIN, tj. 9 września 2016 r. zadanie to nie zostało zrealizowane, zachodzi konieczność nowelizacji rozporządzenia w tym zakresie.

Na podstawie przekazywanych przez Głównego Geodetę Kraju informacji, niemożliwe było dokonanie rozstrzygnięcia w zakresie realnego i wiarygodnego wskazania nowego terminu lub zmiany koncepcji budowy ZSIN. Między innymi z powyższych względów (oraz mając na względzie wysoce specjalistyczną materię rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków) minister nadzorujący udzielił Głównemu Geodecie Kraju upoważnienia do opracowywania i prowadzenia konsultacji publicznych w imieniu Ministra Inwestycji i Rozwoju projektów rozporządzeń w zakresie działu administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, w sprawach: geodezja i kartografia oraz infrastruktura informacji przestrzennej. Do czasu zakończenia kontroli Minister nie otrzymał jednak propozycji konkretnych rozwiązań lub projektu aktu prawnego w przedmiotowym zakresie.

Działalność nadzorcza Pełnomocnika rządu ds. ZSIN

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach powołano pierwszego Pełnomocnika Rządu ds. ZSIN. Zgodnie z § 5.1 Pełnomocnik przedstawia Radzie Ministrów: analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego zadań oraz półroczne sprawozdania ze swojej działalności. Pełnomocnik Rządu został ustanowiony Przewodniczącym Zespołu do Spraw Realizacji Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, którego podstawowym zadaniem była koordynacja realizacji Rządowego Programu Rozwoju ZSIN. Jednym z głównych zadań Pełnomocnika Rządu ds. ZSIN było koordynowanie i monitorowanie działań administracji rządowej w zakresie wdrażania system ZSIN.

W dniu 15 października 2015 r. odbyło się posiedzenie międzyresortowego zespołu ds. opracowania rządowego programu rozwoju ZSIN pod przewodnictwem Pełnomocnika Rządu, na którym przyjęto projekt „Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach na lata 2015–2030”.

Projekt zakładał dalsze działania mające na celu pełne wdrożenie ZSIN, w tym planowane do realizacji w perspektywie finansowej na lata 2014–2020:

- a) dostosowanie systemów teleinformatycznych, stosowanych w powiatach do prowadzenia EGiB, do potrzeb ZSIN;
- b) dostosowanie zbiorów danych EGiB do zgodności z obowiązującym modelem danych;
- c) udostępnienie dodatkowych usług lub rozbudowa usług istniejących:
 - usługi umożliwiającej korzystanie przez administrację skarbową (rządową i samorządową) ze zbiorów centralnego repozytorium ZSIN,
 - usługi publikacji informacji o średnich cenach transakcyjnych,
 - usługi harmonizacji rejestrów publicznych dla rejestrów włączonych do ZSIN,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- usługi przetwarzania danych przestrzennych centralnego repozytorium w połączeniu z danymi przestrzennymi innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIN,
- usługi umożliwiającej kancelariom notarialnym przekazywanie do organów prowadzących EGiB wybranych informacji stanowiących treść aktów notarialnych, niezbędnych do prowadzenia Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN).

Projekt Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach na lata 2015–2030, został przyjęty w dniu 15.10.2015 r. przez Zespół ds. Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, którego ówczesnym przewodniczącym był Sekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

Jak wynika z protokołu z posiedzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach z dnia 16 lutego 2017 r., cyt.: „W dotychczasowych działaniach w zakresie ewidencji gruntów i budynków zabrakło kompleksowego ujęcia zadania budowy ZSIN. Zamiast rozpatrywać zadanie w perspektywie potrzeb całego kraju, uczyniono to z perspektywy, wybranych wg niejasnych kryteriów, powiatów. Takie podejście spowodowało, iż mimo szczytnego celu, budowane rozwiązanie nie zafunkcjonowało tak jak powinno. Przewodniczący zaznaczył, iż dalsze kierunki działań Zespołu powinny być uzależnione od uzyskanych odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy z punktu widzenia technicznego i merytorycznego kontynuacja tych działań w obecnej formie jest dla wszystkich akceptowalna?
- Czy wszystkie resorty są w stanie zrealizować założenia istniejące w ramach ZSIN?
- Czy kluczowe systemy prowadzone w resortach są w stanie zintegrować się ze ZSIN?
- Czy resorty widzą konieczność dokonania zmian legislacyjnych lub operacyjnych?
- Jakiego ryzyka wiąże się z realizacją ZSIN przez poszczególne resorty i czy można to ryzyko całkowicie wyeliminować?

Dopiero uzyskanie rzetelnych i spójnych odpowiedzi na powyższe pytania powinno stanowić podstawę rozważań nad programem rozwoju ZSIN do 2030 r. Brak bowiem określenia mierzalnych aspektów realizacji tak wymagającego zadania, jakim jest budowa ZSIN, jest niecelowe”.

W związku z powyższym stanowiskiem dokument pn. „Rządowy Program Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach na lata 2015–2030” pozostał wyłącznie w sferze projektu.

W ramach nadzoru nad budową ZSIN Pełnomocnik Rządu ds. ZSIN w latach 2016–2017 wykazywał znaczne aktywności w zakresie wspomagania działań GGIK realizującego to zadanie, i tak np.:

- W dniu 26 sierpnia 2016 r. odbyło się spotkanie Pełnomocnika Rządu z przedstawicielami GGIK w celu omówienia stanu zaawansowania prac nad ZSIN¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.40.2017.KK.

- W dniu 19 września 2016 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do GUGiK z prośbą o przedstawienie planowanych działań, które doprowadzą do wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN we wszystkich powiatach¹⁰⁶.
- W dniu 28 września 2016 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z prośbą o przekazanie informacji na temat stanu realizacji poszczególnych zadań w ramach budowy systemu z uwzględnieniem ewentualnych przyczyn, które utrudniły (ewentualnie uniemożliwiły) dotrzymanie terminów określonych w Szczegółowym zakresie i harmonogramie działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN¹⁰⁷.
- W dniu 15 lutego 2017 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do 220 powiatów niebiorących udziału w projektach finansowanych ze środków UE (ZSIN faza I i II), wskazując na konieczność większego zaangażowania w dostosowanie baz i systemów do wymogów ZSIN¹⁰⁸.
- W dniu 25 kwietnia 2017 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do resortów z prośbą o przekazanie odpowiedzi na pytania postawione na pierwszym posiedzeniu Zespołu ZSIN oraz przekazał szczegółowe pytania dotyczące poszczególnych resortów¹⁰⁹.
- W dniu 30 marca 2017 r. odbyło się spotkanie Pełnomocnika Rządu z przedstawicielami Związku Miast Polskich. Tematem spotkania był list Pełnomocnika do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach do 220 starostów, w którym przypomniał on o konieczności realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie EGiB oraz rozporządzenia w sprawie ZSIN, także z wykorzystaniem środków w ramach RPO¹¹⁰.
- W dniu 19 lipca 2017 r. odbyło się posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, na którym podniesione przez Pełnomocnika Rządu zostało zagadnienie dotyczące tworzenia ZSIN¹¹¹.
- W dniu 28 lipca 2017 r. odbyło się posiedzenia Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, którego przedmiotem na wniosek Pełnomocnika Rządu, była problematyka budowy ZSIN, w tym konkluzje z ostatniego posiedzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju ZSIN¹¹².
- Pismami z dnia 17, 18 i 21 sierpnia 2017 r. Pełnomocnik Rządu wystąpił do resortów z pytaniem o koszty jakie zostały dotychczas poniesione przez resorty na budowę ZSIN oraz pismem z dnia 28 lipca 2017 r. do GUGiK z prośbą o zestawienie kosztów budowy i utrzymania ZSIN od 2010 r.¹¹³

¹⁰⁶ Pismo DB.7.070.3.2016.KK.

¹⁰⁷ Pismo DB.7.070.4.2016.KK.

¹⁰⁸ Pismo DAB.7.28.2017.KZ.

¹⁰⁹ Pismo DAB.7.070.46.2017.KK – KK.

¹¹⁰ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.136.2017.KK.

¹¹¹ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.29.2018.KK.

¹¹² Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.29.2018.KK.

¹¹³ DAB.7.070.153.2017.KK – KK/LW2, KK.4-5, KK.7 – KK.10.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W dniu 1 września 2017 r. doszło do spotkania z udziałem Pełnomocnika Rządu, Ministra Cyfryzacji oraz Głównego Geodety Kraju i przyjęcia wstępnych roboczych ustaleń dotyczących przeniesienia zadania koordynacji budowy ZSIN¹¹⁴.

Zdaniem ostatniego Pełnomocnika Rządu do spraw ZSIN (działającego w okresie od 27 listopada 2015 r. do 21 stycznia 2018 r.) katalog kompetencji Pełnomocnika przy braku wyposażenia go w adekwatne mechanizmy umożliwiające wpływ na działania organów współtworzących ZSIN, sprowadziły jego funkcję do przewodniczenia Zespołowi do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz pełnienia funkcji doradcy Głównego Geodety Kraju w zakresie ZSIN. Ponadto stwierdził, iż zarówno Pełnomocnicy jak i Zespoły, którym przewodniczyli okazały się instytucjami nieoperatywnymi. Ich działalność nie doprowadziła do przyjęcia Rządowego Programu Rozwoju ZSIN określającego wieloletnią perspektywę rozwoju ZSIN, jak również do wypracowania mechanizmów umożliwiających jego pełne wdrożenie. Powoływane podzespoły i zlecane opracowania eksperckie nie przyczyniły się do rewizji przyjętych założeń budowy ZSIN, które w perspektywie czasu okazały się niemożliwe do osiągnięcia.

Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji na posiedzeniach w latach 2016–2018 oceniał postępy prac w zakresie tworzenia ZSIN. Na posiedzeniach tych akceptowano podejmowane działania na rzecz usprawnienia wykonywania poszczególnych funkcjonalności w ramach ZSIN.

Nadzór KRMC

Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji m.in. na posiedzeniu w dniu 9 lutego 2018 r., zobowiązał GUGiK i organ nadzorujący (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) do opracowania programu, w którym zostałyby przedstawiony plan faktycznego pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych”.

Taki program został opracowany przez GUGiK z dniem 3 kwietnia 2019 r. pn. „Analiza stanu informatyzacji podstawowych danych Państwowego Zasobu Geodezyjnego i kartograficznego” wraz z planem pozyskania brakujących danych stanowiącym załącznik do Analizy pn. „Fiszka projektu pozakonkursowego w ramach II osi priorytetowej POPC”.

W Analizie przedstawiono optymistyczny pogląd na możliwość zintegrowania usług powiatowych z usługami na poziomie centralnym. Oceniono, że kompletne dane będzie można pozyskać do 2021 r., przy założeniu dokończenia modernizacji EGiB w powiatach przy pomocy środków pozyskanych w ramach RPO.

¹¹⁴ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.29.2018.KK.

Przykład

W Analizie zapisano m.in. że dobrze funkcjonujące powiaty posiadają już od dawna zasób geodezyjny i kartograficzny w postaci z informatyzowanej. W powiatach tych funkcjonują także stosowne usługi sieciowe służące do publikacji i udostępniania danych w Internecie. Funkcjonujące usługi powiatowe mogą być łatwo integrowane na poziomie centralnym i służyć do realizacji zadań o zasięgu krajowym. Rolę koordynatora tych usług od 7 czerwca 2018 r. intensywnie sprawuje Główny Geodeta Kraju. Wcześniej sprawy koordynacji nie miały zbyt wysokiego priorytetu, a przez to, nie do końca był znany także rzeczywisty stan danych i usług w poszczególnych powiatach.

W wielu powiatach gdzie zasób jeszcze nie był z informatyzowany, były prowadzone działania w ramach zakończonych 15 listopada 2018 r. projektów ZSIN i K-GESUT, a są ciągle jeszcze w toku prace realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Po z informatyzowaniu danych, są udostępniane niezbędne usługi sieciowe zapewniające publikacje danych w Internecie i ich udostępnianie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zanim zaplanowano konkretne działania związane ze wspomaganie powiatów w pozyskiwaniu danych dokonano inwentaryzacji wszystkich trwających i zaplanowanych działań modernizacyjnych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w poszczególnych powiatach. W wyniku inwentaryzacji stwierdzono, że w proces modernizacji realizowany jest obecnie z największą intensywnością w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Obecnie w ramach RPO realizowane są projekty na ogólną kwotę ponad 1350 mln zł. W projekty zaangażowane są wszystkie powiaty z województw, albo tylko pojedyncze powiaty, które samodzielnie lub w grupach występowały o dofinansowania z RPO.

Zakładając realizację planów pozyskania danych w ramach RPO, to na chwilę obecną pozostaje do wspomaganie pozyskanie danych w ok. 60 powiatach. Według posiadanego doświadczenia w ramach zrealizowanych prac w projektach ZSIN i K-GESUT, takie dane będzie można pozyskać do końca roku 2021, za kwotę ok. 180 milionów zł.

W kontekście aktualnego stanu rzeczy realnym sposobem pozyskania brakujących danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego jest podjęcie się realizacji projektu, w którym z jednej strony pozyskane zostaną potrzebne dane w powiatach, a dodatkowo uruchomione będą niezbędne usługi wspierające wykorzystanie danych z powiatów na szczeblu centralnym i ułatwiające dostęp do danych dla obywateli.

Istotą projektu o roboczej nazwie „Integracja danych i usług PZGiK” (Integracja PZGiK) byłoby utworzenie jednolitych i zintegrowanych narzędzi, które umożliwią udostępnianie obywatelom i przedsiębiorcom zaawansowanych usług bazujących na rozproszonej informacji przestrzennej gromadzonej w jednostkach samorządowych szczebla powiatowego. Projekt przyczyniłby się do zwiększenia dostępności usług oraz zbiorów danych będących w dyspozycji administracji publicznej, a także do poprawienia jakości i wzrostu interoperacyjności usług publicznych oraz umożliwienia współdziałania systemów informatycznych państwa oraz JST.

Uwzględniając wymienione już 180 milionów zł na pozyskanie danych oraz 30 milionów zł na elementy infrastruktury informatycznej i niezbędne systemy zarządzania danymi i usługami całość takiego projektu szacuje na kwotę 210 milionów zł.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działania podejmowane na rzecz wdrożenia systemu ZSIN przez administrację publiczną były skuteczne?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

- 1) Czy organizacja wdrażania systemu przez GUGiK mogła zapewnić powodzenie w realizacji przedsięwzięcia?
- 2) Czy strony uczestniczące w projektach ZSIN wywiązały się z podpisanych porozumień?
- 3) Czy działania starostów w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków były zgodne z prawem?
- 4) Czy Minister skutecznie nadzorował proces wdrażania systemu ZSIN przez GUGiK?

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju (od 15 listopada 2019 r. w Ministerstwie Rozwoju) i w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii oraz w ośmiu starostwach w tym sześciu uczestniczących w projektach związanych z budową ZSIN.

Zakres podmiotowy

W Ministerstwie i w GUGiK kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: celowości, legalności, gospodarności i rzetelności, a w starostwach na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

2010–2019 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty oceną.

Okres objęty kontrolą

W ramach analiz prowadzonych w związku z przeprowadzaną kontrolą, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK uzyskano z organów wymienionych w art. 24b ustawy pgik (w tym od 372 starostów) informacje dotyczące współpracy z GGK w tworzeniu ZSIN.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli w żadnej z form, o których mowa w art. 12 pkt 1, 2 i 3 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli

Czynności kontrolne rozpoczęto 8 lipca 2019 r. i zakończono 19 lutego 2020 r.

Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych

Na dzień 30 czerwca 2020 r. cztery wnioski pokontrolne zostały zrealizowane, natomiast cztery były w trakcie realizacji, a 14 pozostało niezrealizowanych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 10 wystąpień pokontrolnych. Do dwóch wystąpień zostały zgłoszone zastrzeżenia. Minister Rozwoju złożył trzy zastrzeżenia, które Kolegium NIK oddaliło uchwałą nr 27/2020 z dnia 16 kwietnia 2020 r. Główny Geodeta Kraju wniósł 12 zastrzeżeń, z których 10 zostało oddalonych na podstawie uchwały nr 29/2020 Kolegium NIK z dnia 29 kwietnia 2020 r., jedno zostało uwzględnione w całości (poprawne wyjaśnienie w wystąpieniu skrótu WMS – Web Map Service), natomiast drugie zastrzeżenie, dotyczące wskazania liczby powiatów, którym udzielono wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej, zostało uwzględnione w części.

Liczba i sposób rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych do wystąpień pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

Pozostałe informacje

Kontrola została przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK.

Dobór jednostek do kontroli miał charakter doboru celowego i wynikał z rozpoznania sytuacji problemowych występujących w tym obszarze na terenie województw, w których powiaty brały udział w projekcie budowy ZSIN – Faza I i nie dokonały zasilenia inicjalnego centralnego repozytorium z EGIB poddanej modernizacji lub uczestniczyły w budowie ZSIN poza tym Projektem, realizując zadania z innych środków.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Rozwoju (do 12.11.2019 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju)	Jadwiga Emilewicz (do 12.11.2019 r. Jerzy Kwieciński)	Opisowa
2.		Główny Urząd Geodezji i Kartografii	Waldemar Izdebski	Opisowa
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Starostwo Powiatowe w Stargardzie Gdańskim	Stefan Skonieczny	Opisowa
4.		Starostwo Powiatowe w Pucku	Jarosław Białk	Opisowa
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Starostwo Powiatowe w Gorlicach	Maria Gubała	Opisowa
6.		Starostwo Powiatowe w Nowym Targu	Krzysztof Faber	Opisowa
7.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Starostwo Powiatowe w Jaśle	Adam Pawlus	Opisowa
8.		Starostwo Powiatowe w Stalowej Woli	Janusz Zarzeczny	Opisowa
9.	Delegatura NIK w Warszawie	Starostwo Powiatowe w Grójcu	Krzysztof Ambroziak	Opisowa
10.		Starostwo Powiatowe w Radomiu	Waldemar Trelka	Opisowa

6.2 Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – (dalej: ZSIN) jest to zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniający szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych.

Podstawa prawna ZSIN

Zgodnie z przepisami art. 24b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹¹⁵ (dalej: ustawa pgik) – Główny Geodeta Kraju, we współpracy ze starostami, wojewodami i marszałkami województw oraz Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw informatyzacji, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw środowiska, ministrem właściwym do spraw klimatu, Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tworzy i utrzymuje zintegrowany system informacji o nieruchomościach, będący systemem teleinformatycznym, umożliwiającym w szczególności:

- 1) prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (dalej: EGiB);
- 2) monitorowanie w skali poszczególnych województw oraz całego kraju spójności i jakości zbiorów danych EGiB;
- 3) wymianę danych w formie dokumentów elektronicznych między EGiB a innymi rejestrami publicznymi, takimi jak: księga wieczysta, państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju, krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, w zakresie niezbędnym do prowadzenia tych rejestrów publicznych, a także przekazywanie w formie dokumentów elektronicznych zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych, mających znaczenie dla innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIN;
- 4) dokonywanie przez sądy prowadzące księgi wieczyste wymaganych sprawdzeń;
- 5) weryfikację zgodności danych EGiB z danymi zawartymi w: księgach wieczystych, Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej oraz krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, a także pozyskiwanie danych zawartych w tych rejestrach na potrzeby EGiB;
- 6) udostępnianie organom administracji publicznej oraz innym podmiotom, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek ich powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, danych EGiB niezbędnych do realizacji przez te podmioty zadań publicznych;
- 7) przeprowadzanie analiz przestrzennych na zbiorach danych EGiB obejmujących obszary większe niż jeden powiat.

¹¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm.

Ustawa o infrastrukturze przestrzennej

Powyższe przepisy zostały wprowadzone przez art. 23 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej¹¹⁶ celem stworzenia warunków do skutecznego oddziaływania Głównego Geodety Kraju na proces budowy, modernizacji i bieżącego utrzymania krajowego systemu informacji przestrzennej jako podstawowego elementu krajowej infrastruktury informacji przestrzennej wraz z referencyjnymi zasobami danych, które powinny być wykorzystywane przez inne organy administracji publicznej do realizacji ich zadań statutowych.

Rozporządzenie w sprawie ZSIN

Rada Ministrów określiła, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN oraz treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień, mając na uwadze usprawnienie funkcjonowania systemu informacyjnego państwa dotyczącego nieruchomości, przez tworzenie rozwiązań umożliwiających zapewnienie spójności i aktualności danych dotyczących nieruchomości, zawartych w różnych rejestrach publicznych, automatyzację procesów ich aktualizacji, a także jak najszersze wykorzystanie informacji zgromadzonych w tych rejestrach do celów publicznych, oraz uwzględniając stan informatyzacji tych rejestrów.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach¹¹⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie ZSIN), ZSIN tworzy się przez:

- 1) utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN;
- 2) utworzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków.

Infrastrukturę techniczną ZSIN zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie ZSIN stanowią:

- 1) integrująca platforma elektroniczna, zwana dalej „IPE”, tworzona i utrzymywana przez Głównego Geodetę Kraju, zapewniająca:
 - a) prowadzenie centralnego repozytorium,
 - b) komunikację między rejestrami publicznymi, włączonymi do ZSIN, w tym wymianę danych między tymi rejestrami oraz zawiadomień o zmianach danych tych rejestrów;
 - c) tworzenie i udostępnianie organom administracji publicznej oraz sądom prowadzącym księgi wieczyste danych zawartych w centralnym repozytorium, w tym zintegrowanych zbiorów danych EGIB, w zakresie, o którym mowa w art. 24b ust. 1 pkt 6 ustawy pgik;
 - d) przeprowadzanie analiz przestrzennych na zbiorach danych zawartych w centralnym repozytorium obejmujących obszar całego kraju, wybranych województw bądź grupy powiatów;
- 2) interfejsy i odpowiednie mechanizmy systemów teleinformatycznych, stosowanych do prowadzenia rejestrów włączonych do ZSIN, umożliwiające korzystanie ze zbiorów danych tych rejestrów przez użytkowników ZSIN w zakresie niezbędnym do wykonywania operacji określonych w art. 24b ust. 1 ustawy pgik.

¹¹⁶ Dz. U. z 2020 poz. 177, ze zm.

¹¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 249.

CR ZSIN tworzy się na podstawie danych EGiB udostępnianych przez właściwe organy w postaci plików zapisanych zgodnie z przepisami wydanyymi na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy pgik.

CR ZSIN prowadzi się w postaci bazy danych za pomocą systemu teleinformatycznego umożliwiającego w szczególności zapisywanie, aktualizację i bezpieczne utrzymywanie zbiorów danych, a ponadto:

- 1) wizualizację danych;
- 2) wykonywanie analiz na zbiorach danych tego repozytorium, w tym analiz przestrzennych;
- 3) udostępnianie danych w formatach wymiany danych określonych przez przepisy wydane na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy pgik;
- 4) sporządzanie na potrzeby statystyki publicznej raportów miesięcznych zawierających informacje o zwiększeniu się i zmniejszeniu liczby budynków;
- 5) nadawanie uprawnień użytkownikom ZSIN;
- 6) kontrolę dostępu do danych i identyfikację użytkowników ZSIN;
- 7) odtwarzanie historii każdego obiektu ewidencyjnego, w szczególności podanie stanu danych aktualnego dla obiektu we wskazanym czasie;
- 8) wykonywanie analiz statystycznych w zakresie wykorzystywania za pośrednictwem mechanizmów ZSIN danych zawartych w rejestrach włączonych do ZSIN oraz analiz w zakresie spójności i jakości zbiorów danych EGiB;
- 9) udostępnianie przez Głównego Geodetę Kraju podmiotom, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹¹⁸, informacji pochodzących z EGiB zawartych w centralnym repozytorium.

Dane zawarte w centralnym repozytorium pod względem ich treści są kopią danych EGiB. CR ZSIN jest na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych EGiB § 6 rozporządzenia w sprawie ZSIN.

System teleinformatyczny stosowany do prowadzenia ksiąg wieczystych komunikuje się z IPE za pomocą interfejsu w sposób umożliwiający wykonywanie operacji, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 3–5 ustawy pgik w szczególności:

- 1) generowanie zawiadomień o nowych wpisach w księgach wieczystych oraz przekazywanie tych zawiadomień w postaci dokumentów elektronicznych do właściwego starosty za pośrednictwem infrastruktury technicznej ZSIN;
- 2) odbiór, w postaci dokumentów elektronicznych, zawiadomień o zmianach danych EGiB;
- 3) dokonywanie przez sądy prowadzące księgi wieczyste wymaganych sprawdzeń, z wykorzystaniem danych zawartych w centralnym repozytorium kopii zbiorów danych EGiB;
- 4) udostępnianie danych zawartych w księgach wieczystych w zakresie niezbędnym do prowadzenia EGiB, w tym weryfikacji zgodności jej danych z danymi zawartymi w księgach wieczystych.

¹¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.

PESEL komunikuje się z IPE za pomocą interfejsu w sposób umożliwiający wykonywanie operacji, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy pgik, w szczególności:

- 1) generowanie i przekazywanie zawiadomień o zmianach dokonanych w bazie danych PESEL, dotyczących osób fizycznych ujawnionych w zbiorze danych, w zakresie brzmienia ich nazwiska, imion, imion rodziców, adresu miejsca pobytu stałego, obywatelstwa, numeru PESEL, a także informacji o zgonie tych osób, zwanych dalej „danymi PESEL”;
- 2) udostępnianie danych PESEL w zakresie niezbędnym do weryfikacji danych osobowych dotyczących podmiotów EGiB.

REGON oraz TERYT komunikuje się z IPE za pomocą interfejsu w sposób umożliwiający wykonywanie operacji, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy pgik, w szczególności:

- 1) udostępnianie starostom oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa danych:
 - a) REGON w zakresie pełnych i skróconych nazw osób prawnych i jednostek organizacyjnych, ich siedziby oraz numeru identyfikacyjnego REGON;
 - b) TERYT w zakresie identyfikatorów i nazw podziału administracyjnego, identyfikatorów i nazw miejscowości, identyfikatorów i nazw ulic oraz identyfikatorów rejonów statystycznych;
- 2) odbieranie i wykorzystanie stosownych raportów;
- 3) korzystanie z udostępnianych przez ZSIN danych oraz związanych z nimi usług danych przestrzennych, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, zwany dalej „KSEP”, komunikuje się z IPE za pomocą interfejsu w sposób umożliwiający:

- 1) korzystanie z danych zawartych w centralnym repozytorium oraz związanych z nimi usług danych przestrzennych, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia KSEP;
- 2) udostępnianie na potrzeby EGiB danych zawartych w KSEP, dotyczących maksymalnego kwalifikowalnego obszaru, za pomocą usług danych przestrzennych, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Lokalne systemy teleinformatyczne stosowane do prowadzenia EGiB komunikują się z IPE za pomocą interfejsu w sposób umożliwiający wykonywanie operacji, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 1, 3 i 5 ustawy pgik, a w szczególności:

- 1) tworzenie i przekazywanie drogą elektroniczną plików zawierających dane o obiektach tej ewidencji, które były przedmiotem zmian, do centralnego repozytorium kopii zbiorów danych EGiB;
- 2) generowanie zawiadomień o zmianach danych EGiB i przekazywanie tych zawiadomień w postaci dokumentów elektronicznych do sądów prowadzących księgi wieczyste, organów podatkowych podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego oraz do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;

- 3) odbiór, w postaci dokumentów elektronicznych, zawiadomień o nowych wpisach w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych lub zmianach dokonanych w tej bazie, a także zawiadomień o zmianach danych dotyczących osób fizycznych uwidoczniionych w EGiB, przekazywanych przez PESEL, oraz wykorzystywanie tych zawiadomień w procesie aktualizacji bazy EGiB;
- 4) wyszukiwanie, przeglądanie i pobieranie danych zawartych w innych rejestrach włączonych do ZSIN, w szczególności w centralnej bazie danych ksiąg wieczystych, REGON, TERYT oraz KSEP.

Główny Geodeta Kraju w porozumieniu ze starostami na podstawie centralnego repozytorium tworzy rozwiązania umożliwiające korzystanie z usług, o których mowa w art. 9 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, dotyczących zbiorów danych EGiB.

Na podstawie przepisu § 14 rozporządzenie w sprawie ZSIN mechanizmy tego systemu zapewniły przekazywanie nadawcy zawiadomienia informacji zwrotnej o doręczeniu zawiadomienia do adresata zawiadomienia.

Główny Geodeta Kraju oraz inne organy wymienione w art. 24b ust. 1 ustawy pgik zobowiązane zostały do podjęcia planowych działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, w terminie nie dłuższym niż 42 miesiące od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie ZSIN tj. do dnia 9 września 2016 r.

Główny Geodeta Kraju zgodnie z przepisami § 16 rozporządzenia w sprawie ZSIN, niezwłocznie po zaistnieniu tych zdarzeń, ma zamieścić na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej informacje o:

- 1) uruchomieniu poszczególnych funkcjonalności ZSIN, o których mowa w art. 24b ust. 1 ustawy;
- 2) utworzeniu centralnego repozytorium dla powiatu lub grupy powiatów, a następnie dla całego kraju;
- 3) rozpoczęciu aktualizacji centralnego repozytorium w sposób określony w § 7 ust. 1 i 2 dla powiatu lub grupy powiatów, a następnie dla całego kraju.

Budowa ZSIN jest ściśle powiązana z koniecznością równoległej modernizacji dalej: EGiB w powiatach, w celu zasilenia kopią kompletnych i aktualnych danych z rejestrów EGiB.

Ewidencja gruntów
i budynków – EGiB

Zasady zakładania i prowadzenia oraz funkcje EGiB zostały uregulowane w rozdziale 4 ustawy pgik a także w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, wydane na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy pgik¹¹⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie EGiB).

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 8 – ustawy pgik przez ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości) rozumie się system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Wychodząc od definicji rejestru publicznego zawartej w ustawie o informatyzacji działalności

¹¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 393.

podmiotów realizujących zadania publiczne, zgodnie z którą rejestr publiczny to rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych, EGiB można zdefiniować jako administracyjny, przedmiotowy rejestr publiczny, prowadzony na podstawie ustawy pgik oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeń, przez organ rejestrowy o charakterze publicznym (starosta) w celu realizacji zadań publicznych, jednolity, powszechny, zupełny, jawny oraz wiarygodny.

EGiB obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem morza terytorialnego. Jednostkami powierzchniowymi podziału kraju dla celów ewidencji są: jednostka ewidencyjna, obręb ewidencyjny i działka ewidencyjna (§ 4–5 rozporządzenia w sprawie EGiB).

EGiB obejmuje dane o charakterze przedmiotowym – dotyczące gruntów (ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty), budynków (ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych) oraz lokali (ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej). oraz dane o charakterze podmiotowym (dotyczące właścicieli nieruchomości lub podmiotów władających lub gospodarujących nimi). Kwestie te reguluje ustawa pgik w art. 20 ust. 1 i 2. Dane wykazywane w EGiB zostały szczegółowo określone w § 10 i 11 rozporządzenia w sprawie EGiB.

Podkreślenia wymaga, że rejestr EGiB ma być wyłącznie odzwierciedleniem aktualnego stanu prawnego dotyczącego danej nieruchomości, zawiera jedynie dane wynikające z tytułu własności, ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, co oznacza, że nie kształtuje nowego stanu prawnego nieruchomości, a jedynie potwierdza stan prawny nieruchomości zaistniały wcześniej. Zapisy w EGiB mają zatem charakter wyłącznie techniczno-deklaratoryjny. Organy ewidencji rejestrują jedynie stany prawne ustalone w innym trybie przez inne organy orzekające. Nie mogą natomiast samodzielnie rozstrzygać kwestii uprawnień wnioskodawcy do gruntu, budynku czy lokalu. Poprzez żądanie wprowadzenia zmian w ewidencji nie można dochodzić ani udowadniać swoich praw właścicielskich czy uprawnień do władania nieruchomością.

Informacje, dotyczące ewidencji gruntów i budynków, zawiera operat ewidencyjny, który składa się z:

- 1) bazy danych, o której mowa w art. 4 ust. 1a pkt 2, prowadzonej za pomocą systemu teleinformatycznego zapewniającego w szczególności:
 - a) odpowiednio zabezpieczone przechowywanie danych i ich aktualizację,
 - b) udostępnianie oraz wspólne korzystanie z danych na zasadach określonych w przepisach o infrastrukturze informacji przestrzennej,
 - c) wizualizację danych w formie rejestrów, kartotek i wykazów oraz mapy ewidencyjnej, a także udostępnianie zainteresowanym wypisów z tych rejestrów, kartotek i wykazów oraz wyrysów z mapy ewidencyjnej;
- 2) zbioru dokumentów uzasadniających wpisy do bazy danych.

Informacje zawarte w operacie ewidencyjnym są jawne.

Informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków podlegają aktualizacji:

- 1) z urzędu, jeżeli zmiany tych informacji wynikają z:
 - a) przepisów prawa,
 - b) dokumentów, o których mowa w art. 23 ust. 1–4,
 - c) materiałów zasobu,
 - d) wykrycia błędnych informacji;
- 2) na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, lub władających gruntami na zasadach samoistnego posiadania.

Aktualizacja informacji zawartych w EGiB następuje:

- 1) w drodze czynności materialno-technicznej na podstawie:
 - a) przepisów prawa;
 - b) wpisów w księgach wieczystych;
 - c) prawomocnych orzeczeń sądu, a w przypadkach dotyczących europejskiego poświadczenia spadkowego – orzeczeń sądu;
 - d) ostatecznych decyzji administracyjnych;
 - e) aktów notarialnych lub aktów poświadczenia dziedziczenia oraz europejskich poświadczeń spadkowych;
 - f) zgłoszeń budowy budynku, zawiadomień o zakończeniu budowy budynku oraz zgłoszeń rozbiórki budynku, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu;
 - g) wpisów w innych rejestrach publicznych;
 - h) wniosku zainteresowanego podmiotu ewidencyjnego i wskazanej w tym wniosku dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, jeżeli wnioskowana zmiana obejmuje informacje gromadzone w ewidencji gruntów i budynków dotyczące nieruchomości znajdujących się w wyłącznym władaniu wnioskodawcy albo wnioskodawców;
 - 2) w drodze decyzji administracyjnej – w pozostałych przypadkach.
- Odmowa aktualizacji informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków następuje w drodze decyzji administracyjnej

Starosta może zarządzić przeprowadzenie modernizacji EGiB na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych. Informację o rozpoczęciu prac geodezyjnych oraz informuje o trybie postępowania związanego z modernizacją EGiB starosta podaje do publicznej wiadomości

Rozporządzeniem z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹²⁰ Minister Administracji i Cyfryzacji dokonał znaczących zmian dotyczących wymagań zakresu danych (atrybutów) w EGiB.

Nowelizacja w 2013 r.
rozporządzenia
w sprawie EGiB

Nowelizacja rozporządzenia w sprawie EGiB miała zapewnić harmonizację EGiB z innymi zbiorami państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W założeniu prawodawców powinna ponadto ujednolicić EGiB prowadzone w różnych powiatowych bazach.

Najważniejsze zmiany w tym akcie to:

- 1) Uzupełnienie definicji pojęć, np. granica działki ewidencyjnej, budynek, kondygnacja.

¹²⁰ Dz. U. poz.1551.

- 2) Uzupełnienie lub doprecyzowanie dotychczasowych przepisów określających zasady prowadzenia EGiB.
- 3) Rozszerzenie zakresu informacji o budynkach gromadzonych w ewidencji – głównie ze względu na potrzeby statystyki publicznej.
- 4) Wprowadzenie GML jako podstawowego formatu wymiany danych ewidencyjnych. Ułatwi to wymianę danych z innymi rejestrami, w tym ze Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach.
- 5) Rozszerzenie treści zestawień zbiorczych danych ewidencyjnych.

Przepisy przejściowe zakładały jednak, że:

- 1) Ujawnione w EGiB przed wejściem w życie rozporządzenia pola powierzchni działek, które obliczone zostały na podstawie innych danych niż współrzędne prostokątne płaskie lub na podstawie współrzędnych prostokątnych płaskich niespełniających kryterium dokładności określonego w § 62 ust. 1 rozporządzenia, oraz które zapisane zostały w tej bazie z precyzją do 0,01 ha, zachowują swoją ważność do czasu pozyskania przez starostę dokumentów upoważniających do wprowadzenia stosownych zmian w tej bazie danych i zawierających pola powierzchni obliczone na podstawie współrzędnych prostokątnych płaskich wyznaczonych z wymaganą dokładnością.
- 2) Dostosowanie EGiB oraz związanych z nią systemów teleinformatycznych do znowelizowanych przepisów, a także wdrożenie systemu do prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości miało nastąpić w ciągu 3 lat od wejścia w życie rozporządzenia, czyli do końca 2016 r.
- 3) Dane ewidencyjne, o których mowa w § 63 ust. 1 pkt 20–26 rozporządzenia, ujawnia się w EGiB w odniesieniu do budynków oddanych do użytkowania po 31 grudnia br.
- 4) 31 grudnia 2016 r. miał przestać obowiązywać standard wymiany danych ewidencyjnych (SWDE) określony w starym rozporządzeniu i został on zastąpiony formatem GML. Do tego czasu stosowanie formatu wymiany danych GML mogło odbywać się za zgodą zainteresowanych stron.
- 5) Modernizacja EGiB miała być zakończona do końca 2014 r. dla obszarów miast oraz do końca 2016 r. dla terenów wiejskich.

Rozporządzenie nakładało na dysponentów danych EGiB obowiązek ujednolicenia prowadzonych baz danych, aby można było je udostępniać i wymieniać w obowiązujących formatach.

Nowelizacja w 2015 r. rozporządzenia w sprawie EGiB

W dniu 6 listopada 2015 r. Minister Administracji i Cyfryzacji dokonał kolejnej nowelizacji rozporządzenia w sprawie EGiB¹²¹. Przedstawione w rozporządzeniu propozycje zmian i uzupełnień miały na celu dostosowanie przepisów do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹²². Dodatkowo doprecyzowane zostały niektóre przepisy rozporządzenia w sprawie EGiB w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości w specyfikacji modelu pojęciowego danych

¹²¹ Dz. U. poz. 2109.

¹²² Dz. U. poz. 897.

EGiB oraz w schemacie aplikacyjnym GML danych, zawartych odpowiednio w załącznikach nr 1a oraz 4a do tego aktu.

Za prowadzenie EGiB, na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy pgik, odpowiedzialni są starostowie. Do zadań starosty związanych z prowadzeniem ewidencji, wyszczególnionych w § 44 rozporządzenia w sprawie EGiB należy:

EGiB prowadzą
starostowie

- 1) utrzymywanie systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy;
- 2) utrzymanie operatu ewidencyjnego w stanie aktualności, tj. zgodności z dostępnymi dla organu dokumentami i materiałami źródłowymi;
- 3) archiwizacja wycofanych danych ewidencyjnych;
- 4) udostępnianie danych ewidencyjnych;
- 5) ochrona danych ewidencyjnych przed ich utratą, zniszczeniem, niepożądaną modyfikacją, nieuprawnionym do nich dostępem i ujawnieniem;
- 6) okresowa weryfikacja danych ewidencyjnych;
- 7) sporządzanie powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją;
- 8) modernizacja ewidencji.

W ust. 2 art. 22 ustawy pgik ustawodawca zobowiązał podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 ustawy pgik, do zgłaszania właściwemu staroście wszelkich zmian danych objętych EGiB w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Przy tym obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Powołany przepis ma na celu zapewnienie aktualności danych w ewidencji gruntów i budynków. Wszystkie zmiany dotyczące nieruchomości związane z regulacją ich stanu prawnego lub dokonywanym obrotem nimi powinny zostać niezwłocznie uwidocznione w ewidencji, która jest dokumentem urzędowym i jej funkcją jest poświadczanie danych prawdziwych i aktualnych. Ustawodawca przewidział możliwość nałożenia przez starostę określonych obowiązków związanych z aktualizacją EGiB, jednakże dotyczy ona jedynie sytuacji, gdy uzyskanie danych niezbędnych do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków nie jest możliwe w inny sposób.

Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny (dalej: PZGiK) stanowi zbiory danych prowadzone na podstawie ustawy przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentację zawierającą wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne. PZGiK składa się z trzech części: centralnej, wojewódzkiej oraz powiatowej, ale w całości stanowi własność Skarbu Państwa i jest gromadzony w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Państwowy
zasób geodezyjny
i kartograficzny

Prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz weryfikacja opracowań przyjmowanych do zasobu należy do:

- 1) Głównego Geodety Kraju – w zakresie centralnego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- 2) marszałków województw – w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych;
- 3) starostów – w zakresie powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych.

Nadzór nad prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego należy do Głównego Geodety Kraju, a w zakresie wojewódzkich zasobów geodezyjnych i kartograficznych oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, także do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

Główny Geodeta Kraju, we współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne, utrzymuje i rozbudowuje system umożliwiający dostęp do danych przestrzennych, będący systemem teleinformatycznym.

Zasady
odpowiedzialności
za tworzenie
i utrzymanie ZSIN

Szczególną rolę w utworzeniu i funkcjonowaniu ZSIN ustawodawca przydzielił, przepisami art. 24b ust. 1 ustawy pgik Głównemu Geodecie Kraju, który inicjuje i koordynuje działania w tym zakresie oraz tworzy i utrzymuje, we współpracy z innymi organami administracji publicznej infrastrukturę techniczną tego systemu.

Zgodnie z przepisami art. 6 ustawy pgik Główny Geodeta Kraju jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach geodezji i kartografii. Nadzór nad Głównym Geodetą Kraju sprawuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Swoje zadania Główny Geodeta Kraju wykonuje przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

Organizację Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii określa statut nadany przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia a organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii określa Główny Geodeta Kraju w regulaminie organizacyjnym.

Ustawa pgik nie określa form oraz procedur współdziałania organów odpowiedzialnych za utworzenie ZSIN. Należy przyjąć, że podstawową formą współdziałania są porozumienia oraz uzgodnienia dokonywane w ramach Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, powołanego zarządzeniem nr 97 Prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2009 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, zmienionego zarządzeniem nr 18 Prezesa Rady Ministrów z 8 marca 2013 r. Podstawowym zadaniem tego Zespołu jest koordynacja realizacji Rządowego Programu Rozwoju ZSIN¹²³.

¹²³ Ostatnia zmiana nastąpiła zarządzeniem nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (niepublikowane).

Zespołowi do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach przewodniczy Pełnomocnik Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

W celu koordynowania prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz monitorowania wdrażania tego Programu ustanowiono w okresie od 15 grudnia 2004 r. do 19 stycznia 2018 r. kolejno sześciu pełnomocników Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Po 21 stycznia 2018 r. nie powołano kolejnego Pełnomocnika Rządu, a z dniem 24 września 2019 r. zlikwidowano tę funkcję. Natomiast zarządzeniem nr 273 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rady Ministrów do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach Pełnomocnikiem został Główny Geodeta Kraju¹²⁴.

Do zadań Pełnomocnika należy m.in.: koordynowanie działań administracji rządowej w zakresie wdrażania programu, koordynowanie działań w zakresie przygotowania administracji samorządowej do wdrożenia programu, a także monitorowanie wdrażania Programu oraz inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem projektów dokumentów rządowych, a w tym projektów aktów prawnych dotyczących programu. Pełnomocnik jest zobowiązany przedstawiać Radzie Ministrów: analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego zadań oraz półroczne sprawozdania ze swojej działalności.

¹²⁴ M.P. z 2020 r. poz. 4.

6.3. Słownik podstawowych określeń geodezyjnych i kartograficznych

Aktualizacja ewidencji gruntów i budynków	Bieżące wprowadzanie udokumentowanych zmian do bazy danych ewidencji gruntów i budynków;
Aktualizacja mapy	Proces mający na celu doprowadzenie treści mapy do zgodności ze stanem aktualnym;
Błędy krytyczne	Błędy w danych EGiB, których nie można usunąć w trakcie bieżących prac;
Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości)	System informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;
Centralny zasób geodezyjny i kartograficzny	Centralna część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzona przez Głównego Geodetę Kraju;
Dane ewidencyjne	Reprezentacja informacji dotyczących ewidencji gruntów i budynków, są to dane pozyskiwane, rejestrowane, weryfikowane aktualizowane i udostępniane w ewidencji;
Dyrektywa INSPIRE	Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ma na celu konkretną realizację idei INSPIRE, ustalając podstawowe rozwiązania prawne, zakres tematyczny, zasady funkcjonowania oraz program tworzenia ustanawianej przez tę dyrektywę infrastruktury. Każde z 27 Państw Członkowskich zobowiązane jest do zbudowania swojej krajowej infrastruktury informacji przestrzennej, stanowiącej część infrastruktury europejskiej, czyli INSPIRE;
e-PUAP	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób;
GML	Język znaczników geograficznych, oparty na formacie XML, przeznaczony do zapisu danych przestrzennych w celu ich wymiany między systemami informatycznymi. Schemat GML ¹²⁵ zawiera znaczniki, pozwalające w sposób standaryzowany dostarczyć informacji o obiekcie przestrzennym, którą mogą czytać programy to obsługujące – obowiązuje od 2013 r. w wyniku nowelizacji rozporządzenia w sprawie EGiB (§ 51 ust. 3 i 3a);
Harmonizacja zbiorów danych	Działania o charakterze prawnym, technicznym i organizacyjnym, mające na celu doprowadzenie do wzajemnej spójności tych zbiorów oraz ich przystosowanie do wspólnego i łącznego wykorzystywania;
Integrująca Platforma Elektroniczna /IPE/	System teleinformatyczny, tworzony i utrzymywany przez Głównego Geodetę Kraju, zapewniający: • prowadzenie centralnego repozytorium; • komunikację między rejestrami publicznymi, o których mowa w art. 24b ust. 1 pkt 3 ustawy pgik, w tym wymianę danych między tymi rejestrami oraz zawiadomień o zmianach danych tych rejestrów; • tworzenie i udostępnianie organum administracji publicznej oraz sądom prowadzącym księgi wieczyste danych zawartych w centralnym repozytorium, w tym zintegrowanych zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, w zakresie, o którym mowa w art. 24b ust. 1 pkt 6 ustawy pgik; • przeprowadzanie analiz przestrzennych na zbiorach danych zawartych w centralnym repozytorium obejmujących obszar całego kraju, wybranych województw bądź grupy powiatów;

¹²⁵ Format danych określony w Załączniku nr 2 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2017 poz. 2247 j.t.).

Interfejs	Oprogramowanie umożliwiające komunikację między systemami teleinformatycznymi;
Interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych	Możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz współdziałania usług danych przestrzennych, bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona;
Kataster nieruchomości	Urzędowy opis gruntów i budynków, służący m. in. do oznaczania nieruchomości przy zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych, wymiaru podatków, zawierający również oszacowaną wartość nieruchomości;
Księgi wieczyste	Urzędowy rejestr praw rzeczowych na nieruchomości;
LAN	(ang. Local Area Network) Sieć lokalna łącząca komputery znajdujące się na terenie jednego obiektu, np. budynku, zakładu, przedsiębiorstwa w jednej lokalizacji;
Mapa ewidencyjna (mapa katastralna)	Mapa wielkoskalowa, której treść stanowią przestrzenne dane ewidencyjne (katastralne); może występować w tradycyjnej postaci analogowej lub w postaci numerycznej dostosowanej do technik komputerowych;
Mapa zasadnicza	Rozumie się przez to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów;
Mechanizmy ZSIN	Zespół współpracujących ze sobą urządzeń i programów oraz procedur przetwarzania informacji umożliwiających realizację funkcjonalności ZSIN;
Metadane infrastruktury informacji przestrzennej	Informacje, które opisują zbiory danych przestrzennych oraz usługi danych przestrzennych i umożliwiają odnalezienie, inwentaryzację i używanie tych danych i usług;
Modernizacja ewidencji gruntów i budynków	Zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu: • uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków, • modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań rozporządzenia o ewidencji gruntów i budynków, • poprawy funkcjonowania informatycznego systemu obsługującego bazę danych ewidencyjnych;
Nieruchomość	Część powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności, jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczegółowych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności;
Nowa Księga Wieczysta	Księga wieczysta prowadzona w systemie informatycznym;
Operat ewidencyjny	Dokumentacja tworząca wraz z komputerowymi bazami danych ewidencyjnych ewidencję gruntów i budynków. W skład operatu ewidencyjnego wchodzi: operat opisowo-kartograficzny i operat geodezyjno-prawny;
Operat ewidencji gruntów i budynków	Dokumentacja zawierająca informacje o gruntach, budynkach i lokalach, składająca się z map, rejestrów i dokumentów uzasadniających wpisy do tych rejestrów; w szczególności są to: mapy ewidencji gruntów, rejestry gruntów, rejestry budynków i lokali, kartoteki budynków i lokali, zbiory dowodów, zestawienia gruntów, wykazy gruntów, budynków i lokali, skorowidze działek, wykazy podmiotów ewidencyjnych, użytkowników wieczystych, dzierżawców;

ZAŁĄCZNIKI

Operat opisowo-kartograficzny	Baza danych ewidencyjnych, utworzona z wykorzystaniem wyników prac geodezyjnych wykonanych w procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków, oraz utworzone na podstawie danych tej bazy rejestry, kartoteki oraz mapa ewidencyjna;
Operat geodezyjny	Dokumentacja wykonywana w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane;
Operat techniczny	Całość dokumentacji zawierającej rezultaty geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz wyniki opracowania tych pomiarów kompletuje się w postaci operatu technicznego i przekazuje się do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
Ortofotomapa	Obraz fotograficzny terenu sporządzony z przetworzonych różniczkowo zdjęć lotniczych, tj. obraz terenu w odpowiedniej skali, kartometryczny, ze zdjęć lotniczych lub satelitarnych przetworzony metodami matematycznymi;
Osnowy geodezyjne	Usystematyzowane zbiory jednoznacznie identyfikowalnych punktów, które zostały oznaczone w terenie znakami geodezyjnymi oraz których położenie wyznaczone zostało w państwowym systemie odniesień przestrzennych w sposób właściwy dla danego rodzaju osnowy i umożliwiające określenie dokładności tego wyznaczenia;
Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny	Zbiory danych prowadzone przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentację zawierającą wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne;
Powiatowy zasób geodezyjny i kartograficzny	Powiatowa część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzona przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu przy pomocy geodetów powiatowych;
Rejestr budynków	Raport sporządzony na podstawie danych ewidencyjnych, wymienionych w § 63 ust. 1 i w § 64 rozporządzenia EGiB, dotyczących budynków stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności, zebranych według ich przynależności do poszczególnych jednostek rejestrowych budynków;
Rejestr cen i wartości nieruchomości	Rejestr cen nieruchomości, określonych w aktach notarialnych, oraz wartości nieruchomości, określonych przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych, których wyciągi przekazywane są do ewidencji gruntów i budynków, prowadzony przez starostę na podstawie § 74 rozporządzenia EGiB;
Rejestr publiczny	Rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służąca do realizacji zadań publicznych, prowadzona przez podmiot publiczny;
Sieć uzbroidenia terenu	Wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, jak: tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp.;
SWDE	(Standard Wymiany Danych Ewidencyjnych) Format przedstawiania danych ewidencyjnych w postaci plików komputerowych sformatowanych zgodnie z opisem obiektów bazy danych ewidencyjnych oraz relacji między tymi obiektami. Format ten jest określony w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) – od 2013 r. nieobowiązujący;
System informatyczny	System przetwarzania informacji wraz ze związanymi z nimi strukturami organizacyjnymi, oraz zasobami technicznymi i finansowymi;

Usługi danych przestrzennych

Usługi będące operacjami, które mogą być wykonywane przy użyciu oprogramowania komputerowego na danych zawartych w zbiorach danych przestrzennych lub na powiązanych z nimi metadanych;

WAN

(ang. Wide Area Network) Rozległy system komunikacyjny, łączący odległe geograficznie systemy komputerowe. Łączność między tymi ośrodkami zapewniają publiczna sieć telekomunikacyjna, publiczna sieć pakietowa lub wydzielone sieci pakietowe. W połączeniach rozległych stosowane są łącza kablowe, światłowodowe, mikrofalowe i satelitarne. Połączenia w sieciach rozległych są realizowane jako dwupunktowe: komutowane, dedykowane oraz przełączane (cyfrowe);

Zasilanie inicjalne

Przekazywanie kopii zbioru danych EGiB do centralnego repozytorium;

Zasilanie różnicowe

Bieżąca aktualizacja centralnego repozytorium danymi EGiB;

Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach (ZSIN)

To system informatyczny tworzony i utrzymywany przez Głównego Geodetę Kraju, we współpracy ze starostami, wojewodami i marszałkami województw oraz Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw informatyzacji, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do spraw środowiska, Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tworzy i utrzymuje zintegrowany system informacji o nieruchomościach, umożliwiający w szczególności:

- 1) prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków;
- 2) monitorowanie w skali poszczególnych województw oraz całego kraju spójności i jakości zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków;
- 3) wymianę danych w formie dokumentów elektronicznych między ewidencją gruntów i budynków a innymi rejestrami publicznymi;
- 4) dokonywanie przez sądy prowadzące księgi wieczyste sprawdzeń, o których mowa w art. 6268 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego;
- 5) weryfikację zgodności danych ewidencji gruntów i budynków z danymi zawartymi w: księgach wieczystych, Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności, krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej oraz krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, a także pozyskiwanie danych zawartych w tych rejestrach na potrzeby ewidencji gruntów i budynków;
- 6) udostępnianie organom administracji publicznej oraz innym podmiotom, realizującym zadania publiczne na podstawie odrębnych przepisów albo na skutek ich powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, danych ewidencji gruntów i budynków niezbędnych do realizacji przez te podmioty zadań publicznych;
- 7) przeprowadzanie analiz przestrzennych na zbiorach danych ewidencji gruntów i budynków obejmujących obszary większe niż jeden powiat.

6.4. Tworzenie systemów katastru nieruchomości w państwach Unii Europejskiej

W każdym z Państw Unii Europejskiej występują inne systemy katastru nieruchomości różniące się pod względem organizacyjnym, technicznym i finansowym.

Ogólne dane dotyczące krajów Unii Europejskiej prowadzących bazy danych odpowiadające ewidencji gruntów i budynków na gruncie polskim, według stanu na dzień 26 lutego 2015 r.¹²⁶, przedstawiają się następująco:

Lp.	Kraj UE	Organ odpowiedzialny za prowadzenie bazy danych odpowiadającej ewidencji gruntów i budynków na gruncie polskim	Rok powstania	Pow. kraju w km ²
1.	Austria	Urząd Katastralny		83 871
2.	Belgia	Służba (Naczelna Administracja) Dokumentacji Majątkowej	2002	30 528
3.	Bułgaria	Agencja ds. Geodezji, Kartografii i Katastru	2001	110 993
4.	Cypr	Departament Nieruchomości i Pomiarów Geodezyjnych (DLS) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych	1858	8 997
5.	Czechy	Urząd ds. Geodezji, Kartografii i Katastru		78 866
6.	Dania	Krajowy Urząd Geodezji i Katastru w Ministerstwie Środowiska	1989	43 000
7.	Estonia	Estońska Rada ds. Nieruchomości	1990	45 000
8.	Finlandia	Krajowy Urząd Geodezji Finlandii		338 145
9.	Francja	Generalny Dyktoriat Finansów Publicznych		643 801
10.	Grecja	Spółka KTIMATOLOGIO		132 000
11.	Hiszpania	Hiszpańska Dyrekcja Generalna Katastru		504 645
12.	Holandia	Agencja ds. Katastru, Rejestru Nieruchomości i Map		41 526
13.	Irlandia	Krajowy Urząd Kartograficzny		70 273
14.	Litwa	Państwowy Kataster i Rejestr Nieruchomości	1997	65 300
15.	Luksemburg	Administration du Cadastre et de la Topographie – ACT	1964	2 586
16.	Łotwa	Państwowa Służba Nieruchomości	1992	64 573
17.	Malta	Rejestr Nieruchomości	1981	316
18.	Niemcy	Federalny Urząd ds. Kartografii i Geodezji		357 340
19.	Portugalia	Portugalski Instytut Geograficzny	2002	92 212
20.	Rumunia	Krajowy Urząd Katastru	1996	238 391
21.	Słowacja	Urząd Geodezji, Kartografii i Katastru Republiki Słowackiej		49 035
22.	Słowenia	Urząd Geodezji i Kartografii Republiki Słowenii		20 273
23.	Szwecja	Szwedzki Urząd Kartografii, Katastru i Rejestracji Nieruchomości	1628	449 964
24.	Węgry	Departament Administracji Nieruchomości i Geoinformacji	1971	93 030
25.	Wielka Brytania	Urząd Jej Królewskiej Mości ds. Rejestracji Nieruchomości (Her Majesty's Land Registry) – Anglia i Walia Rejestry Szkocji - Szkocja Służby ds. Terenu i Nieruchomości – Irlandia Północna		244 820
26.	Włochy	Ministerstwo Finansów – Departament ds. Gruntów (kiedyś) Agencja ds. nieruchomości (obecnie)		301 230

¹²⁶ Źródło: Ekspertyza wykonana na zlecenie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii pt. „Koncepcja wariantowych rozwiązań, opartych na doświadczeniach krajów UE, dalszej integracji EGİB z systemem ksiąg wieczystych w ramach ZSIN”.

Pod względem organizacyjnym można wyróżnić następujące modele integracji danych zawartych w katastrze nieruchomości oraz systemach ksiąg wieczystych sklasyfikowane według sposobów integracji:

Model I – polegający na istnieniu jednego centralnego katastru, który w sposób ciągły wymienia dane z niezależną bazą ksiąg wieczystych, zatem kataster nieruchomości oraz rejestr ksiąg wieczystych stanowią dwa oddzielne rejestry oparte na dwóch różnych bazach. W ramach klasyfikacji dokonano podziału uzależnionego od techniki wymiany danych, w oparciu o:

- a) przepływ danych dokonujący się w sposób ciągły, funkcjonujący głównie w Niemczech;
- b) platformę komunikacyjną, która funkcjonuje głównie w Portugalii;
- c) walidację danych, stanowiącą model wykorzystujący specjalne narzędzie do walidacji z systemem ksiąg wieczystych oraz weryfikacji poprawności danych, który funkcjonuje głównie w Rumuni.

Model II – polegający na ścisłej integracji katastru z systemem ksiąg wieczystych poprzez zastosowanie tej samej jednostki katastralnej czy identyfikatora obiektów katastralnych funkcjonujący w takich krajach jak Austria, Francja, Hiszpania, Łotwa, Holandia, Szwecja, Włochy. Należy zaznaczyć, że system ksiąg wieczystych oraz kataster nieruchomości stanowią dwa oddzielne rejestry z jedną bazą danych.

Model III – polegający na zbudowaniu i funkcjonowaniu zintegrowanego systemu informacyjnego katastru oraz rejestru ksiąg wieczystych. Kraje, w których funkcjonuje system katastralny integrujący funkcje rejestru ksiąg wieczystych i katastru nieruchomości to przede wszystkim Bułgaria, Czechy, Szwecja, Słowacja, Węgry.

Model IV – brak integracji. W niektórych krajach takich jak Estonia czy Słowenia bazy danych rejestru prawnego nieruchomości oraz katastru nieruchomości nie są ze sobą połączone, a wymiana danych dokonuje się przykładowo poprzez wydawane dokumenty (decyzje, zawiadomienia, itp.) oraz bezpośredni dostęp do danych

Z analizy przedstawionych powyżej modeli wynika, iż w Polsce realizowany jest model zbliżony do modelu I (niemieckiego), opartym na współpracy systemu katastralnego oraz rejestru ksiąg wieczystych na zasadzie wymiany danych w oparciu o platformę komunikacyjną, którą stanowi ZSIN, przy czym w Polsce nie działają dwie bazy danych (EGiB i CBDKW), ale CBDKW oraz niezintegrowane bazy ewidencji gruntów i budynków prowadzone przez Starostwa Powiatowe.

W wybranych krajach UE system katastralny prowadzony jest na następujących zasadach:

1) System katastralny w Belgii

W Belgii za sektor zarządzania nieruchomościami na szczeblu centralnym odpowiedzialna jest Służba Dokumentacji Majątkowej, przekształcona w 2002 roku z Belgijskiej Administracji Katastru, Rejestracji i Nieruchomości Publicznych, prowadząca kataster, rejestr nieruchomości, nieruchomości państwowe oraz hipotekę. Na szczeblu lokalnym odpowiedzialność za zarządzanie nieruchomościami powierzono dziewięciu regionalnym dyrekcjom składających się z Inspekcji i lokalnych biur katastralnych obejmujących 168 gmin oraz jednej dyrekcji des Grands Levers et Plans

généraux sporządzającej pomiary i mapy ogólne oraz złożonej z Inspekcji i 27 rejonowych biur katastralnych. Kataster jest aktualizowany co roku w celu umożliwienia corocznego wpisania do spisu podatkowego podatku od nieruchomości.

Schemat organizacyjny instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie katastru.



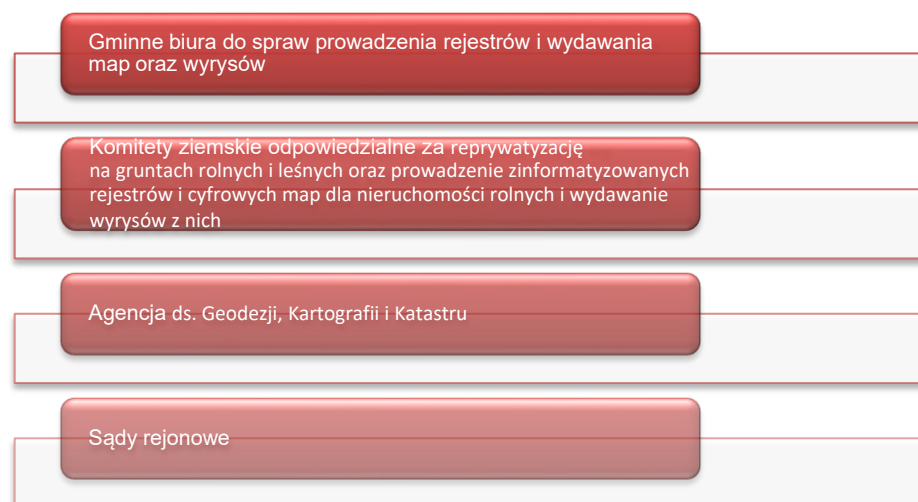
Pod względem technicznym kataster belgijski opiera się o projekt STIPAD, którego podstawą jest jedna baza danych zawierająca informacje o osobach, nieruchomościach i zobowiązaniach. Pozwala to na uzyskanie wielu usług z systemu katastralnego zarówno za pomocą tradycyjnych środków komunikacji takich jak telefon, poczta, faks, ale również dostępowi on-line.

2) System katastralny w Bułgarii

W Bułgarii organizacją odpowiedzialną za system katastralny jest Agencja ds. Geodezji, Kartografii i Katastru (GCCA – przekształconej z Agencji Katastralnej, utworzonej w 2001r.) z siedzibą w Sofii i 28 biurami regionalnymi. Natomiast dane dotyczące transakcji nieruchomości powstałe na podstawie umów notarialnych gromadzone są w 112 sądach rejonowych prowadzących archiwa papierowe wspieranych systemami informatycznymi. Wszystkie akty notarialne są skanowane i zapisywane w postaci cyfrowej.

W Bułgarii funkcjonuje zintegrowany system informacyjny katastru i rejestru prawnego nieruchomości (IISCPR) prowadzony przez Agencję ds. Geodezji, Kartografii i Katastru. Architektura IISCPR składa się z dwóch lustrzanych centrów danych (jednego dla rejestracji prawnej nieruchomości oraz drugiego dla katastru), które są połączone światłowodem. System rejestracji prawnej nieruchomości jest systemem centralnym, zaś system katastru ma architekturę rozproszoną. Dane katastralne są kopiowane do centralnej bazy danych dwukrotnie w ciągu dnia.

Funkcjonujące w Bułgarii instytucje odpowiedzialne za administrację gruntami:



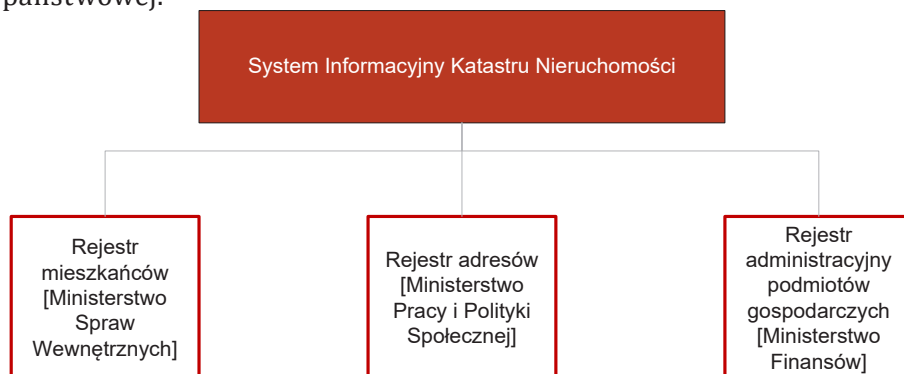
3) System katastralny w Czechach

W Czechach od 1993 roku funkcjonuje Kataster Nieruchomości Republiki Czeskiej (CRE), który zintegrował funkcje Rejestru Ksiąg Wieczystych i Katastru Gruntowego. Od strony technicznej kataster prawny oraz nieruchomości są administrowane łącznie. Główną instytucją odpowiadającą za sprawy dotyczące ewidencji nieruchomości jest Czeski Urząd ds. Geodezji, Kartografii i Katastru, który prowadzi:

- 14 biur regionalnych posiadających 107 placówek w większych miastach i wykonujących zadania państwowej administracji katastralnej;
- Siedem Inspektoratów ds. Geodezji i Katastru odpowiadających za nadzór nad biurami i niektórymi czynnościami komercyjnymi;
- Biuro Pomiarów Geodezyjnych, dokonujące pomiarów dla celów publicznych;
- Instytut Badań Geodezyjnych, Topograficznych i Kartograficznych.

Działalność Urzędu finansowana jest przez Skarb Państwa na zasadzie dotacji z budżetu państwowego. W Republice Czeskiej istnieje tylko jeden scentralizowany rejestr nieruchomości. Jest nim kataster nieruchomości, który jest przykładem nowoczesnego systemu informacyjnego administracji państwowej i zawiera dane o nieruchomościach z obszaru całego państwa – System Informacyjny Katastru Nieruchomości (ISKN).

System katastralny korzysta z danych innych rejestrów administracji państwowej:

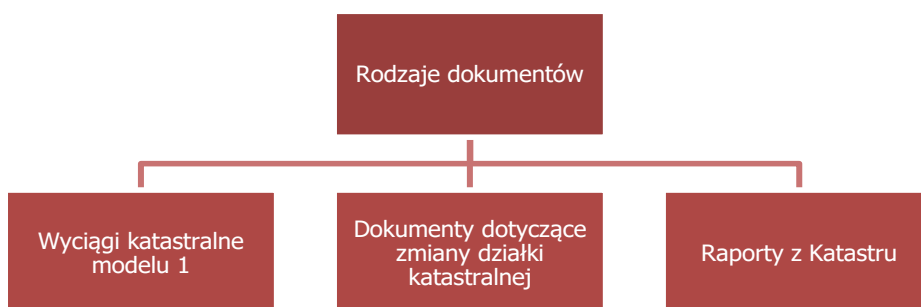


4) System katastralny we Francji

Francuski Kataster jest integralną częścią Generalnego Dyrektoriatu Finansów Publicznych (DGFIP) nadzorowanego przez Ministra ds. budżetu, rozrachunku publicznego i reformy państwa. Kataster odpowiada za spis wszystkich nieruchomości, identyfikując je unikalnym oznaczeniem katastralnym, badając ich rzeczywistych właścicieli lub władających, rozpoznając i definiując granice katastralne nieruchomości, opisując i wyceniając.

We Francji istnieje silny związek pomiędzy katastrem a kartoteką nieruchomości. Aktualizacja katastru zapewnia utrzymanie aktualnych informacji dotyczących sytuacji prawnej nieruchomości. Kartoteka nieruchomości jest obecnie w pełni z informatyzowana i zarządzana przy użyciu aplikacji komputerowej „FIDJI” (elektroniczna kartoteka prawnej dokumentacji nieruchomości).

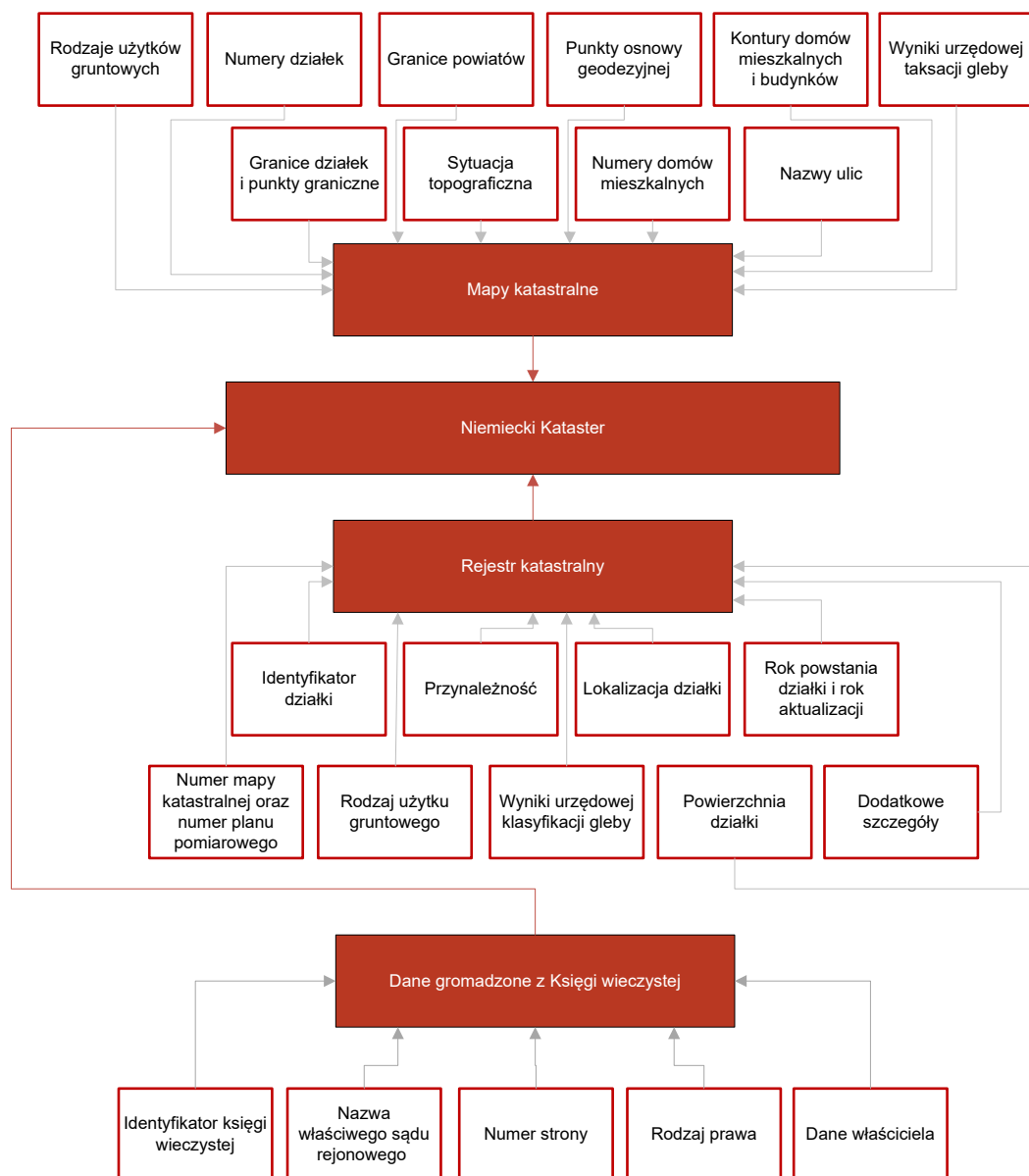
Połączenia pomiędzy kartoteką nieruchomości a Katastrem zapewniają następujące trzy rodzaje dokumentów:



5) System katastralny w Niemczech

W Niemczech nie istnieje jeden kataster nieruchomości, co powiązane jest z tradycją państw związkowych. Jednakże prowadzony kataster nieruchomości jest tego samego typu oraz obejmuje dane o wszystkich rodzajach właścicieli oraz rodzajach użytków. Aktualizacja katastru odbywa się w sposób ciągły na podstawie pomiarów katastralnych, zawiadomień z ksiąg wieczystych oraz z urzędu podatkowego lub w wyniku rezultatów scalenia gruntów i innych procesów regulacji gruntów. Za prowadzenie katastru odpowiada 16 państw związkowych (tzw. landów), które posiadają własne prawo geodezyjne i katastralne, co przekłada się na różną podległość władz geodezyjnych i katastralnych w poszczególnych landach, którymi może być: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Planowania, Ministerstwo Finansów. Obecnie w Niemczech funkcjonuje około 250 urzędów katastralnych. W przypadku władz federalnych powstał Federalny Urząd ds. Kartografii i Geodezji (BKG), który podlega Federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Dodatkowo na szczeblu ogólnokrajowym działa Komitet Roboczy Władz Geodezyjnych Państw Związkowych Republiki Federalnej Niemiec (AdV) utworzony w 1949 r. oraz odpowiadający za koordynację pomiarów urzędowych i sporządzanie map.

Zawartość niemieckiego katastru:



6.5. Tabele obrazujące realizację zadań przez powiaty

Tabela nr 1

Liczba powiatów, które wykonały zadania wymienione w zał. nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN

Lp.	Województwo	Łączna liczba powiatów	Powiaty, które wykonały ww. zadania	% kol. 4/3
1	2	3	4	5
1.	Dolnośląskie	30	17	56,7
2.	Kujawsko-pomorskie	23	12	52,2
3.	Lubelskie	24	2	8,3
4.	Lubuskie	14	2	14,3
5.	Łódzkie	24	5	20,8
6.	Małopolskie	22	12	54,5
7.	Mazowieckie	42	6	14,3
8.	Opolskie	12	2	16,7
9.	Podkarpackie	25	12	48,0
10.	Podlaskie	17	5	29,4
11.	Pomorskie	20	6	30,0
12.	Śląskie	36	7	19,4
13.	Świętokrzyskie	14	2	14,3
14.	Warmińsko-mazurskie	21	3	14,3
15.	Wielkopolskie	35	4	11,4
16.	Zachodniopomorskie	21	9	42,8
Razem		380	106	27,9

Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji zebranych z 380 starostw.

Tabela nr 2

Liczba obszarów objęta modernizacją EGiB, w ramach projektów Budowa ZSIN – Faza I i Faza II, w poszczególnych województwach

Lp.	Województwo	Łączna liczba obszarów	Liczba obszarów objęta		% kol.	
			Fazą I	Fazą II	4/3	5/3
1	2	3	4	5	6	7
1.	Dolnośląskie	2 898	152	0	5,2	-
2.	Kujawsko-pomorskie	3 608	0	0	-	-
3.	Lubelskie	4 039	0	30	-	0,7
4.	Lubuskie	1 210	0	0	-	-
5.	Łódzkie	4 734	0	0	-	-
6.	Małopolskie	2 641	26	0	1,0	-
7.	Mazowieckie	11 284	0	0	-	-
8.	Opolskie	1 085	0	0	-	-
9.	Podkarpackie	1 779	62	52	3,5	2,9
10.	Podlaskie	3 503	0	315	-	9,0
11.	Pomorskie	2 138	65	0	3,0	-
12.	Śląskie	2 184	0	0	-	-
13.	Świętokrzyskie	2 281	0	45	-	2,0
14.	Warmińsko-mazurskie	2 959	0	532	-	18,0
15.	Wielkopolskie	4 585	0	65	-	1,4
16.	Zachodniopomorskie	3 074	70	0	2,3	-
Razem		54 002	375	1.039	0,7	1,9

Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji zebranych z 380 starostw.

Tabela nr 3

Liczba obrębów, w poszczególnych województwach, objęta pełną modernizacją EGiB i niepełną, w latach 1996–2018

Lp.	Województwo	Łączna liczba obrębów	Liczba obrębów objęta		% kol.	
			pełną modernizacją	niepełną modernizacją	4/3	5/3
1	2	3	4	5	6	7
1.	Dolnośląskie	2 898	629	631	21,7	21,8
2.	Kujawsko-pomorskie	3 608	77	2 855	2,1	79,1
3.	Lubelskie	4 039	766	468	18,9	11,6
4.	Lubuskie	1 210	161	100	13,3	8,3
5.	Łódzkie	4 734	1 389	863	52,6	18,2
6.	Małopolskie	2 641	351	469	13,3	17,8
7.	Mazowieckie	11 284	1 923	6 243	17,0	55,3
8.	Opolskie	1 085	226	696	20,8	64,1
9.	Podkarpackie	1 779	1 057	463	59,4	26,0
10.	Podlaskie	3 503	1 173	103	33,5	2,9
11.	Pomorskie	2 138	250	311	11,7	14,5
12.	Śląskie	2 184	540	1 111	24,7	50,9
13.	Świętokrzyskie	2 281	121	542	5,3	23,8
14.	Warmińsko-mazurskie	2 959	364	120	12,3	4,0
15.	Wielkopolskie	4 585	1 068	1 364	23,3	29,7
16.	Zachodniopomorskie	3 074	301	105	9,8	3,4
Razem		54 002	10396	16 444	19,2	30,4

Źródło: opracowanie NIK na podstawie wojewódzkich zestawień – GUGiK 3.00.

Tabela nr 4

Liczba powiatów i obrębów, w poszczególnych województwach, objęta modernizacją EGiB, w ramach RPO

Lp.	Województwo	Łączna liczba obrębów	Liczba obrębów objęta modernizacją		Obręby, z których zasilono CR	% kol.		
			Razem ¹	pełną modernizacją ²		4/3	5/3	6/3
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Dolnośląskie	2 898	0	0	0	0	0	0
2.	Kujawsko-pomorskie	3 608	1 480	636	925	41,0	17,6	25,6
3.	Lubelskie	4 039	1 343	386	180	33,2	9,6	4,5
4.	Lubuskie	1 210	9	0	0	0,7	0	0
5.	Łódzkie	4 734	183	106	59	3,9	2,2	1,2
6.	Małopolskie	2 641	642	134	51	24,3	5,1	1,9
7.	Mazowieckie	11 284	3 974	2 340	1 163	35,2	20,7	10,3
8.	Opolskie	1 085	0	0	0	0	0	0
9.	Podkarpackie	1 779	484	413	283	27,2	23,2	15,9
10.	Podlaskie	3 503	696	539	0	19,9	15,4	0
11.	Pomorskie	2 138	0	0	0	0	0	0
12.	Śląskie	2 184	299	159	34	13,7	7,3	1,6
13.	Świętokrzyskie	2 281	147	49	0	6,4	2,1	0
14.	Warmińsko-mazurskie	2 959	617	304	25	20,8	10,3	0,8
15.	Wielkopolskie	4 585	1 264	214	183	27,6	4,7	4,0
16.	Zachodniopomorskie	3 074	0	0	0	0	0	0
Razem		54 002	11 138	5 280	2 903	20,6	9,8	5,4

¹ Modernizacja pełna (wszystkie nieruchomości w obrębie) lub w zakresie uzupełnienia brakujących danych.

² Modernizacją objęto wszystkie nieruchomości w obrębie.

Źródło: opracowanie NIK na podstawie informacji zebranych z 380 starostw.

6.6. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne – Dz. U. z 2020 r. poz. 267, ze zm.
2. Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej – Dz. U. z 2020 r. poz. 177, ze zm.
3. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – Dz. U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.
4. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne – Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach – Dz. U. poz. 249.
7. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. z 2019 r. poz. 393.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2001 r. w sprawie wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych – Dz. U. Nr 84, poz. 911.
9. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – Dz. U. poz. 1183.
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – Dz. U. Nr 263, poz. 1572.
11. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej – Dz. U. poz. 2028.
12. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT – Dz. U. poz. 1938.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych – Dz. U. Nr 279, poz. 1642, ze zm., sprostowanie Dz. U. z 2013 r. poz. 1031.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinni odpowiadać wojewódzcy inspektorzy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, geodeci województw, geodeci powiatowi i geodeci gminni – Dz. U. Nr 249, poz. 2498.
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu założenia i prowadzenia krajowego systemu informacji o terenie – Dz. U. Nr 80, poz. 866.

16. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Geodezji i Kartografii – Dz. U. poz. 2487.
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Dz. U. z 2014 r. poz. 54, ze zm. (uchylone z dniem 24 września 2019 r.).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 100 poz. 1024).
19. Zarządzenie Nr 142 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Opracowania i Koordynacji Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (niepublikowane).
20. Zarządzenie nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o nieruchomościach (niepublikowane).

6.7. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Senacka Komisja Infrastruktury
10. Minister Rozwoju
11. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
12. Minister Sprawiedliwości
13. Minister Cyfryzacji
14. Minister Finansów
15. Minister Środowiska
16. Główny Geodeta Kraju

6.8. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Wiceprezesa NIK
Pani Małgorzata Motylow
wg. kompetencji

Elektronicznie podpisany przez
Marek Opiola
Data: 2020.08.12 09:52:53 +02'00'



Minister
Rozwoju

Data: 07 sierpnia 2020
Znak sprawy: DKT-II.0810.6.2020

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: stanowiska do Informacji o wynikach kontroli: Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN).

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem *Informacji o wynikach kontroli: Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN)*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko do tego dokumentu.

Z uwagą przeanalizowaliśmy wyniki tej istotnej kontroli NIK, dotyczącej jednego z najważniejszych elementów krajowej infrastruktury informacji przestrzennej, jakim jest ZSIN. Zgadzam się z większością ustaleń i uwag NIK, niemniej podtrzymuję zastrzeżenia do niektórych ocen zawartych zarówno w *Wystąpieniu pokontrolnym*, jak i w *Informacji o wynikach kontroli*, dotyczących działań ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, dalej: Minister.

Minister w latach 2016-2019 w ramach przyznanych kompetencji podejmował wobec Głównych Geodetów Kraju szereg działań mających na celu ustalenie faktycznego postępu budowy ZSIN oraz przyczyn opóźnień i problemów przy realizacji ZSIN, a w konsekwencji zobowiązał GGK do opracowania i przedstawienia koncepcji niezbędnych działań naprawczych – faktycznych i legislacyjnych. Również NIK wyraziła opinię, że w latach 2016-2019 nastąpiła intensyfikacja działań nadzorczych. To, że w tym okresie nie przyniosły one oczekiwanych efektów, wynika m.in. ze złożoności i wieloaspektowości omawianych zagadnień, powiązań z innymi systemami

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

ewidencyjnymi, poprzednich opóźnień, zaangażowania w budowę ZSIN podmiotów, na które Minister nie ma wpływu (zadanie to jest zadaniem ponadresortowym i współrealizowane jest przez szereg podmiotów wymienionych w art. 24b Pgik).

Ponadto, nie można zgodzić się z zarzutem, że Minister nie podjął „istotnych działań w celu zmiany aktów prawnych dotyczących budowy ZSIN”. Działaniem takim było przygotowanie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 782). Ustawa ta ma na celu m.in. zmniejszenie zakresu informacyjnego ewidencji gruntów i budynków, co umożliwi wprowadzenie zmian w przepisach wykonawczych, w tym w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków, polegających na ograniczeniu atrybutów w modelu danych rejestru, który jest zbyt szeroki i niemożliwy do utrzymania w stanie aktualności. Wprowadzenie tych zmian w znacznym stopniu ułatwi zasilanie ZSIN danymi ewidencji gruntów i budynków. Na mocy zarządzenia nr 273 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2019 r. Pełnomocnikiem Rady Ministrów do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach został GGK.

Część ocen dotyczy niepodjęcia przez Ministra działań pozostających de facto poza jego właściwością, określoną przepisami prawa. I tak, przykładowo, nie sposób wskazać jakie działania powinien podjąć Minister, by uniknąć zarzutu: „(...) Minister nie podjął skutecznych działań, w trybie nadzoru nad GGK, w celu zapobieżenia niskiej jakości prac modernizacyjnych EGIB (...)”. Procedura modernizacji ewidencji gruntów i budynków jest jednoznacznie określona w przepisach rangi ustawowej (art. 24a Pgik). Żaden z przepisów nie przewiduje w tej procedurze udziału Ministra. Jeżeli w ramach realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE związanych z budową ZSIN, wykonanie określonych działań w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków było powierzone podmiotom zewnętrznym, to odbywało się to w trybie realizacji zamówienia publicznego. Modernizacja ewidencji gruntów i budynków jest zadaniem starosty jako organu Służby Geodezyjnej i Kartograficznej. Minister nie sprawuje nadzoru nad starostami. Także w przypadku zarzutów, że „Działania Ministra (...) na rzecz pozyskania (...) środków były niewystarczające by zaspokoić podstawowe potrzeby w zakresie sfinansowania modernizacji EGIB w powiatach.” i „Minister w latach 2013 – 2019 (...) nie podejmował żadnych działań zmierzających do objęcia modernizacją EGIB maksymalnej liczby starostw.” uprzejmie informuję, że odnoszą się one do działań, których podjęcie przez Ministra nie jest możliwe.

Odnosząc się do wniosków pokontrolnych uprzejmie informuję, że dwa nowe wnioski, zawarte w *Informacji*, a nieujęte w *Wystąpieniu pokontrolnym*, są obecnie analizowane.

Przedstawiając powyższe, pragnę zapewnić, że Ministerstwo Rozwoju, świadome niezrealizowania pełnej funkcjonalności Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz problemów występujących przy jego tworzeniu, kontynuuje i intensyfikuje działania w celu uzyskania przez ZSIN pełnej operacyjności. Konieczne jest zaproponowanie Radzie Ministrów zmian legislacyjnych obejmujących m.in. założenia budowy ZSIN i określenie nowych terminów działań podmiotów współtworzących ten system. Jak już informowano NIK, Minister Rozwoju zobowiązał GGK do przedstawienia koncepcji zmian systemowych (w tym legislacyjnych) niezbędnych do zapewnienia pełnej funkcjonalności ZSIN, wraz z propozycją harmonogramu poszczególnych działań. Powyższe podyktowane jest kompetencjami przypisanymi GGK w zakresie budowy ZSIN (w tym, jako Pełnomocnikowi Rady Ministrów), jak również uwzględnia dotychczasowe wieloletnie doświadczenia Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii oraz dysponowanie przez ten Urząd odpowiednim zapleczem merytorycznym i technicznym.

Z poważaniem

wz.
Andrzej Gut-Mostowy
Sekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]

6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Rozwoju przedstawionego
do Informacji o wynikach kontroli „Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach”.

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju wyrażonego w piśmie z dnia 7 sierpnia 2020 r. (DKT-II.0810.6.2020).

Najwyższa Izba Kontroli uprzejmie wskazuje, że do dnia zakończenia kontroli nie wdrożono pełnej funkcjonalności Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, której termin uzyskania minął 9 września 2016 r., co potwierdza Minister w przedstawionym stanowisku. Chociaż Minister negatywnie ocenił działania podejmowane w ramach projektu budowy *Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II*, to nie podjął jednak żadnych działań służących usprawnieniu procesu budowy ZSIN. W szczególności Minister nie wprowadził odpowiednich zmian przepisów prawa, jak również nie skorzystał z uprawnień do wydawania wytycznych i zaleceń Głównemu Geodecie Kraju, w celu poprawy sytuacji z przekazywaniem danych Ewidencji Gruntów i Budynków do centralnego repozytorium, co nie pomogło podmiotom tworzącym ZSIN w realizacji nałożonych na nich zadań.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w przedstawionym przez Ministra Rozwoju stanowisku ponownie przywołana została argumentacja podnoszona już wcześniej w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra, rozstrzygniętych uchwałą nr 27/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 kwietnia 2020 r. oddalającą te zastrzeżenia w całości. W uchwale Kolegium NIK utrzymano ocenę dotyczącą m.in. niepodjęcia przez Ministra istotnych działań w celu zmiany aktów prawnych dotyczących budowy ZSIN, a także skutecznych działań, w trybie nadzoru nad GGK, w celu zapobieżenia niskiej jakości prac modernizacyjnych EGIB. Ponadto, w opinii NIK, brak szczegółowych regulacji prawnych w zakresie sposobu realizacji zadań nadzorczych nie oznacza, że Minister nie był zobowiązany do zastosowania odpowiednich instrumentów nadzorczych w celu skutecznej realizacji ZSIN.

Wyrażam przekonanie, że podjęcie wnioskowanych przez NIK działań zawartych w Informacji może przyczynić się do zintensyfikowania prac nad uzyskaniem przez Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach pełnej operacyjności.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200