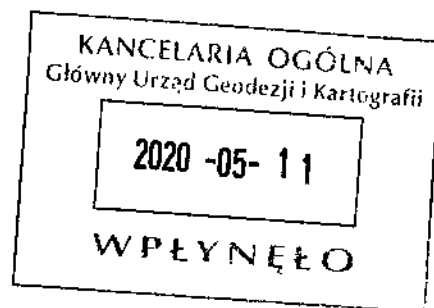




WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow



KIN.410.004.02.2019

Pan
Waldemar Izdebski
Główny Geodeta Kraju
ul. Wspólna 2
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/032 - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 29/2020
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 kwietnia 2020 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filbrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana
Kierownik jednostki
kontrolowanej

Główny Urząd Geodezji i Kartografii¹, ul. Wspólna 2, 00-926 Warszawa.

Waldemar Izdebski, Główny Geodeta Kraju² od 7 czerwca 2018 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Marcin Wójtowicz pełniący obowiązki Głównego Geodety Kraju od 17 marca 2018 r. do 6 czerwca 2018 r.

Grażyna Kierznowska, Główny Geodeta Kraju od 22 maja 2017 r. do 16 marca 2018 r., a od 14 stycznia 2017 r. do 21 maja 2017 r. pełniąc obowiązki Głównego Geodety Kraju.

Aleksandra Jabłonowska pełniąc obowiązki Głównego Geodety Kraju od 4 sierpnia 2016 r. do 13 stycznia 2017 r.

Kazimierz Bujakowski, Główny Geodeta Kraju od 18 czerwca 2012 r. do 1 sierpnia 2016 r.

Jacek Jarząbek pełniący obowiązki Głównego Geodety Kraju od 14 lutego 2012 r. do 17 czerwca 2012 r.

Jolanta Orlińska, Główny Geodeta Kraju od 27 marca 2008 r. do 13 lutego 2012 r.

Zakres przedmiotowy
kontroli

Realizacja przez Głównego Geodetę Kraju zadań w zakresie tworzenia Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach³, w tym:

1. Działania GGK na rzecz budowy ZSIN, w tym uzyskania jego pełnej funkcjonalności.
2. Realizacja przez GGK projektów w zakresie aktualizacji ewidencji gruntów i budynków⁴ w starostwach, w celu zapewnienia przekazania kopii danych do centralnego repozytorium.
3. Podejmowanie działań na rzecz skutecznej, bezzakłócenkowej wymiany danych pomiędzy rejestrami w ramach Centralnej Integrującej Platformy Elektronicznej i ZSIN.

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna
podjęcia kontroli
Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Art. 2 ust.1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵.

Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury.

Kontrolerzy

1. Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/51/2019 z dnia 08 lipca 2019 r.
2. Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/50/2019 z dnia 08 lipca 2019 r.
3. Maciej Mierzejewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/56/2019 z dnia 18 lipca 2019 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej: „GUGiK”.

² Dalej: „GGK”.

³ Dalej: „ZSIN”.

⁴ Dalej: „EGiB”.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania Głównego Geodety Kraju przy programowaniu, a następnie budowie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach nie były w pełni prawidłowe, gdyż nie uwzględniały możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych starostów jako organów współodpowiedzialnych⁷ za tworzenie i utrzymanie ZSIN.

Przede wszystkim przy ustalaniu zasad oraz modelu budowy ZSIN GKG niewłaściwie ocenił możliwości starostów w zakresie pełnego ujęcia wszystkich wymaganych danych w prowadzonej przez nich EGIB, co było niezbędne, by danymi z EGIB móc zasilić centralne repozytorium⁸.

GKG po stwierdzeniu, co najmniej od 2015 r., występowania znacznych problemów z budową ZSIN nie podjął, do czasu zakończenia kontroli, skutecznych działań na rzecz zmiany sposobu i trybu dalszej realizacji budowy ZSIN oraz urealnienia terminów realizacji poszczególnych zadań w ramach tworzenia ZSIN, w celu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN.

Na 380 powiatów, zobowiązanych do współpracy przy budowie ZSIN, wsparcie na ten cel ze środków unijnych udzielono zaledwie 162 powiatom (42,6%), a po wykonaniu w 124 powiatach (spośród ww. 162 powiatów) modernizacji ewidencji gruntów i budynków tylko 68 z nich zasililo danymi centralne repozytorium, w tym tylko 46 powiatów zasililo danymi kompletnymi⁹.

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 25 października 2019 r. nie wdrożono pełnej funkcjonalności ZSIN. Na 7 funkcjonalności, wymienionych w art. 24b ustawy pgik, uruchomiono dotychczas tylko 3 (i to w nie pełnym zakresie) w drugiej połowie grudnia 2016 r. (ponad 3 miesiące po terminie)¹⁰, tj. po 9 września 2016 r.

GKG utworzył system ZSIN, w zakresie jego funkcjonalności jedynie poprzez uruchomienie pod względem informatycznym i na poziomie centralnym.

W ocenie NIK, bez zmiany zasad i sposobu podejścia systemowego do pozyskania do centralnego repozytorium kompletu danych z EGIB kontynuacja tworzenia ZSIN może trwać jeszcze wiele lat, bez gwarancji sukcesu. GKG jako centralny organ odpowiedzialny za nadzór nad realizacją polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii powinien wykazać stosowną inicjatywę w sprawie opracowania i zrealizowania planu pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych niezbędnych do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Wymienionych w art. 24b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 j.t., ze zm. Dalej: „ustawa pgik”.

⁸ Główna część Integrującej Platformy Elektronicznej (komponent centralny ZSIN) o pełnej nazwie „Centralne Repozytorium Kopii Zbiorów Danych EGIB”. Dalej: „centralne repozytorium”.

⁹ Łącznie z powiatami, które nie uczestniczyły w projektach budowy ZSIN, centralne repozytorium zasililo, wg stanu na dzień 26.08.2019 r., 110 jednostek, w tym 77 pełnymi danymi EGIB z całego powiatu.

¹⁰ określonym w załączniku nr 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Dz.U. z 2013 r. poz. 249. Dalej: „rozporządzenie w sprawie ZSIN”.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane przez Radę Ministrów¹¹ działania dotyczące usprawnienia funkcjonowania systemu informacyjnego państwa dotyczącego nieruchomości nie zostały zrealizowane w planowanym zakresie i terminie do 9 września 2016 r., a nawet do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. do dnia 25 października 2019 r.

Nieutworzenie ZSiN w wymaganym terminie spowodowało, że GKG nie zapewnił możliwości korzystania z ZSiN oraz z 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.

Na dzień 30 czerwca 2019 r. zasilenia danymi z ewidencji gruntów i budynków do centralnego repozytorium ZSiN zrealizowało 99¹² spośród 380 powiatów. Niski stopień zasilenia danymi wynikał głównie z występowania tzw. błędów krytycznych¹³ 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.

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.¹⁴

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.

Pomimo posiadania informacji o problemach z pozyskaniem danych EGiB z powiatów GKG nie podjął istotnych działań w celu zmiany aktów prawnych dotyczących budowy ZSiN, w tym rozporządzeń w sprawie ZSiN i w sprawie EGiB oraz zmiany zasad i sposobu kontynuacji budowy ZSiN, w celu umożliwienia jego wykonania w najbliższym realnym czasie.

GKG stwierdził (w sierpniu 2019 r.), że konstrukcja techniczna systemu ZSiN, stan EGiB oraz obowiązujące regulacje prawne związane z ZSiN nie dają szans, aby ZSiN w takiej formie został kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności.

¹¹ Terminy zawarte w załączniku nr 6 rozporządzenia w sprawie ZSiN.

¹² Na dzień 30 czerwca 2019 r. dokonano jedynie inicjalnych zasileń centralnego repozytorium łącznie z 99 powiatów, w tym z 73 z pokryciem obszaru całego powiatu.

¹³ 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.

¹⁴ Terminy wynikające z § 80 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r., poz. 725). Dalej: „rozporządzenie w sprawie EGiB”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁵ kontrolowanej działalności

1. Organizacja i przygotowanie do wdrożenia systemu ZSIN

Opis stanu faktycznego

1.1 Podstawami prawno-organizacyjnymi rozpoczęcia przygotowań do budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach było:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.¹⁶;
- utworzenie Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (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).¹⁷

Przygotowania do utworzenia ZSIN oparte były m.in. o doświadczenia zdobyte podczas realizowanych projektów z udziałem przedstawicieli Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, w szczególności programu PHARE 2000 „Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”, którego rezultaty były wdrażane i rozwijane w kolejnych projektach katastralnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, tj.:

- PHARE 2001 „zintegrowany System Katastralny – Faza II”,
- PHARE 2003 „zintegrowany System Katastralny – Faza III”.

(dowód: akta kontroli, str.167,176)

Dodatkowo GUGiK zrealizował projekty pilotażowe w trzech urzędach miejskich, tj. Gdyni, Elblągu i Krakowie. Projekty te były realizowane w latach 2010-2012 na podstawie porozumień zawartych z urzędami 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 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 ZSIN – Faza I¹⁸.

(dowód: akta kontroli, str.179-180)

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Dz. U. z 2014 poz. 54, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1171.

¹⁸ Realizacja projektu budowy ZSIN Faza I została opisana w obszarze 3 wystąpienia pokontrolnego.

Główny Geodeta Kraju wyjaśnił, że „(...) nie posiada wiedzy nt. przyczyn długości okresu dotyczącego przygotowania do budowy ZSiN, jak również nie ma wiedzy w zakresie jego podziału na etapy”. Ponadto GGK stwierdził, że „(...) nie ma wiedzy zarówno nt. przyczyn jak i występowania ewentualnych przerw w okresie przygotowawczym”.

Ustawowy obowiązek utworzenia ZSiN powstał w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej¹⁹, którą dodano m.in. art. 24b w ustawie pgik. Celem przeprowadzonej nowelizacji (obowiązującej od dnia 7 czerwca 2010 r.) było dostosowanie przepisów ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, do nowych uregulowań wprowadzonych ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej oraz zdefiniowanie ZSiN. Według nowych przepisów dla obszaru całego kraju zakłada się i prowadzi w systemie teleinformatycznym bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej.

W art. 24b ust. 1 postanowiono, że 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, Prezesem Głównego Urzędu Statystycznego oraz Prezesem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, tworzy i utrzymuje zintegrowany system informacji o nieruchomościach, będący systemem teleinformatycznym, umożliwiającym w szczególności²⁰:

- 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;²¹
- 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.

¹⁹ Dz. U. Nr 76, poz. 489 ze zm.

²⁰ Siedem podstawowych funkcjonalności ZSiN.

²¹ Mechanizmy zostały przygotowane w portalu ZSiN, ale nie zostały wdrożone produkcyjnie w pełnym zakresie.

W powyższym akcie prawnym ustawodawca wprowadził istotne wymagania w zakresie zapewnienia jakości i spójności danych EGIB, a także niezbędne dla realizacji tych celów podstawy współpracy między organami i instytucjami gromadzącymi i wykorzystującymi dane EGIB, w tym: służbą geodezyjną, sądownictwem (księgi wieczyste), organami podatkowymi (w zakresie podatku od nieruchomości), służbami statystyki publicznej (badania statystyczne) i inne.

Aktem wykonawczym do ustawy pgik, wydanym na podstawie art. 24b ust. 4, jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (projekt rozporządzenia został przygotowany przez GGK). Określa ono sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN (w tym m.in. funkcjonalność ZSIN oraz zakres komunikacji pomiędzy systemami włączonymi do ZSIN). Rozporządzenie normuje również treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych wchodzących w skład ZSIN.

Zgodnie z tym rozporządzeniem ZSIN tworzy się przez:

- a) utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN;
- b) utworzenie centralnego repozytorium kopii danych ewidencji gruntów i budynków.

Ponadto infrastrukturę techniczną ZSIN stanowią:

- 1) Integrująca platforma elektroniczna²², tworzona i utrzymywana przez Głównego Geodetę Kraju, zapewniająca:

- prowadzenie centralnego repozytorium,
- komunikację między rejestrami publicznymi (Księga Wieczysta, Pesel, Regon, Teryt, KSEP²³ 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) Centralne repozytorium 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) Centralne repozytorium jest na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków.

Etapy dotyczące budowy ZSIN ujęte zostały w załączniku nr 6 do ww. rozporządzenia „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.

²² Dalej: „IPE”.

²³ Krajowy system ewidencji producentów.

W trakcie realizacji ZSIN nie były dokonywane zmiany koncepcji budowy tego systemu.

Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZSIN GGK, wraz z innymi organami wymienionymi w art. 24b ust. 1 ustawy pgik, miał obowiązek podjąć planowe działania mające na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN w terminie nie dłuższym niż do 9 września 2016 r.

Termin ten nie został dotrzymany, a GGK nie potrafił podać, w trakcie kontroli, nowego realnego terminu wykonania tego zadania, stwierdzając m.in., że cyt. „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 niewywiązywania się tych organów z realizacji zadań określonych w zał. nr 6 do rozporządzenia w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, nie wszystkie funkcjonalności zostały wdrożone w systemach produkcyjnych organów zewnętrznych współtworzących ZSIN. Zidentyfikowane i zgłaszane przez podmioty współtworzące 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 ZSIN²⁴. W chwili obecnej Główny Urząd Geodezji i Kartografii nie może udzielić wiarygodnej odpowiedzi, w zakresie terminu wdrożenia przez zewnętrzne resorty przygotowanych przez GUGiK funkcjonalności.”

(dowód: akta kontroli, str. 223)

Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie ZSIN GGK 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.

GGK poinformował w drugiej połowie grudnia 2015 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej o częściowym dopełnieniu obowiązku wynikającego z powyższego przepisu w zakresie:

- 1) uruchomienia 3 z 7 funkcjonalności ZSIN, o których mowa w art. 24b ust. 1 ustawy pgik, tj. dot.
 - 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 centralne repozytorium 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

²⁴ Zespół do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

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 Centralne Repozytorium ZSIN²⁵ danymi EGiB obejmującymi cały obszar powiatu,
- powiatów, które dokonały zasilenia CR ZSIN danymi EGiB obejmującymi obszary poszczególnych jednostek ewidencyjnych z danego powiatu.

GGK stwierdził, że cyt. „Centralne repozytorium CR ZSIN, jako element systemu zostało już uruchomione w ramach Etapu Zarządczego nr 5 zakończonego dnia 30.11.2015 r. Zasilenie kopiami baz danych EGiB zależne jest od 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. Główny Geodeta Kraju, a w najbliższym czasie także będzie Pełnomocnik ds. ZSIN, robi wszystko, co możliwe, aby Centralne Repozytorium zawierało dane ze wszystkich powiatów. Podanie wiążącego terminu zasilenia CR ZSIN przez wszystkie powiaty nie jest w tej chwili możliwe, bo zależy to od wielu czynników. Niewątpliwie najważniejsze czynniki to: data kiedy zostanie znówelizowane zostanie ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne, a następnie rozporządzenie ws. egib. Po tych zmianach dla skutecznego funkcjonowania CR ZSIN będzie jeszcze konieczność zmiany rozporządzenie w sprawie ZSIN, aby wyeliminować zapisy, które są przyczyną obecnych problemów. Do najważniejszych zmian należą 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 rozp. ws. 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, a że jest to problem wynika chociażby z faktu, że dotychczas w ZSIN są tylko zasilenia inicjalne.”

GGK stwierdził także, iż cyt. „Pod względem technicznym. Główny Geodeta Kraju dopełnił obowiązku i zrealizował funkcjonalność ZSIN o której mowa w § 15 ww. rozporządzenia oraz w poz. 3 załącznika nr 6 do ww. rozporządzenia. Wdrożył mechanizmy pozwalające na uaktywnienie wymaganych usług i funkcjonalności. Zadania przypisane do wykonania przez Głównego Geodetę Kraju zostały zrealizowane w pełni i w terminie. Do pełnego wykorzystania usług niezbędne jest jeszcze wykonanie odpowiednich prac przez pozostałe podmioty współtworzące ZSIN, w tym starostów w zakresie dostosowania zbiorów danych EGiB do obowiązującego modelu danych i zasilenia nimi CR ZSIN.”

(dowód: akta kontroli, str. 258, 266)

1.2 Od 2013 r. do końca 2018 r. GGK, jako beneficjent środków unijnych, realizował budowę ZSIN z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej w ramach dwóch programów: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020, przeznaczając ok. 80% tych środków na modernizację EGiB w powiatach, w ramach dwóch projektów: „Budowa ZSIN - Faza I” i „Budowa ZSIN - Faza II”. Ponadto modernizację EGiB w powiatach realizowano w tym okresie ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych,

²⁵ Dalej: „Centralne Repozytorium ZSIN” lub „CR ZSIN”.

których dysponentami byli marszałkowie województw. Szczegółowe informacje w tym zakresie opisano w obszarze 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 176, 197, 349-350)

1.3 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, rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz 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 zamkniętych²⁶, które precyzują określony w ustawie pgik sposób prowadzenia ewidencji oraz zakres gromadzonych informacji. Działania wspierające prowadzenie ewidencji (m.in. w zakresie tworzenia zintegrowanych danych EGIB) realizowane miały być przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii przy wsparciu Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (CODGiK).

W 2013 roku Główny Urząd Geodezji i Kartografii przygotowywał projekt rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji zmieniającego rozporządzenie 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 budynków²⁷ weszło w życie od dnia 31 grudnia 2013 r. Nowelizacja ta dotyczyła m.in. 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. GGK przygotował projekt, a Minister Administracji i Cyfryzacji wydał kolejne rozporządzenie z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁸, 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 Fazy II budowy ZSIN.

(dowód: akta kontroli, str. 245, 357)

1.4 GGK 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 Minister²⁹.

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

²⁶ Dz.U. nr 84, poz. 911.

²⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1551.

²⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2109.

²⁹ 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.

o nieruchomościach oraz tworzy i utrzymuje, we współpracy z innymi organami administracji publicznej, infrastrukturę techniczną tego systemu (art. 7a i art. 24b ustawy pgik).

Zgodnie z art. 24b ustawy pgik GGK od 2010 r. odpowiedzialny jest za tworzenie i utrzymanie ZSIN, we współpracy z organami samorządowymi i rządowymi.

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 ZSIN.³⁰

W budowie ZSIN, w tym w ramach realizowanych projektów ZSIN - Faza I oraz ZSIN Faza II, brały udział następujące komórki organizacyjne GUGiK:

- Departament Informacji o Nieruchomościach w okresie 2013-2018;
- Departament Informatyzacji i Rozwoju Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego w okresie 2017-2018;
- byłe Biuro Informacji Publicznej oraz Komunikacji Medialnej w okresie od 2016 do lutego 2018 r., a następnie od lutego 2018 r. do zakończenia projektu w 2018 r. Departament Strategii Współpracy Zagranicznej oraz Informacji Publicznej

W latach 2013-2018 liczba pracowników zatrudnionych w GUGiK realizujących projekty ZSIN - Faza I oraz ZSIN - Faza II oscylowała od 12 osób w 2013 r. do 42 osób w 2016 r. W kolejnych latach, tj. 2017 wyniosła 39 osób, a w 2018 r. 36 osób.

GGK wyjaśnił, że cyt. „Zadania związane z utrzymaniem rezultatów projektu ZSIN Faza I realizowane były zarówno przez pracowników Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej do chwili likwidacji tej jednostki budżetowej, tj. do 31.12.2017 r. jak i pracowników Wydziału Ewidencji Gruntów i Budynków Departamentu Informacji o Nieruchomościach Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, którzy jednocześnie realizowali zadania związane z budową systemu w ramach projektu ZSIN Faza II. Nie wprowadzono sztywnego podziału zadań dla poszczególnych pracowników w podziale na utrzymanie rezultatów zakończonego projektu i budowanie systemu w ramach projektu uruchomionego 16.11.2015 r., ponieważ priorytetem była realizacja zadań wynikająca z harmonogramu projektu. W celu sprawnej realizacji zadań wykorzystywano zasoby kadrowe posiadające wiedzę i doświadczenie do realizacji powierzonych zadań, dlatego też były one sukcesywnie realizowane przez wszystkich pracowników Wydziału.”

(dowód: akta kontroli, str. 226, 315-316)

1.5 W celu koordynowania prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach³¹ oraz monitorowania wdrażania tego Programu ustanowiono w okresie od 15 grudnia 2004 r. do

³⁰ 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 Jarzabek – od 14 lutego 2012 r. do 18 czerwca 2012 r., Kazimierz Bujakowski – od 18 czerwca 2012 r. do 1 sierpnia 2016 r., Aleksandra Jabłowska – 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 chwili obecnej.

³¹ W szczególności: koordynowanie działań administracji rządowej w zakresie wdrażania Programu i koordynowanie działań w zakresie przygotowania administracji samorządowej do wdrożenia Programu.

19 stycznia 2018 kolejno 6 pełnomocników rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach³² 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. GGK był członkiem Zespołu.

Z dniem 19 stycznia 2018 r., Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa przestał pełnić funkcję Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Od tej daty nie został powołany nowy Pełnomocnik, a z dniem 24 września 2019 r. zlikwidowano tę funkcję.

Stwierdzone
nieprawidłowości

GGK na etapie wykonywania prac związanych z przygotowaniem budowy ZSIN nie przeprowadził analiz stanu EGİB w powiatach i przyjął zbyt optymistyczne założenia, które ostatecznie okazały się niemożliwe do zrealizowania w zakładanym zakresie i ustalonych terminach. Przede wszystkim GGK przygotowując w 2013 r. projekt rozporządzenia w sprawie ZSIN, w którym zaproponował m.in. określoną architekturę ZSIN i terminy realizacji poszczególnych zadań oraz przygotowując projekt rozporządzenia w sprawie EGİB, którym znacznie poszerzono zakres informacji koniecznych do ujęcia w EGİB.

(dowód: akta kontroli, str. 361)

Powyższe spowodowało, że nawet do czasu zakończenia kontroli NIK nie wdrożono pełnej funkcjonalności ZSIN, której termin osiągnięcia minął 9 września 2016 r., a nowego terminu jeszcze nie ustalono. Z 7 funkcjonalności zapisanych w art. 24b ustawy pgik dotychczas uruchomiono tylko 3.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania GGK, prowadzone w celu zaprogramowania prac związanych z budową ZSIN były niewystarczające, gdyż nie zostały poprzedzone analizą możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych starostów jako organów współodpowiedzialnych³³ za tworzenie i utrzymanie ZSIN co skutkowało nie osiągnięciem w wyznaczonych terminach zakładanych celów, w tym celu głównego, tj. wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN.

Zdaniem NIK, sześć zmian na stanowisku Głównego Geodety Kraju (od 2010 r. do dnia zakończenia kontroli) niekorzystnie wpłynęły na postęp prac w zakresie realizacji zadania, jakim było utworzenie ZSIN.

³² Dz. U. z 2014 poz. 54, ze zm. – utracił moc z dniem 24 września 2019 r. na podstawie rozporządzenia 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. z 2019 r. poz. 1803).

³³ Wymienionych w art. 24b ustawy pgik.

2. Budowa integrującej platformy elektronicznej w ramach ZSIN

Opis stanu
faktycznego

2.1 Podstawą utworzenia integrującej platformy elektronicznej³⁴ 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.

Model architektury ZSIN podzielony został na trzy podstawowe części:

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

Budowa infrastruktury technicznej ZSIN określona w § 4 ust. 1, pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia była realizowana w ramach projektu ZSIN – Faza I i rozwijana w ramach ZSIN – Faza II.

W dniu 13 sierpnia 2013 r. GGK zawarł umowę z firmą Intergraf Polska Sp. z o.o. na zaprojektowanie, budowę i wdrożenie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz wsparcia procesu ujawnienia w księgach wieczystych własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁵.

Utworzenie IPE było realizowane w ramach projektów:

- „ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach - Faza I”; Ostatni odbiór Etapu Zarządczego nr 7 oraz Etapu Technicznego nr 14: Administracja techniczna umowy nastąpił w dniu 11.08.2017 r., a odbiór końcowy w dniu 16.08.2017 r.;
- ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach - Faza II, 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 przedmiotu umowy w dniu 6.11.2018 r.

Koszty wykonania IPE, w ramach powyższych umów, w trakcie realizacji budowy ZSIN - Faza I wyniosły 6.203,8 tys. zł.³⁶ Ponadto zawarte zostały dwie umowy uzupełniające na świadczenie usług asysty technicznej o wartości 1.878,8 tys. zł.

Koszty rozbudowy IPE, w ramach budowy ZSIN – Faza II, wyniosły ogółem 7.005,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 170-171, 208)

2.2 W ramach budowy ZSIN, GGK realizował zadania mające na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, poprzez 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.

³⁴ Dalej: „IPE”.

³⁵ Umowy: ZP-BO-4-2500-64/KN-2500-16/12 z dnia 13 sierpnia 2013 r. wraz z aneksami; KN-EGB.4042.45.2015 z dnia 27 lipca 2015 r. (umowa uzupełniająca); KN-EGB.4042.62.2015 z dnia 6 października 2015 r. (umowa uzupełniająca II); IZ-BRSIG.041.2.2017 z dnia 8 czerwca 2017 r. (umowa na e-Usługi); IZ-USIG.043.6.2018 z dnia 22 sierpnia 2018 r. (umowa na infrastrukturę).

³⁶ Umowy zostały wykonane terminowo i rozliczone.

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

- broker usług;
- centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (CR ZSIN);
- portal ZSIN.

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.

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 GKG we współpracy z odpowiednimi organami, projektu techniczno-implementacyjnego ZSIN.

Centralne repozytorium ZSIN uzupełniane jest danymi z EGiB, przekazywanymi przez starostów/prezydentów miast, przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Dane przekazywane są w postaci plików GML³⁷ 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.

Centralne repozytorium prowadzono się w postaci bazy danych za pomocą systemu teleinformatycznego umożliwiającego w szczególności zapisywanie, aktualizację i bezpieczne utrzymywanie zbiorów danych.

³⁷ ang. Geography Markup Language – język oparty na XML język do transferu danych geograficznych. Format danych określony w Załączniku nr 2 - Formaty danych oraz standardy zapewniające dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych 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.).

Architektura techniczna systemu ma 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 ma gwarantować elastyczność w wymianie danych pomiędzy systemami oraz umożliwia 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.

GGK stwierdził m.in., że cyt. „Funkcjonalność w zakresie systemu ZSIN została osiągnięta zgodnie z zapisami załącznika nr 6 do Rozporządzenie z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.(...) W ramach budowy ZSIN nie zrezygnowano z żadnej funkcjonalności, tj. nie były dokonywane zmiany koncepcji systemu. Natomiast w ramach umowy nr ZP-BO-4-2500-64/KN-2500-16/12 „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 10, obejmującego: Etap Techniczny nr 17: testowanie Zintegrowanego Systemu Danych Georeferencyjnych i Mapy Zasadniczej oraz Etap Techniczny nr 18: dostosowanie Zintegrowanego Systemu Danych Georeferencyjnych i Mapy Zasadniczej do wymagań ZSIN. Rezygnacja z tego zadania nie miała jednak wpływu na budowę założonych funkcjonalności. (...). Wg. stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w systemie ZSIN zapewniono wszystkie mechanizmy opisane w ww. rozporządzeniu, a Centralne Repozytorium ZSIN zostało zasilone danymi z 99 powiatów”.

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 wybranych informacji pochodzących z aktów notarialnych za 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.

Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach wyjaśnił, że: cyt. „Główny Geodeta Kraju, zgodnie z zapisami rozporządzenia z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, 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, 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 dzisiejszego nie są realizowane.”

(dowód: akta kontroli 2007-2015, 2022-2119, 2121, 4069-4119)

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

- Aplikacja dziedziczna 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,
- Aplikacja do walidacji plików XML i GML w wersji 3.0.143,
- Aplikacja Klient Broker (desktopowa) – ZSIN FI w wersji 2018.90.0.0.

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).

Tym samym zbudowano planowaną funkcjonalność systemu informatycznego ZSIN, w zakresie informatycznym, na szczeblu centralnym – zgodnie z założeniami dotyczącymi architektury ZSIN, ujętymi w załączniku nr 1 rozporządzenia w sprawie ZSIN.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach: Funkcjonalność w zakresie systemu ZSIN została osiągnięta zgodnie z zapisami załącznika nr 6 do Rozporządzenia z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. [...] osiągnięto pełną funkcjonalność [...].

W ramach budowy ZSIN nie zrezygnowano z żadnej funkcjonalności, tj. nie były dokonywane zmiany koncepcji systemu. Natomiast w ramach umowy nr ZP-BO-4-2500-64/KN-25 00-16/12 „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 10³⁸.

³⁸ 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.

Rezygnacja z tego zadania nie miała jednak wpływu na budowę założonych funkcjonalności."

Ponadto Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach wyjaśnił, że: „Za korzystanie z danych zgromadzonych w centralnym repozytorium ZSIN oraz innych rejestrach publicznych odpowiedzialna jest szyna usług ZSIN. Zakres wykorzystania danych zgromadzonych w CR ZSIN jest przedstawiony w załączniku nr 1 do Rozporządzenie z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. 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."

(dowód: akta kontroli 2007-2097, 2099-2118, 2121-2041, 4106-4119)

2.4 Zgodnie z § 7 ust. i 2 rozporządzenia w sprawie ZSIN centralne repozytorium powinno być na bieżąco aktualizowane w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych EGIB, a nowe lub zmodyfikowane dane EGIB powinny być przekazywane do centralnego repozytorium z chwilą ich wprowadzenia do bazy danych EGIB. Ze względu na trudności w przygotowaniu prawidłowych danych EGIB w postaci plików GM, do zasilenia inicjalnego centralnego repozytorium, starostwa (poza nielicznymi przypadkami) nie dokonywały aktualizacji danych EGIB w CR.

W związku z powyższym G GK w 2016 i 2017 r. dokonał prób załadowania CR ZSIN danymi różnicowymi z 14 powiatów, z czego w dwóch: tarnobrzeskim³⁹ i ropczycko-sędziszowskim⁴⁰ zadanie to się powiodło. Ponadto w 2018 r. dokonano próby zasilenia różnicowego m. Szczecin⁴¹ – próba zakończyła się niepowodzeniem, z powodu błędów geometrii.

Jak wyjaśnił G GK „Przyczyną niepowodzenia podczas przekazywania zawiadomienia (identyfikator 1000000931) był błędnie przygotowany plik GML. Miastu Szczecin po wielokrotnych próbach importu, w końcu udało się przygotować prawidłowy plik GML, którym dnia 8 lutego 2019 r. zostało zasilone Centralne Repozytorium ZSIN".

W zakresie ww. zasileń różnicowych G GK wyjaśnił, że „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."

W zakresie wsparcia starostw powiatowych we wdrożeniu skutecznych mechanizmów przekazywania danych różnicowych w EGIB, w formie dokumentów elektronicznych, Główny Geodeta Kraju wyjaśnił, że „GUGiK podjął próbę wytworzenia wzorcowych plików różnicowych reprezentujących standardowe zmiany dokonywane w ramach aktualizacji danych EGIB, służących do zasilania centralnego repozytorium ZSIN. W wyniku prowadzonych przez ekspertów GUGiK

³⁹ 182014_5 i 282003_2.

⁴⁰ 181503_4 i 181504_4.

⁴¹ 326201_1.

uzgodnień w tym zakresie z dostawcami oprogramowania EGiB dla powiatów, okazało się jednak, iż wdrożenie mechanizmów przekazywania plików różnicowych uwzględniających wszystkie możliwe zmiany dokonywane w trakcie prac aktualizacyjnych EGiB jest niemożliwe. Tak więc działania GUGiK w tym zakresie zostały zakończone”.

Ponadto GKG wyjaśnił, że „Założenie przekazywania plików różnicowych zapisane w § 7 ust. 1 i 2 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 dawały szansę systemowi ZSIN na osiągnięcie statusu operacyjności.”

(dowód: akta kontroli 2099-2118, 2142-2182, 4106-4119)

2.5 Na dzień 24 września 2019 r., w ZSIN ze starostw powiatowych, zostało zarejestrowanych:

- 1.869 użytkowników, w tym: 1.797 użytkowników aktywnych i 72 zablokowanych,
- 1.021 użytkowników klienta brokera, w tym: 930 użytkowników aktywnych i 91 zablokowanych,
- 128 użytkowników wykonawców prac, dotyczących EGiB w powiatach,
- 115 użytkowników instytucji uprawnionych (m.in. ARiMR, Wody Polskie).

Na dzień 24 września 2019 r. do Centralnego Repozytorium ZSIN zostały zaimportowane dane ze 114 powiatów, w tym: kompletne dane z 78 powiatów oraz dane częściowe z 36 powiatów

Nieprzekazanie przez powiaty do CR ZSIN chociażby inicjalnych kopii baz danych EGiB, spowodowało niedotrzymanie terminu ustanowionego w § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie ZSIN.

Jak wyjaśnił GKG, 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 odgórnych rozwiązań prawnych w zakresie dotyczącym spraw własnościowych na obszarach byłego katastru austriackiego i pruskiego (nakładające się stany prawne w nieruchomościach);
- braki kadrowe i brak specjalistycznej wiedzy w powiatach niezbędnej do realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach 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."

(dowód: akta kontroli 2007-2021, 2099-2118, 4106-4119)

2.6 GGK 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.

W czerwcu 2011 r. GGK 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 katastrze austriackim (woj. małopolski, podkarpackie) oraz częściowo po byłym katastrze pruskim (woj. zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie). Dużym problemem są także złej jakości, nie odpowiadające obecnym standardom technicznym materiały źródłowe, dotyczące ewidencji gruntów i budynków, które występują w różnych rejonach kraju.

(dowód: akta kontroli str. 3034-3035)

W „Sprawozdaniu z oceny realizacji zadań dotyczących modernizacji ewidencji gruntów i budynków w roku 2011 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 GGK stwierdził m.in., że 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”.

Zdaniem GGK stan EGiB prowadzony przez starostów jest i był powszechnie znany w środowisku geodezyjnym. EGiB jest prowadzony na przestrzeni lat zaczynając od lat 60-tych XX wieku. W tym czasie wielokrotnie zmieniały się również przepisy związane z prowadzeniem ewidencji. Zmiany przepisów prawa nigdy nie oznaczały, że automatycznie z momentem jego uchwalenia, dane objęte EGiB od razu osiągały

zakres informacyjny w nim przewidywany. Zawsze był to proces, który wymagał czasu. Dzieje się tak dlatego, że w EGiB musimy zachować również informacje historyczne, a aktualizację przeprowadza się na podstawie dokumentów, które stanowią podstawę tej zmiany.

GGK, mimo braku ustalenia prawidłowych granic działek ujętych w EGiB w starostwach, zaproponował wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSiN w terminie 42 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17.01.2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.

GGK stwierdził, w trakcie kontroli, że cyt. „przesłanki jakimi kierował się GGK pełniący tę funkcję w czasie prowadzenia prac legislacyjnych nie są mi znane. Nie mam również wiedzy na temat istnienia dokumentów w przedmiotowej sprawie”.

(dowód: akta kontroli str. 245-246, 357, 360-361, 414-430)

2.7 W dniu 13 września 2017 r. GGK przekazał Ministrowi Inwestycji i Rozwoju informacje na temat funkcjonowania wymiany danych między bazami danych ewidencji gruntów i budynków oraz udostępniania danych z tej ewidencji innym systemom informatycznym i teleinformatycznym stwierdzając, że cyt. „Z ankiety przeprowadzonej 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.
- 2) 46 % ankietowanych powiatów deklaruje brak możliwości przeprowadzania wymiany lub udostępnienia danych EGiB w formacie GML. Podstawowym powodem jest brak dostosowania 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 podnoszą 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.

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 do dnia dzisiejszego nie poradziły sobie z przejściem (konwersją) danych EGiB do obowiązującego modelu danych wynikającego z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. 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."

(dowód: akta kontroli str. 647-648)

2.8 Podstawowymi kryteriami wyboru powiatów do uczestnictwa w projektach ZSIN - Faza I oraz ZSIN - Faza II – jak stwierdził GGK w piśmie z dnia 15 lutego 2017 r., skierowanym do DABIG⁴² - była zgłoszona gotowość do współpracy przy dostosowywaniu baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Dokonując 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, jak stwierdził GGK cyt. „problemy, z jakimi borykają się poszczególne powiaty. W szczególności dotyczyło to powiatów, w których do 2017 r. zaszłości historyczne związane z byłym katastrzem 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

⁴² Departament Architektury, Budownictwa i Geodezji w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, a od 22 stycznia 2018 r. w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju.

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 powiatów;
- 2) w ramach projektu ZSIN-Faza II:
 - a) wskaźniki rezultatu
 - liczba jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych -102 starostwa powiatowe.

Z uwagi na ww. wskaźniki, ostatecznie w ramach projektu ZSIN-Faza I podjęto współpracę z 58 powiatami województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego, podkarpackiego, małopolskiego oraz dolnośląskiego. Projektem ZSIN-Faza II objęto natomiast 102 powiaty oraz 3 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.

(dowód: akta kontroli, str. 3007-3008)

2.9 W dniu 16 marca 2017 r. Główny Geodeta Kraju powołał Zespół roboczy do spraw oceny efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zwany dalej „Zespołem”. 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 raporcie końcowym Zespołu stwierdzono np.:

- 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).

GGK, do czasu zakończenia kontroli, nie podjął żadnych skutecznych działań w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 497-498, 534- 535)

2.10 GUGiK popularyzował wśród starostw i innych podmiotów wykorzystywanie interfejsów i mechanizmów ZSIN zbudowanych na potrzeby zadań określonych w art. 24 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jednak znacząca część prac w zakresie koordynacji zadań związanych z ZSIN należała, zdaniem GGK, do obowiązków *Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach*.

W 2015 r. i 2016 r. przeprowadzono 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.

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.

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.

Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach wyjaśnił, że: „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. Głównym celem szkoleń było nabycie przez uczestników umiejętności wykorzystywania funkcjonalności ZSIN, praktycznego korzystania z dostępnych usług i danych i ich sposobów zastosowania i przetwarzania. Szkolenia, konferencje jak i spotkania merytoryczne i robocze z udziałem podmiotów wymienionych w ustawie, miały na celu również rozpropagowanie informacji o dostępnych rozwiązaniach zaimplementowanych w ZSIN.”.

Jak wyjaśnił GGK: „W ramach obowiązującego systemu prawno-organizacyjnego, GUGiK nie jest właściwym podmiotem w egzekwowaniu zadań nałożonych na podmioty współpracujące przy ZSIN, w tym, w zakresie wykorzystania rozwiązań technicznych umożliwiających odbiór zawiadomień o zmianach w danych EGIB od Starostów przez Wydziałowe Sądy Rejonowe, ARIMR czy organy podatkowe. Prace koordynacyjne związane z wdrażaniem ZSIN były przypisane Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach bo zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów

z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju ZSIN to do zadań Pełnomocnika należało m.in.:

- koordynowanie działań administracji rządowej w zakresie wdrażania Programu,
- koordynowanie działań w zakresie przygotowania administracji samorządowej do wdrożenia Programu,
- monitorowanie wdrażania Programu."

Zdaniem NIK, powyższe działania były niewystarczające w stosunku do faktycznych potrzeb starostów, w zakresie wyposażenia pracowników w wiedzę i oprzyrządowanie informatyczne do prawidłowego przygotowania EGiB w celu zasilenia tymi danymi centralnego repozytorium.

(dowód: akta kontroli 345-347, 2007-2097, 2099-2118, 4106-4119)

2.11 GGK w dniu 11 sierpnia 2017 r. przedstawił Centrum Projektów Polska Cyfrowa aktualny stan prac w zakresie budowy ZSIN. Z informacji tej wynika, m.in.:

„Zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN, zwanym dalej „harmonogramem”, działania organów administracji publicznej współtworzących ZSIN w końcowym efekcie miały doprowadzić do utworzenia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (Centralnego Repozytorium) - zadanie 2.1 i 2.2 harmonogramu, oraz wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN - zadanie 3 harmonogramu. Wobec braku zasilień Centralnego Repozytorium danymi EGiB w skali całego kraju nie udało się dotrzymać ustawowych terminów utworzenia ZSIN. Brak wywiązania się właściwych podmiotów z zadań w tym zakresie, w szczególności niedochowanie terminom wynikającym z harmonogramu, nie jest tożsame z uchybieniem zadaniom projektowym, w kontekście dostarczenia odpowiednich produktów i osiągnięcia określonych wskaźników projektowych.

W ramach projektu ZSIN - Faza I, zadania: 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8 określone w harmonogramie, 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”.

W obecnej sytuacji, 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, co z kolei znajduje swoje negatywne odzwierciedlenie w postrzeganiu ZSIN przez różne podmioty zainteresowane systemem."

(dowód: akta kontroli, str. 632-636)

2.12 Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji na posiedzeniu w dniu 9 lutego 2018 r., zobowiązał GUGiK i organ nadzorujący (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju⁴³) do opracowania programu, w którym zostałby przedstawiony plan

⁴³ Dalej: „Ministerstwo IiR” lub „MliR”.

faktycznego pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych".

GUGiK, realizując powyższe zobowiązanie, opracował w dniu 3 kwietnia 2019 r. dokument 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 powyższej Analizie zapisano m.in.:

Dobrze funkcjonujące powiaty posiadają już od dawna zasób geodezyjny i kartograficzny w postaci zinformatyizowanej. 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 zinformatyizowany, były prowadzone działania w ramach zakończonych 15 listopada 2018r. projektów ZSIN i K-GESUT, a są ciągle jeszcze w toku prace realizowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Po zinformatyizowaniu danych, są udostępniane niezbędne usługi sieciowe zapewniające publikację danych w Internecie i ich udostępnianie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zanim zaplanowano konkretne działania związane ze wspomaganiem 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 1.350 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 wspomagania 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 złotych.

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 złotych na pozyskanie danych oraz 30 milionów złotych na elementy infrastruktury informatycznej i niezbędne systemy zarządzania danymi i usługami całość takiego projektu szacuje na kwotę 210 milionów złotych.

(dowód: akta kontroli 363-383)

2.13 Minister Inwestycji i Rozwoju zwrócił się w dniu 30 sierpnia 2018 r. do GGK 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.

Odpowiedzi starostów na pismo z lutego 2017 r. skierowane do nich przez Pełnomocnika Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, nie dają podstaw do przyjęcia tak optymistycznego wariantu zakończenia budowy komponentu geodezyjnego ZSIN, jakim jest grudzień 2020 r. Pomimo znacznych różnic w deklarowanych przez poszczególne organy terminach, niepokojący jest istotny odsetek organów, które nie zadeklarowały żadnego terminu a nawet nie wskazały, czy zamierzają podjąć jakieś działania w celu realizacji obowiązku dostosowania posiadanych zbiorów danych i systemów do wymogów ZSIN.

GGK 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.

W załącznikach do ww. raportu znalazły się jednak proponowane terminy wydłużające realizację zadań określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN. Jako realną datę pełnego wdrożenia funkcjonalności ZSIN wskazuje się 31 grudnia 2020 r.

W piśmie GGK z marca 2018 r. wskazującym 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 wskazano dat, które określiłyby realne ramy czasowe na wykonanie obowiązków przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej.”

GGK, 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.

Aby określić realny termin pełnego wdrożenia funkcjonalności ZSIN należy koniecznie zmienić zakres informacyjny ZSIN ograniczając go do podstawowych obiektów ewidencyjnych z minimalnym zakresem atrybutowym, który będzie wystarczający do wykorzystania ZSIN na poziomie centralnym.

Dążąc do operacyjności ZSIN, od czerwca 2018 r. (niezależnie od standardowych działań związanych z tworzeniem repozytorium) z inicjatywy Głównego Geodety Kraju rozpoczęto wprowadzanie w ZSIN dodatkowych mechanizmów pozwalających w sposób alternatywny zrealizować najprostsze i najpilniejsze funkcjonalności ZSIN, ale bez konieczności posiadania replik baz powiatowych, a jedynie na podstawie dostępnych powiatowych usług sieciowych WMS/WFS⁴⁴ gwarantujących dostęp do aktualnych danych w powiatach. Do chwili obecnej zintegrowano w ten sposób już 330 powiatów."

(dowód: akta kontroli 2167-2172)

2.14 GGK, w piśmie skierowanym w dniu 10 września 2018 r. do sekretarza stanu w MlIR przyznał, że wykorzystywany w ZSIN model danych z rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków 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 słusznie założono w nich, że braki takich czy innych mało znaczących i pojedynczych danych nie mogą przekreślać operacyjności całej ewidencji gruntów i budynków. W szczególności należy zauważyć, że ewidencja gruntów, a później ewidencja i budynków prowadzona jest już 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".

GGK, w trakcie kontroli, wyjaśnił, że cyt. „Nie sposób stwierdzić, w których powiatach modernizacja ewidencji gruntów i budynków została zakończona. Wynika to z faktu, iż od lat dziewięćdziesiątych modernizacja EGiB wykonywana była w różnym zakresie informacyjnym, zgodnym z przepisami prawa obowiązującymi na czasie wykonywania tych prac. Zmiany przepisów prawa skutkują często koniecznością ponownego wykonania prac modernizacyjnych dla zmienionego przepisami prawa zakresu informacyjnego.".

(dowód: akta kontroli str. 245-246, 360-361)

2.15 Przyczyną występowania podstawowych barier informatycznych (związanych z budową ZSIN oraz stosowanych rozwiązań), skutkujących niskim poziomem zasilenia CR ZSIN danymi z EGiB przez starostwa powiatowe jest - co potwierdził GGK - „w głównej mierze jakość danych ewidencji gruntów i budynków

⁴⁴ WMS - Web Map Service, to międzynarodowy standard udostępniania danych przestrzennych w Internecie w postaci rastrowej.

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.

gromadzonych w powiatowych bazach danych oraz ich nadmiarowy zakres informacyjny przewidziany do przechowywania w bazie danych ZSIN.

Wykorzystywany w ZSIN model danych z rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2016 poz. 1034) jest bardzo obszerny, 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."

Zadanie przekazywania zawiadomień o zmianach danych ewidencji gruntów i budynków jest przypisane, zgodnie z art. 7d pkt 1 lit. a tiret pierwsze ustawy pgik, właściwemu miejscowo staroście. Takie działania – zdaniem G GK – obecnie realizowane są w formie tradycyjnej. Główny Geodeta Kraju, zgodnie z zapisami rozporządzenia z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, 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, w tym możliwość przekazywania przez starostów zawiadomień o zmianach danych EG i B, które jednak z uwagi na niewdrożenie mechanizmów wymiany zawiadomień po stronie innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIN, do dnia dzisiejszego nie są realizowane.

G GK wyjaśnił, że cyt. „ZSIN zapewnia dostęp do danych: ewidencji gruntów i budynków przekazanych do CR ZSIN, Centralnej Bazy Ksiąg Wieczystych, PESEL, REGON, PRG, TERYT. W zakresie dostępu do danych EG i B 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 EG i B. W przypadku zasileń CR ZSIN, model danych EG i B traktowany jest 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 CR ZSIN nie można zaimportować danych z całej gminy. 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."

(dowód: akta kontroli 2002-2005, 2009-2012)

2.16 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:

- 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 2.553 km²,
- w zakresie lokali 102.316 lokali,
- w innym zakresie na obszarze 4.041 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,
- 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 EGiB zawierająca pełną informację o gruntach, budynkach i nieruchomościach lokalowych, co wskazuje na poprawę kompletności tych zbiorów.

Analiza sprawozdań wykazuje, że większość powiatów posiada już zinformatyзованą 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 (RPO). Efekty działań podjętych w ramach RPO będą widoczne w kolejnych latach sprawozdawczych, po zakończeniu pełnej procedury modernizacyjnej. Niezależnie jednak od tego już widać, że RPO nie rozwiąże wszystkich problemów i dlatego GUGiK czyni starania o pozyskanie w najbliższych latach środków, dzięki którym będzie możliwe zakończenie procesu modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z wojewódzkimi zestawieniami zbiorczymi o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji, wykonanymi na podstawie danych powiatowych GUGiK 3.00, stan modernizacji ewidencji gruntów i budynków przeprowadzonej w okresie od 1996 r. do 31 grudnia 2018 r. przedstawia się w poszczególnych województwach następująco:

- 1) Województwo Dolnośląskie – liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 2.898, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 629 obrębach (21,7%) i niepełną na 631 obrębach (21,8%).
- 2) Województwo Kujawsko-Pomorskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 3.608, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 77 obrębach (2,1%) i niepełną na 2.855 obrębach (79,1%).
- 3) Województwo Lubelskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 4.039, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 766 obrębach (18,9%) i niepełną na 468 obrębach (11,6%).
- 4) Województwo Lubuskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 1.210, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 161 obrębach (13,3%) i niepełną na 100 obrębach (8,3%).
- 5) Województwo Łódzkie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 4.734, a do

- końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 1.389 obrębach (52,6%) i niepełną na 863 obrębach (18,2%).
- 6) Województwo Małopolskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 2.641, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 351 obrębach (13,3%) i niepełną na 469 obrębach (17,8%).
 - 7) Województwo Mazowieckie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 11.284, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 1.923 obrębach (17,0%) i niepełną na 6.243 obrębach (55,3%).
 - 8) Województwo Opolskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 1.085, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 226 obrębach (20,8%) i niepełną na 696 obrębach (64,1%).
 - 9) Województwo Podkarpackie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 1.779, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 1.057 obrębach (59,4%) i niepełną na 463 obrębach (26,0%).
 - 10) Województwo Podlaskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 3.503, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 1.173 obrębach (33,5%) i niepełną na 103 obrębach (2,9%).
 - 11) Województwo Pomorskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 2.138, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 250 obrębach (11,7%) i niepełną na 311 obrębach (14,5%).
 - 12) Województwo Śląskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 2.184, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 540 obrębach (24,7%) i niepełną na 1.111 obrębach (50,9%).
 - 13) Województwo Świętokrzyskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 2.281, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 121 obrębach (5,3%) i niepełną na 542 obrębach (23,8%).
 - 14) Województwo Warmińsko-Mazurskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 2.959, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 364 obrębach (12,3%) i niepełną na 120 obrębach (4,0%).
 - 15) Województwo Wielkopolskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 4.585, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 1.068 obrębach (23,3%) i niepełną na 1.364 obrębach (29,7%).
 - 16) Województwo Zachodniopomorskie - liczba obrębów ewidencyjnych wynosi 3.074, a do końca 2018 r. przeprowadzono pełną modernizację w zakresie gruntów na 301 obrębach (9,8%) i niepełną na 105 obrębach (3,4%).

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.

(dowód: akta kontroli, str. 351, 767-776)

2.17 GGK, w dniu 4 sierpnia 2019 r. przekazał sekretarzowi stanu w MiR zaktualizowane informacje dotyczące postępu w budowie i wdrażaniu ZSIN stwierdzając m.in., że „centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków zostało zasilone inicjalnie, danymi ewidencji gruntów i budynków z kolejnych 20 powiatów. 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 8 września 2016 r., a dzisiaj prawie 3 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 ztraca 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.

Niezależnie jednak od konieczności rozpoczęcia prac nad nowymi założeniami ZSiN 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/WFS gwarantujących dostęp do aktualnych danych w powiatach."

(dowód: akta kontroli, str. 795-797)

2.18 Od sierpnia 2018 r. zintensyfikowano 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.

Od 13 grudnia 2018 r. do ZSiN włączone zostały usługi z 380 (wszystkich) jednostek samorządowych szczebla powiatowego. Powyższe podejście umożliwiło dla całego kraju:

- wyświetlenie mapy ewidencji gruntów i budynków dla dowolnego obszaru kraju,
- znalezienie działki o podanym numerze lub jej wskazanie podczas przeglądania danych ewidencyjnych,
- dostęp do informacji z księgi wieczystej dla działek ewidencyjnych z powiatów, które w swoich usługach taką informację udostępniają.

Są to jedynie podstawowe funkcjonalności pozwalające na:

- pobranie treści wskazanej księgi wieczystej,
- wyszukiwanie numeru księgi wieczystej dla określonych parametrów
- pobranie listy numerów ksiąg wieczystych dla określonych warunków filtrowania.

W zakresie popularyzacji usług sieciowych Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach wyjaśnił, że: „wprowadzone mechanizmy w ZSiN pozwalają realizować w sposób alternatywny funkcjonalności ZSiN, nie mogą jednak pozyskać danych EGIB w Centralnym Repozytorium ZSiN (CR ZSiN). Pozyskiwanie danych

EGiB do CR ZSIN wymaga zmian w Prawie geodezyjnym i kartograficznym, rozporządzeniu ws. ewidencji gruntów i budynków oraz rozporządzeniu ws. ZSIN. Podstawą jest uproszczenie modelu danych EGiB, szczególnie w zakresie danych prowadzonych już w innych rejestrach publicznych. Ważnym elementem jest również ograniczenie zakresu informacyjnego danych EGiB, które miały by zasilać CR ZSIN. Zakres ten powinien odpowiadać potrzebom Państwa na poziomie centralnym, a nie być kopią baz danych powiatowych.

Powyższe założenia są warunkiem koniecznym do uzyskania odpowiedniej jakości i kompletności danych w Centralnym Repozytorium ZSIN. Natomiast elementy techniczne związane z zasilaniem danych w nowym modelu będą zdecydowanie prostsze do wprowadzenia. Duży potencjał w tym zakresie można upatrywać w odpowiednio przygotowanych usługach sieciowych, które w prostym modelu zapytań do lokalnych baz danych EGiB, dawały by możliwość jednoczesnego pobierania do centralnego repozytorium istotnych informacji o poszczególnych obiektach ewidencyjnych."

Jak wyjaśnił GGK (w dniu 10 października 2019 r.) poprzez usługi przeglądania WMS w ZSIN są dostępne podstawowe dane dotyczące działek ewidencyjnych ze wszystkich powiatów. Zakres udostępnianych danych będzie sukcesywnie zwiększany „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.

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 10.10.2019r. stosowne pisma z informacją o funkcjonalnościach i o sposobie założenia konta w ZSIN (pisma w załączeniu). Sądzę też, że dzięki uruchomionym funkcjonalnościom dla całego obszaru Polski oraz innym działaniom GUGiK statystyki wykorzystania ZSIN w najbliższym czasie znacznie wzrosną o ponad 100%."

(dowód: akta kontroli 530-631, 2007-2021, 2056-2097, 2177-2182, 4106-4119)

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

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 działki księgi wieczystej tzn. dział pierwszy i drugi.

(dowód: akta kontroli 2177 2182)

Stwierdzone
nieprawidłowości

GGK, w ramach budowy ZSIN - Faza I i Faza II utworzył w terminie do 6 listopada 2018 r., tj. z dwuletnim przekroczeniem terminu na wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN Integrującą Platformę Elektroniczną, której główną częścią jest centralne repozytorium.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. zasileń centralnego repozytorium danymi EGiB dokonano z 73 powiatów, obejmującymi cały obszar powiatu, spośród 380 funkcjonujących w kraju oraz z 26 powiatów, które dokonały zasilenia centralnego repozytorium danymi z ewidencji gruntów i budynków obejmującymi obszary niektórych jednostek ewidencyjnych z danego powiatu.

GGK w piśmie z sierpnia 2019 r. skierowanym do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju stwierdził m.in., że konstrukcja techniczna systemu, stan EGiB oraz obowiązujące regulacje prawne związane z ZSIN nie dają szans, aby ZSIN w takiej formie został kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności. Ponadto w żadnym z powiatów nie uruchomiono zasilania różnicowego, czyli takiego, które zapewnia bieżącą aktualność danych w ZSIN.

Wdrożenie mechanizmów przekazywania plików różnicowych uwzględniających wszystkie zmiany dokonywane w trakcie prac aktualizacyjnych EGiB jest niemożliwe, a działania GUGiK w tym zakresie zostały zakończone bez efektu.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli GGK nie podjął wystarczających działań w zakresie wsparcia starostw w wywiązaniu się z prawidłowego przygotowania plików danych EGiB, w celu zasilenia nimi centralnego repozytorium, co miało istotny wpływ na niepełną realizację zadań związanych z tworzeniem ZSIN dla wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN.

GGK wykonał wprawdzie wszystkie funkcjonalności systemu ZSIN w zakresie informatycznym na szczeblu centralnym (wraz z koniecznymi aplikacjami), lecz z powodu braku pozyskania do centralnego repozytorium pełnych danych EGiB z powiatów, nie zakończył prac związanych z wdrożeniem pełnej funkcjonalności ZSIN.

OCENA CZĄSTKOWA

Brak właściwego wsparcia starostw w przygotowaniu danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium, spowodowało, że podejmowane przez GGK próby pozyskania danych EGiB z powiatów były nieskuteczne, co w konsekwencji nie pozwoliło na uzyskanie podstawowych efektów w ramach tworzenia ZSIN.

Pomimo, że w dniu 9 września 2016 r. minął termin na wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, GGK nie podjął skutecznych działań na rzecz ustalenia nowych zasad i terminu dokończenia tworzenia ZSIN.

OBSZAR

3. Realizacja projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II

3.1 Projekt budowy ZSIN - Faza I

3.1.1 Projekt budowy ZSIN - Faza I został uruchomiony na podstawie zawartego w dniu 19.07.2013 r., pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie i Głównym Geodetą Kraju, Porozumienia o dofinansowanie nr POIG.07.01.00-00-058/13-00 w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013.

Celem projektu ZSIN - Faza I, było usprawnienie procesu obsługi spraw prowadzonych przez administrację publiczną w zakresie rejestracji nieruchomości oraz zapewnienia obywatelom i przedsiębiorcom dostępu do wiarygodnych i aktualnych informacji o nieruchomościach, gromadzonych w rejestrach publicznych.

Funkcję kierownika projektu budowy ZSIN - Faza I w okresie od 01.04.2014 do 31.12.2015 r.⁴⁵ pełnił pracownik GUGiK, Naczelnik Wydziału Ewidencji Gruntów i Budynków w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii (w trakcie kontroli), do którego obowiązków należał m.in. ogólny nadzór nad terminową realizacją wszystkich zadań

(akta kontroli str. 3002-3012, 4122)

3.1.2 Przy typowaniu starostw, które miały wziąć udział w projekcie ZSIN-I kierowano się następującymi kryteriami:

- 1) przyjęcie jednolitej metodyki oraz wspólnych założeń realizacyjnych o charakterze technologicznym (jeden Opis Przedmiotu Zamówienia, jeden model jakości danych, jedno narzędzie do walidacji), tak by wyniki prac niezależnie od obszaru były jednolite);
- 2) organizacja powiatów w struktury gotowe do współpracy (związek celowy, lider/liderzy organizujący działania lokalnie) oraz zaangażowanie we współdziałanie wojewody i marszałka województwa, tak by współpraca gwarantowała zaangażowanie wszystkich organów Służby Geodezyjnej i Kartograficznej;
- 3) gotowość powiatów do dostosowania w ramach własnych środków starosty oprogramowania do prowadzenia EGIB do wymagań ZSIN - oprogramowanie to ponadto powinno być oparte na jednej zintegrowanej bazie danych;
- 4) zaangażowanie finansowe środków własnych starostów;
- 5) wnioskowanie o dofinansowanie ze środków UE (w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych) oraz współdziałanie z GUGiK na rzecz pozyskania odpowiednich środków (w ramach centralnych programów operacyjnych);
- 6) eliminacja funkcjonujących map analogowych i zakończenie procesu modernizacji dla całego powiatu lub jego dużej części;
- 7) występowanie trudnej sytuacji z uwagi na uwarunkowania historyczne, technologiczne (tereny byłego zaboru austriackiego, gdzie występują niskiej jakości mapy w skali 1:2880 z okresu tzw. katastru austriackiego o niskiej jakości, tereny byłego zaboru pruskiego, dla których zniszczono dużą część materiałów archiwalnych);

⁴⁵ Do dnia zakończenia realizacji projektu budowy ZSIN – Faza I.

- 8) gotowość natychmiastowego przystąpienia do realizacji działań przygotowawczych poprzez przygotowanie niezbędnej dokumentacji na potrzeby zamówień publicznych, w tym przygotowanie projektów modernizacji EGiB;
- 9) wskazanie obrębów ewidencyjnych, dla których dotychczas nie wykonywano modernizacji EGiB, charakteryzujące się niską jakością danych i w których funkcjonują jeszcze mapy katastralne w postaci analogowej.

Przy zawieraniu porozumień a następnie umów na uczestniczenie w projekcie, brano również pod uwagę, że większość starostw przeprowadziła już częściową modernizację EGiB z wykorzystaniem środków RPO. Przy zawieraniu porozumień, a następnie umów na uczestniczenie w projekcie ZSIN Faza I przyjęto zasadę, iż zakres prac modernizacyjnych zarówno obszarowy jak przedmiotowy w typowanych przez powiaty obrębach nie mógł się powiełać z zakresem prac modernizacyjnych zrealizowanych/realizowanych z wykorzystaniem środków RPO. Wykonanie modernizacji EGiB z wykorzystaniem środków RPO, nie wykluczało zatem udziału powiatów w projekcie.

Porozumienia zostały zawarte z 58 starostwami w terminach: 30.10.2013, 07.01.2014, 23.01.2014 i 28.07.2014 r.

W porozumieniach tych zapisano, że G GK zobowiązuje się zapewnić koordynację realizacji zadań objętych Porozumieniem, sfinansowanie realizacji zadań do ustalonej kwoty oraz kontrolę ilościową i jakościową rezultatów prac geodezyjnych, wykonanych w związku z realizacją zadań, przy pomocy wykonawcy wyłonionego w drodze odrębnego zamówienia publicznego. Powiat zobowiązał się m.in. zapewnić sfinansowanie realizacji zadania do uzgodnionej kwoty, współpracować z G GK oraz z wykonawcami zamówień publicznych i nieodpłatnie udostępniać im komplet danych i materiałów z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, a po zakończeniu prac zapewnić wydawanie z systemu teleinformatycznego danych w formacie GML, celem zasilania nimi centralnego repozytorium kopią zbiorów danych EGiB. W porozumieniach nie zawarto zapisów dotyczących rozliczeń starostów z wywiązania się z zobowiązań.

(akta kontroli str. 3002-3012)

3.1.3 Standardy tworzenia i utrzymywania spójności danych pomiędzy ZSIN i rejestrami publicznymi określone zostały w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W szczególności § 51 ust. 3 tego rozporządzenia stanowi, iż wymiana danych między bazami danych ewidencji oraz udostępnianie danych z ewidencji innym systemom informatycznym lub teleinformatycznym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej odbywa się w postaci elektronicznej w formacie GML zgodnie ze schematem GML, zawartym w załączniku nr 4a do rozporządzenia.

Zgodnie z wyjaśnieniami kierownika projektu budowy ZSIN - Faza I, Naczelnika Wydziału Ewidencji Gruntów i Budynków w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, sposób przygotowania danych EGiB do zasilania 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 zasilania 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 zasilania nimi centralnego repozytorium. Niemniej jednak

opracowano wytyczne i instrukcje dotyczące modernizacji EGiB dla pozostałych powiatów prowadzących modernizację danych samodzielnie i opracowany został przykładowy „Opis Przedmiotu Zamówienia”, w którym opisane zostały warunki techniczne i odpowiednie procedury, typowe dla przeprowadzania modernizacji EGiB.

(akta kontroli str. 3002-3012)

3.1.4 W ramach budowy ZSIN - Faza I zapewniono starostom usługi doradcze w zakresie; wsparcia merytorycznego, technicznego i prawnego przez pracowników GUGiK, drogą kontaktów telefonicznych, pisemnych i mailowych z pracownikami starostw.

Jak wyjaśnił Kierownik projektu, były również organizowane 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. W trakcie realizacji projektów ZSIN-Faza I oraz ZSIN-Faza II organizowane były spotkania z przedstawicielami powiatów biorących udział w projekcie oraz z Wykonawcami modernizacji EGiB, podczas których uczestnicy spotkań mogli wyjaśniać wszelkie wątpliwości oraz problemy napotkane w trakcie wykonywania prac modernizacyjnych. Wykonawcy pozyskaną wiedzę oraz doświadczenia mogli wykorzystywać podczas wykonywania modernizacji na obszarze innych powiatów.

(akta kontroli str. 3002-3012)

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 ewidencji gruntów i budynków, 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.

(akta kontroli str. 3002-3012)

3.1.5 Według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r., spośród 58 starostw biorących udział w projekcie ZSIN - Faza I:

- 36 powiatów zasiłło kompletnymi danymi centralne repozytorium ZSIN,
- 3 powiaty: zasiłły centralne repozytorium ZSIN danymi niekompletnymi, tj. nie ze wszystkich obrębów
- 19 powiatów objętych porozumieniami i umowami w ramach projektu ZSIN – Faza I, nie zasiłło żadnymi danymi centralnego repozytorium ZSIN.

(akta kontroli str. 4078-4087)

Jak wyjaśnił Kierownik Projektu, cyt. „brak zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi ze wszystkich jednostek ewidencyjnych, a tym samym z obrębów ewidencyjnych, które objęte były pracami modernizacyjnymi w projekcie ZSIN - Faza I w powiatach: gorlickim, stalowo wolskim i waleckim spowodowane jest albo występowaniem błędów krytycznych w danych EGiB w tych jednostkach, albo brakiem podjęcia próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN przez te powiaty. W przypadku powiatu waleckiego 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, żadna jednostka nie zasiła 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, dwie jednostki zasiły centralne repozytorium ZSIN, natomiast w stosunku do jednej, powiat nie podjął próby zasilenia."

W odniesieniu do pozostałych obrębów ewidencyjnych, w ww. powiatach, które nie były objęte projektem ZSIN - Faza I, Kierownik Projektu wyjaśnił, że cyt. „nie posiada wiedzy, czy zostały one zmodernizowane i dostosowane do wymagań ZSIN, ponieważ GUGiK monitoruje postęp prac modernizacyjnych na poziomie powiatów na podstawie przesyłanych przez powiaty formularzy sprawozdawczych GUGiK 3.00."

Kierownik Projektu ZSIN - Faza I wyjaśnił dalej, że cyt. „podejmował wszelkie niezbędne i możliwe do wykonania na poziomie operacyjnym działania, w celu wykonania treści porozumień i umów zawartych pomiędzy Głównym Geodetą Kraju a tymi powiatami. W szczególności, na podstawie wyników kontroli prac geodezyjnych opracowywanych przez podmiot zewnętrzny, wraz z zespołem projektowym monitorował te prace zarówno w zakresie ilościowym jak i jakościowym. Uczestniczył też w licznych spotkaniach zarówno z przedstawicielami powiatów jak i wykonawców w celu wyjaśniania pojawiających się wątpliwości i problemów w trakcie realizacji prac modernizacyjnych. Udzielał również bieżącego zdalnego wsparcia merytorycznego z zakresu prac modernizacyjnych, jeżeli zaistniała taka potrzeba. Obszary zadań wynikające z porozumień i umów, które były w kompetencji kierownika projektu i możliwości ich realizacji uwarunkowanych różnymi czynnikami, realizował z pełnym zaangażowaniem wykorzystując swoją wiedzę i doświadczenie zawodowe."

(akta kontroli str. 3002-3012,4088-4089)

Obowiązek zasilenia centralnego repozytorium ZSIN kopiami danych EGiB należy do zadań organu prowadzącego ewidencję gruntów i budynków, czyli starosty⁴⁶. Brak zasilenia centralnego repozytorium ZSIN kopiami danych EGiB przez ww. powiaty (dotyczy to również powiatów, które nie wzięły udziału w projektach), spowodowany był 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. Zwrócić należy jednak uwagę, że wykonana modernizacja 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 ZSIN⁴⁷. Inną przyczyną niedostosowania danych EGiB do wymagań ZSIN po przeprowadzonej modernizacji, może być niepełny zakres modernizacji. Nawet w przypadku wykonania modernizacji zgodnie z nowym modelem danych, zmodernizowane dane

⁴⁶ § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ZSIN.

⁴⁷ Rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2013 r. poz. 1551 – weszło w życie z dniem 31 grudnia 2013 r.) m.in. zwiększono zakres informacji (atrybutów) objętych ewidencją gruntów i budynków. Kolejnym rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 2109 – weszło w życie z dniem 15 stycznia 2016 r.) zwiększono liczbę niezbędnych ww. informacji o kolejne atrybuty.

obarczone mogą być pewnymi błędami, które nie zostały wykryte podczas kontroli prac. Jeżeli będą to tzw. błędy krytyczne, narzędzie do walidacji danych EGiB wykryje je, uniemożliwiając zasilenie centralnego repozytorium ZSIN. Przedstawiciele GUGiK w trakcie realizacji projektu ZSIN - Faza I, jak i po jego zakończeniu przypominali powiatom o konieczności usuwania błędów krytycznych w powiatowych bazach danych.

W ocenie Kierownika Projektu, na brak skutecznego usunięcia błędów krytycznych w tych bazachłożyło się wiele czynników, z których najczęstszymi są braki kadrowe w zakresie odpowiednich specjalistów w powiatach oraz czynniki proceduralne, które muszą zostać spełnione przy usuwaniu niektórych błędów krytycznych.

Kierownik projektu ZSIN Faza I wyjaśnił, że cyt. „środki publiczne przeznaczone na zmodernizowanie i dostosowanie do wymagań ZSIN ewidencji gruntów i budynków w powiatach zostały rozliczone zgodnie z przepisami i obowiązującymi w GUGiK procedurami. Wyjaśnił dalej, że odebrany i rozliczony etap z wykonawcą prac modernizacyjnych nie przekładał się wprost na możliwość automatycznego zasilenia centralnego repozytorium ZSIN”.

W toku realizacji projektu ZSIN - Faza I, 3 umowy⁴⁸ 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 1.119,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 3002-3012, 4159-4207)

3.1.6 GGK nie opracował raportu końcowego z wykonania projektu ZSIN-Faza I. Jak wyjaśnił kierownik projektu, na brak raportu końcowego z wykonania projektu ZSIN - Faza I 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;

Jak wyjaśnił Kierownik Projektu, stwierdzenie, 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.

⁴⁸ KN.5041.51.2014 z dnia 23.05.2014 r., KN.5041.56.2014 z dnia 09.06.2014 r., KN.4042.11.2014 z dnia 23.12.2014 r.

Zawarte ze starostami porozumienia nie przewidywały ich rozliczenia⁴⁹, 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.

(akta kontroli str. 3002-3012, 4159-4207)

3.2. Realizacja projektu ZSIN - Faza II

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

(akta kontroli str. 3013-3021, 4122)

3.2.2. 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 nie opracowano szczegółowych założeń programowych rozwoju ZSIN, obejmujących zagadnienia organizacyjne, finansowe, techniczne i prawne, ponieważ – jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Informacji o Nieruchomościach w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii – nie było to przedmiotem projektu. Zadania te należały do zakresu działań Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Funkcję kierownika projektu pełnili pracownicy GUGiK.

(akta kontroli str. 3013-3021)

3.2.3. Do realizacji projektu ZSIN - Faza II wybrano powiaty, które nie uczestniczyły w projekcie ZSIN - Faza I oraz posiadały „słabszej jakości” dane ewidencji gruntów i budynków. Przy zawieraniu porozumień na uczestniczenie w projekcie, brano również pod uwagę fakt, że większość starostw przeprowadziła częściową modernizację EGiB z wykorzystaniem środków RPO.

Porozumienia w sprawie współpracy przy tworzeniu i utrzymywaniu zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach zostały zawarte ze 104 starostami i prezydentami miast. Główny Geodeta Kraju nie zawierał umów w ramach projektu ZSIN - Faza II ze starostami, natomiast zawarte ze starostami porozumienia nie przewidywały ich rozliczenia, dlatego nie były sporządzane dodatkowe dokumenty w tym zakresie.

Jak wyjaśnił Kierownik Projektu ZSIN - Faza II, ilość porozumień została ograniczona do 104 ze względu na dostępne środki finansowe. Ponadto w ramach projektu ZSIN - Faza II podpisano Porozumienia z powiatami, które nie uczestniczyły w projekcie ZSIN - Faza I oraz położone były na terenie województw, z przedstawicielami których Główny Geodeta Kraju podpisał listy intencyjne. 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

⁴⁹ Beneficjentem środków, zlecającym prace wykonawcom i dokonującym odbioru prac był GKG, który wykonywał te prace przy pomocy pracowników GUGiK.

modernizacyjnych w trybie art.24a Prawa geodezyjnego i kartograficznego, 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.

(akta kontroli str. 3013-3021,4078-4087)

3.2.4. Kierownik projektu ZSIN - Faza II wyjaśnił, że 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 zaistniała konieczność odstąpienia 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, wyłączono 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 - pisma GI-MZUT.0742.3.2016ML z dnia 21 maja 2018 r. i 25 maja 2018 r.

Główny Geodeta Kraju wyjaśnił, że skutkiem podpisania Aneksu nr 2 w dniu 18.05.2018 r. do Porozumienia o dofinansowanie z dnia 16.11.2015 r. dla projektu ZSIN Faza II, było ograniczenie zakresu projektu ZSIN Faza II i zmniejszenie kwoty na współfinansowanie. 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 ograniczeniu 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.

(akta kontroli str. 3013-3021, 4110-4119)

3.2.5 Spośród 104 powiatów, z którymi zawarto porozumienia w ramach projektu ZSIN Faza II, i na których terenie wykonano do 16 listopada 2018 r. modernizację EGiB, tylko część z nich wywiązała się z porozumień i do dnia 26 sierpnia 2019 r. zasiłała danymi EGiB centralne repozytorium, i tak:

- 10 powiatów zasililo kompletnymi danymi centralne repozytorium ZSIN,
- 19 powiatów zasililo centralne repozytorium ZSIN danymi niekompletnymi, tj. nie ze wszystkich obrębów
- 75 powiatów nie zasililo żadnymi danymi centralnego repozytorium ZSIN.

Jak wyjaśnił Kierownik Projektu ZSIN – Faza II, Główny Urząd Geodezji i Kartografii podejmował działania dla pozyskania kopii danych z obszaru całego kraju, szczególną uwagę zwracając na powiaty, które przeprowadzają modernizację. Pracownicy Departamentu Informacji o Nieruchomościach pozostają w stałym kontakcie z powiatami, wspierając je w zakresie wskazywania błędów oraz proponując techniczne działania naprawcze dla napotykanym błędów w przekazywanych do zasilenia plikach gml. Proces zasilenia CR ZSIN cały czas trwa.

Jak wyjaśnił dalej Kierownik projektu ZSIN - Faza II, brak zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi ze wszystkich jednostek ewidencyjnych, a tym samym obrębów ewidencyjnych w tych powiatach spowodowane jest albo występowaniem błędów krytycznych w danych EGiB w tych jednostkach, albo brakiem podjęcia próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN przez te powiaty. Powiaty elcki, elbląski, ostródzki i polkowicki podejmowały próby zasilenia Centralnego Repozytorium, ale ze względu na występowanie błędów krytycznych proces ten zakończył się niepowodzeniem.

Kierownik Projektu wyjaśnił dalej, że w ramach realizacji projektu ZSIN - Faza II jednostki, w których realizowane były prace modernizacyjne, zapewnione miały wsparcie merytoryczne, techniczne i prawne. Pracownicy GUGiK pozostawali w ciągłym kontakcie (telefonicznym, pisemnym, mailowym) z pracownikami starostw. Dodatkowo w zakresie dostosowania danych zawarta została umowa z firmą zewnętrzną, której przedmiotem była „Weryfikacja realizacji procesu dostosowania baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSIN”. W celu wsparcia prac modernizacyjnych wykonywanych w ramach projektu ZSIN - Faza II przygotowano i wdrożono modyfikację funkcjonalności dotyczącą dostosowania usług po stronie Portalu ZSIN, korzystających z usług sieciowych Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie wyszukiwania i pobierania KW.

Spśród starostw biorących udział w projekcie ZSIN - Faza II, centralne repozytorium ZSIN zasililo danymi 22 powiaty. Jedynie dane kompletne (tj. zgodne ze schematem rozporządzenia ws. egib) dają możliwość zasilenia Centralnego Repozytorium. 14 starostw zasililo CR niepełną liczbą obrębów. Nie zarejestrowano problemów na etapie przesyłania kopii danych do CR ZSIN.

W ocenie Kierownika Projektu, 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 rozwiązano umowy z winy Wykonawcy.

(akta kontroli str. 3013-3021, 4078-4087, 4101-4104)

3.2.6 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.

Zgodnie z treścią Raportu Końcowego, w toku realizacji Projektu zawarto 35 umów, zaimplementowano 5 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.

W wyniku zawartego w dniu 11.05.2017 r. Aneksu nr do Porozumienia o dofinansowanie w ramach 2 osi priorytetowej „E-Administracja i otwarty rząd” Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 zostały wprowadzone zmiany wpływające na realizację Projektu ZSIN - Faza II, m.in. zostały przesunięte terminy realizacji punktów ostatecznych kamieni milowych określonych dla Projektu ZSIN - Faza II, a także wprowadzono trzy dodatkowe wskaźniki Produktu, wydzielając liczbę pracowników podmiotów wykonujących zadania publiczne na grupy kobiet i mężczyzn.

W wyniku zawartego w dniu 18.05.2018 r. Aneksu do Porozumienia o dofinansowanie Projektu „ZSIN-Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach - Faza II” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020 Oś priorytetowa nr 2 „E-Administracja i otwarty rząd” wprowadzono zmiany bezpośrednio wpływające na zakres realizacji Projektu.

Głównymi przyczynami zmian założeń projektu były: *Likwidacja CODGiK, Niski poziom jakości danych i Oszczędności*

Powyższe przesłanki wpłynęły na konieczność zmniejszenia zakresu realizacji Projektu ZSIN - Faza II, w kształcie proponowanym przez Beneficjenta. Szczegółowe odzwierciedlenie wnioskowanych zmian zawarte zostało w piśmie do CPPC z dnia 26 listopada 2017 r. Pomniejszenie obszaru w Projekcie ZSIN - Faza II, na którym zakładano realizację zadania polegającego na wykonaniu dostosowania danych EGiB do wymagań ZSIN poprzez przeprowadzenie prac modernizacyjnych w wybranych obszarach i jednostkach ewidencyjnych oraz aktualizacji (konwersji) danych EGiB na pozostałej części powiatów nie objętych pracami modernizacyjnymi, z pierwotnie zaplanowanego dla 104 powiatów do 66 powiatów, w ocenie Beneficjenta nie miało żadnego wpływu na przygotowanie, budowę i rozwój e-usług w Projekcie. W szczególności ograniczenie zakresu obszarowego dotyczącego danych EGiB, nie miało wpływu na zakres budowanych i rozwijanych e- usług, gdyż docelowo, z założenia tworzone były nie tylko dla powiatów z Projektu ZSIN - Faza I (58 powiatów) i ZSIN - Faza II (104 powiaty), ale ich funkcjonalność i wydajność systemu musiały być tworzone dla wszystkich 380 powiatów w kraju. Zaplanowana uprzednio liczba powiatów, która miała być objęta zadaniem projektowym polegającym na dostosowaniu danych EGiB do wymagań ZSIN, miała na celu przede wszystkim wsparcie jak największej liczby powiatów w podniesieniu jakości danych dotyczących nieruchomości zawartych w powiatowych bazach danych EGiB.

Jak stwierdzono w Raporcie Końcowym, wykonawcom produktów umów dotyczących dostosowania baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach w ramach projektu ZSIN - Faza II, z tytułu opóźnień w przekazywaniu przez Wykonawców produktów, jak również z uwagi na niezadowalającą jakość tych produktów naliczono kary umowne. Jak oświadczył w Raporcie Końcowym Główny Geodeta Kraju, Beneficjent dołożył wszelkich starań, aby odbierane produkty spełniały kryteria jakościowe, zgodnie z procedurą zarządzania jakością zawartą w „Strategii Zarządzania Jakością” dla projektów CAPAP, K-GESUT oraz ZSIN Faza - II, która została ustanowiona na podstawie kryteriów jakościowych zawartych we Wnioskach o Dofinansowanie Projektów,

mając na uwadze kryteria wyboru projektów.

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 powiatów, 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.

Projekt ZSIN - Faza II obejmował swoim zakresem m.in. budowę nowych i rozwój dotychczasowych e- usług wytworzonych w Projekcie ZSIN - Faza I oraz dostosowanie i kontrolę danych ewidencji gruntów i budynków. Ww. ograniczenia nie miały wpływu na główne cele i założenia Projektu ZSIN - Faza II.

Zgodnie z zapisami porozumienia o dofinansowanie dla projektu ZSIN-Faza II beneficjent złożył wniosek o płatność końcową i ostatecznie rozliczył dofinansowanie projektu ZSIN-Faza II. Działanie te realizowane były zgodnie z przyjętym harmonogramem.

(akta kontroli str. 3013-3021)

3.3 Według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r., spośród 380 powiatów⁵⁰ centralne repozytorium ZSIN zasiłło danymi 110 jednostek, w tym 42 jednostki nie uczestniczące w projekcie. Pełnymi danymi, tj. obejmującymi teren całego powiatu, CR ZSIN zasiłło 77 jednostek, z czego 31 nie uczestniczyło w projektach ZSIN - Faza I i Faza II.

Na 162 powiaty uczestniczące w projektach budowa ZSIN – Faza I i Faza II, według stanu na dzień 26 sierpnia 2019 r.:

- 46 powiatów zasiłło kompletnymi danymi centralne repozytorium ZSIN,
- 22 powiaty zasiłły centralne repozytorium ZSIN danymi niekompletnymi,
- 94 powiaty nie zasiłły żadnymi danymi centralnego repozytorium ZSIN.

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 zasiłło kompletnymi danymi centralne repozytorium ZSIN,
- 11 powiatów zasiłło centralne repozytorium ZSIN danymi niekompletnymi, tj. nie ze wszystkich obrębów
- 169 powiatów nie zasiłło żadnymi danymi centralnego repozytorium ZSIN.

Jak wyjaśnił Główny Geodeta Kraju, przyczyną niedokonania do dnia 26 sierpnia 2019 r. zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi przez 94 jednostki (starostwa i miasta na prawach powiatu) spośród 162 jednostek, które uczestniczyły w projektach ZSIN Faza I i Faza II było i jest przede wszystkim występowanie błędów krytycznych w danych EGiB w tych jednostkach, albo brak podjęcia próby zasilenia centralnego repozytorium ZSIN przez te powiaty po przeprowadzonym procesie modernizacji ewidencji gruntów i budynków. W ocenie Głównego Geodety Kraju, nawet w przypadku wykonania modernizacji, normalną sytuacją jest, że zmodernizowane dane obciążone są pewnymi błędami, które nie zostały wykryte podczas kontroli prac. Jeżeli będą to właśnie tzw. błędy krytyczne, narzędzie do

⁵⁰ powiatów i miast na prawach powiatów

walidacji danych EGiB wykryje je, uniemożliwiając zasilenie centralnego repozytorium ZSIN. Zatem stwierdzając, że przyczyną braku zasileń centralnego repozytorium ZSIN przez powiaty była słaba (niedostateczna) jakość danych EGiB, należy rozpatrywać ją w kontekście występowania w tych danych błędów krytycznych, a nie nieodpowiedniej, tj. niezgodnej ze standardami np. dokładności położenia punktów granicznych działek ewidencyjnych, czy konturów budynków.

(akta kontroli str. 4078-4087, 4110-4119)

3.4. Finansowanie projektów ZSIN Faza I i Faza II.

3.4.1. Na realizację projektu ZSIN Faza I zaplanowano środki w kwocie ogółem 75.984,9 tys. zł, w tym 64.862,1 tys. zł ze środków europejskich i 11.122,8 tys. zł z budżetu państwa. 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 z zaplanowanej kwoty 59.247,0 tys. zł.

3.4.2. Na realizację projektu ZSIN Faza II zaplanowano środki w kwocie ogółem 79.178,4 tys. zł, w tym 67.006,3 tys. zł ze środków europejskich i 12.172,1 tys. zł z budżetu państwa. Z kwoty tej wydatkowano ogółem 68.679,9 tys. zł, w tym 58.031,3 tys. ze środków europejskich i 10.648,6 tys. zł z budżetu państwa. W strukturze wydatków najwyższy udział miały środki przeznaczone na dostosowanie i kontrolę danych EGiB, na co wydatkowano 54.094,3 tys. zł z zaplanowanej kwoty 72.713,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 4073)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W większości przypadków, starostowie nie dokonali inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium. GGK posiadając informacje o występujących problemach nie podjął wystarczających działań na rzecz wsparcia starostów w prawidłowym przygotowaniu danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium, w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom nieuzyskania pełnych danych w wyniku przeprowadzenia prac modernizacyjnych w obrębach.

GGK przygotowując się do pozyskania środków UE na realizację projektów budowa ZSIN – Faza I i Faza II oraz w ramach Regionalnych Programach Operacyjnych nie zbilansował faktycznych potrzeb w zakresie kosztów wykonania modernizacji EGiB we wszystkich powiatach w Polsce oraz nie zbadał możliwości powiatowych geodetów w podłożeniu temu zadaniu. Założono, że powiaty dadzą sobie radę z samodzielnym wykonaniem modernizacji EGiB i przygotowaniem kopii danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium. Pomoc techniczna ze strony GGK dla powiatów była niewystarczająca. Centralne repozytorium tylko w niewielkim stopniu⁵¹ zasilono danymi z powiatów, których jednak nie aktualizowano.

(akta kontroli str. 245-246, 357, 360-361, 414-430, 3034-3035)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli GGK nie podejmował prawidłowych działań związanych z tworzeniem ZSIN, w zakresie udzielania starostom pomocy technicznej oraz wsparcia w przygotowaniu danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium. W efekcie spowodowało to, że pomimo poniesienia znacznych kosztów na utworzenie ZSIN nie uzyskano funkcjonującego systemu informacji o nieruchomościach.

⁵¹ Łącznie z powiatami, które nie uczestniczyły w projektach budowy ZSIN, centralne repozytorium zasilono, wg stanu na dzień 26.08.2019 r., 110 jednostek, w tym 77 pełnymi danymi EGiB z całego powiatu.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- 1/ Projekt rozporządzenia w sprawie ZSIN - określający sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN oraz ustanawiający terminy realizacji poszczególnych zadań, w tym termin wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN – GGK przygotował w warunkach braku pełnej wiedzy na temat stanu ewidencji gruntów i budynków w powiatach oraz możliwości starostów i innych organów państwowych, zobowiązanych do współpracy przy tworzeniu i utrzymaniu ZSIN⁵² dotyczących spraw technicznych, organizacyjnych i finansowych utworzenia ZSIN w zakładanych terminach. Brak takiego wstępnego rozpoznania spowodował, że żaden z organów współpracujących z GGK w tworzeniu ZSIN nie zrealizował zadań w wyznaczonych terminach.
- 2/ Proponując określony model budowy ZSIN, a w tym jego architekturę techniczną GGK nie uwzględnił faktycznej skali nie unormowania stanów prawnych nieruchomości oraz braku istotnych informacji o nieruchomościach w większości powiatach, co znacznie wpłynęło na poziom prac modernizacyjnych EGiB i trudności w zasilaniu danymi centralnego repozytorium, z powodu wystąpienia, w trakcie walidacji, znacznej liczby błędów krytycznych i zwykłych, których nie dało się w krótkim czasie usunąć.
- 3/ GGK proponując w 2013 r. i w 2015 r. zmiany rozporządzenia w sprawie EGiB, którymi dokonano znacznego rozszerzenia zakresu wymaganych informacji objętych ewidencją gruntów i budynków oraz zakresu informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości (atrybutów) bez wcześniejszej odpowiedniej analizy możliwości technicznych pozyskania tych danych w trakcie modernizacji EGiB spowodował, że większość starostw nie była w stanie przeprowadzić modernizacji ewidencji gruntów i budynków przy tak restrykcyjnych wymaganiach. Próby pozyskania kompletu danych w ramach ZSIN ujawniły problemy z tym związane i w związku z tym GGK proponował zmiany w zakresie pozyskiwania danych do centralnego repozytorium.
- 4/ W celu udzielenia pomocy finansowej starostwom w przeprowadzeniu modernizacji ewidencji gruntów i budynków Ministerstwo pozyskało środki unijne, a GGK jako beneficjent tych środków wyznaczył powiaty, które zostały uczestnikami Projektu Budowy ZSIN – Faza I i Faza II. Wybór starostw do uczestniczenia w tych Projektach został dokonany na podstawie nie do końca jednoznacznych zasad – był obwarowany warunkami i podpisanymi listami intencyjnymi z marszałkami województw i wybranymi starostwami. Ostatecznie ze środków unijnych w ramach ww. projektów skorzystały tylko 162 starostwa zlokalizowane w 11 województwach.
- 5/ GGK, od 2016 r. był sukcesywnie informowany o problemach w realizacji ZSIN w zakresie niedotrzymania przez uczestników tego projektu terminów wynikających z rozporządzenia w sprawie ZSIN i nie podjął żadnych decyzji w sprawie unormowania tego stanu faktycznego. Dopiero w 2019 r. GGK 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

⁵² Wymienionych w art. 24b ustawy pgik.

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."

Wnioski W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Głównego Geodety Kraju o:

- 1/ Podjęcie stosownych działań na rzecz zmiany sposobu, trybu i standardów technicznych tworzenia i utrzymania ZSIN, w celu skutecznego pozyskania wszystkich danych geodezyjno-kartograficznych niezbędnych do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN.
- 2/ Ustalenie i skuteczne wdrożenie metod dokonywania przez starostów zasileń centralnego repozytorium, w celu bieżącego aktualizowania danych EGİB.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 19 luty 2020 r.

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego,
sporządzony w dniu 7 maja 2020 r.
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Nr 29/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Marek Maj



.....
podpis