



Warszawa, 26 lipca 2013 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
**GŁÓWNY GEODETA KRAJU**

*Kazimierz Bujakowski*

KN-5012-43/2013

Pan  
Zbigniew Figas  
Prezes Zarządu  
SYSTHERM INFO Sp. z o.o.  
ul. Żłotowska 27  
60-189 Poznań

*Dotyczy: listu otwartego;*

*Stanowu Pani Beceste*

W odpowiedzi na Pański list z dnia 22 maja 2013 r. (otrzymany w dniu 25 czerwca br.) nawiązujący do listu otwartego z dnia 17 czerwca 2013 autorstwa Pana Waldemara Izdebskiego oraz wyrażający poparcie dla zawartych w tym liście zarzutów pod adresem Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii dotyczących zamówień publicznych związanych z ewidencją miejscowości ulic i adresów, uprzejmie informuję, że stanowisko Głównego Geodety Kraju w tej sprawie wyraża pismo z dnia 21 czerwca 2013 r., znak: KN-5012-31/2013, którego kopia została opublikowana na stronie internetowej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK).

Przechodząc do szczegółowych kwestii poruszonych w piśmie pragnę potwierdzić słusność Państwa przypuszczeń, że misją Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii jest reprezentacja szeroko pojętej branży geodezyjnej i kartograficznej oraz dbałość o politykę państwa w zakresie geodezji i kartografii w tym przepisy prawa a nadrzędny cel to zapewnienie skutecznej i efektywnej obsługi obywateli oraz rozwoju kraju poprzez zapewnienie dostępu do aktualnej informacji geodezyjnej i kartograficznej oraz współtworzenie nowoczesnej infrastruktury informacji przestrzennej.

Szanując prawo każdego obywatela oraz przedsiębiorcy do oceny działalności administracji publicznej i traktując konstruktywną, merytoryczną dyskusję jako istotny element doskonalenia jej działalności, pragnę podkreślić, iż w codziennej realizacji zadań co

do zasady stosujemy zasady współpracy oparte na poszanowaniu wzajemnych racji, poglądów i doświadczeń. Analizując Państwa list ze smutkiem i zdziwieniem przyjąłem tezę o „nieodrzeczności kolejnego przedsięwzięcia GUGiK realizowanego za publiczne pieniądze, które nie ma żadnego merytorycznego ani ekonomicznego uzasadnienia.” Nie mogę się zgodzić z tak postawioną tezą i zdecydowanie podkreślam, iż żadne z naszych działań nie noszą znamion nieuczciwej konkurencji.

Pragnę zwrócić uwagę, że działalność GUGiK zarówno w zakresie bieżących zadań jak i w zakresie realizacji projektów począwszy od pomysłu, poprzez etap wnioskowania, podstaw prawnych realizacji oraz samą realizację i osiągnięte cele i rezultaty, jest przedmiotem wnikliwych kontroli, ocen oraz audytów.

Odnosząc się do podstaw prawnych zwracamy uwagę, iż w wyniku transpozycji do polskiego systemu prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2007/2/WE z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) (Dz. Urz. UE L 108 z 25.04.2007, str. 1, z późn. zm.) ustawą z dnia 4 marca 2010 r. zmienione zostały przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego dotyczące między innymi zasad prowadzenia przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej rejestrów publicznych zawierających informacje przestrzenne, a także w miejsce ewidencji numeracji porządkowej nieruchomości wprowadzona została ewidencja miejscowości, ulic i adresów, do prowadzenia której zobowiązane zostały organy gmin.

Szczegółowy zakres informacji oraz pojęciowy model danych gromadzonych w bazie danych tej ewidencji, a także organizację i tryb tworzenia tej bazy danych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 stycznia 2012 r. w sprawie ewidencji miejscowości, ulic i adresów (Dz. U. z 2012 r., poz. 125). Jednocześnie na mocy zmienionych przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego (art. 7a pkt 6) Główny Geodeta Kraju został zobowiązany do założenia i prowadzenia we współpracy z właściwymi organami administracji publicznej, państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych Kraju (PRG) zintegrowanego z ewidencją gruntów i budynków oraz z ewidencją miejscowości ulic i adresów.

Zgodnie z postanowieniami art. 7a pkt 6 lit. e Prawa geodezyjnego i kartograficznego w PRG gromadzi się między innymi dane dotyczące adresów i ich lokalizacji przestrzennej. Aktualizacji tych zbiorów danych w PRG dokonuje się, zgodnie z § 9 ust.1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych Kraju, na podstawie danych ewidencji miejscowości, ulic i adresów za pomocą interfejsu w związku z aktualizacją tej ewidencji. Utworzenie i utrzymywanie tego zbioru danych w stanie aktualności

i w odpowiednim jednolitym standardzie jest bardzo ważnym zadaniem między innymi z uwagi na zapotrzebowanie na ten zbiór danych zgłaszane przez wiele podmiotów publicznych, takich jak policja, wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego, straż pożarna, Urząd Komunikacji Elektronicznej. Towarzyszy nam przy tym świadomość, że kompletność, rzetelność i aktualność danych adresowych i ich lokalizacji przestrzennej może decydować w wielu przypadkach o skuteczności działań wymienionych podmiotów publicznych związanych z ratowaniem życia ludzkiego lub mienia.

Pragnę także zwrócić uwagę Pana Prezesa, że Główny Geodeta Kraju jest organem wiodącym, w rozumieniu art. 3 pkt 7 lit. g ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej między innymi w zakresie adresów rozumianych, jako informacje o lokalizacji nieruchomości na podstawie danych adresowych, zazwyczaj nazwy miejscowości, nazwy ulicy, numeru budynku i kodu pocztowego.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania prawne i faktyczne, a także dotychczasowe negatywne doświadczenia z przebiegu procesów informatyzacji rejestrów publicznych zawierających dane przestrzenne, oraz to, że zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej organy administracji w uzgodnieniu z organami wiodącymi mogą, w drodze porozumienia, tworzyć i utrzymywać wspólne elementy infrastruktury, mając na względzie minimalizację kosztów budowy i utrzymania tej infrastruktury, optymalizację dostępu do zbiorów oraz usług danych przestrzennych, a także harmonizację, bezpieczeństwo i jakość tych zbiorów i usług, realizowane były działania dotyczące infrastruktury technicznej i teleinformatycznej PRG oraz ewidencji miejscowości, ulic i adresów w ramach projektu TERYT 2, a obecnie są one kontynuowane w ramach projektu TERYT 3.

Celem podejmowanych przez GUGiK działań w tym zakresie jest utworzenie w najbliższym okresie we współpracy z organami gmin kompletnej, wiarygodnej i aktualnej ewidencji miejscowości, ulic i adresów, która będzie zintegrowana z systemem PRG, za który bezpośrednio odpowiada Główny Geodeta Kraju.

Z całą stanowczością odrzucam wspomniany już na wstępie zarzut, jakoby działania podejmowane przez GUGiK stanowiły nieuczciwą konkurencję wobec przedsiębiorców działających na rynku. Wyraźnie chciałabym podkreślić, że rolę GUGiK nie jest konkurowanie z podmiotami gospodarczymi, ale wsparcie gmin w szczególności tych, które nie skorzystały z narzędzi oferowanych przez te podmioty.

Pragnę zapewnić, że wszystkie działania podejmowane przez GUGiK, związane z zamówieniami publicznymi, realizowane są zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych z zachowaniem zasad: jawności, uczciwej konkurencji oraz równego traktowanie wykonawców. Ponadto postępowania o zamówienie publiczne są przedmiotem szczególnej

kontroli powołanych do tego instytucji, a o przestrzeganiu zasady konkurencyjności niech świadczy chociażby fakt, iż w jednym z tak negatywnie ocenianych przez Państwa postępowań przetargowych oferty złożyło aż 36 (!) konsorcjów złożonych w ogromnej większości z firm z branży geodezyjnej i kartograficznej – zarówno firm małych jak i tzw. dużych.

To jest w naszej ocenie doskonały przykład braku zasadności zarzutów o jakiegokolwiek preferencje co do potencjalnych Wykonawców. Główny Urząd Geodezji i Kartografii jest obowiązany na mocy przepisów Prawa zamówień publicznych do określenia w specyfikacji istotnych warunki zamówienia publicznego między innymi warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków, mając na względzie ww. zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowanie wykonawców, ale także osiągnięcie zakładanych celów. Wymagania dotyczące wykonawców są zawsze dostosowane do rodzaju i przedmiotu zamówienia.

Za nieuprawniony należy również uznać zarzut o marnotrawstwie i niegospodarności w kontekście podejmowanych przez GUGiK działań. Podejmowane przez Urząd inicjatywy w zakresie wdrażania rozwiązań związanych z prowadzeniem rejestru adresowego były i są racjonalne i uzasadnione oraz ukierunkowane na minimalizację kosztów i nakładów zarówno po stronie gmin jak i GUGiK. Dotychczasowe koszty jakie zostały poniesione przez GUGiK w związku z opracowaniem aplikacji do prowadzenia ewidencji miejscowości, ulic i adresów (aplikacja EMUJA) wynoszą ok. 1 tys. zł w przeliczeniu na jedną gminę korzystającą z aplikacji. Analiza złożonych ofert w obecnie prowadzonych przez GUGiK postępowaniach wskazuje, że koszty zadań związanych z dostosowaniem rejestru adresowego są na tym samym poziomie a nawet są niższe od kosztów wynikających z ofert podmiotów komercyjnych proponujących gminom wdrożenie własnych rozwiązań.

Nie mogę także uznać zarzutu, że obecnie realizowane działania finansowane są ze środków, które winny być przeznaczone na „rozwój geodezji w ogólności”. Jestem przekonany, że wszystkie projekty obecnie realizowane przez GUGiK służą rozwojowi geodezji i kartografii w naszym kraju. W większości są one współfinansowane są ze środków Unii Europejskiej, w ramach 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG). Środki te wydatkowane są w pełnej zgodności z postanowieniami umów o dofinansowanie projektów zawartych pomiędzy GUGiK a instytucją wdrażającą POIG.

W odniesieniu do podniesionej przez Pana tezy o „rozdawnictwie” ze strony GUGiK nie można pominąć faktu, iż korzystanie z udostępnionej gminom aplikacji jest całkowicie dobrowolne i niezwiązane z jakimkolwiek przymusem. Gminy, które nie są, z różnych względów, zainteresowane pozyskaniem udostępnianej aplikacji, w celu wykonania

obowiązków związanych z prowadzeniem EMUJA w systemie informatycznym, mogą korzystać i korzystają z dostępnego na rynku oprogramowania komercyjnego – również oprogramowania oferowanego przez Pańską firmę.

Odnosząc się do stwierdzeń, jakoby w ocenie użytkowników aplikacji „nie nadawała się ona do użytkowania”, nie sposób pominąć, iż stwierdzenia takie nie są poparte żadnymi badaniami, mogą one wynikać niekiedy z subiektywnej oceny użytkowników. W ocenie GUGiK, produkt powstały w wyniku zrealizowania zamówienia jest użyteczny, zapewnia realizację zadań wynikających z przepisów prawa. Obecne działania związane z rozbudową i rozwojem aplikacji mają na celu przede wszystkim poprawę jakości danych ewidencji miejscowości ulic i adresów oraz rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, a także stworzenie warunków do wykorzystywania tych danych przez inne podmioty realizujące zadania publiczne.

Co do celowości realizacji zadania polegającego na zebraniu i weryfikacji danych dotyczących granic administracyjnych to proszę przyjąć do wiadomości, iż realizacja tego zadania wynika z obowiązku nałożonego na Głównego Geodetę Kraju w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 10 stycznia 2012 r. w sprawie państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG), polegającego na zgromadzeniu informacji i zbiorów danych oraz utworzeniu inicjalnej bazy danych (zawierającej ponad 30 rodzajów granic podziałów terytorialnych kraju), zgodnej z modelem pojęciowym PRG, określonym w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Zakres tego zadania poddyktowany był aktualnym stanem ewidencji gruntów i budynków wskazującym na to, że przeważająca część danych określających przebieg granic zgromadzona jest w postaci analogowej, a istniejące bazy danych, ze względu na odmienny sposób implementacji formatu wymiany danych SWDE, ograniczają efektywną wymianę danych. Z informacji jakimi dysponuje GUGiK (na podstawie przekazanych przez starostów sprawozdań o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji) wynika, że w momencie rozpoczęcia tego zadania (tj. w 2010 r.) pokrycie kraju wektorową mapą ewidencyjną wynosiło ok. 90% w przypadku miast oraz około 50 % w przypadku terenów wiejskich (których jest ponad 10-krotnie więcej niż obszarów miast). Z powyższych powodów nie byłoby możliwe utworzenie spójnej w skali kraju bazy danych dot. granic obrębów i jednostek ewidencyjnych bez odpowiedniego dostosowania danych przez wykonawców zewnętrznych w ramach zamówienia publicznego. Poza tym podjęte przez GUGiK działania pozwoliły na weryfikację danych i materiałów źródłowych, zinwentaryzowanie i w części (ok. 60%) usunięcie pojawiających się niezgodności w przebiegu granic.

Na zakończenie pragnę odnieść się do krytycznej oceny działalności legislacyjnej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii i wynikających z tej działalności zadań dotyczących konwersji danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Podzielając Pana pogląd, że konwersja istniejących zbiorów danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do postaci zgodnej z pojęciowymi modelami danych, które zostały określone przez wydane w latach 2011-2013 przepisy wykonawcze do Prawa geodezyjnego i kartograficznego, jest przedsięwzięciem trudnym i kosztownym, nie mogę jednakże zgodzić się z sugestią akceptacji stanu istniejącego, w którym zamiast jednolitej ewidencji gruntów i budynków, jednolitej geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz jednolitej mapy zasadniczej istnieje kilkadziesiąt powiatowych odmian tych rejestrów publicznych, każdy prowadzony według innych zasad co do modelu danych, ich struktury, a w części także co do ich treści, a więc w sposób uniemożliwiający wymianę danych między poszczególnymi systemami oraz ich łączenie na szczeblu regionalnym lub krajowym oraz przetwarzanie połączonych zbiorów.

Jestem jednocześnie przekonany, że wykonanie tego zadania jest nieodzowne w celu ujednoczenia w skali kraju treści i sposobu prowadzenia rejestrów publicznych, przełamania ich dotychczasowej silosowości oraz wdrożenia usług sieciowych opartych na zasadzie interoperacyjności, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489). Oczywiście jest, że koszty tych działań będą rosły wraz z wydłużaniem się terminu wdrożenia systemów teleinformatycznych spełniających nowe wymagania prawa a podejmowane przez GUGiK działania skutecznie temu zapobiegają.

Poruszona przez Pana kwestia ewentualnej homologacji oprogramowania to daleko posunięta możliwość regulacji rynku oprogramowania, wymagająca bardzo klarownych, precyzyjnych metod technicznych, jasnych zasad i procedur, a przede wszystkim podstaw prawnych oraz odpowiedniego zaplecza organizacyjno-technologicznego. Generalnie na świecie nie stosuje się takich form dopuszczania do zastosowania oprogramowania systemów informatycznych z zakresu informacji przestrzennej – homologacja dotyczy głównie narzędzi i instrumentów, ale raczej nie aplikacji. Organizacja polskiej Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, a w szczególności podział zadań związanych z prowadzeniem katastru nieruchomości, bardzo nisko oceniana przez ekspertów międzynarodowych, może skłaniać do refleksji co do celowości silnej regulacji rynku oprogramowań w tym zakresie. Jak Pan Prezes zauważa, możliwości egzekwowania przez Głównego Geodetę Kraju określonych działań przez starostów są ograniczone, podobnie zresztą rzecz się ma w stosunku do producentów oprogramowań. System prawny, jaki obecnie funkcjonuje, pozostawia starości dużą

swobodę w doborze oprogramowania do prowadzenia PZGiK. Ograniczenia w tym zakresie wynikają z postanowień art. 13 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.) Zgodnie z tym przepisem „podmiot publiczny używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych spełniających minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniających interoperacyjność systemów na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności.” Polityka Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii wpisuje się w te rozwiązania prawne.

Podsumowując swego rodzaju testy oprogramowań to interesująca inicjatywa, aczkolwiek z przyczyn ww. bardzo trudna do realizacji, jak również nieakceptowana przez wielu producentów oprogramowań. Podejście stosowane przez GUGiK jest obecnie jedynym możliwym w sytuacji, gdy rynek oprogramowań jest bardzo bogaty, a różnorodność wdrożonych rozwiązań, powoduje ogromne trudności w przypadku konieczności zmian.

Reasumując chciałbym podkreślić, że działania Głównego Geodety Kraju służą realizacji polityki państwa zmierzającej do utworzenia społeczeństwa informacyjnego, dla którego zasoby gromadzone przez Służbę Geodezyjną i Kartograficzną są nieodzowne, a jak dotychczas trudno dostępne, z różnych przyczyn, a pośród wielu również za sprawą oprogramowań służących do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Podejmowane w ostatnich latach działania mają na celu uporządkowanie tego stanu. Oczywiście jest, że największe koszty, również w strukturze wydatków projektowych, dotyczą przygotowania danych.

Zgodnie z postanowieniami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne Główny Geodeta Kraju w miarę możliwości stara się współdziałać merytorycznie i finansowo z organami prowadzącymi bazy danych wchodzące w skład infrastruktury informacji przestrzennej. Reprezentując Służbę Geodezyjną i Kartograficzną i nie zapominając o przesłaniu wynikającym choćby z samej nazwy naszej organizacji, czyli o służbie społeczeństwu w zapewnieniu dostępu do informacji, jakiej ono pilnie potrzebuje, pragnę zapewnić, że przedmiotem mojej troski jest również ochrona interesów tej Służby. Pragnę również podkreślić, że wszelkie konkretne propozycje i pomysły będą szczegółowo analizowane i w możliwie najszerszym zakresie implementowane w bieżących działaniach prowadzonych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii, a obecnie polem dla tego typu wymiany doświadczeń i idei może być skierowany do konsultacji projekt założeń nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Z poważaniem

WSTĘPIA GŁÓWNEGO GEODETY KRAJU

Jacek J. Szobala

022

