

Podsumowanie wyników kontroli NIK na temat budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

NIKILNOVI

Nie ma chyba takiej kontroli NIK-u, która nie znalazłaby żadnych nieprawidłowości. Podobnie było w przypadku głównego geodety kraju i oceny prac związanych z budową systemu katastralnego. Problem polega na tym, że to, co Izba „odkryła”, znane jest od co najmniej kilku lat zarówno głównemu geodecie kraju i nadzorującym go ministrom, jak i większości środowiska.

JERZY PRZYWARA

W drugiej połowie ubiegłego roku Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę mającą na celu ocenę stanu prac nad Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach* (ZSIN) oraz sposobu wydatkowania przeznaczonych na nie środków**. Kontrola obejmowała lata 2000-2005 (I półrocze) i została przeprowadzona w: Ministerstwie Infrastruktury, Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, starostwie wejherowskim i urzędach miast: Bytomia, Płocka i Olsztyna. W pierwszym zdaniu podsumowania wyników kontroli czytamy, że „Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia budowę Zintegrowanego Systemu Informacji o nieruchomościach w obszarze katastru nieruchomości”.

• BRAK PODSTAW PRAWNYCH

Główny zarzut Izby związany jest z prowadzeniem prac przygotowawczych i budowy ZSIN bez odpowiednich uregulowań prawnych. Sejm nie uchwalił bowiem ustawy o systemie katastralnym ani nie znowelizował ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jak zaznaczono w „Informacji o wynikach kontroli”, rząd polski już w 1998 r. w dokumencie Unii Europejskiej „Partnerstwo dla Członkostwa z Polską” zobowiązał się do wpro-

wadzenia katastru nieruchomości. Kolejnymi dokumentami były „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej” i memorandum finansowe „Krajowy Program dla Polski 2000” (dotyczący m.in. projektu „PHARE 2000 – Budowa ZSK”). W „Narodowym Programie...” zapisano, że system katastralny ma doprowadzić do integracji trzech podstawowych komponentów systemu, tj.:

- ewidencji gruntów i budynków (kataster nieruchomości),
- ewidencji podmiotów i przedmiotów opodatkowania (rejestr fiskalny),
- ksiąg wieczystych (rejestr prawny) oraz jego współdziałania z innymi rejestrami publicznymi.

Odpowiednie zmiany dotyczące rejestru fiskalnego wprowadzono w rozporządzeniu ministra finansów (z 22 kwietnia 2004 r.), a rejestru prawnego – w ustawie o księgach wieczystych i hipotece (z 14 lutego 2003 r.). Dla katastru nieruchomości takich zmian (uchwalenia ustawy katastralnej i nowelizacji *Pgik*) nie dokonano do chwili obecnej. Kontrola NIK wykazała, że przerwano nawet prace nad wytycznymi dotyczącymi przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości. Przeszkodą była najpierw nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami, a potem straciło moc rozporządzenie Rady Ministrów (z 19 października

2001 r.) w sprawie powszechnej taksacji. Założenia dotyczące powstania ZSIN znalazły się dopiero w dwóch dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów w kwietniu 2004 r. Były to: „Rządowy Program Rozwoju ZSIN – Plan wieloletni i realizacja w latach 2004 i 2005” oraz „Plan rzeczowo-finansowy budowy ZSIN” (prezentowaliśmy je w GEODECIE 5, 10, 11/2004). Do 2004 r. budowę systemu prowadzono zatem na podstawie ogólnych założeń programowych wynikających m.in. z programu PHARE.

Warto zauważyć, że do tego czasu powołano aż trzy zespoły odpowiedzialne za rządowy program rozwoju systemu katastralnego (w 1999, 2001 i 2002 roku). O pracy dwóch pierwszych trudno cokolwiek powiedzieć, trzeci z nich, formułując propozycje takiego programu, nie uwzględnił w nim m.in. podstaw prawnych, organizacyjnych i technicznych ZSIN, powiązań systemu podatkowego z wartościami katastralnymi nieruchomości i zasad współpracy z innymi systemami informatycznymi.

Wspomniany na wstępie „Narodowy Program...” zobowiązywał natomiast Polskę do wprowadzenia do 31 grudnia 2005 r. jednolitego (w skali kraju) systemu informatycznego zapewniającego łączność pomiędzy rejestrami wchodzącymi w skład systemu katastralnego oraz powiązanie go z innymi rejestrami publicznymi i ewidencjami.



ŁĄCZNE WYDATKI NA BUDOWĘ ZSIN OD 1 STYCZNIA 2000 R. DO 30 CZERWCA 2005 R. (W TYS. ZŁ)

Zadania	Środki z bezzwrotnej pomocy zagr.	Budżet państwa	CFGZGiK	Środki z Komitetu Badań Nauk.	Razem	Środki wydatk. na szczeblu powiatu i woj.	Ogółem
Komponent I – kataster nieruchomości	20 603,8	3269,4	4558,1	34,0	28 465,3	2571,0	31 036,3
Komponent II – Nowa Księga Wieczysta	21 147,2	75 520,6	0	0	96 667,8	0	96 667,8
Komponent III – Ewidencja podatkowa nieruchomości	1458,7	2191,1	0	0	3649,8	0	3649,8
Umowa twinningowa	19 842,1	0	0	0	19 842,1	0	19 842,1
Ogółem	63 051,8	80 981,1	4558,1	34,0	148 625,0	2571,0	151 196,0

● PILOTAŻE I WDROŻENIA PÓŁLEGALNE

Prace nad ZSIN prowadzono najpierw w formie pilotażu w 6 wytypowanych jednostkach, następnie jako wdrożenie w 43 miastach i powiatach, w końcu w 183 powiatach i miastach oraz 16 urzędach wojewódzkich (wg stanu z czerwca 2005 r.). Z uwagi na brak wspomnianych regulacji prawnych główny geodeta kraju z jednostkami tymi (powiaty, miasta na prawach powiatu) zawierał jedynie porozumienia administracyjne. W ich ramach przekazywano do tych jednostek sprzęt komputerowy i oprogramowanie pozwalające m.in. na dostosowanie prowadzonej w nich EGiB do wymogów zintegrowanego systemu, obsługę ksiąg wieczystych, EGiB i ewidencji podatkowej nieruchomości, wspomaganie przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości oraz przekazywanie danych ewidencyjnych do centralnego ośrodka Integrującej Platformy Elektronicznej (IPE).

Według NIK w porozumieniach tych nie zawarto terminów wdrożenia poszczególnych zadań i wykazano jedynie

ogólne źródła finansowania. Poza tym działania w 43 miastach i powiatach podjęto, zanim w ogóle uzyskano wyniki prac w 6 jednostkach pilotażowych.

Efekt polityki „porozumień” było też to, że samorządy nie zawsze się z nich wywiązywały. I tak na przykład 2 spośród 6 pilotowych jednostek nie zawarły z GKG umów dotyczących przetwarzania danych EGiB (Warszawa, Wejherowo), a tylko trzy zasiłały IPE danymi. Zawieranie porozumień przez głównego geodetę kraju NIK oceniła jako działania nierzetelne i mogące uniemożliwić realizację zadań rządowych dotyczących katastru i rozbudowy ZSIN.

● BEZ WIĘKSZYCH ZMIAN

Z podobną oceną spotkała się budowa zintegrowanego systemu bez posiadania pełnej bazy danych ewidencyjnych i rejestrów towarzyszących temu systemowi (tzn. mapy zasadniczej, ortofotomapy, rejestru cen nieruchomości i geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu).

Z ustaleń kontroli wynika, że prezydenci miast i starostowie nie utrzymywali EGiB w aktualnym stanie (czyli zgodności operatu ewidencyjnego z aktami notarialnymi, postanowieniami sądów, operatami geodezyjnymi i kartograficznymi, odpisami z ksiąg wieczystych itp.).

I tak np. w Bytomiu spośród 25 wytypowanych losowo dokumentów (na ponad 20 tys.) tylko dane z 7 z nich wprowadzono do ewidencji w terminie 7 dni od daty wpływu, 10 – w ciągu miesiąca, 5 – w terminie do 3 miesięcy, a jednego w ogóle nie uwzględniono, choć minął rok.

Z kolei w Olsztynie spośród 25 dokumentów

(na 75 tys.) tylko 10 zostało wprowadzonych do ewidencji w terminie 7 dni od daty wpływu, 4 – w ciągu miesiąca, a 6 – w terminie dłuższym niż 3 miesiące.

Kontrola wykazała także, że w starostwach i urzędach miast stosuje się kilkanaście wzajemnie niespójnych ze sobą systemów informatycznych służących do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, co utrudniało budowę ZSIN.

W ocenie NIK zagrożeniem dla funkcjonowania tworzonego systemu jest także niedostateczne zaawansowanie modernizacji EGiB oraz prac nad opracowaniem ewidencyjnej mapy wektorowej dla terenów miast. Innym jest odległy termin (31 grudnia 2010 r.) zakończenia wspomnianej modernizacji na terenach wiejskich. Niedostateczne zaawansowanie prac stwierdzono także w przypadku mapy zasadniczej, ewidencji sieci uzbrojenia terenu czy ortofotomapy. I tak np. w starostwie w Wejherowie mapa zasadnicza w treści obligatoryjnej pokrywała 66% powierzchni powiatu, z kolei w Płocku – 80,5% powierzchni miasta.

Z ustaleń kontroli wynika także, że co drugi starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) nie prowadził rejestru cen i wartości nieruchomości, do czego obliguje ich stosowne rozporządzenie *o ewidencji gruntów i budynków*.

● IPE-KŁOPOT

Według NIK w 4 z 6 pilotowych jednostek uruchomiono lokalne ośrodki IPE, a system umożliwiał przesyłanie danych ewidencyjnych pomiędzy IPE-L (lokalny ośrodek IPE) i IPE-C (centrala IPE w CODGiK). Trzy z owych 6 jednostek przestały przekazywać dane, w tym miasto Bytom, którego prezydent uznał, że brak jest podstaw prawnych do ich transmisji do centrali. Raport NIK stwierdza również, że były trudności we wprowadzaniu i przekazywaniu danych z IPE-L do IPE-C oraz że nie wykorzystano możliwości transmisji zawiadomień o zmia-



nach w ewidencji do wydziałów ksiąg wieczystych w sądach rejonowych, a z Nowej Księgi Wieczystej – do ewidencji.

Z kolei spośród 43 starostw i miast na prawach powiatów biorących udział we wdrożeniu ZSIN tylko 41 podpisało umowy powierzenia przetwarzania danych. Odmówiły współpracy Urząd Miasta Krakowa i Starostwo Powiatowe w Krakowie, z kolei 3 jednostki nie aktualizowały danych, a następne 3 posiadały dane ewidencyjne zapisane niezgodnie z wymogami standardu SWDE, jedna (mimo podpisanej umowy) odmówiła współpracy.

● NAWALIŁA „GÓRA”

Zdaniem Izby Główny Urząd Geodezji i Kartografii nie był również przygotowany organizacyjnie do prawidłowego wykonania prac związanych z budową ZSIN. Stwierdziła to już kontrola przeprowadzona w roku 2003 przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Zauważono wówczas, że liczba pracowników zaangażowanych w projekt PHARE 2000 „Budowa ZSK” była zbyt mała. Według NIK minister infrastruktury nie sprawował skutecznego nadzoru nad GGK w zakresie prac związanych z budową systemu (dopiero w styczniu 2004 r. opracowano zasady sprawowania nadzoru nad projektami współfinansowanymi ze środków pochodzących z bezzwrotnej pomocy zagranicznej).

Na budowę ZSIN wydano ogółem (w okresie podlegającym kontroli) ponad 151 mln złotych, w tym 31 mln przypadło na kataster nieruchomości, z czego ponad 20 mln stanowiły fundusze pochodzące z bezzwrotnej pomocy zagranicznej (patrz tabela na poprzedniej stronie). Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia prawa przy wydatkowaniu środków pochodzących zarówno z budżetu, jak i z bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

Przy okazji informacji NIK należy zauważyć, że w kontrolowanym okresie (2000-2005 I półrocze) sprawami ZSIN zajmowały się: trzy resorty (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Ministerstwo Infrastruktury), czterech ich szefów (Marek Biernacki, Jerzy Kropiwnicki, Marek Pol, Krzysztof Opawski), dwóch głównych geodetów kraju (Kazimierz Bujakowski, Jerzy Albin) i okres ten przypadał na rządy dwóch premierów (Jerzy Buzek, Leszek Miller).

● WNIOSKI NIK

Wnioski, jakie postawiła Najwyższa Izba Kontroli, skierowane są do:

● **Prezesa Rady Ministrów** i dotyczą m.in.:

- rozważenia podjęcia inicjatywy legislacyjnej dotyczącej opracowania ustawy o systemie katastralnym i nowelizacji *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*,

- opracowania wieloletniego programu budowy systemu katastralnego precyzującego szczegółowo zadania i źródła finansowania.

● **Ministra transportu i budownictwa** i sprowadzają się do wzmocnienia nadzoru nad głównym geodetą kraju.

● **Głównego geodety kraju** i dotyczą:

- wyeliminowania nieprawidłowości przy realizacji katastru nieruchomości,

- przyspieszenia prac związanych z uzupełnieniem baz danych rejestru zasadniczego i rejestrów towarzyszących, niezbędnych do budowy ZSIN,

- doprowadzenia do z informatyzowania ewidencji gruntów i budynków zgodnie z rozporządzeniem o EGİB,

- przyspieszenia konwersji danych EGİB w standardzie SWDE.

● **Starostów i prezydentów miast** i sprowadzają się do:

- przyspieszenia modernizacji EGİB,

- wdrożenia systemu monitoringu zapewniającego bieżące aktualizowanie operatu EGİB.

● WNIOSKI PIERWSZEGO Z BRZEGU OBYWATELA

O tym wszystkim, o czym napisano w „Informacji”, czyli raporcie pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli, wie prawie każdy zajmujący się geodezją, chociażby pierwszy z brzegu przedsiębiorca czy urzędnik z wydziału geodezji i katastru w dowolnym powiecie. W szczególności wie o tym, że nie ma odpowiednich przepisów do nie „nierzetelnego” wprowadza-

nia systemu katastralnego. Tak samo, jak wie o wiecznie nieaktualnej mapie zasadniczej, niezmodernizowanej ewidencji gruntów i budynków i wszystkim innym, czego jeszcze nie zmodernizowano. Wie także o tym, o czym nie wspomniano w raporcie, że na wiele geodezyjnych zadań od kilkudziesięciu lat nie ma w budżecie pieniędzy.

Tylko na tych łamach w ostatnich kilku latach o problemach polskiego katastru pisano kilkadziesiąt razy. Mówiono o nich na niezliczonych konferencjach, seminariach i innych nasiadówkach organizowanych za państwowe pieniądze przez instytucje odpowiedzialne właśnie za wprowadzanie zintegrowanego systemu. Naprawdę nie trzeba było absorbować jednej z najważniejszych instytucji w państwie do przeprowadzenia trwającej kilka miesięcy kontroli, aby się tego wszystkiego dowiedzieć. Wyniki kontroli NIK nabierają jednak innego charakteru, gdy przed ich przekazaniem Sejmowi, prezydentowi, premierowi i kilkunastu innym uprawnionym organom w państwie są rozpowszechniane przez jednego z posłów czy jednego z geodetów powiatowych...

Podobnie jest z samym katastrem, a w szczególności IPE. Gdy mówią o niej fachowcy z Unii, wydaje się, że jest to jeden z najciekawszych projektów informatycznych w ostatnich latach. Kiedy wypowiada się o tym trzeciorzędne stowarzyszenie mieniące się zbawcą polskiej geodezji, IPE jawi się jako totalna katastrofa. Gdy jedni ekipę GUGiK chwalią za to, co do tej pory zrobiono, drudzy grożą prokuratorem. Polskie piekło.

Raport NIK tak naprawdę pokazuje tylko nieudolność dwóch polskich rządów w wytyczaniu kierunku rozwoju systemu katastralnego i nic więcej. Niestety, może być jeszcze gorzej, jeśli kierunek ten będzie nam wskazywała szykująca się do obsadzenia ministerialnych stołków armia niedouków dezawuuująca wszystko i wszystkich.

Według szacunków NIK łączne koszty niezbędne do zakończenia budowy ZSIN (po 30 czerwca 2005 r.) wyniosą blisko 700 mln i to jest chyba najważniejszy wniosek z tej kontroli.

JERZY PRZYWARA

* Do 18 czerwca 2001 r. nazywany był Zintegrowanym Systemem Katastralnym

** „Informacja o wynikach kontroli Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000-2005 (I półrocze)”, marzec 2006, NIK