

NIK: pełne wyniki kontroli budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN)

Dlaczego ZSIN nie działa?

Konstrukcja techniczna systemu ZSIN, stan danych ewidencji gruntów i budynków oraz regulacje prawne związane z tym systemem nie dają szans, aby w zakładanej formie został on kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności – oceniła NIK. Potwierdziła tylko to, co od dawna było wiadomo.

Anna Wardziak

Ppełne wyniki kontroli zostały upublicznione przez Najwyższą Izbę Kontroli 30 września br. Przeprowadzono ją w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, w Ministerstwie Rozwoju oraz w wybranych ośmiu starostwach (w Grójcu, Radomiu, Pruszczu Gdańskim, Pucku, Gorlicach, Nowym Targu, Jaśle i Stalowej Woli). Włączono do niej również badanie kwestionariuszowe: 16 urzędów marszałkowskich, 7 organów państwowych współpracujących w tworzeniu ZSIN, a także 372 pozostałych starostw. Kontrola obejmuje lata 2010-2019 (I półrocze), gdy GUGiK kierowali (niektórzy tylko jako pełniący obowiązki): Jolanta Orlińska, Jacek Jarząbek, Kazimierz Bujakowski, Aleksandra Jabłonowska, Grażyna Kierznowska, Marcin Wójtowicz oraz Waldemar Izdebski.

Główny cel kontroli dotyczył weryfikacji, czy działania podejmowane na rzecz wdrożenia systemu ZSIN przez administrację publiczną były skuteczne. A zatem NIK przyglądała się:

- czy organizacja wdrażania systemu przez GUGiK mogła zapewnić powodzenie w realizacji przedsięwzięcia,
- czy strony uczestniczące w projektach ZSIN wywiązały się z podpisanych porozumień,
- czy działania starostów w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków były zgodne z prawem,
- czy minister skutecznie nadzorował proces wdrażania systemu ZSIN przez GUGiK.

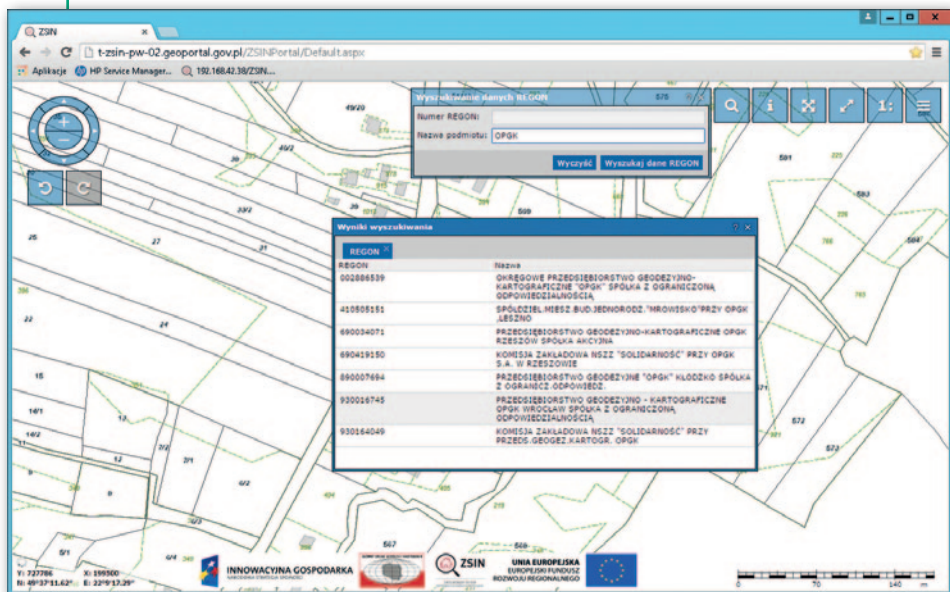
• Ocena działań GKG

O wnioskach z kontroli w GUGiK pisaliśmy już w *GEODECIE 6/2020*, bo w maju opublikował je na swojej stronie sam urząd. Przypomnijmy więc, że kontrolery zauważyli, iż ZSIN przygotowano do działania jedynie pod względem informatycznym oraz wyłącznie na poziomie centralnym. Na 7 funkcjonalności przewidzianych w *Prawie geodezyjnym i kartograficznym* do momentu zakończenia kontroli przygotowano tylko 3, i to nie w pełnym zakresie.

W ocenie Izby głównym mankamentem systemu jest niezasilenie jego cent-

ralnego repozytorium (CR) przez poszczególne powiaty. Choć miały one to zrobić do września 2016 roku, to do zakończenia kontroli z obowiązku tego wywiązała się zaledwie 1/3 starostw. Co więcej, dokonały one tego tylko jednorazowo, bo przygotowanie mechanizmu zasilania różnicowego zostało zaniechane. Tak niski poziom spowodowany jest występowaniem tzw. błędów krytycznych przy zasilaniu CR lub nawet brakiem prób takiego zasilania. Sytuacje te są zaś związane z niską jakością danych EGiB w niektórych regionach kraju. Największe nasilenie tego typu problemów występuje na obszarach objętych dokumentacją po byłym katastrze austriackim (woj. małopolskie, podkarpackie) oraz częściowo po byłym katastrze pruskim (woj. zachodniopomorskie, kujawsko-pomorskie, pomorskie). Nie bez znaczenia były także zmiany przepisów, które zwiększały zakres informacyjny EGiB, gdy w powiatach trwały już prace nad dostosowaniem tego rejestru do wymagań ZSIN (chodzi o nowelizacje rozporządzenia *ws. EGiB* z 2013 i 2015 r.).

Jak przypomina NIK, już na etapie pozyskiwania środków na wykonanie prac modernizacyjnych w powiatach przyjęto założenie objęcia modernizacją EGiB tylko 162 (42,6%) powiatów, uznając, że pozostałe wykonają modernizację EGiB ze środków z innych źródeł (pozyskanych z RPO, z dotacji oraz ze środków własnych). W projekcie Budowa ZSIN – Faza I uczestniczyło 58 powiatów. Do Fazy II zaproszono pierwotnie 104 powiaty, lecz po stwierdzeniu braku możliwości terminowej realizacji projektu 44 jednostki poinformowano o anulowaniu porozumień. Zgodnie z tłumaczeniami GUGiK jednym z powodów było rozwiązanie umów z wykonawcami prac moderniza-



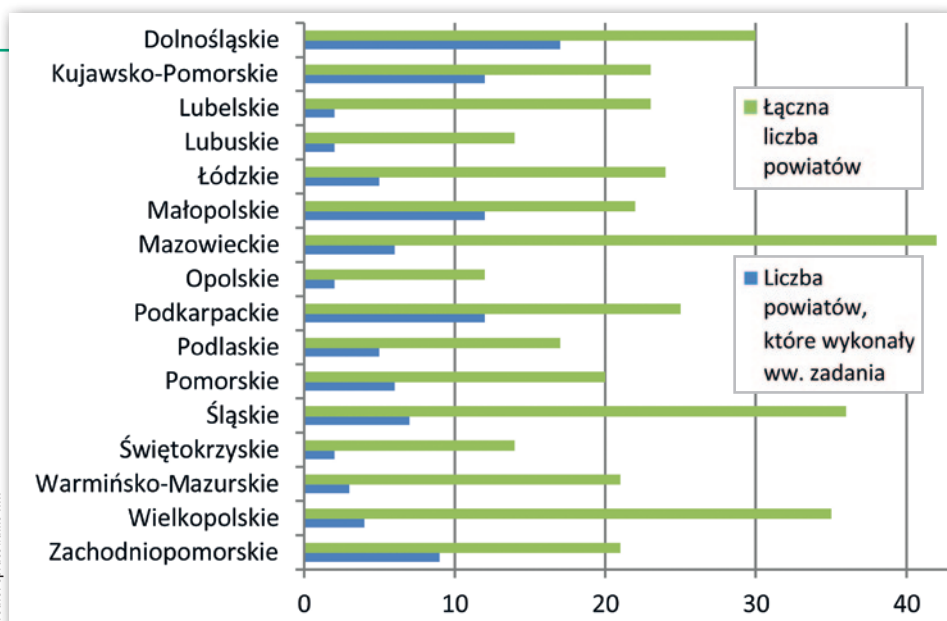
cyjnych, którzy realizowali prace niskiej jakości lub nie deklarowali dotrzymania ustalonych terminów. Do 26 sierpnia 2019 r. na 58 powiatów biorących udział w projekcie ZSIN – Faza I tylko 2/3 powiatów zasiłowało CR danymi EGİB ze wszystkich obrębów. Spośród 60 powiatów, z którymi ostatecznie zawarto porozumienia w ramach projektu Budowa ZSIN Faza II, zaledwie 16,7% wywiązało się z porozumień i do 26 sierpnia 2019 r. zasiłowało CR danymi EGİB ze wszystkich obrębów, a 31,7% – z części obrębów.

Jak zauważa NIK, przy ustalaniu zasad oraz modelu budowy ZSIN GGK niewłaściwie ocenił możliwości starostów w zakresie pełnego ujęcia wszystkich wymaganych danych w EGİB, co było niezbędne, by zasiłować CR. Kontrolerzy podkreślają także, że choć kolejni GGK już od 2015 r. mieli wiedzę o problemach z budową ZSIN, to nie podjęli skutecznych działań ani w kierunku rozwiązania tych kwestii (np. w drodze zmian rozporządzeń), ani urealnienia terminów realizacji poszczególnych zadań. Dopiero w sierpniu 2019 r. GGK Waldemar Izdebski ostatecznie zdiagnozował sytuację, stwierdzając, że konstrukcja techniczna ZSIN, stan EGİB oraz obowiązujące regulacje prawne nie dają szans, aby w takiej formie system został kiedykolwiek zakończony lub uzyskał status operacyjności – napisano w raporcie.

NIK przyznaje jednocześnie, że w ramach unijnych projektów GUGiK wspierał finansowo powiaty w zakresie dostosowania EGİB do wymogów ZSIN. Kontrolerzy wytykają jednak, że wsparcie to objęło tylko część samorządów (118 starostw), a zasady ich doboru były nie do końca jasne. Co więcej, część z tych powiatów wciąż nie zasiłowała ZSIN.

• Ocena działań rządu

NIK krytycznie ocenia także rządowy nadzór nad budową ZSIN. Kontrolerzy uważają, że kolejne ministerstwa nadzorujące GGK wiedziały o problemach z uruchomieniem tego systemu, ale nie zrobiły nic, by je rozwiązać. Budowy ZSIN nie ułatwiały także częste zmiany ministra właściwego w sprawach geodezji i kartografii oraz na stanowisku głównego geodety kraju. Od 2010 r. do zakończenia kontroli tych pierwszych było siedem, tych drugich sześć. Zdaniem NIK brak było także właściwych działań ministra już na etapie programowania tworzenia ZSIN. Nie zakwestionował on zaproponowanych przez GGK zasad oraz modelu budowy ZSIN, w tym jego architektury technicznej, w których zignorowano nie-



Liczba powiatów, które wykonały zadania wymienione w zał. nr 6 do rozporządzenia ws. ZSIN

dostateczny stan przygotowania starostw do udziału w budowie ZSIN.

Ponadto w ocenie kontrolerów ministerstwo niewłaściwie przygotowało się do wydatkowania unijnych środków na wdrożenie tego systemu. Nie zbilansowano bowiem faktycznych potrzeb na pokrycie kosztów wykonania modernizacji EGİB we wszystkich powiatach oraz nie zbadano, czy geodeci powiatowi będą w stanie przygotować dane EGİB do zasilenia CR. W konsekwencji po wydatkowaniu ponad 500 mln zł (w tym 488,5 mln zł na modernizację EGİB w powiatach) do czasu zakończenia kontroli, czyli do 28 listopada 2019 r., nie uzyskano pełnej funkcjonalności ZSIN.

NIK negatywnie ocenia niepodjęcie przez ministra i GGK jakichkolwiek skutecznych decyzji na rzecz zmiany aktów prawnych i zasad związanych z budową ZSIN w sposób umożliwiający jego wykonanie w realnym czasie, mimo posiadania już od 2015 r. informacji o problemach w przygotowaniu danych do zasilenia CR oraz od 2017 r. – o braku możliwości uzyskania pełnej funkcjonalności w najbliższym czasie.

Kontrolerzy NIK zwrócili też uwagę, że w regulacjach wewnętrznych kolejnych ministerstw żadnej jednostce organizacyjnej nie przypisano zadania sprawowania w imieniu ministra merytorycznego nadzoru nad budową systemu. Natomiast powoływani pełnomocnicy rządu ds. ZSIN, będący jednocześnie sekretarzami lub podsekretarzami stanu w ministerstwie, pełnili wyłącznie funkcję wspomagającą GGK w realizacji przedsięwzięcia.

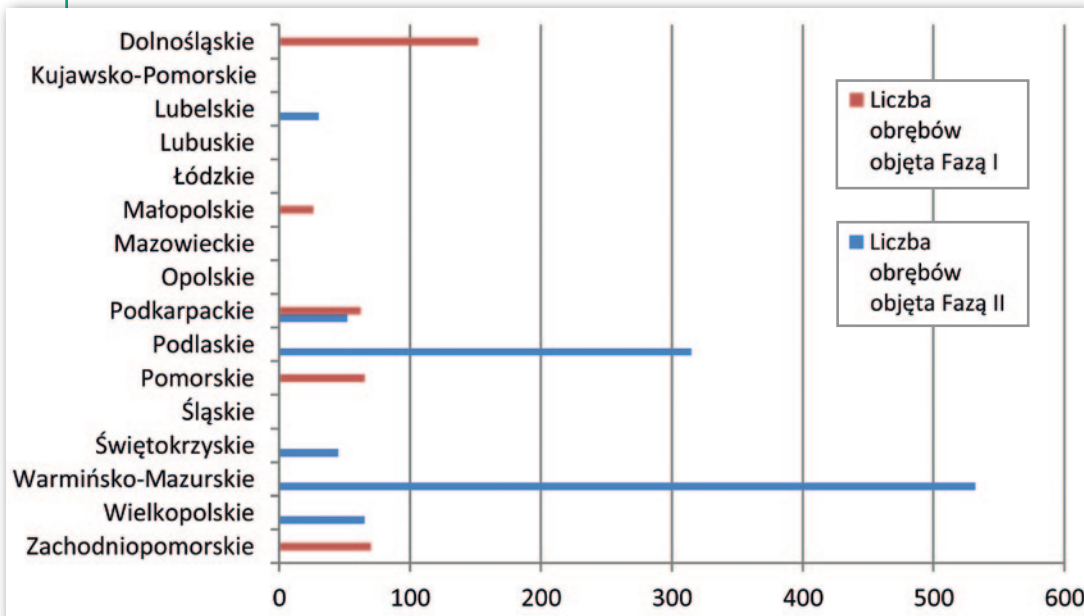
• Ocena działań starostów

Budowa ZSIN była ściśle powiązana z koniecznością równoległej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w po-

wiatkach w celu zasilenia CR ZSIN kopią kompletnych i aktualnych danych z rejestrów EGİB. Według NIK starostowie nie podejmowali jednak wystarczających działań na rzecz modernizacji i aktualizacji EGİB oraz przygotowania kopii danych do zasilenia centralnego repozytorium, czyli na rzecz realizacji zadań wynikających z ustawy *Pgik* oraz rozporządzenia w sprawie ZSIN. Spośród 380 powiatów do 26 sierpnia 2019 r. tylko 110 jednostek (28,9%) zasiłowało CR ZSIN danymi (w tym 42 nieuczestniczące w projekcie ZSIN faza I i II), a pełnymi danymi, tj. obejmującymi teren całego powiatu, jedynie 77 jednostek (w tym 41 nieuczestniczących w projekcie).

Większość powiatów nie uczyniła tego z powodu niskiej jakości prac modernizacyjnych lub niekompletnych danych dotyczących poszczególnych nieruchomości. A istotną barierą w wykonywaniu modernizacji EGİB był wspomniany brak środków finansowych na sukcesywną aktualizację baz danych EGİB. Jako przeszkodę w zasileniu centralnego repozytorium wymieniono też prowadzenie przez niektóre starostwa powiatowej bazy EGİB w formie jednego pliku. Wystąpienie pierwszego błędu krytycznego uniemożliwiało w takiej sytuacji inicjalne zasilenie CR ZSIN z każdej jednostki ewidencyjnej tego powiatu.

Przeprowadzone w ośmiu starostwach kontrole NIK wykazały, że modernizacje EGİB wykonano głównie w latach 2003-2013. Po tym okresie powtórne modernizacje – uwzględniające wymagania wprowadzone rozporządzeniami w sprawie EGİB z 2013 r. i 2015 r. – przeprowadzono tylko dla nielicznej części obrębów. Skutkowało to tym, że baza danych EGİB w większości obrębów w tych powiatach nie spełniała wymogów obowiązującego rozporządzenia, nie dając



Źródło: opracowanie NIK

Liczba obszarów objętych modernizacją EGiB w ramach projektów Budowa ZSIN – Faza I i Faza II

możliwości przygotowania kompletnych danych EGiB do zasilenia CR.

• Zalecenie pokontrolne

NIK przyznaje za GGK Waldemarem Izdebskim, że konstrukcja techniczna systemu ZSIN, stan danych ewidencji gruntów i budynków oraz regulacje prawne związane z tym systemem nie dają szans, aby w zakładanej formie został on kiedykolwiek zakończony i uzyskał status operacyjności. Z prawnego punktu widzenia budowa ZSIN powinna zostać zakończona 9 września 2016 r., tymczasem w sierpniu 2019 r. – czyli prawie trzy lata po tym terminie – dokonano zasileń CR ZSIN danymi z EGiB zaledwie z 1/3 powiatów. Ponadto w żadnym z powiatów nie uruchomiono zasilania różnicowego, które zapewnia bieżącą aktualność danych. Aby system ten mógł faktycznie zaistnieć i przynosić korzyści, konieczne jest określenie na nowo stawianych przed nim zadań i zdefiniowanie modelu danych, które powinny trafiać do niego z powiatów.

W związku z ustaleniami kontroli **minister rozwoju** (od 6 października br. to już minister rozwoju, pracy i technologii) powinien przede wszystkim dokonać kompleksowej analizy modelu i architektury ZSIN w celu ustalenia, w jakiej formie – z punktu widzenia merytorycznego i technicznego – jest możliwa kontynuacja tworzenia i utrzymania ZSIN oraz pełna integracja systemu. Powinien też określić nowy harmonogram działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN. NIK wnioskuje ponadto o wprowadzenie skutecznych środków nadzoru nad GGK w zakresie tworzenia i utrzymania

ZSIN, a także rozważenie możliwości udzielenia dodatkowej pomocy finansowej dla starostw na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Do Głównego Geodety Kraju NIK wnosi z kolei o zaproponowanie takich zmian sposobu, trybu i standardów technicznych tworzenia i utrzymania ZSIN, które zapewnią skuteczne pozyskanie wszystkich wymaganych danych geodezyjno-kartograficznych niezbędnych do zasilenia centralnego repozytorium. GGK powinien wypracować i rozpowszechnić zalecane standardy w stosowanych przez starostów systemach informatycznych wykorzystywanych do prowadzenia EGiB. Powinien też wypracować i rozpowszechnić takie metody pomocy starostom, które pozwolą zapewnić dokonywanie wymaganych zasileń CR kopiami danych EGiB.

Natomiast **starostowie** powinni podjąć działania na rzecz pełnej modernizacji EGiB i przygotowania baz danych w celu zasilenia ZSIN, wdrożyć zasilanie różnicowe kopiami danych EGiB, a także przeprowadzać okresowe weryfikacje danych ewidencyjnych. Powinni wreszcie przestrzegać zasady, aby operaty techniczne z bieżących prac geodezyjnych zawierały wszystkie dane/atributy wymagane do zasilania centralnego repozytorium ZSIN.

• Coś jednak działa

Warto na zakończenie podkreślić, że NIK w wystąpieniu pokontrolnym – choć wykryła poważne błędy – dostrzegła też podjęte działania w kierunku uzyskania przez ZSIN podstawowej operacyjności. Zauważono więc przede wszystkim

utworzenie integrującej platformy elektronicznej (IPE) wraz z centralnym repozytorium ZSIN, ale także wprowadzanie od czerwca 2018 r. z inicjatywy GGK Waldemara Izdebskiego dodatkowych mechanizmów pozwalających w sposób alternatywny zrealizować najprostsze i najpilniejsze funkcje ZSIN (bez konieczności posiadania replik baz powiatowych EGiB, tylko na podstawie dostępnych powiatowych usług sieciowych WMS/WFS gwarantujących dostęp do aktualnych danych z powiatów).

Ponadto warto zauważyć, że w 2019 r. zakończono wprowadzanie przez GGK usługi Krajowej Integracji Ewidencji Gruntów (KIEG) integrującej wszystkie usługi powiatowe, dzięki czemu ZSIN umożliwia organom administracji publicznej uzyskanie dostępu do podstawowych danych dotyczących działek ewidencyjnych zlokalizowanych w dowolnym miejscu w Polsce. Obecnie uruchomiono podstawowe funkcje systemu dla wszystkich 380 powiatów.

W grudniu 2018 r. GUGiK udostępnił zaś twórcom oprogramowania narzędzia do ułatwienia komunikacji systemów do prowadzenia EGiB z innymi rejestrami publicznymi. Z wykorzystaniem szyny usług ZSIN możliwa stała się więc komunikacja z rejestrami Elektronicznej Księgi Wieczystej (wdrożona we wszystkich powiatach), PESEL czy REGON (wdrożone w zdecydowanej większości powiatów). Udostępniono też usługi sieciowe poszerzające zakres informacji o otoczeniu działek ewidencyjnych, w tym np. warstwy: „Ortofotomapa” (aktualna ortofotomapa dla całej Polski) czy „Zagospodarowanie przestrzenne” (w standardzie WMS miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane przez jednostki samorządu gminnego).

Trzeba też podkreślić, że o części problemów podniesionych przez NIK obecny GGK Waldemar Izdebski mówił wielokrotnie przy okazji różnych spotkań. Zaznaczał, że kluczowa dla uruchomienia pełnej funkcjonalności ZSIN, w tym zasilania różnicowego, będzie nowelizacja rozporządzenia *ws. EGiB*, która ma zmniejszyć zakres informacyjny rejestru. Jak zapowiada, projekt tego aktu ma zostać opublikowany do konsultacji jeszcze w tym roku.

Anna Wardziak