

Warszawa, dnia 05.04.2017r.

Pan Tomasz Żuchowski

Wiceminister Infrastruktury i Budownictwa

**Pełnomocnik Rządu do spraw Rządowego
Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu
Informacji o Nieruchomościach**

Szanowny Panie Ministrze

W związku z pismem nr DAB.7.070.28.2017.KZ z dnia 15.02.2017r, Związek Miast Polskich przedstawia poniżej swoją ocenę przyczyn niskiego stanu zaawansowania procesu budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz informuje o podejmowanych przez samorządy działaniach mających na celu doprowadzenie do zgodności lokalnych baz danych stanowiących Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny z obowiązującymi standardami zdefiniowanymi przez przepisy prawa, jako warunkiem ich interoperacyjności.

Budowa systemu centralnego gromadzącego informacje o nieruchomościach została zapoczątkowana w roku 2001 jako projekt Integrująca Platforma Elektroniczna i do dnia dzisiejszego nie została zakończona. Kolejne niepowodzenia projektu aktualnie funkcjonującego pod nazwą Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach wskazują na konieczność weryfikacji podstawowych jego założeń, opartych o przekonanie, że techniczne połączenie rejestrów publicznych mających różne podstawy pojęciowe, przy niespójności prawa i wynikającego z tego braku spójnych zasad prowadzenia, doprowadzi do uzyskania kompletnych, wiarygodnych i aktualnych danych o nieruchomościach. W szczególności obecne przepisy nie gwarantują, że ewidencja gruntów i budynków w każdym przypadku odzwierciedla rzeczywisty stan nieruchomości we wszystkich rejestrowanych w niej aspektach. Odrębnym problemem są standardy wymiany danych co szczegółowo przedstawiono w pkt 2.

Odpowiedzialność za ten stan, w szczególności w odniesieniu do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, ponosi przede wszystkim Główny Urząd Geodezji i Kartografii z racji jego roli określonej w ustawie prawo geodezyjne i kartograficzne i ustawie o infrastrukturze informacji przestrzennej.

Administracja geodezyjna szczebla samorządowego realizuje wyłącznie powierzone jej obowiązującymi przepisami prawa zadania, które muszą być, co należy podkreślić, odpowiednio wyspecyfikowane i prawidłowo zdefiniowane. Właściwe wykonywanie tych zadań (zleconych z zakresu administracji rządowej) wymaga zagwarantowania stabilnych warunków ich realizacji przez powierzającego zadania, w szczególności winien on zapewnić odpowiednie finansowanie, zagwarantować stabilność prawną oraz bieżącą wymianę informacji.

Obecne trudności dotyczące realizacji systemu ZSIN nie wynikają z niewystarczającego zaangażowania samorządów, ale z powodu niespełniania powyższych warunków przez GUGiK.

Przed wszystkim należy wskazać, że:

- 1) GUGiK nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, określonych w rozporządzeniu o ZSIN,
 - a) Nie dotrzymano terminu publikacji minimalnych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków wynikających z potrzeb ZSIN, który załącznik do rozporządzenia w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (DZ.U. 2013 poz. 249) ustalił na 09.03.2014r. (12 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia).

W oparciu o daty aktualizacji strony <http://www.gugik.gov.pl/geodezja-i-kartografia/projekty/zsin-faza-I/wytyczne-techniczne-dla-systemow-prowadzenia-egib> (aktualnie została ona usunięta) można przyjąć, że pierwsza publikacja „Wytycznych technicznych dla systemów do prowadzenia EGiB” na stronach GUGiK miała miejsce w czerwcu 2015r., a więc opóźnienie wyniosło ponad 15 miesięcy w stosunku do terminu określonego w rozporządzeniu, zaś ostatnia wersja wytycznych publikowana na stronach GUGiK ma datę 24.12.2015r.

Oznacza to, że samorządy nie posiadały właściwej informacji niezbędnej do przygotowania specyfikacji zamówień publicznych i zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie na:

- dostosowanie baz danych EGiB i oprogramowania systemów do zaleceń dotyczących prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (rozdział 17 Wytycznych);
 - rozszerzania zakresu funkcjonalnego posiadanych systemów o e-usługi, umożliwiającego zautomatyzowaną obsługę wymiany danych z systemem ZSIN.
- b) Nie jest realizowany, określony w §16 rozporządzenia o ZSIN obowiązek bieżącego informowania przez GUGiK na jego stronie BIP o postępach realizacji systemu. Jedynym komunikatem wydanym na stronie BIP w następstwie przedmiotowego rozporządzenia był komunikat z dnia 30.12.2016r. o utworzeniu repozytorium dla 16 powiatów i wytworzeniu usługi WFS.
- c) Nie zostały dotrzymane terminy określone w załączniku 6 do rozporządzenia o ZSIN, mianowicie GUGiK nie dotrzymał ani terminu uruchomienia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych EGiB określonego na 09.03.2016r. (36 miesięcy od dnia wejścia w życie rozporządzenia), ani wytworzenia pełnej funkcjonalności oprogramowania systemu ZSIN w terminie określonym na 09.09.2016r. (42 miesiące od dnia wejścia w życie rozporządzenia), w szczególności w zakresie obsługi przyrostowego zasilania danymi z systemów lokalnych, co w konsekwencji uniemożliwia przekazywanie informacji o zmianach do systemu Nowej Księgi Wieczystej. Dowodem na powyższe jest ww. komunikat w którym czytamy „*Na dzień dzisiejszy [tj. 30.12.2016], zgromadzone w Centralnym Repozytorium ZSIN dane EGiB nie podlegają bieżącej aktualizacji (zasileniu różnicowemu)*”. Gdyby została wytworzona i uruchomiona odpowiednia funkcjonalność ZSIN możliwe byłoby jej (choćby testowe) wykorzystanie w odniesieniu do załadowanych do ZSIN danych wspomnianych 16 powiatów.

Należy podkreślić, że wytworzenie odpowiednich funkcjonalności systemu ZSIN nie jest zależne od tego, ile powiatów jest w stanie dostarczyć dane zasilające system ZSIN. Z analizy publikowanych przez GUGiK informacji wynika, że jest on świadomy, iż w wielu powiatach dane zgromadzone w bazach wymagają jeszcze dostosowania. Przykładem mogą być powiaty, w których w ramach programu ZSIN faza 2, dopiero planowane jest wykonanie prac polegających na „*Dostosowaniu baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz dostosowaniu danych o sieciach uzbrojenia terenu do zgodności z obowiązującym modelem danych GESUT*”. Z informacji tych wynika, że zakończenie przedmiotowych prac planowane jest pod koniec 2018r. Oczywiście jest, że powiaty, których te prace dotyczą, do czasu ich zakończenia, nie będą w stanie zasilić ZSIN.

Tworzenie oprogramowania i testy jego poprawnego funkcjonowania (z ew. wyłączeniem testów wydajnościowych) mogą być wykonywane w oparciu o dostępne dla GUGiK dane z lokalnych baz danych (np. wybranych z pomiędzy 16 baz powiatowych, o których mowa we wspomnianym wcześniej komunikacie GUGiK). Z powyższego wynika, że brak danych ze wszystkich powiatów wskazywane przez Pana Ministra jako przyczyna opóźnień w realizacji ZSIN jest niewłaściwe. Szczególne zdziwienie budzi więc oczekiwanie, że powiaty są w stanie wskazać termin wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN, skoro nie są przez GUGiK dotrzymywane zobowiązania i terminy określone w rozporządzeniu o ZSIN dot. kluczowych założeń funkcjonowania systemu.

- 2) Dodatkowe trudności w dostosowaniu lokalnych systemów EGiB do współdziałania z ZSIN wynikają z faktu wielokrotnych modyfikacji przepisów dot. prowadzenia baz danych EGiB w trakcie wieloletniego procesu budowy ZSIN. Niemal rok po wejściu w życie rozporządzenia o ZSIN, zostało opublikowane zmienione rozporządzenie o egib (16.12.2013r.). Kolejna modyfikacja przedmiotowego rozporządzenia weszła w życie 11.01.2016r.

Wskazane powyżej nowelizacje zmieniają w znacznej części zakres informacji jakie należy gromadzić dla poszczególnych obiektów zdefiniowanych w modelu danych EGiB. Powoduje to, że konieczna staje się powtórna modernizacja ewidencji gruntów i budynków (poprzednie modernizacje były realizowane w oparciu o przepisy z 2001r., m.in. w związku z zakładaniem ewidencji budynków i lokali). Ponowne

- uzyskanie efektu kompletności danych dla całości rejestru wymaga poniesienia kolejnych poważnych wydatków oraz podjęcia znacznego wysiłku organizacyjnego związanego z przygotowaniem i realizacją odpowiednich zamówień publicznych.

Odrębną kwestią są zmiany w standardach wymiany danych, opartych o nowe modele danych EGiB, które stanowią osobne elementy przepisów o prowadzeniu EGiB (załączniki do rozporządzenia). Wprowadzanie zasadniczych zmian w tym zakresie powoduje obecne problemy z generowaniem przez systemy EGiB plików GML które w szczególności miałyby zasilać ZSiN, ponieważ zmiany w modelu danych powodują konieczność nie tylko pozyskania nowych danych, o czym wspomniano wyżej, ale także konieczność przetworzenia i modyfikacji danych już posiadanych, oraz poważne zmiany algorytmów tworzenia i kontroli plików wymiany.

- 3) Niezgodne z zasadami powierzania zadań samorządom przez administrację rządową jest założenie, że dostosowanie systemów i uzupełnienie baz danych EGiB do wymagań ZSiN powinno być sfinansowane przez samorząd, z ewentualnym wsparciem przez fundusze unijne. Powierzenie takich zadań samorządom musi się wiązać z zapewnieniem odpowiedniego finansowania ze strony rządu, tym bardziej, że jak wynika z przywoływanych przez Pana Ministra założeń ZSiN, z danych dostarczanych przez lokalne systemy ewidencji gruntów i budynków będą poprzez ZSiN korzystały organy administracji publicznej oraz rejestry prowadzone przez administrację rządową takie jak KW, TERYT, PESEL, PRG, REGON, KSEP.

Wątpliwe jest założenie wykorzystania do celu tworzenia systemu centralnego funduszy unijnych dostępnych poprzez Regionalne Programy Operacyjne, ponieważ, jak wynika także z ich nazwy, nie są one przeznaczone do bezpośredniego finansowania zadań administracji rządowej w skali kraju.

Pomimo powyższych zastrzeżeń geodezyjna administracja samorządowa konsekwentnie realizuje działania, bez zakończenia których, nie jest możliwe włączenie do ZSiN danych ewidencji gruntów i budynków z systemów lokalnych. W szczególności stale prowadzone są działania mające na celu:

- zapewnienie poprawności i spójności adresów w prowadzonych rejestrach, w tym tych które wchodzi w skład ZSiN,
- dostosowywanie funkcjonalności systemów do prowadzenia EGiB oraz struktur baz danych EGiB do wymagań zmieniających się przepisów prawa,
- przekształcanie danych, które utraciły zgodność z przepisami prawa, do postaci zgodnej z obowiązującym modelem pojęciowym EGiB, co w odniesieniu do niektórych atrybutów może wymagać przeprowadzenia postępowań administracyjnych,
- uzupełnianie treści baz danych EGiB o te wartości atrybutów obiektów, które wcześniej nie były wymagane, przy czym niejednokrotnie występują problemy z ustaleniem źródeł pozyskania wartości niektórych atrybutów. Wartości tych atrybutów są uzupełniane również podczas bieżącej aktualizacji ewidencji, jeżeli wspomniane dane występują w dokumentach stanowiących podstawę aktualizacji baz i zostały w tym zakresie dostosowane wykorzystywane obecnie systemy informatyczne.

Podjęmowane przez samorzady działania mają na celu w szczególności stworzenie warunków do wymiany danych pomiędzy lokalnymi systemami informatycznymi do obsługi Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego a ZSiN, w miarę uzyskiwania gotowości do współdziałania po stronie ZSiN. Należy jednak podkreślić, że prawidłowe i efektywne funkcjonowanie ZSiN możliwe jest po wprowadzeniu do obowiązującego systemu prawnego zmian gwarantujących stabilne warunki gromadzenia, aktualizacji, udostępniania i wymiany odpowiednio wyspecyfikowanych i zdefiniowanych zbiorów danych.

Jednocześnie podkreślam, że Związek Miast Polskich jest gotów do czynnego udziału w pracach mających na celu usprawnienie realizacji zadań przez służbę geodezyjną i kartograficzną poprzez zapewnienie udziału ekspertów ze szczebla powiatowego.

✗ poważaniem

Roman Rohaczyński

Roh
Przewodniczący Komisji Geodezji
i Infrastruktury Informacji Przestrzennej