



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KIN.410.004.01.2019

Pani
Jadwiga Emilewicz
Minister Rozwoju
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rozwoju ¹ , ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jadwiga Emilewicz, Minister Rozwoju ² , od dnia 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki, właściwego w sprawach geodezji i kartografii, poprzednio pełnili ³ : Jerzy Kwieciński, Minister Inwestycji i Rozwoju, od dnia 22 stycznia 2018 r. do dnia 12 listopada 2019 r. Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa, od dnia 9 grudnia 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r., następnie Minister Infrastruktury od 9 stycznia 2018 r. do 22 stycznia 2018 r. Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 grudnia 2015 r. Ministrami Administracji i Cyfryzacji byli: Andrzej Halicki, od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r., Rafał Trzaskowski, od 3 grudnia 2013 r. do 22 września 2014 r. i Michał Boni, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Jerzy Miller, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od dnia 14 października 2009 r. do dnia 18 listopada 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzorowanie Głównego Geodety Kraju ⁴ w zakresie tworzenia i funkcjonowania Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach ⁵ , w tym: – nadzór Ministra nad GGK w zakresie realizacji zadań mających na celu uzyskanie pełnej funkcjonalności ZSIN. – działania Ministra na rzecz pozyskania i efektywnego wykorzystania środków publicznych na budowę ZSIN,
Okres objęty kontrolą	Lata 2010 – 2019 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty oceną.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1/ Janusz Laube, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/57/2019 z dnia 22 sierpnia 2019 r. 2/ Beata Magrel, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/75/2019 z dnia 23 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Od dnia 12 stycznia 2018 r. do 12 listopada 2019 r. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju – w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych. Dalej: „Ministerstwo”.

² Dalej „Minister”. W wystąpieniu pokontrolnym nazwa „Minister” oznacza organ nadzorujący sprawy geodezji i kartografii, w odpowiednim czasie.

³ Ministrowie zajmujący się sprawami geodezji i kartografii w latach 2009 – 2015 kierowali działem administracja publiczna, a w kolejnych latach działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

⁴ Dalej: „GGK”.

⁵ Dalej: „ZSIN”.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 j.t. ze zm.; dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane przez Ministra w zakresie odpowiedniego oddziaływania na Głównego Geodetę Kraju, w celu prawidłowego zaprogramowania i tworzenia Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, zgodnego z możliwościami technicznymi, organizacyjnymi oraz finansowymi, nie były wystarczające dla osiągnięcia wyznaczonego celu.

Ponadto dokonywanie częstych zmian na stanowisku GGK, a także wielokrotne zmiany organów, którym przypisywano sprawowanie nadzoru nad GGK⁸ nie sprzyjało racjonalnemu tworzeniu ZSIN, a nawet pogłębiało niekorzystny stan braku stabilności w sposobie i metodach wykonania wszystkich prac, zmierzających do wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN.

Minister nie zakwestionował, zaproponowanych przez GGK zasad oraz modelu budowy ZSIN, w których nie wzięto pod uwagę możliwości faktycznego stanu przygotowania jednostek samorządowych do udziału w tworzeniu ZSIN, a w tym dużej skali nieunormowanych stanów prawnych nieruchomości oraz braku w ewidencji gruntów i budynków⁹ wielu danych niezbędnych, by danymi z EGIB móc zasilić centralne repozytorium ZSIN.

Występując o środki finansowe Unii Europejskiej na pokrycie kosztów budowy ZSIN, Minister nie doprowadził do objęcia pomocą finansową w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków wszystkich powiatów.

NIK zauważa, że w latach 2016-2019 (I półrocze) nastąpiła wprowadzenie intensyfikacja działań nadzorczych Ministra, jednakże nie były one skuteczne.

Po stwierdzeniu występowania znacznych problemów z budową ZSIN, nie podjęto decyzji o ustaleniu nowych terminów oraz sposobu dalszej realizacji budowy ZSIN - w celu uzyskania pożądanego efektu końcowego.

Powyższe skutkowało tym, że na 162 powiaty (42,6% wszystkich), objęte projektami budowy ZSIN z udziałem środków unijnych, tylko część¹⁰ z nich przesłało do centralnego repozytorium dane z obrębów powiatów, w których przeprowadzono modernizację EGIB.

W konsekwencji, po wydatkowaniu ponad 0,5 mld zł na budowę ZSIN, a w tym 488,5 mln zł na przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach, do czasu zakończenia kontroli w dniu 28 listopada 2019 r. nie uzyskano pełnej funkcjonalności ZSIN.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W 2010 r. Minister przedkładając projekt ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze przestrzennej¹¹ zaakceptował zmiany koncepcji budowy ZSIN włączając do współpracy, oprócz jednostek prowadzących rejestry Ksiąg Wieczystych oraz podatkowej ewidencji nieruchomości także samorządy (prowadzące rejestry ewidencji gruntów i budynków) oraz ministrów i jednostki centralne odpowiedzialne za prowadzenie rejestrów: Pesel, Regon, Teryt i Krajowy

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Od 2010 r. do 2019 r. było 6 zmian na stanowisku GGK oraz 7 zmian na stanowisku Ministra.

⁹ Dalej: „EGiB”.

¹⁰ Według stanu na dzień 4 sierpnia 2019 r. centralne repozytorium zostało zasilone (w różnym stopniu) danymi z 106 powiatów (27,9%).

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1382 j.t. Ustawą tą wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, m.in. dopisując art. 24b.

system ewidencji producentów (KSEP), których zobowiązano do współpracy z GGK w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN.

Również, w 2013 r. Minister przedkładając Radzie Ministrów projekt rozporządzenia w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach¹² zaakceptował założenia dotyczące architektury ZSIN, a w tym organizację, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN oraz treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych. W § 15 tego rozporządzenia postanowiono, że GGK i inne organy wymienione w art. 24b ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³ podejmą planowe działania mające na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN w terminie nie dłuższym niż 42 miesiące od dnia wejścia w życie rozporządzenia, tj. do dnia 9 września 2016 r.

Powyższego terminu nie dotrzymano, a według stanu na dzień zakończenia kontroli w dniu 28 listopada 2019 r., nie wykonano w pełnym zakresie wszystkich, wynikających z harmonogramu¹⁴ działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN.

Główną przyczyną tego stanu było niepodjęcie przez Ministra stosownych działań na etapie tworzenia modelu ZSIN, w ramach nadzoru nad GGK, w celu dokonania prawidłowej analizy możliwości technicznych i organizacyjnych jednostek zobowiązanych do współpracy z GGK w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN, a w tym uwarunkowań prawnych związanych z jakością (spójnością) treści ksiąg wieczystych oraz brakiem uregulowania stanów prawnych nieruchomości w starostwach i brakiem rzetelnych informacji w zakresie niektórych danych o nieruchomościach.

W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa żadnej jednostce organizacyjnej nie przypisano zadania sprawowania w imieniu Ministra merytorycznego nadzoru nad tworzeniem ZSIN. Pełnomocnik Rządu ds. ZSIN, będący jednocześnie podsekretarzem stanu w Ministerstwie pełnił wyłącznie rolę wspomagającą GGK w realizacji zadania.

Ministerstwo przygotowując się do pozyskania środków UE¹⁵ na realizację projektów budowa ZSIN – Faza I i Faza II oraz w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych¹⁶ nie zbilansowało faktycznych potrzeb na pokrycie kosztów wykonania modernizacji EGiB we wszystkich powiatach w Polsce oraz nie zbadało czy powiatowi geodeci będą w stanie wykonać zadanie, polegające na przygotowaniu kopii danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium.

Na etapie pozyskiwania środków UE, na wykonanie prac modernizacyjnych w powiatach, Minister zaakceptował objęcie tą modernizacją tylko części powiatów, tj. tylko 162 (42,6%), zakładając, że pozostałe powiaty wykonają modernizację EGiB ze środków z innych źródeł, tj. pozyskanych z RPO oraz ze środków własnych. Założono, że powiaty same dadzą sobie radę z wykonaniem modernizacji EGiB i potrafią przygotować dane z EGiB do zasilenia centralnego repozytorium.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Dz. U. poz. 249. Dalej: „rozporządzenie w sprawie ZSIN”.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 j.t., ze zm. Dalej: „ustawa pgik”.

¹⁴ Stanowiącego załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN.

¹⁵ W ramach dwóch programów: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020. Z wykorzystaniem tych środków w latach 2010 – 2018 realizowano dwa projekty: Budowa ZSIN – Faza I oraz Budowa ZSIN – Faza II. Ponadto modernizację w powiatach realizowano ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, których dysponentami byli marszałkowie województw.

¹⁶ Dalej: „RPO”.

Ponadto Minister nie podjął skutecznych działań, w trybie nadzoru nad GGK, w celu zapobieżenia niskiej jakości prac modernizacyjnych EGİB, co skutkowało brakiem możliwości, w większości przypadków, dokonania inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium kopiami danych zmodernizowanych EGİB. Pomoc techniczna udzielona powiatom przez GGK była niewystarczająca, co skutkowało tym iż centralne repozytorium tylko w małym stopniu zasilono z powiatów danymi EGİB, których jednak nie aktualizowano.

Minister już od 2016 r. był informowany o problemach w przygotowaniu danych do zasilenia centralnego repozytorium, a od roku 2017 dysponował informacjami o braku możliwości wdrożenia pełnej funkcjonalności w najbliższym czasie, a także miał zdiagnozowane problemy związane z tworzeniem ZSIN zgodnie z przyjętymi założeniami.

Pomimo posiadania powyższych informacji Minister nie podjął żadnych działań w kierunku zmiany aktów prawnych związanych z tworzeniem ZSIN, w tym nowelizacji rozporządzeń w sprawie ZSIN i w sprawie EGİB oraz zmiany zasad i metod kontynuacji budowy ZSIN, w sposób umożliwiający jego wykonanie w najbliższym realnym czasie.

Opisane wyżej przyczyny spowodowały, że do dnia zakończenia kontroli, nie wdrożono pełnej funkcjonalności ZSIN, a bez zmiany zasad i sposobu podejścia systemowego kontynuacja budowy ZSIN może trwać jeszcze wiele lat, bez gwarancji sukcesu. Według szacunków Ministerstwa, przy realizowanej dotychczas koncepcji i sukcesywnych nakładach w łącznej kwocie od 1,7 mld zł do 2,6 mld zł wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, nastąpi nie wcześniej niż w 2030 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór Ministra nad GGK w zakresie realizacji zadań mających na celu uzyskanie pełnej funkcjonalności ZSIN

Opis stanu faktycznego

1.1 Podstawę tworzenia ZSIN stanowiły następujące dokumenty: Partnerstwo Członkostwa w Unii Europejskiej oraz Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa w Unii Europejskiej. W grudniu 2000 r. Szef Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej i Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej podpisali Memorandum Finansowe dotyczące projektu pilotowego „Phare 2000 – Budowa Zintegrowanego Systemu Katastralnego”.

W dniu 1 czerwca 2001 r. rozpoczęto w ramach projektu Phare 2000 – „Budowa ZSK” tworzenie tego systemu. Budowę powyższego systemu (zwanego od czerwca 2001 r. Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach”), realizowano - przy wsparciu 3 projektów „Phare” finansowanych z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej oraz projektu finansowanego ze środków Banku Światowego, a także 3 projektów „Matra” finansowanych z bezzwrotnej pomocy rządu holenderskiego - na podstawie ogólnych założeń programowych, bez planu rzeczowo-finansowego kompleksowej budowy tego systemu. W ramach m.in. projektu Phare 2000 przygotowano zintegrowaną elektroniczną platformę dla wymiany danych pomiędzy ewidencją gruntów i budynków, systemem ksiąg wieczystych i podatkowej ewidencji

¹⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

nieruchomości oraz wypracowano metodologię dostosowania ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSK, a w ramach Phare 2001 zamierzano m.in. dostosować powiatowe bazy danych ewidencji gruntów i budynków do obowiązujących standardów, dokonać implementacji systemu Integrującej Platformy Elektronicznej (IPE), zakupić sprzęt komputerowy niezbędny do wdrożenia systemu IPE w 43 ośrodkach¹⁸.

W dniu 21 kwietnia 2004 r. Rada Ministrów przyjęła opracowany „Rządowy Program Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Plan wieloletni i realizacja w latach 2004 – 2005” oraz „Plan rzeczowo – finansowy budowy Zintegrowanego Systemu Katastralnego” (Business Plan). Po przeprowadzeniu w latach 2001-2005 projektów pilotażowych, zaniechano kontynuacji budowy ZSIN według przyjętych założeń.

(akta kontroli str. 2520-2552)

1.2 W 2010 r. Minister podjął działania mające na celu usankcjonowanie ZSIN w porządku prawnym, przy założeniu budowy systemu we współpracy z większą liczbą uczestników budowy ZSIN. W tym celu przygotowano projekt zmian ustawy pgik, który został wprowadzony ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej¹⁹, w tym zdefiniowano ponownie (jednoznacznie) ZSIN. Według przepisów art. 24b ustawy pgik dla obszaru całego kraju tworzy się i utrzymuje w systemie teleinformatycznym bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej.

Intencją nowych przepisów prawnych było stworzenie ponadresortowego, centralnego systemu, za którego budowę i wdrożenie odpowiedzialnymi uczyniono szereg podmiotów, w tym organy administracji rządowej i samorządowej, przy czym GGK powierzono rolę koordynatora i inicjatora działań w tym zakresie²⁰.

Zgodnie z powyższym art. 24b ustawy pgik tworzenie i utrzymywanie ZSIN, będące systemem teleinformatycznym, powinno umożliwiać w szczególności:

- 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;

¹⁸ Informacja o wynikach kontroli Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000-2005 (I półrocze). KSR – 41014/05. Nr ewid. 183/2005/P05/105/KSR.

¹⁹ Dz. U. Nr 76, poz. 489.

²⁰ § 7a ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ZSIN.

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

- 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.

W art. 24b ustawy pgik, 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, wydanym na podstawie art. 24b ust. 4 ustawy pgik, jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach²². Określa ono sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN (w tym m.in. funkcjonalności 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:

1. utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN;
2. utworzenie centralnego repozytorium kopii danych ewidencji gruntów i budynków.

Ponadto infrastrukturę techniczną ZSIN stanowią:

1. Integrująca platforma elektroniczna²³, tworzona i utrzymywana przez Głównego Geodetę Kraju, zapewniająca:
 - prowadzenie centralnego repozytorium,
 - komunikację między rejestrami publicznymi (Księga Wieczysta, Pesel, Regon, Teryt, KSEP²⁴ 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:

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 249.

²³ Dalej: „IPE”.

²⁴ Krajowy system ewidencji producentów.

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.

Powyższe rozporządzenie w sprawie ZSIN, obowiązujące od 9 marca 2013 r. było do dnia zakończenia niniejszej kontroli podstawowym aktem prawnym określającym główne założenia techniczne i terminowe tworzenia i utrzymania ZSIN.

Rozporządzenie zakładało, że wszystkie jednostki organizacyjne, wymienione w art. 24b ustawy pgik, współpracujące z GGK w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN miały obowiązek podjąć planowe działania mające na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, do 9 września 2016 r. Jednym z warunków powodzenia tego zadania było przeprowadzenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków we wszystkich powiatach w Polsce, zawierających zakres informacji, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w zakresie obowiązującym po 13 grudnia 2013 r.²⁵ i po 11 stycznia 2016 r.²⁶ oraz zasilenie kopią zmodernizowanych danych EGiB centralnego repozytorium w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii²⁷.

Ustalone rozporządzeniem w sprawie ZSIN założenia dotyczące architektury ZSIN, zawierające poszczególne elementy techniczne, w tym infrastrukturę sieciową, nie były zmieniane do czasu zakończenia niniejszej kontroli.

Pomimo, że w dniu 9 września 2016 r. minął termin na wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN, do dnia zakończenia kontroli Minister nie podjął działań w celu nowelizacji rozporządzenia w sprawie ZSIN, poprzez określenie nowych realnych terminów i zasad dokończenia budowy ZSIN, w tym w szczególności zasilenia zmodernizowanymi danymi centralnego repozytorium.

(akta kontroli str. 486-490)

1.3 W latach 2010 – 2018 realizowano budowę ZSIN, a w tym przeprowadzano modernizację ewidencji gruntów i budynków w powiatach z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej w ramach dwóch programów: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 oraz Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020. Z wykorzystaniem tych środków realizowano dwa projekty: Budowa ZSIN – Faza I oraz Budowa ZSIN – Faza II, w tym ok. 80% tych środków przeznaczono na modernizację EGiB w powiatach. Beneficjentem tych środków był GGK. Ponadto modernizację w powiatach realizowano ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych, których dysponentami byli marszałkowie województw²⁸.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Dalej: „GUGiK”.

²⁸ Szczegółowe informacje w tym zakresie opisano w obszarze 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.4 Budowa ZSIN była ściśle powiązana z koniecznością równoległej modernizacji ewidencji gruntów i budynków w powiatach, w celu zasilenia kopią kompletnych i aktualnych danych z rejestrów EGiB.

Za prowadzenie ewidencji gruntów i budynków, na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy pgik, 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 budynków²⁹ 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 zamkniętych³⁰, 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 Kartograficznej³¹.

Jednostki samorządu terytorialnego (na poziomie powiatowym – starostwa powiatowe) miały być beneficjentami rozwiązań wytworzonych w ramach realizacji budowy ZSIN w zakresie komunikacji i udostępniania danych (komunikacja pomiędzy poszczególnymi starostwami prowadzącymi EGiB oraz mechanizmy udostępniania danych odbiorcom danych), jak również w obszarze wymiany danych z GUGiK (m.in. w zakresie integracji danych EGiB oraz tworzenia Centralnego Repozytorium Zintegrowanych Kopii Zbiorów Danych EGiB³²).

W 2015 r. działalność Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków koncentrowała się głównie na:

- 1) przekształcaniu analogowych map ewidencyjnych do postaci numerycznej (wektorowej);
- 2) uzupełnianiu operatów ewidencyjnych danymi dotyczącymi budynków i lokali;
- 3) poprawie jakości danych ewidencyjnych i doprowadzaniu tych danych do postaci standardowej.

Zgodnie z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN starostowie i prezydenci miast na prawach powiatu mieli obowiązek, we współpracy z GGK, zrealizować następujące zadania:

- zadanie nr 1.3 – wprowadzenie w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków rozwiązań technicznych umożliwiających realizację określonych funkcjonalności – w terminie do 9 marca 2015 r.;
- zadanie nr 1.8 – we współpracy z GGK wykonać i zainstalować oprogramowanie ZSIN zgodnie z projektem techniczno–implementacyjnym – w terminie do 9 marca 2015 r.;
- zadanie nr 2.1 – utworzyć dla poszczególnych powiatów inicjalnej bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, przeprowadzenie testów jej aktualizacji oraz dokonanie niezbędnych zmian w oprogramowaniu ZSIN – w terminie do 9 marca 2016 r.;
- zadanie nr 2.2 – utworzenie dla poszczególnych powiatów bazy danych zawartych w centralnym repozytorium, podlegającej aktualizacji – w terminie do 9 lipca 2016 r.

²⁹ Dz.U. Nr 38, poz. 454.

³⁰ Dz.U. Nr 84, poz. 911.

³¹ Dalej: 'CODGiK'.

³² Dalej: „centralne repozytorium” lub „CR ZSIN”.

- zadanie 3 – wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN – w terminie do 9 września 2016 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że powyższe terminy, wynikające z rozporządzenia w sprawie ZSIN nie zostały dotrzymane.

(akta kontroli str. 2520-2553)

1.5 Główny Geodeta Kraju 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 Minister. Od 1999 r.³³ do dnia zakończenia kontroli byli to kolejno ministrowie właściwi do spraw: [1] administracji publicznej (kwiecień 1999 – wrzesień 1999 r.), [2] architektury i budownictwa (wrzesień 1999 – styczeń 2002), [3] budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (styczeń 2002 – luty 2007), [4] administracji publicznej (luty 2007 – listopad 2015), [5] budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (listopad 2015 – do zakończenia kontroli w listopadzie 2019 r.). W okresie od 1999 r. do 31 października 2019 r. Główny Geodeta Kraju podlegał dziesięciu kolejnym ministrom, w tym od 2010 r. siedmiu ministrom.

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 o nieruchomościach oraz tworzy i utrzymuje, we współpracy z innymi organami administracji publicznej, infrastrukturę techniczną tego systemu.

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

Zgodnie natomiast z załącznikiem nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN GGK odpowiedzialny był za utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN, utworzenie centralnego repozytorium oraz wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN.

1.6 W celu koordynowania prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz monitorowania wdrażania tego Programu ustanowiono w okresie od 15 grudnia 2004 r. do 19 stycznia 2018 kolejno 6 pełnomocników rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. W okresie od 21 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli nie powołano kolejnego Pełnomocnika Rządu, a z dniem 24 września 2019 r. zlikwidowano tę funkcję.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach³⁴ powołano pierwszego Pełnomocnika Rządu ds. ZSIN³⁵. Zgodnie z § 5.1 Pełnomocnik przedstawia Radzie Ministrów:

³³ Tj. od dnia 1 kwietnia 1999 r. – wejście w życie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945).

³⁴ Dz. U. z 2014 poz. 54, ze zm.

³⁵ Wszyscy pełnomocnicy powołani w okresie lat 2004-2016 pełnili jednocześnie funkcję sekretarza stanu lub podsekretarza stanu we właściwym Ministerstwie nadzorującym sprawy geodezji i kartografii.

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.

Z dniem 19 stycznia 2018 r., w związku z reorganizacją struktury Rady Ministrów i konsekwencją w postaci przeniesienia działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo pod kierownictwo Ministra Inwestycji i Rozwoju, Tomasz Żuchowski - 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.

W dniu 15 października 2015 r. odbyło się posiedzenie międzyresortowego zespołu ds. opracowania rządowego programu rozwoju ZSIN pod przewodnictwem Pełnomocnika Rządu, na którym przyjęto projekt „Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach na lata 2015-2030”.

Projekt zakładał dalsze działania mające na celu pełne wdrożenie ZSIN, w tym planowane do realizacji w perspektywie finansowej na lata 2014-2020:

- a) dostosowanie systemów teleinformatycznych, stosowanych w powiatach do prowadzenia EGiB, do potrzeb ZSIN,
- b) dostosowanie zbiorów danych EGiB do zgodności z obowiązującym modelem danych,
- c) udostępnienie dodatkowych usług lub rozbudowę usług istniejących:
 - usługi umożliwiającej korzystanie przez administrację skarbową (rządową i samorządową) ze zbiorów centralnego repozytorium ZSIN,
 - usługi publikacji informacji o średnich cenach transakcyjnych,
 - usługi harmonizacji rejestrów publicznych dla rejestrów włączonych do ZSIN,
 - usługi przetwarzania danych przestrzennych centralnego repozytorium w połączeniu z danymi przestrzennymi innych rejestrów publicznych włączonych do ZSIN,
 - usługi umożliwiającej kancelariom notarialnym przekazywanie do organów prowadzących EGiB wybranych informacji stanowiących treść aktów notarialnych, niezbędnych do prowadzenia Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości³⁶ (udostępnienie i pilotażowe przetestowanie usługi).

Na temat roli jaką odegrał w budowie ZSIN projekt Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach na lata 2015-2030, Dyrektor Departamentu ABiG wyjaśnił, że cyt. „Projekt Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach na lata 2015-2030, został przyjęty w dniu 15.10.2015 r. przez Zespół ds. Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, którego ówczesnym przewodniczącym był Stanisław Huskowski, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

³⁶ Dalej: „RCiWN”.

W roku 2016 do Zespołu zostali powołani nowi ministrowie, a przewodniczącym Zespołu i jednocześnie Pełnomocnikiem Rządu ds. Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach został Tomasz Żuchowski podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Należy zwrócić uwagę, że ustanowienie Pełnomocnika Rządu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa było możliwe dopiero po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.³⁷

Jak wynika z protokołu z posiedzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach w dniu 16 lutego 2017 r., cyt.: „W dotychczasowych działaniach w zakresie ewidencji gruntów i budynków zabrakło kompleksowego ujęcia zadania budowy ZSIN. Zamiast rozpatrywać zadanie w perspektywie potrzeb całego kraju, uczyniono to z perspektywy, wybranych wg niejasnych kryteriów, powiatów. Takie podejście spowodowało, iż mimo szczytnego celu, budowane rozwiązanie nie zafunkcjonowało tak jak powinno.” Przewodniczący zaznaczył, iż dalsze kierunki działań Zespołu powinny być uzależnione od uzyskanych odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy z punktu widzenia technicznego i merytorycznego kontynuacja tych działań w obecnej formie jest dla wszystkich akceptowalna?
- Czy wszystkie resorty są w stanie zrealizować założenia istniejące w ramach ZSIN?
- Czy kluczowe systemy prowadzone w resortach są w stanie zintegrować się ze ZSIN?
- Czy resorty widzą konieczność dokonania zmian legislacyjnych lub operacyjnych?
- Jakie ryzyka wiążą się z realizacją ZSIN przez poszczególne resorty i czy można te ryzyka całkowicie wyeliminować?

Dopiero uzyskanie rzetelnych i spójnych odpowiedzi na powyższe pytania powinno stanowić podstawę rozważań nad programem rozwoju ZSIN do 2030 r. Brak bowiem określenia mierzalnych aspektów realizacji tak wymagającego zadania, jakim jest budowa ZSIN, jest niecelowe.”

W związku z powyższym przywołany w treści pytania dokument pn. „Rządowy Program Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach na lata 2015-2030” pozostał wyłącznie w sferze projektu.”

(akta kontroli str. 2524-2525)

Pełnomocnik Rządu ds. ZSIN w latach 2016-2017 wykazywał m.in. następujące aktywności w zakresie wspomagania działań GGIK realizującego budowę ZSIN, i tak:

- W dniu 26 sierpnia 2016 r. odbyło się spotkanie Pełnomocnika Rządu z przedstawicielami GUGiK w celu omówienia stanu zaawansowania prac nad ZSIN³⁸.

³⁷ Dz. U. poz. 583. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 27 kwietnia 2016 r.

³⁸ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.40.2017.KK.

- W dniu 19 września 2016 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do GUGiK z prośbą o przedstawienie planowanych działań, które doprowadzą do wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN we wszystkich powiatach³⁹.
- W dniu 28 września 2016 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministra Cyfryzacji, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z prośbą o przekazanie informacji na temat stanu realizacji poszczególnych zadań w ramach budowy systemu z uwzględnieniem ewentualnych przyczyn, które utrudniły (ewentualnie uniemożliwiły) dotrzymanie terminów określonych w Szczegółowym zakresie i harmonogramie działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN⁴⁰.
- W dniu 15 lutego 2017 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do 220 powiatów niebiorących udziału w projektach finansowanych ze środków UE (ZSIN faza I i II), wskazując na konieczność większego zaangażowania w dostosowanie baz i systemów do wymogów ZSIN, jak również zalecając zwiększenie aktywności powiatów w pozyskaniu na ten cel środków finansowych dostępnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Zaznaczył, że 9 marca 2015 r. upłynął termin na wprowadzenie w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia egib rozwiązań technicznych umożliwiających podłączenie do ZSIN. Dlatego też, we wspomnianym piśmie, powiaty zostały zobowiązane do poinformowania Głównego Geodety Kraju w terminie do 14 kwietnia 2017 r. o postępach w realizacji zaleconych działań. Podkreślając znaczne opóźnienie w realizacji zadania po stronie powiatów, Pełnomocnik Rządu wyraził nadzieję, że wystosowane pismo, które zostało przekazane także do wiadomości Pana Mateusza Morawieckiego, Ministra Rozwoju i Finansów, do wojewodów, marszałków województw, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej przyniesie efekt w postaci zintensyfikowania realizacji zadań nałożonych na powiaty przepisami prawa⁴¹.
- W dniu 25 kwietnia 2017 r. Pełnomocnik Rządu zwrócił się do resortów z prośbą o przekazanie odpowiedzi na pytania postawione na pierwszym posiedzeniu Zespołu ZSIN oraz przekazał szczegółowe pytania dotyczące poszczególnych resortów⁴².
- W dniu 30 marca 2017 r. odbyło się spotkanie Pełnomocnika Rządu z przedstawicielami Związku Miast Polskich. Tematem spotkania był list Pełnomocnika do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach do 220 starostów, w którym przypomniał on o konieczności realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia w sprawie EGIB oraz rozporządzenia w sprawie ZSIN, także z wykorzystaniem środków w ramach RPO⁴³.

³⁹ pismo DB.7.070.3.2016.KK.

⁴⁰ pismo DB.7.070.4.2016.KK.

⁴¹ pismo DAB.7.28.2017.KZ.

⁴² pismo DAB.7.070.46.2017.KK - KK.

⁴³ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.136.2017.KK.

- W dniu 19 lipca 2017 r. odbyło się posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, na którym podniesione przez Pełnomocnika Rządu zostało zagadnienie dotyczące tworzenia ZSIN⁴⁴.
- W dniu 28 lipca 2017 r. odbyło się posiedzenia Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, którego przedmiotem na wniosek Pełnomocnika Rządu, była problematyka budowy ZSIN, w tym konkluzje z ostatniego posiedzenia Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju ZSIN⁴⁵.
- Pismami z dnia 17, 18 i 21 sierpnia 2017 r. Pełnomocnik Rządu wystąpił do resortów z pytaniem o koszty jakie zostały dotychczas poniesione przez resorty na budowę ZSIN oraz pismem z dnia 28 lipca 2017 r. do GUGiK z prośbą o zestawienie kosztów budowy i utrzymania ZSIN od 2010 r.⁴⁶.
- W dniu 1 września 2017 r. doszło do spotkania z udziałem Pełnomocnika Rządu, Ministra Cyfryzacji oraz Głównego Geodety Kraju i przyjęcia wstępnych roboczych ustaleń dotyczących przeniesienia zadania koordynacji budowy ZSIN⁴⁷.

(akta kontroli str. 338-344, 747-1068)

Zdaniem ostatniego Pełnomocnika Rządu do spraw ZSIN (działającego w okresie od 27 listopada 2015 r. do 21 stycznia 2018 r.) katalog kompetencji Pełnomocnika przy braku wyposażenia go w adekwatne mechanizmy umożliwiające wpływ na działania organów współtworzących ZSIN, sprowadziły jego funkcję do przewodniczenia Zespołowi do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz pełnienia funkcji doradcy Głównego Geodety Kraju w zakresie ZSIN. Ponadto stwierdził, iż zarówno Pełnomocnicy jak i Zespoły, którym przewodniczyli okazały się instytucjami nieoperatywnymi. Ich działalność nie doprowadziła do przyjęcia Rządowego Programu Rozwoju ZSIN określającego wieloletnią perspektywę rozwoju ZSIN, jak również do wypracowania mechanizmów umożliwiających jego pełne wdrożenie. Powoływane podzespoły i zlecane opracowania eksperckie nie przyczyniły się do rewizji przyjętych założeń budowy ZSIN, które w perspektywie czasu okazały się niemożliwe do osiągnięcia.

Na posiedzeniu Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach w dniu 14 lipca 2017 r. m.in. zaproponowano aby koordynacja działań dotyczących budowy i wdrożenia ZSIN była prowadzona przez Ministra Cyfryzacji. Zdaniem ówczesnego Pełnomocnika koordynacja działań powinna być realizowana przez podmiot wyposażony w odpowiednie kompetencje i narzędzia, który będzie władny ocenić stopień zaangażowania organów i stan dostosowania posiadanych przez nie danych i systemów do wymogów ZSIN. Przewodniczący Zespołu zapowiedział wystosowanie stosownego pisma do Pani Anny Streżyńskiej, Minister Cyfryzacji w sprawie podjęcia roli koordynacji ww. zadania, jak również zaprezentowanie analiz i wniosków wynikających z zebranych informacji na posiedzeniu KWRiST⁴⁸, KRMC⁴⁹ i KERM⁵⁰, a także wystąpienie z odpowiednimi wnioskami do ówczesnego

⁴⁴ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.29.2018.KK.

⁴⁵ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.29.2018.KK.

⁴⁶ DAB.7.070.153.2017.KK – KK/LW2, KK.4-5, KK.7 – KK.10.

⁴⁷ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika, DAB.7.070.29.2018.KK.

⁴⁸ Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

⁴⁹ Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji.

⁵⁰ Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów.

Prezesa Rady Ministrów. Ostatecznie powyższa propozycja nie została sfinalizowana.

(akta kontroli str. 1080-1106, 2520-2553)

1.7 Kolejnym organem nadzorującym przebieg tworzenia ZSIN był Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, któremu przedkładane były sprawozdania z postępu prac, na podstawie których podejmowano decyzje dotyczące zagadnień związanych z tym przedsięwzięciem.

Na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji w dniu 9 lutego 2018 r. zawarto następujące wskazania dla Ministra Inwestycji i Rozwoju:

- 1) konieczność opracowania we współpracy z GUGiK programu, w którym przedstawiony zostanie plan faktycznego pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych, ustalając, aby w terminie dwóch tygodni od dnia posiedzenia Komitetu MliR zadeklarował termin, do którego przedmiotowy program będzie mógł zostać przedstawiony;
- 2) konieczność ustalenia formuły bieżącego nadzoru nad realizacją projektów po zmianach i poinformowania KRMC o rozstrzygnięciach w tej sprawie.

Pismem z dnia 28 lutego 2018 r. skierowanym do Sekretarza Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji Minister wskazał, że w związku z przedmiotem ww. posiedzenia KRMC (omówienie realizowanych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii projektów: ZSIN - Faza II, K-GESUT⁵¹, CAPAP⁵²), zasadnym jest przyjęcie, że ww. program będzie odnosił się do problematyki zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi ewidencji gruntów i budynków oraz zasilenia bazy K-GESUT danymi geodezyjnych ewidencji sieci uzbrojenia terenu z obszaru poszczególnych powiatów. Wskazał jednocześnie, że powyższe rozumienie zakresu zaleconego do opracowania programu, wykracza poza założenia i cele określone w ramach ww. projektów finansowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa i oznacza konieczność proponowania zmian legislacyjnych w obszarze geodezji i kartografii, nie wykluczając przy tym zmian o charakterze systemowym.

Pismem z dnia 30 października 2018 r. Minister wystąpił do Ministra Cyfryzacji - Przewodniczącego Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji z prośbą o przeniesienie powyższego zobowiązania na Głównego Geodetę Kraju, uzasadniając to tym, iż:

„Do zadań ustawowych Głównego Geodety Kraju należy m.in. inicjowanie oraz koordynacja działań w zakresie tworzenia ZSIN, a także tworzenie i utrzymywanie, we współpracy z innymi organami administracji publicznej, infrastruktury technicznej tego systemu. Ponadto, do jego zadań należy koordynowanie działań organów administracji publicznej oraz innych podmiotów realizujących zadania publiczne dotyczące powiatowych baz danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT), a także współdziałanie z nimi w zakresie merytorycznym i finansowym przy realizacji tych działań

Tak więc, Główny Geodeta Kraju jako centralny organ odpowiedzialny za nadzór nad realizacją polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii, obsługiwany przez GUGiK, posiada wszelkie kompetencje do samodzielnej realizacji zadania polegającego na opracowaniu programu, przedstawiającego plan faktycznego pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych niezbędnych do zasilenia centralnego repozytorium zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN) oraz bazy danych K-GESUT.”.

W nawiązaniu do ustaleń z posiedzenia Komitetu Rady Ministrów do spraw

⁵¹ Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

⁵² Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej.

Cyfryzacji z dnia 9 lutego 2018 r., na którym „zobowiązano GUGiK i organ nadzorujący (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) do opracowania programu, w którym zostałby przedstawiony plan faktycznego pozyskania wszystkich brakujących danych geodezyjno-kartograficznych” GUGiK przekazał w dniu 2 października 2018 r. Ministrowi opis stanu pozyskiwania danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z planem pozyskania danych brakujących.

W opracowaniu pn. „Analiza stanu informatyzacji podstawowych danych państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego” zapisano m.in., że:

- 1/ Dobrze funkcjonujące powiaty posiadają już od dawna zasób geodezyjny i kartograficzny w postaci zinformalizowanej. W powiatach tych funkcjonują także stosowne usługi sieciowe służące do publikacji i udostępniania danych. Funkcjonujące usługi powiatowe mogą być łatwo integrowane na poziomie centralnym, do realizacji zadań o zasięgu krajowym. Rolę koordynatora tych usług obecnie intensywnie sprawuje Główny Geodeta Kraju. Do tej pory sprawy koordynacji nie miały zbyt wysokiego priorytetu, a przez to, nie do końca był znany także rzeczywisty stan danych i usług w poszczególnych powiatach.
- 2/ Na przełomie czerwca i lipca 2018 r. dokonano modyfikacji w systemie informatycznym ZSIN polegającej na dodaniu dodatkowego mechanizmu pozwalającego w sposób alternatywny zrealizować najprostsze i najpilniejsze jego funkcjonalności. Zaproponowana modyfikacja systemu ZSIN realizowana jest bez konieczności posiadania replik baz powiatowych, a jedynie na podstawie dostępnych powiatowych usług sieciowych WMS/WFS⁵³ gwarantujących dostęp do aktualnych danych w powiatach. Do chwili obecnej zintegrowano w ten sposób już usługi z 330 powiatów, co spowodowało wzrost operacyjności ZSIN, w elementarnych funkcjonalnościach, do ok 90% wszystkich polskich powiatów.
- 3/ 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 1.350.000.000 zł. W projekty zaangażowane są wszystkie powiaty z województw, albo tylko pojedyncze powiaty, które samodzielnie lub w grupach występowały o dofinansowania z RPO.
- 4/ 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 byłoby utworzenie jednolitych i zintegrowanych narzędzi, które umożliwią udostępnianie obywatelom i przedsiębiorcom zaawansowanych usług bazujących na rozproszonych informacjach 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 interoperacyjności usług publicznych oraz umożliwienia współdziałania systemów informatycznych państwa oraz JST

⁵³ WMS - magazynowy system informatyczny (ang. arehouse anagement system) to oprogramowanie najczęściej wykorzystywane w logistyce w celu optymalizacji magazynowych i produkcyjnych.

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.

i zapewni zwiększone możliwości ponownego użycia danych przestrzennych.

GGK w dniu 3 kwietnia 2019 r. przesłał powyższą Analizę również Ministrowi Cyfryzacji, a w dniu 5 kwietnia 2019 r. KRMC.

W sprawie współpracy Ministra z KRMC Dyrektor Departamentu ABiG wyjaśnił, że cyt. „Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 48 z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji do zadań Komitetu w zakresie realizacji projektów informatycznych należy opiniowanie projektów informatycznych polegających na budowie lub modyfikacji systemu teleinformatycznego, lub udostępnianiu danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych, lub wdrożeniu usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną oraz monitorowanie postępów w realizacji tych projektów na podstawie raportu z postępu rzeczowo-finansowego projektu informatycznego lub raportu końcowego z realizacji projektu informatycznego. Działania KRMC, w okresie sprawowanego przez Ministra Inwestycji i Rozwoju nadzoru nad Głównym Geodetą Kraju, były ukierunkowane więc na prawidłowość realizacji projektu pn. ZSIN faza II. Sprowadzały się do oceny postępu realizacji projektu oraz zarekomendowania sporządzenia planu naprawczego. Należy również wspomnieć, że w przypadku projektu ZSIN Faza II, od czasu w którym Minister Inwestycji i Rozwoju sprawuje nadzór nad Głównym Geodetą Kraju, raporty rzeczowo – finansowe dotyczące projektu ZSIN faza II na posiedzeniach KRMC były oceniane pozytywnie. Dodatkowo, w dniu 5.04.2019 r. Główny Geodeta Kraju przedstawił KRMC program określający plan faktycznego pozyskania wszystkich danych geodezyjno-kartograficznych. Stanowiło to wykonanie zalecenia KRMC z dnia 9.02.2018 r. Powyższe działania nie wpływały na sposób kontynuacji budowy zsin.”

W zakresie podejmowanych decyzji o rozwiązaniach technicznych, zmierzających do uzyskania celu realizowanych projektów Dyrektor Departamentu ABiG wyjaśnił, że cyt. „Minister Inwestycji i Rozwoju nie decydował o rozwiązaniach technicznych, zmierzających do uzyskania celu realizowanych projektów. Z dokumentacji znajdującej się w DAB nie wynika aby poprzedni ministrowie nadzorujący GGK (MI i MliB) decydowali o rozwiązaniach technicznych, zmierzających do uzyskania tych celów. Należy zauważyć, że sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Dodatkowo należy wskazać, że opracowanie założeń projektów ZSIN faza I i II należało do zakresu kompetencji Beneficjenta obu projektów.” Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że cyt. „DAB w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju nie uczestniczył na żadnym etapie w realizacji projektów ZSIN faza I i II, a tym samym nie miał wpływu na określenie celów i zadań przewidzianych do realizacji w ramach projektów. Kwestia oceny stopnia realizacji projektów, czy działań na rzecz pełnego wykorzystania przyznanych środków leży w kompetencji Instytucji Pośredniczącej oraz Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa. Minister Inwestycji i Rozwoju pośredniczył w przekazywaniu do KRMC raportów z postępu projektów po ich uprzedniej analizie redakcyjnej. Z dokumentacji znajdującej się w DAB wynika, że poprzedni ministrowie nadzorujący GGK (MI i MliB) również stosowali taką praktykę.

(akta kontroli str. 1217-1405, 2520-2553)

1.8 Jednym z podstawowych uprawnień nadzorczych Ministra, zgodnie z art. 6b ust. 1 ustawy pgik jest możliwość składania wniosku o powołanie GGK, którego powołuje Prezes Rady Ministrów. 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.⁵⁴

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury i Budownictwa objął nadzór nad Głównym Geodetą Kraju z dniem 9 grudnia 2015 r., na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa⁵⁵. Organem nadzorującym Głównego Geodetę Kraju bezpośrednio przed powyższą datą był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 16 listopada 2015 r.), a wcześniej organem tym był Minister Administracji i Cyfryzacji (od 18 listopada 2011 r.).

W związku z rekonstrukcją rządu jaka miała miejsce na początku 2018 r. nadzór nad Głównym Geodetą Kraju przejął Minister Infrastruktury (od 9 stycznia 2018 r.), a następnie – na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju⁵⁶ – Minister Inwestycji i Rozwoju (od 22 stycznia 2018 r.), a od 15 listopada 2019 r. Minister Rozwoju, który sprawował nadzór nad Głównym Geodetą Kraju do dnia zakończenia kontroli⁵⁷.

W kolejnych ministerstwach funkcjonowała jedna podstawowa jednostka organizacyjna zajmująca się realizacją zadań Ministra w sprawach będących przedmiotem kontroli, która odpowiadała m.in. za prowadzenie spraw geodezji i kartografii oraz wykonywanie zadań Ministra wynikających z prawa geodezyjnego i kartograficznego w tym prowadzenie spraw nadzoru nad GGK. Zadania te realizował w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Departament Budownictwa, a od 1 czerwca 2017 r. Departament Architektury, Budownictwa i Geodezji⁵⁸, a następnie kontynuował je w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju oraz w Ministerstwie Rozwoju.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju nie dysponowało dokumentami lub korespondencją z byłego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, dotyczącą zagadnień związanych z geodezją i kartografią, a w tym szczególnie w zakresie nadzoru nad Głównym Geodetą Kraju i realizacją budowy ZSIN.

(akta kontroli str. 2768-2787)

1.9 W celu wsparcia powiatów w realizacji zadania związanego z zasileniem Centralnego Repozytorium ZSIN danymi E-GiB, Główny Urząd Geodezji i Kartografii przeprowadził cykl szkoleń dla pracowników starostw powiatowych z 58 powiatów biorących udział w ZSIN - Faza I oraz wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego. Cykl szkoleń zrealizowany został w terminie 5-16.12.2016 r i łącznie przeszkolono 121 osób, w zakresie tematów:

- Szczegółowy opis zmian w zakresie modelu danych EGIB (panel dyskusyjny);

⁵⁴ 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 Jarząbek – 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.

⁵⁵ Dz. U. poz. 2094.

⁵⁶ Dz. U. poz. 175.

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego działania Ministra Rozwoju (Dz. U. poz. 2261).

⁵⁸ Dalej: „Departament ABiG”.

- Aplikacja do walidacji plików XML i GML (warsztaty);
- Interpretacja wyników kontroli (warsztaty na danych testowych oraz rzeczywistych);
- Rola systemu ZSIN w obsłudze zawiadomień oraz procesy zawiadomień;
- Aplikacja Klient Brokera ZSIN (warsztaty).

Głównym celem szkoleń było zapoznanie pracowników PODGiK⁵⁹ z aplikacjami niezbędnymi do zapewnienia prawidłowej wymiany zawiadomień i komunikacji z ZSIN. Szkolenia w głównej mierze przybrały formę warsztatów z elementami paneli dyskusyjnych, w ramach których omawiano metody wyeliminowania problemów w zasileniu inicjalnym Centralnego Repozytorium ZSIN oraz uruchomienia wymiany zawiadomień z pozostałym, rejestrami włączonymi do ZSIN. Uczestnicy szkoleń zostali poproszeni, o udostępnienie prowadzącym szkolenia plików GML oraz raportów z ich walidacji, w celu omówienia podczas paneli dyskusyjnych problemów z jakimi borykają się na co dzień pracownicy ośrodków powiatowych, związanych z błędami w ich rzeczywistych bazach danych EGIB.

(akta kontroli str. 218-316)

1.10 W dniu 18 stycznia 2017 r. GGK poinformował Dyrektora Departamentu ABiG w Ministerstwie m.in., że GGK wystąpił za pośrednictwem wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego pismem z dnia 10 listopada 2016 r. do powiatów nieobjętych projektami ZSIN - Faza I oraz ZSIN - Faza II z prośbą o przekazanie informacji dotyczących problemów stojących na przeszkodzie we wdrożeniu przez nie poszczególnych funkcjonalności ZSIN oraz jakie działania i w jakim terminie podejmą w celu realizacji zadań 1.3, 1.8, 2.1, 2.2, 3, wymienionych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN. Informacja ta miała być przekazana w postaci tabeli, której wzór udostępniono przy piśmie GUGiK. W związku z trudnościami zgłaszanymi przez powiaty w zrozumieniu tematyki dotyczącej ZSIN w dniu 20 grudnia 2016 r. skierowano pismo objaśniające do wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego na temat zadań starostów związanych z wdrożeniem ZSIN. GUGiK otrzymał wypełnione ankiety z 15 województw, łącznie z 226 powiatów. Z powiatów województwa świętokrzyskiego nie zasięgnięto informacji, gdyż uczestniczyły one w projekcie ZSIN - Faza II.

Z ankiet przesłanych przez starostów wynika, że tylko ww. zadanie nr 1.3 zostało wykonane lub ustalony jest termin wykonania we wszystkich starostwach. Starostowie w większości stwierdzili, że cyt. *„Oprogramowanie używane przez powiat do prowadzenia EGIB jest wyposażone w rozwiązania techniczne umożliwiające realizację funkcjonalności określonych w § 8 ust. 5 rozporządzenia”*.

W przypadku realizacji zadania nr 1.8 starostowie stwierdzili, że cyt. *„Podmiotem właściwym do wykonania tego zadania jest Główny Geodeta Kraju; na chwilę obecną nie wykonano instalacji oprogramowania ZSIN zgodnie z projektem techniczno-implementacyjnym (KLIENT BROKER ZSIN)”*.

Ponadto większość starostw stwierdziła, że cyt. *„Skoro nie zrealizowano punktu 1.8 nie jest możliwym realizacja punktu 2.1, 2.2 i 3, a termin realizacji tych zadań zależny jest od działań Głównego Geodety Kraju.”*

W dniu 2 lutego 2017 r. DABiG wystąpił do GGK m.in. o podanie przyczyn braku zasileń inicjalnych CR ZSIN, przez powiaty biorące udział w projekcie ZSIN – Faza I. GGK odpowiadając na to pismo stwierdził m.in., że wszystkie powyżej wskazane zadania, realizowane w ramach projektu ZSIN-Faza I, finansowane ze środków

⁵⁹ Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

projektu, ze środków własnych powiatów lub środków pochodzących z innych źródeł, zostały odebrane bez zastrzeżeń oraz rozliczone.

W odniesieniu do pytania dotyczącego deklaracji ww. powiatów w zakresie terminu zasilenia CR ZSIN oraz obecnego stanu wykonania przez te powiaty zadań wynikających z załącznika nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN GKG stwierdził m.in., że w dniu 2 marca 2017 r. Główny Urząd Geodezji i Kartografii wystąpił do 33 powiatów, które nie podjęły próby zasilenia centralnego repozytorium, z prośbą o przekazanie informacji w tym zakresie. Informację o terminie inicjalnego zasilenia centralnego repozytorium przekazało 31 powiatów, a dwa powiaty, tj. m. Gdynia oraz powiat chrzanowski, były w trakcie przygotowywania odpowiedzi. Podstawową przyczyną braku zasileń dla powiatów objętych projektem *ZSIN-Faza I*, były zagadnienia techniczne, dotyczące błędów danych w powiatach (tzw. błędów krytycznych baz) oraz niewystarczające dostosowanie oprogramowania do prowadzenia EGiB w zakresie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto występowały braki kadrowe w Ośrodkach Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej na stanowiskach operatorskich i informatycznych, oraz procedury prawne związane z poprawą błędów krytycznych. Brak wykwalifikowanej kadry oraz standardowe procedury związane z postępowaniami administracyjnymi, znacząco wydłużały czas, który potrzebny jest na poprawę danych (uśrednienie stanu bazy do poziomu przewidzianego jako wejściowy dla zasilenia CR).

Ponadto GKG stwierdził, że przyczyną nieskutecznego zasilenia inicjalnego centralnego repozytorium, były problemy wynikające z jakości danych w Ośrodkach, a co za tym idzie, generowania ogromnych plików rozbieżności zawierających tysiące stron z błędami. Pomimo braku błędów krytycznych, liczba błędów niekrytycznych była tak wielka, że obsługa raportów stała się po stronie aplikacji ZSIN kłopotliwe.

Ponadto GKG stwierdził, że cyt. *„W ocenie GUGiK osiągnięcie pełnej funkcjonalności ZSIN, w tym dokonanie różnicowych zasileń CR⁶⁰, jest zależne od realnych możliwości powiatów wynikających z przebiegu procesu modernizacji EGiB oraz dostosowania EGiB do zgodności z obowiązującym modelem danych. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez poszczególne powiaty, najbardziej odległym terminem osiągnięcia pełnej funkcjonalności ZSIN, wskazanym przez starostę, jest data: grudzień 2021 roku. Należy zwrócić uwagę, iż bez uwzględnienia zmian prawnych, osiągnięcie celu w zakładanym terminie, nadal będzie zależne od zaangażowania starosty w realizację zadań wynikających z rozporządzenia. Istotne jest odpowiednio wczesne zaplanowanie przez starostę harmonogramu finansowego, w celu możliwości podjęcia działań merytorycznych, z rekomendacją by były one realizowane przez kadrę zaangażowaną głównie w zadania związane z ZSIN. Organy odpowiedzialne bezpośrednio za realizację zadań w dziedzinie EGiB, winny wykazać się odpowiednią aktywnością w powyższym zakresie, jak również podjąć odpowiednie działania, w celu wykorzystania środków UE w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.”*

Dyrektor Departamentu ABiG wyjaśnił m.in., że cyt. *„Nadzór Ministra Inwestycji i Rozwoju ogranicza się więc wyłącznie do nadzoru nad Głównym Geodetą Kraju jako centralnym organem administracji rządowej. Minister Inwestycji i Rozwoju nie dysponuje narzędziami prawnymi umożliwiającymi mu zarówno wspieranie jak i egzekwowanie określonych działań jednostek samorządu terytorialnego.”*

⁶⁰ Bieżąca aktualizacja centralnego repozytorium danymi EGiB, w powiązaniu z procesem aktualizacji bazy danych EGiB.

W ramach nadzoru sprawowanego przez Ministra Inwestycji i Rozwoju, a wcześniej Ministra Infrastruktury i Budownictwa nad GGK podejmowane były liczne próby uzyskania informacji wskazujących na planowane działania w zakresie doprowadzenia do pełnej funkcjonalności ZSIN oraz wskazujące na horyzont czasowy takich działań. Dyrektor Departamentu ABiG wyjaśnił, że cyt. „Na podstawie przekazywanych przez Głównego Geodetę Kraju informacji, niemożliwe było jednakże dokonanie rozstrzygnięcia w zakresie realnego i wiarygodnego wskazania nowego terminu lub zmiany koncepcji budowy zsin. Między innymi z powyższych względów (oraz mając na względzie wysoce specjalistyczną materię rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków) minister nadzorujący udzielił Głównemu Geodecie Kraju upoważnienia⁶¹ do opracowywania i prowadzenia konsultacji publicznych w imieniu Ministra Inwestycji i Rozwoju projektów rozporządzeń w zakresie działu administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, w sprawach: geodezja i kartografia oraz infrastruktura informacji przestrzennej. Dotychczas Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju nie otrzymał jednak propozycji konkretnych rozwiązań lub projektu aktu prawnego w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str.351-358, 2520-2553)

1.11 W dniu 15 lutego 2017 r. Pełnomocnik ds. RPR ZSIN wystąpił do 220 starostw powiatowych nieuczestniczących w pracach nad ZSIN z prośbą o przekazanie informacji o planowanych do podjęcia działaniach, które doprowadzą do wykonania nałożonych na nie zadań ustawowych. Zaznaczył, że 9 marca 2015 r. upłynął termin na wprowadzenie w systemach teleinformatycznych stosowanych do prowadzenia egib rozwiązań technicznych umożliwiających podłączenie do ZSIN. Dlatego też, we wspomnianym piśmie, powiaty zostały zobowiązane do poinformowania Głównego Geodety Kraju w terminie do 14 kwietnia 2017 r. o postępach w realizacji zaleconych działań. Podkreślając znaczne opóźnienie w realizacji zadania po stronie powiatów, Pełnomocnik Rządu wyraził nadzieję, że wystosowane pismo, które zostało przekazane także do wiadomości Pana Mateusza Morawieckiego, Ministra Rozwoju i Finansów, do wojewodów, marszałków województw, Związku Powiatów Polskich oraz Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej przyniesie efekt w postaci zintensyfikowania realizacji zadań nałożonych na powiaty przepisami prawa. Tymczasem spośród 220 powiatów zapytanych przez Pełnomocnika Rządu o deklarację podjęcia działań w zakresie wdrożenia ZSIN — 63 powiaty nie udzieliły odpowiedzi, 15 udzieliło odpowiedzi niejednoznacznej, a 5 nie zadeklarowało podjęcia jakichkolwiek działań, 69 powiatów nie podjęło się natomiast wskazania terminu dostosowania posiadanych danych EGiB do obowiązujących przepisów rozporządzenia w sprawie EGiB. Na wystąpienie odpowiedziało 157 powiatów i miast na prawach powiatów. 38 starostw poinformowało, że rozpoczęło integrację z ZSIN, a pozostałe nie udzieliły takiej informacji. 10 starostw deklarowało dostosowanie systemu do prowadzenia EGiB do wymagań ZSIN w 2017 r., 15 w 2018 r., 3 w 2019 r., 4 w 2020 r., pozostałe nie deklarowały żadnego terminu. 94 starostwa planowały pozyskać środki finansowe z innych źródeł, np. RPO w celu realizacji zadań ZSIN, 4 nie planowały podejmowania takich działań - pozostali nie udzielili żadnych informacji.

Ponadto zebrane dane i informacje uzyskane przez Pełnomocnika Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji

⁶¹ Znak MliR/1114-UM/18.

o Nieruchomościach, od 220 powiatów nieuczestniczących w realizacji projektów ZSIN faza I i II prowadzą do konkluzji, że pomimo wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem wszystkich środków w ramach tych projektów, nie zostanie osiągnięty oczekiwany efekt w postaci zasilenia centralnego repozytorium kompletem danych EGİB z powiatów, co jest niezbędne do pełnego wdrożenia ZSIN. Osiągnięcie celu jakim jest wdrożenie ZSIN jest bowiem w pełni uzależnione od zaangażowania wszystkich podmiotów i organów współtworzących ten system..

(akta kontroli str. 676-720, 835-862, 869-881)

W związku z brakiem pełnych i oczekiwanych odpowiedzi starostów na ww. pismo Pełnomocnik Rządu ds. ZSIN wystąpił w lutym 2017 r. kolejnym pismem do starostów stwierdzając m.in., że:

- 1/ Obowiązek budowy i utrzymywania ZSIN wynika z przepisów ustawy pgik. Powyższe zadanie spoczywa na Głównym Geodecie Kraju, jednakże w jego wykonywaniu niezbędna jest współpraca z innymi organami administracji publicznej, m. in.: ze starostami, wojewodami i marszałkami województw. Szczegółowy zakres oraz obowiązki poszczególnych organów zawarty został w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie ZSIN;
- 2/ Jednym z najbardziej istotnych zadań administracji samorządowej w powyższym zakresie jest zintegrowanie z systemem ZSIN systemów teleinformatycznych, za pomocą których prowadzone są ewidencje gruntów i budynków. Rozwiązania techniczne w tym zakresie powinny zostać wykonane do dnia 9 marca 2015 r.
- 3/ Przede wszystkim lokalne systemy do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, w docelowym zamierzeniu, będą dostarczały dane zasilające centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków. Założeniem jest, aby te systemy współpracowały ze ZSIN przekazując na bieżąco informacje o wszystkich zmianach danych w ewidencji gruntów i budynków co umożliwi udostępnianie wszystkim organom administracji publicznej zintegrowanych zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków, niezbędnych do realizacji przez te organy ich ustawowych zadań publicznych;
- 4/ Aż 110 powiatów nie jest w stanie zadeklarować jakiegokolwiek terminu dostosowania baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymogów ustawy pgik i rozporządzenia w sprawie ZSIN oraz terminu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN wskazując na argumenty natury finansowej i technicznej.
- 5/ Brak wystarczającego usprawiedliwienia dla zaniechania realizacji zadania ustawowego z powodu braku środków finansowych, w szczególności biorąc pod uwagę możliwości pozyskania na te zadania środków przyznanych Polsce w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Należy zwrócić uwagę, iż obecnie jest to kwota ok 31,3 mld EUR z całkowitej puli 82,5 mld EUR przeznaczonych dla Polski.

W odpowiedzi na powyższe pismo Związek Miast Polskich przesłał Pełnomocnikowi Rządu ds. ZSIN pismem z dnia 5 kwietnia 2017 r. swoją ocenę przyczyn niskiego stanu zaawansowania procesu budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, stwierdzając m.in., że:

- 1/ 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.

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 pgik i ustawie o infrastrukturze informacji przestrzennej. 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.

3/ Przede wszystkim należy wskazać, że:

a) GUGiK nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, określonych w rozporządzeniu o ZSIN, a w tym m.in.:

- 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 ZSIN ustalił na 09.03.2014 r.,

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 oraz rozszerzania zakresu funkcjonalnego posiadanych systemów o e-usługi, umożliwiającego zautomatyzowaną obsługę wymiany danych z systemem ZSIN;

- nie został realizowany, określony w §16 rozporządzenia o ZSIN obowiązek bieżącego informowania przez GUGiK na jego stronie BIP o postępach realizacji systemu;

- 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 09.03.2016 r., ani wytworzenia pełnej funkcjonalności oprogramowania systemu ZSIN w terminie określonym na 09.09.2016 r.,

Powiaty nie są w stanie wskazać terminu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN, skoro nie są przez GUGiK dotrzymywane zobowiązania i terminy określone w rozporządzeniu o ZSIN, dot. kluczowych założeń funkcjonowania systemu.

b) 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 (16.12.2013 r.). Kolejna modyfikacja przedmiotowego rozporządzenia weszła w życie 11.01.2016 r. 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 2001 r., 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.

- c) 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 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, PRG⁶², REGON, KSEP.

(akta kontroli str. 863-866)

1.12 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 m.in.:

- 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.

⁶² Państwowy Rejestr Granic.

- 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).

(akta kontroli str. 227-229)

1.13 W związku z wystąpieniami w 2017 r. Dyrektora Departamentu ABiG o informacje na temat funkcjonowania wymiany danych między bazami danych ewidencji gruntów i budynków oraz udostępniania danych z tej ewidencji innym systemom informatycznym i teleinformatycznym oraz o przyczyny opóźnień we wdrożeniu pełnej funkcjonalności ZSIN, GGK informował m.in.:

- 1/ W piśmie z dnia 13 września 2017 r. GGK stwierdził m.in., że:
 - a) 46 % ankietowanych powiatów deklarowało 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.
 - b) 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.
- 2/ W piśmie z grudnia 2017 r. GGK stwierdził m.in., że:
 - a) wynik ankiety przeprowadzonej przy udziale wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (WINGiK) w powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, wskazuje, iż jedno z wymaganych kryteriów, które jest podstawą wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN, tj. dostosowanie do wymagań ZSIN systemów teleinformatycznych wykorzystywanych do prowadzenia baz danych EGiB nadal nie zostało zrealizowane i obecnie jest w fazie wdrażania.

- b) możliwym rozwiązaniem docelowym, które rozwiązałoby ww. problem byłoby wprowadzenie certyfikacji funkcjonujących na rynku systemów teleinformatycznych wykorzystywanych przez starostów do prowadzenia baz danych EGIB oraz opracowanie i udostępnienie narzędzi dla wykonawców prac geodezyjnych, umożliwiających import/export danych w formacie GML oraz ich edycję.
- c) należy zwrócić uwagę, że harmonogram działań mających na celu wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN nie zakładał, że zadania związane z dostosowaniem systemów do ZSIN oraz zbiorów danych EGIB do jednolitego obowiązującego pojęciowego modelu danych, będą realizowane w całym kraju przy bezpośrednim wsparciu GUGiK. Konieczny jest aktywny udział po stronie powiatów w obszarze dostosowania systemów jak i danych EGIB, w tym poprzez wykorzystanie środków unijnych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

(akta kontroli str. 2520-2553)

1.14 Szczegółowe diagnozy sytuacji w zakresie budowy ZSIN, za okres od 2017 r., według stanu na dzień 10 września 2018 r. oraz na dzień 4 sierpnia 2019 r. przedstawili: Pełnomocnik rządu ds. ZSIN oraz GGK.

1.14.1 Szczegółową diagnozę sytuacji w zakresie budowy ZSIN do 2017 r. przedstawił podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (pełnomocnik ds. ZSIN) w piśmie skierowanym w dniu 24 października 2017 r. do Marszałka Sejmu, stwierdzając m.in.:

- 1/ Rolą Pełnomocnika jest koordynowanie prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz monitorowanie wdrażania tego Programu. Katalog kompetencji Pełnomocnika przy braku wyposażenia go w adekwatne mechanizmy umożliwiające wpływ na działania organów współtworzących ZSIN, sprowadziły jego funkcję do przewodniczenia Zespołowi do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz pełnienia funkcji doradcy Głównego Geodety Kraju w zakresie ZSIN.
- 2/ Zarówno Pełnomocnicy jak i Zespoły, którym przewodniczyli okazały się instytucjami nieoperatywnymi. Ich działalność nie doprowadziła do przyjęcia Rządowego Programu Rozwoju ZSIN określającego wieloletnią perspektywę rozwoju ZSIN, jak również do wypracowania mechanizmów umożliwiających jego pełne wdrożenie. Powoływane podzespoły i zlecane opracowania eksperckie nie przyczyniły się do rewizji przyjętych założeń budowy ZSIN, które w perspektywie czasu okazały się niemożliwe do osiągnięcia.
- 3/ Dotychczasowy niezadawalający postęp tworzenia i wdrażania ZSIN jest wynikiem przyjętych przez poprzedni Rząd założeń budowy tego systemu. Po pierwsze, podmiotem odpowiedzialnym za inicjowanie i koordynację realizacji zadania uczyniono organ centralny - Głównego Geodetę Kraju, w sytuacji gdy innymi organami współodpowiedzialnymi za budowę ZSIN są organy naczelne - ministrowie. Powyższe nie dało, jak się okazuje, gwarancji skuteczności działań podejmowanych przez Głównego Geodetę Kraju. Ze względu na pozycję w strukturze administracji rządowej, rola tego organu ograniczyła się do finansowego wspierania działań powiatów polegających na cyfryzacji i poprawie jakości danych egib oraz do tworzenia infrastruktury technicznej centralnego repozytorium ZSIN w zakresie wynikającym z rozporządzenia w sprawie ZSIN. Uczynienie Głównego Geodety Kraju organem odpowiedzialnym za koordynację prac doprowadziło w konsekwencji do błędnego utożsamiania, w świadomości administracji publicznej i obywateli, ZSIN wyłącznie z geodezją a co za tym idzie,

- z procesem cyfryzacji i modernizacji egib.
- 4/ Powyższe umożliwiło Głównemu Geodecie Kraju pozyskiwanie i wydatkowanie pod hasłem tworzenia ZSIN znacznych środków pochodzących z funduszy europejskich. Prace nad budową ZSIN odbywały się więc w zasadzie wyłącznie w ramach projektu „ZSIN - Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach - faza I” (projekt ZSIN faza I), na podstawie umowy o dofinansowanie z 19 lipca 2013 r. a następnie projektu ZSIN faza II. Należy przy tym podkreślić, że środki wydatkowane w ramach obu projektów niemal w całości zostały przeznaczone na dostosowanie danych egib do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (w ramach projektu ZSIN faza I - około 80% środków wydatkowano na dostosowanie danych, w założeniach projektu ZSIN faza II - około 84% środków przeznaczonych jest na dostosowanie danych). Działanie takie jest efektem przyjęcia, w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, że dane zawarte w centralnym repozytorium ZSIN pod względem ich treści są kopią danych egib. Przyjęty model działania zakłada więc uprzednie dostosowanie danych egib do wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia w sprawie egib.
 - 5/ Z powyższego wynika, że zasadniczo działalność Głównego Geodety Kraju w ramach tworzenia ZSIN skupia się na poprawianiu jakości powiatowych baz danych egib. Jakkolwiek każde działanie mające na celu podniesienie jakości i wiarygodności danych rejestrów publicznych należy ocenić pozytywnie, to jednak w tym przypadku podkreślenia wymaga, że działania te nie przekładają się na realizację zadania polegającego na budowie i wdrożeniu ZSIN. Mówiąc wprost, fakt dofinansowania w ramach projektu ZSIN faza I dostosowania danych do wymogów rozporządzenia w sprawie egib w 58 powiatach nie przełożył się na rezultat w postaci zasilenia centralnego repozytorium danymi z tych 58 powiatów. Analogiczne rozwiązania zastosowano w zaplanowanym do realizacji na lata 2015 - 2018 projekcie ZSIN faza II, w ramach którego prowadzone będą działania na terenie 102 powiatów.
 - 6/ Ponadto zebrane dane i informacje uzyskane przez Pełnomocnika Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, którym obecnie jest Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, od 220 powiatów nieuczestniczących w realizacji projektów ZSIN faza I i II prowadzą do konkluzji, że pomimo wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem wszystkich środków w ramach tych projektów, nie zostanie osiągnięty oczekiwany efekt w postaci utworzenia centralnego repozytorium, co jest niezbędne do pełnego wdrożenia ZSIN. Osiągnięcie celu jakim jest wdrożenie ZSIN jest bowiem w pełni uzależnione od zaangażowania wszystkich podmiotów i organów współtworzących ten system.
 - 7/ Przyjęta filozofia budowy ZSIN w ramach środków pozyskanych na realizację projektów ZSIN faza I i II zakładała zupełną dwutorowość tych działań polegającą na oderwaniu rezultatów projektów od postępów w budowie ZSIN. Między innymi takie podejście przyczyniło się do tego, że ZSIN nie został wdrożony w terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, który upłynął 9 września 2016 r. Powyższe było do przewidzenia. Już na początku 2015 r. koszty dokończenia modernizacji egib określano na około 2 mld zł, co przy szacowanej chłonności rynku wewnętrznego na poziomie 200 mln zł rocznie oznacza, że nawet przy założeniu przeznaczenia przez państwo tak znacznych środków na ten cel, jego osiągnięcie zajęłoby co najmniej 10 lat.
 - 8/ Jako niewłaściwe należy również ocenić skoncentrowanie się w zasadzie wyłącznie na ww. działaniach służących cyfryzacji i modernizacji danych egib,

bez jednoczesnego zapewnienia mechanizmów różnicowej wymiany danych pomiędzy centralnym repozytorium a poszczególnymi powiatowymi bazami danych egib. Brak tych mechanizmów skutkuje tym, że dane egib w pełni spełniające wymogi obowiązujących przepisów nie będą przydatne dla funkcjonowania ZSIN. Konsekwencją przyjęcia określonych priorytetów przy budowie ZSIN jest więc również to, że wszystkie dotychczas zgromadzone z takim trudem w centralnym repozytorium dane, są danymi archiwalnymi odzwierciedlającymi stan egib na moment zasilenia centralnego repozytorium.

- 9/ W kontekście wszystkich wymienionych powyżej problemów należy zauważyć, że przyjęty ww. termin pełnego wdrożenia ZSIN okazał się zupełnie nierealny. Świadczy to o tym, że poprzedni Rząd nie uwzględnił uwarunkowań budowy ZSIN, które sam określił w rozporządzeniu w sprawie ZSIN, a mianowicie konieczności uprzedniego dostosowania baz danych egib z obszaru całego kraju do wymogów rozporządzenia w sprawie egib.
- 10/ Kolejnym działaniem administracji rządowej, które miało negatywny wpływ na tworzenie ZSIN, była istotna nowelizacja przez ówczesnego Ministra Administracji i Cyfryzacji w listopadzie 2015 r. rozporządzenia w sprawie egib. Znowelizowane przepisy weszły w życie po zakończeniu projektu ZSIN faza I i w trakcie realizacji projektu ZSIN faza II, co spowodowało ponownie konieczność dostosowania danych egib, zmodernizowanych zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami, do wymogów wynikających z nowych przepisów, dodatkowo oddalając w czasie proces zasilania danymi centralnego repozytorium ZSIN.
- 11/ Przeniesienie spraw geodezji i kartografii do działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a w konsekwencji przejęcie nadzoru nad Głównym Geodetą Kraju przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, pozwoliło na zdiagnozowanie powyższych problemów i zasygnalizowanie ich Zespołowi do spraw Rządowego Programu Rozwoju ZSIN, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji. W konsekwencji obecny Rząd stoi przed wyzwaniem weryfikacji przyjętych przez swojego poprzednika założeń budowy ZSIN i zdefiniowaniem na nowo systemowych kierunków jego rozwoju.

(akta kontroli str. 514-516, 528-530)

GGK, w piśmie z dnia 10 września 2018 r. skierowanym do Ministra stwierdził m.in., że głównym powodem niezrealizowania zadania jakim jest utworzenie i uzyskanie pełnej funkcjonalności ZSIN, jest nadmiarowy, w stosunku do potrzeb, zakres informacyjny przewidziany do przechowywania w bazie danych ZSIN. Z zapisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach wynika, że ZSIN zakłada funkcjonowanie dokładnej kopii bazy EGIB w centralnym repozytorium ZSIN.

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 gruntów 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.

Efekt jest taki, że na poziomie powiatowym ewidencja gruntów i budynków jest w 100% operacyjna i w żadnym powiecie, czy mieście na prawach powiatu, nie ma problemu z uzyskiwaniem z niej jakiegokolwiek informacji. Problem pojawia się dopiero w momencie kiedy trzeba wydać idealne dane dla ZSIN. 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/WFS gwarantujących dostęp do aktualnych danych w powiatach. Do chwili obecnej zintegrowano w ten sposób już 330 powiatów.

W dniu 1 kwietnia 2019 r. GGK poinformował Ministra, że w okresie od zakończenia realizacji Projektu pn. ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach - Faza II, które miało miejsce 15 listopada 2018 r. do dnia dzisiejszego, centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (Centralne Repozytorium ZSIN) zostało zasilone danymi ewidencji gruntów i budynków z kolejnych 26 powiatów. Aktualnie łączna liczba powiatów, dla których dokonano zasilenia wynosi 91. Do dnia 14 marca 2019 r. liczba powiatów wynosiła 86.

(akta kontroli str. 526-527, 519-521)

W kolejnym piśmie, skierowanym do Ministra w dniu 4 sierpnia 2019 r., GGK stwierdził m.in., że centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (Centralne Repozytorium ZSIN) zostało zasilone inicjalnie, danymi ewidencji gruntów i budynków z kolejnych 20 powiatów. Aktualnie łączna liczba powiatów, dla których dokonano zasilenia inicjalnego wynosi 106. 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 zatracą 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, starając się doprowadzić ZSIN do stanu jakiegokolwiek operacyjności, uwzględniając aktualne regulacje prawne wynikające z przepisów *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach* oraz możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe, 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.

Dzięki podjętym działaniom do systemu ZSIN została włączona usługa KIEG (Krajowa Integracja Ewidencji Gruntów), która od 13 grudnia 2018 r. integruje usługi sieciowe dotyczące ewidencji gruntów ze wszystkich 380 jednostek samorządowych szczebla powiatowego. Dzięki wykorzystaniu powiatowych usług sieciowych, ZSIN aktualnie oferuje dla całego kraju:

- wyświetlenie mapy ewidencji gruntów i budynków dla dowolnego obszaru kraju,
- wyszukanie działki o podanym numerze,
- zaznaczenie (wskazanie) działki podczas przeglądania danych ewidencyjnych,
- dostęp do treści księgi wieczystej dla wybranej działki - dla powiatów, które w swoich usługach taką informację udostępniają (aktualnie 277 powiatów).

Pierwsze trzy funkcjonalności dostępne są również w serwisie www.geoportal.gov.pl. Specyfikację techniczną powiatowych usług sieciowych opracował Zespół ds. *"opracowania standardów i wytycznych związanych z rozwojem wykorzystania danych powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego"*, który powołany został Zarządzeniem Głównego Geodety Kraju w dniu 22 czerwca 2018 r. Oprócz standardu do publikacji powiatowych usług sieciowych zespół opracował także validator powiatowych usług sieciowych, który jest dostępny jest pod adresem: <http://integracja.gugik.gov.pl/validator/> i został już wykorzystany wiele tysięcy razy do oceny stanu powiatowych usług sieciowych.

Na chwilę obecną usługi sieciowe w 277 powiatach, są w pełni dostosowane do wytycznych opracowanych przez Zespół w taki sposób, że z poziomu ZSIN możliwy jest dostęp do EKW⁶³.

Wykorzystując zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, zgodnie z którym *lokalne systemy ewidencji gruntów i budynków, system NKW⁶⁴ oraz inne zewnętrzne systemy dziedziczne połączone do ZSIN będą wyposażone w moduły komunikacyjne, które umożliwią wymianę danych za pomocą usług sieciowych*, a także *„Komunikacja między systemami dziedzicznymi oraz udostępnianie usług sieciowych ZSIN będzie się odbywać za pomocą szyny usług”*, rozpoczęto proces

⁶³ Elektroniczna księga Wieczysta.

⁶⁴ Nowa Księga Wieczysta.

wystawiania na szynie usług ZSIN specjalistycznych funkcjonalności służących do komunikacji z rejestrami publicznymi (NKW, PESEL, REGON), które mogą wykorzystywać w swoim oprogramowaniu producenci systemów służących do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków.

Na pytanie dotyczące podania głównej przyczyny nie wdrożenia do chwili obecnej pełnej funkcjonalności ZSIN, do czego zobowiązywał § 15 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie ZSIN Dyrektor Departamentu ABiG wyjaśnił m.in., że cyt. „Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 24b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, wdrożenie pełnej funkcjonalności ZSIN zależy nie tylko od Głównego Geodety Kraju, ale także od współdziałających z nim organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego, w tym 380 powiatów.

Obecne przepisy nie zakładają sankcji dla powiatów za niezrealizowanie zadań związanych z wdrożeniem ZSIN, zaś środki nadzorcze jakimi dysponuje Główny Geodeta Kraju nie gwarantują odpowiedniej skuteczności.”⁶⁵ oraz „Jednym z zasadniczych problemów przyjętej koncepcji tworzenia ZSIN jest niewłaściwe przypisanie kompetencji w zakresie realizacji tego zadania. Centralny organ administracji rządowej odpowiedzialny za sprawy geodezji i kartografii, jakim jest Główny Geodeta Kraju, nie dysponuje adekwatnymi kompetencjami i narzędziami do realizacji zadania polegającego na koordynacji utworzenia komplementarnego systemu integrującego informacje o nieruchomościach. Skuteczną koordynację działań organów współtworzących ZSIN, wśród których znajdują się między innymi: Minister Sprawiedliwości, minister właściwy do spraw informatyzacji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy do spraw środowiska, utrudnia również Głównemu Geodecie Kraju jego pozycja w strukturze administracji publicznej. W ocenie Pełnomocnika, z uwagi na główne założenia budowy ZSIN, ogniskujące się wokół informatyzacji procesów oraz zasobów administracji publicznej, organem posiadającym pożądane kompetencje będzie minister odpowiedzialny za dział informatyzacja. Organ ten nadzoruje informatyzację administracji publicznej, systemy i sieci teleinformatyczne administracji publicznej, zapewnia wsparcie inwestycji w dziedzinie informatyzacji oraz rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną. Minister Cyfryzacji posiada również odpowiednie narzędzia w celu efektywnego realizowania takiego zadania, jak np.: Instytucję Pośredniczącą zgodnie z Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka (POIG), Głównego Informatyka Kraju, Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, Centralny Ośrodek Informatyki i Centrum Projektów Polska Cyfrowa⁶⁶ (...) Należy mieć bowiem na względzie, że ani ówczesny Minister Infrastruktury i Budownictwa, ani obecnie Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju nie ma kompetencji ani nie dysponuje narzędziami umożliwiającymi kompleksowe ustalenie przyczyn niewykonania interdyscyplinarnego zadania przez szereg niezależnych organów, w tym innych ministrów. Nie jest bowiem wykluczone, że pomimo pisemnych zapewnień, oprócz problemów z utworzeniem centralnego repozytorium zsin, równie istotne problemy występują w obszarach pozostających we właściwości innych resortów.”

(akta kontroli str. 514-518, 2520-2553)

1.15 GGK pismem z dnia 9 lipca 2018 r. zaproponował Ministrowi włączenie do zakresu planowanej nowelizacji rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków

⁶⁵ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika za okres 01.01-30.06.2017.

⁶⁶ Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika za okres 01.07-31.12.2017.

dostosowującym je do przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. poz. 1566 i 2180) także kilku zagadnień podnoszonych od dawna przez środowisko geodezyjne, które mogą istotnie wpłynąć na usprawnienie procesu prowadzenia ewidencji gruntów i utrzymanie jej w stanie aktualności. Do podstawowych zagadnień wymagających wprowadzenia zmian w rozporządzeniu należy zaliczyć:

- ograniczenie liczby atrybutów związanych z obiektami EGiB do niezbędnego minimum jakie jest potrzebne państwu w efektywnym wykorzystaniu EGiB i jednocześnie umożliwiającego utrzymania ewidencji w stanie bieżącej aktualności,
- wyraźne wskazanie hierarchii ważności poszczególnych elementów EGiB i ich atrybutów dla sprawnego funkcjonowania tego rejestru, są bowiem elementy ważne i mniej ważne, a powiaty często koncentrują się na elementach mało istotnych i wkładają wysiłek w elementy mało istotne pozostawiając nierozwiązane problemy zasadnicze,
- wprowadzenie zapisów usprawniających proces aktualizacji danych aktualizujących EGiB w zakresie komunikacji z obywatelem jak i wymianą informacji z rejestrami publicznymi,
- wprowadzenie jednolitych wzorców dokumentacji geodezyjnej związanej z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków,
- korekta zasad ustalenia granic działek ewidencyjnych oraz określania atrybutów punktów granicznych.

1.16 Według stanu na dzień 30 września 2019 r. w Ministerstwie planowano nowelizacje następujących aktów prawnych, związanych z tworzeniem ZSiN:

- 1) rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁶⁷. Projekt rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju zmieniającego rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków został wprowadzony do wykazu prac legislacyjnych Ministra Inwestycji i Rozwoju pod nr 18 z przewidywanym terminem wejścia w IV kwartale 2019 r. Wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków wynika z konieczności usprawnienia prowadzenia ewidencji gruntów i budynków w tym m.in. poprzez wprowadzenie zmian dotyczących atrybutów, rozwiązań dotyczących aktualizacji ewidencji oraz zasad ustalania granic działek ewidencyjnych oraz z konieczności wprowadzenia zmian dostosowawczych do przepisów innych obowiązujących aktów prawnych w tym m.in. przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne⁶⁸.
- 2) ustawa pgik – wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 438 projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw przewiduje m.in. zmniejszenie zakresu informacyjnego ewidencji gruntów i budynków. Uzasadnieniem powyższej zmiany jest brak potrzeby budowania silosowych baz danych kopiujących informacje z innych rejestrów państwowych a jedynie zapewnienie interoperacyjności baz danych prowadzonych bezpośrednio przez organy merytorycznie odpowiedzialne za daną materię przez tworzenie do nich powiązań informatycznych, które pozwolą na powiązanie rozproszonych informacji. Zmniejszenie atrybutów pozyskiwanych do ewidencji gruntów

⁶⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 393.

⁶⁸ Dz. U. poz. 1566, z późn. zm.

i budynków bezpośrednio przekłada się na możliwość budowy ZSIN. Przedmiotowy projekt został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 18 lipca br.

- 3) rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach; zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach; zarządzenie Prezesa Rady Ministrów zmieniające zarządzenie w sprawie Zespołu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach zostało opublikowane w dniu 23 września 2019 r. w Dzienniku Urzędowym pod pozycją 1803.

- 4) przewidywana jest również zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach w zakresie terminu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN, w związku z upływem wskazanego obecnie terminu.

Do dnia zakończenia kontroli zostało wydane jedynie ww. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

(akta kontroli str. 513-547)

Stwierdzone
nieprawidłowości

1. W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa żadnej jednostce organizacyjnej nie przypisano zadania sprawowania w imieniu Ministra merytorycznego nadzoru nad tworzeniem ZSIN.
2. Minister nie zadbał o przeprowadzenie stosownej analizy stanu przygotowania starostów uczestniczących w tworzeniu ZSIN przed akceptowaniem zaproponowanych przez GGK zasad oraz modelu budowy ZSIN. W konsekwencji nie wykonano w terminie zaplanowanych zadań, a ostatecznie nie wdrożono pełnej funkcjonalności ZSIN, w zaplanowanym terminie do dnia 9 września 2016 r. Pełnej funkcjonalności nie uzyskano nawet do czasu zakończenia kontroli NIK.
3. Pomimo posiadania od 2016 r. informacji o problemach w przygotowaniu danych do zasilenia centralnego repozytorium oraz od 2017 r. informacji o braku możliwości wdrożenia pełnej funkcjonalności w najbliższym czasie, Minister nie podjął żadnych decyzji o zmianie aktów prawnych związanych z tworzeniem ZSIN oraz o zmianie zasad kontynuacji tworzenia ZSIN, w sposób umożliwiający jego wdrożenie w najbliższym realnym czasie.
4. Minister nie podjął także skutecznych działań wobec GGK aby ten ustalił faktyczne przyczyny braku technicznych i organizacyjnych możliwości starostw do zasilenia centralnego repozytorium danymi ze zmodernizowanej EGiB, oraz nie podjął próby zmiany zasad współpracy GGK ze starostami i prezydentami miast na prawach powiatu, w celu wypracowania rozwiązania problemu braku zasileń CR danymi EGiB z większości starostw.

Dyrektor Departamentu ABiG wyjaśnił m.in., że cyt. „*minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa* nie jest wymieniony w art. 24b ust. 1 ustawy Pgik jako organ współtworzący zsin.

Ministrowi temu nie przysługują również żadne kompetencje w zakresie koordynacji tworzenia i utrzymywania zsin, jak również nadzoru nad tymi zadaniami.”

Dyrektor Departamentu ABiG podał także m.in., że „ówczesny Sekretarz Stanu w tym ministerstwie, działając jako Pełnomocnik Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach podejmował szereg działań mających na celu ustalenie aktualnego postępu wdrażania pełnej funkcjonalności zsin. Działania Pełnomocnika sprowadzały się między innymi do korespondencji ze wszystkimi organami odpowiedzialnymi za współtworzenie zsin, w tym mobilizacji do określonych działań starostów, jak również komunikowania organom kolegiальnym Rady Ministrów, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego otrzymywanych informacji i diagnozowanych zagrożeń. Pełnomocnik zainicjował również dyskusję na temat zasadności zmiany organu odpowiedzialnego za koordynację wdrażania zsin. Powyższe działania Pełnomocnika stanowiły wyłącznie wsparcie działań Głównego Geodety Kraju w realizacji zadania koordynacji tworzenia zsin, gdyż jak należy podkreślić zadania Pełnomocnika skoncentrowane są na rządowym programie rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.”.

Dyrektor Departamentu ABiG ponadto wyjaśnił m.in., że cyt. „DAB z dniem wejścia w życie zarządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 8 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (10 marca 2018 r.) odpowiada za prowadzenie spraw geodezji i kartografii, w tym nadzór nad Głównym Geodetą Kraju. Ponownie wypada podkreślić, że ustawa Pgik nie przyznaje ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa roli we współtworzeniu zsin, ani tym bardziej nie przewiduje uprawnień do nadzorowania budowy tego systemu. Kompetencji ustawowych w tym zakresie nie można wywodzić z faktu sprawowania przez ministra nadzoru nad centralnym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za określone działania w ramach wdrażania zsin, nawet jeżeli wiążą się one z koordynacją działań innych organów. Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 września 2019 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach⁶⁹, instytucja Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach została zniesiona z dniem 24 września 2019 r.

Do przyczyn braku podjęcia działań w celu zmiany zasad budowy ZSIN, które byłyby dostosowane do faktycznych możliwości zrealizowania projektu i uzyskania pożądanego efektu końcowego, tj. funkcjonalności ZSIN oraz niezaproponowania nowelizacji rozporządzenia w sprawie ZSIN, skoro terminy zawarte w tym rozporządzeniu nie zostały dotzymane, przez jednostki rządowe jak i samorządowe odniósł się Sekretarz Stanu w MliR Artur Soboń stwierdzając m.in., że sam fakt niedotrzymania określonego w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zintegrowanego systemu o nieruchomościach terminu pełnego wdrożenia ZSIN może równie dobrze świadczyć o zbyt optymistycznym założeniu przyjętym na etapie projektowania całego przedsięwzięcia a nie o wadach systemowych i technicznych całej koncepcji. Tezę taką zdaje się potwierdzać świadomość ówczesnego Głównego Geodety Kraju o braku możliwości wdrożenia w przyjętym terminie pełnej funkcjonalności ZSIN wynikająca z ekspertyz wykonanych na zlecenie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w ramach

⁶⁹ Dz.U. poz. 1803.

realizacji projektu ZSIN faza I, jak również z faktu, że realizowany przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii projekt ZSIN faza II swoimi ramami czasowymi znacznie (o niemal 2 lata) wykraczał poza przyjęty w ww. rozporządzeniu termin zakończenia całego przedsięwzięcia.

Ponadto p. A. Sobon stwierdził, że powierzenie inicjatywy zmian w obszarze ZSIN Głównemu Geodecie Kraju (upoważnienie do opracowania projektu rozporządzenia) wynika wprost z faktu, że to Główny Geodeta Kraju przy pomocy urzędu go obsługującego (Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii) opracował pierwotną (obowiązującą na dzień dzisiejszy) koncepcję utworzenia ZSIN, posiada, jako organ ustawowo odpowiedzialny za koordynację utworzenia ZSIN, aktualną i największą wiedzę na temat problemów występujących w ramach tego przedsięwzięcia po stronie poszczególnych organów współtworzących system, dysponuje bezpośrednio zapleczem merytorycznym i technicznym dzięki włączeniu w strukturę Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii instytucji gospodarki budżetowej pn. Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

(akta kontroli: str 2766-2795)

NIK nie podziela powyższych opinii, że Minister nie ma wpływu na realizację zadań przez organ centralny. Zgodnie bowiem z art. 34a ustawy o Radzie Ministrów minister w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej może wydawać kierownikom urzędów centralnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Zgodnie natomiast z art. 34 ustawy o działach administracji rządowej minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewystarczający nadzór Ministra nad GGK w zakresie planowania i realizacji projektu pn. „*Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach*” spowodował, że projekt ten był realizowany w warunkach braku możliwości dotrzymania terminów wykonania poszczególnych zadań oraz wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN w wyznaczonym terminie.

Istotny wpływ na pogłębienie tego stanu miały również niewystarczające działania Ministra w zakresie stanowienia przepisów wykonawczych do ustawy pgik służących uporządkowaniu zasad i trybu realizacji wszystkich zadań oraz urealnienia terminów zawartych w załączniku nr 6 rozporządzenia w sprawie ZSIN, w celu wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN. Minister także nie podjął wystarczających działań, w ramach nadzoru nad GGK - w celu podniesienia jakości prac modernizacyjnych oraz pozyskania w szerszym zakresie danych ze zmodernizowanych EGIB do zasilenia centralnego repozytorium.

Zdaniem NIK, sześć zmian na stanowisku Głównego Geodety Kraju (od 2010 r. do dnia zakończenia kontroli NIK) niekorzystnie wpłynęły na postęp prac w zakresie realizacji zadania, którym było zbudowanie ZSIN. Również zmiany organizacyjne w zakresie właściwości organów nadzorujących GGK mogły mieć istotny wpływ na zakłócenie stabilności w realizacji ZSIN.

Powyższe przyczyny spowodowały, że pomimo poniesienia znacznych nakładów na tworzenie ZSIN nie uzyskano efektu w postaci funkcjonującego systemu informacji o nieruchomościach.

2. Działania Ministra na rzecz efektywnego wykorzystania środków publicznych na budowę ZSIN

Opis stanu faktycznego

2.1 Budowa ZSIN, od 2010 r. realizowana była z trzech źródeł: dotacji budżetowej, środków własnych samorządów oraz środków Unii Europejskiej.

Finansowanie zadań związanych z budową ZSIN, a w tym w zakresie modernizacji gruntów i budynków w powiatach ze środków UE odbywało się w ramach dwóch perspektyw finansowych Unii Europejskiej, na lata 2007-2013 oraz 2014-2020.

Środki przeznaczone m.in. na cele związane z realizacją projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II, w tym głównie na wykonanie prac modernizacyjnych w powiatach były pozyskane i zarządzane przez jednostki Ministerstwa, pełniące funkcję: Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014-2020 oraz Instytucji do spraw koordynacji programowej i wdrożeniowej Umowy Partnerstwa w odniesieniu do 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.

W Ministerstwie, w trakcie kontroli NIK, funkcjonowały trzy jednostki organizacyjne wspomagające realizację zadań, w sprawach będących przedmiotem kontroli, tj.:

- 1) Departament Programów Wsparcia Innowacji i Rozwoju, który odpowiada m.in. za realizację zadań wynikających z pełnienia przez Ministra funkcji Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 2007-2013;
- 2) Departament Rozwoju Cyfrowego, który odpowiada za realizację zadań wynikających z pełnienia przez Ministra funkcji Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Polska Cyfrowa 2014-2020 oraz prowadzenie spraw związanych z udziałem przedstawicieli Ministra w Komitecie Rady Ministrów ds. Cyfryzacji;
- 3) Departament Regionalnych Programów Operacyjnych, który odpowiada za wykonywanie zadań Ministra m.in. jako Instytucji do spraw koordynacji programowej i wdrożeniowej Umowy Partnerstwa w odniesieniu do 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), w tym koordynację negocjacji i renegocjacji tych programów.

Od 2007 r. do 2014 r. jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw informatyki, w zakresie obsługi środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (na mocy umowy finansowej zawartej między rządem Polski i Komisją Europejską) była Władza Wdrażająca Programy Europejskie (WWPE), a od 2014 r. jako Centrum Projektów Polska Cyfrowa (CPPC).

Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej Phare została powołana w 1994 roku na mocy Umowy Finansowej z dnia 19 września 1994 r. zawartej pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską. W dniu 7 marca 2007 roku decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nastąpiła zmiana nazwy jednostki na Władza Wdrażająca Programy Europejskie. Zgodnie z Zarządzeniem nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie zmiany nazwy Władzy Wdrażającej Programy Europejskie na Centrum Projektów Polska Cyfrowa oraz nadania statutu Centrum Projektów Polska Cyfrowa (Dz. Urz. Min. Adm. i Cyf. z 2015 poz.10) z dnia 3 kwietnia 2015 roku zmianie uległa nazwa Władzy Wdrażającej Programy Europejskie na Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

W zakresie budowy ZSIN Władza Wdrażająca Programy Europejskie, a następnie Centrum Projektów Polska Cyfrowa realizowały następujące programy:

- 1) Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013;
- 2) Program Operacyjny Polska Cyfrowa 2014-2020.

Ze środków tych realizowano projekty budowy ZSIN – Faza I i Faza II (głównie prace modernizacyjne w powiatach - ok. 80% środków, a pozostałe środki wykorzystano na prace informatyczne, związane z budową ZSIN), oraz prace modernizacyjne w powiatach w ramach środków Regionalnych Programów Operacyjnych, którymi dysponowały urzędy marszałkowskie.

W celu wyłonienia powiatów do współpracy Główny Geodeta Kraju podjął współdziałanie merytoryczne i finansowe z przedstawicielami województw i powiatów. Podpisane zostały listy intencyjne, na podstawie których starostowie zobowiązali się do opracowania dla swoich powiatów programów kompleksowej modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz baz danych numerycznej mapy ewidencyjnej w celu zasilenia centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków.

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 DABiG - 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 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* - wskaźniki produktu:
 - liczba powiatów, dla których wykonane zostały prace związane z modernizacją EGiB - 58 powiatów;
- 2) w ramach projektu *ZSIN-Faza II* - wskaźniki rezultatu:
 - liczba jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych -102 starostwa powiatowe oraz 102 sądy rejonowe,
 - liczba użytkowników instytucjonalnych udostępnionych rejestrów

publicznych - 102 sądy rejonowe.

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.

(akta kontroli: str 170-224, 338-344)

2.2.1 Realizacja projektu budowa ZSIN – Faza I.

Prace nad przygotowaniem Projektu „ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I” rozpoczęto w 2010 roku, od uregulowania kwestii prawnych dotyczących ZSIN w drodze nowelizacji ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne. Podstawę prawną tworzenia ZSIN stanowi art. 24b znowelizowanej ustawy pgik.

W dniu 3 stycznia 2012 r. Minister Administracji i Cyfryzacji - pełniący funkcję Instytucji Pośredniczącej – zawarł z Głównym Geodetą Kraju, jako beneficjentem, umowę dotyczącą przygotowania projektu indywidualnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007 - 2013 Priorytet 7 „Społeczeństwo informacyjne - budowa elektronicznej administracji” dla projektu pn. „ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach - Faza 1” nr POIG 7-58.

Porozumienie pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie i GGK o dofinansowanie w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 zostało zawarte w dniu 24 grudnia 2012 r.

Ustalono, że przewidywanym terminem złożenia dokumentacji Projektu wraz z wnioskiem o dofinansowanie będzie kwiecień 2013 r., a przewidywanym terminem rozpoczęcia realizacji inwestycji - wrzesień 2011 r. i jej zakończenia inwestycji - marzec 2015 r.

W celu uzyskania dofinansowania Projektu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach 7 osi priorytetowej Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, lata 2007-2013 GGK opracował w marcu 2013 r. „Studium Wykonalności” Projektu „ZSIN – Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach – Faza I”.

W dniu 19 lipca 2013 r. Władza Wdrażająca Programy Europejskie zawarła z GGK porozumienie o dofinansowanie - w ramach 7 osi priorytetowej „Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 – realizacji Projektu „ZSIN - Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach – Faza I. Całkowity koszt Projektu określono na kwotę 66 mln zł, w tym ze środków europejskich 56,1 mln zł i środków krajowych w kwocie 9,9 mln zł. Ustalono, że okres kwalifikalności wydatków dla Projektu rozpoczyna się w dniu 7 czerwca 2010 r. i kończy się w dniu 31 marca 2015 r.

Realizacja projektu ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach — Faza I miała polegać na budowie ogólnopolskiej infrastruktury technicznej oraz centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków ZSIN, a także poprawie jakości danych EGiB, które to działania miały przyczynić się do usprawnienia procesów związanych

z prowadzeniem rejestrów publicznych dotyczących nieruchomości (ewidencja gruntów i budynków, księga wieczysta, ewidencja podatkowa), oraz zapewnić wiarygodność tych rejestrów, dostępność zawartych w nich informacji oraz obniżyć koszty ich prowadzenia.

Realizacja projektu miała pozwolić m.in. na uruchomienie następujących e-usług:

- 1) generowanie i przekazywanie elektronicznych zawiadomień o zmianach danych EGiB do: sądów prowadzących księgi wieczyste, organów podatkowych i ARiMR;
- 2) generowanie elektronicznych zawiadomień o nowych wpisach w KW oraz przekazywanie ich do EGiB;
- 3) dokonywanie przez sądy prowadzące KW sprawdzeń poprawności danych zawartych we wnioskach o wpis do KW z danymi EGiB;
- 4) udostępnianie organom administracji publicznej oraz ARiMR zintegrowanych zbiorów danych EGiB, niezbędnych do realizacji ich ustawowych zadań publicznych;
- 5) generowanie i przekazywanie zawiadomień o zmianach dokonanych w bazie PESEL do EGiB;
- 6) udostępnianie danych REGON i TERYT na potrzeby EGiB;
- 7) wdrożenie usług, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, dotyczące zbiorów INSPIRE - tematów: działka ewidencyjna oraz budynki.

W ramach projektu, oprócz niezbędnych rozwiązań informatycznych, przygotowane miały zostać dane EGiB poprzez ich modernizację, między innymi w celu zasilenia centralnego repozytorium.

W ramach projektu w 2011 r., w drodze zamówienia publicznego, przeprowadzono prace pilotażowe w Urzędzie Miasta Gdyni, mające na celu wypracowanie rozwiązań technologicznych i informatycznych związanych z dostosowaniem systemów do prowadzenia EGiB do wymagań ZSIN, tj.:

- a) automatyczne generowanie zawiadomień,
- b) wysyłanie informacji o zmianach danych,
- c) odbieranie zawiadomień o zmianach w księgach wieczystych (NKW),
- d) integracja na poziomie interfejsów z PESEL, KSEP, rejestry GUS i ewidencją podatkową nieruchomości.

W wyniku powyższych prac pilotażowych wypracowane miały zostać rozwiązania, które były przedmiotem implementacji w skali całego kraju, w tym w ramach przedmiotowego projektu.

W dniu 26 kwietnia 2013 r. GGK wystąpił do Dyrektora Władzy Wdrażającej Programu Europejskie z wnioskiem o dofinansowanie projektu ZSIN - Faza I w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, załączając m.in. pre-umowę, studium wykonalności oraz opracowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w sprawie wniosku o dofinansowanie realizacji projektu pn. „ZSIN Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I”, na kwotę 66 mln zł.

Uwzględniając wykonanie prac przygotowawczych przed podpisaniem Porozumienia o dofinansowanie projektu ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I projektu łącznie był realizowany w okresie od 7 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2015 r.

Biorąc pod uwagę koszt wykonanych prac przygotowawczych w łącznej kwocie 324,6 tys. zł kwalifikowalna wartość projektu wynosiła 72.441,0 tys. zł.

W sprawie wydatkowania środków finansowych przed rozpoczęciem realizacji

projektu Budowa ZSIN – Faza I i uznanych za kwalifikowalne, Dyrektor CPPC wyjaśnił, że cyt. „wydatki poniesione przed podpisaniem Porozumienia o dofinansowanie / uznane za kwalifikowalne dotyczą:

- wykonania modułu uniwersalnego (MOZ-U) zgodnie z Umową nr SK/1833/MK/12-W/2011 z dnia 14.09.2011 r. na dostosowanie systemu informatycznego do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSIN Etap I w wysokości 213 900,00 PLN,
- opracowanie Studium wykonalności ZSIN faza I zgodnie z Umową nr ZP/BO-4-2500- 90/KN-2500-26/2012 w wysokości 110 700,00 PLN. Razem 324 600,00 PLN.”

W okresie realizacji projektu Beneficjent (GGK) złożył 22 wnioski o płatność, które zostały zatwierdzone na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych – 67.723,0 tys. zł.

W odniesieniu do wskaźnika produktu *Liczba powiatów, dla których zostały wykonane prace związane z modernizacją EGiB* – 56 szt. (98,2 % realizacji), zgodnie ze Studium Wykonalności projektu pkt. 5.5 *Wskaźniki produktu projektu* przeprowadzona zostanie modernizacja ewidencji gruntów i budynków dla wybranych obszarów z 57 powiatów z pięciu województw: małopolskie, podkarpackie, zachodniopomorskie, pomorskie, dolnośląskie.

Dodatkowo, w Studium Wykonalności w pkt. 6.2 *Zakres projektu* zapisano, iż modernizacja EGiB obejmuje szereg działań związanych z przygotowaniem danych do zasilenia Centralnego Repozytorium Kopii Zbiorów Danych EGiB. W ramach modernizacji danych wykonane zostaną następujące działania dotyczące danych gromadzonych przez powiaty w prowadzonych przez nie ewidencjach gruntów i budynków:

- weryfikacja obecnie zgromadzonych danych w ewidencjach,
- uzupełnienie niekompletnych danych,
- dostosowanie danych do zakresu i formatu określonego w znowelizowanym rozporządzeniu ws. EGiB,
- integracja danych.

Wskaźnik został osiągnięty na poziomie 56 szt. (powiatów).

We wniosku o płatność końcową wskazano, że Wykonawca oświadczył, iż odstępuje od realizacji umowy w powiecie gryfickim i polickim w zakresie dotyczącym wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Ponadto, inny Wykonawca oświadczył, iż odstępuje od realizacji umowy w powiecie drawskim w zakresie dotyczącym wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Napotkane problemy spowodowały, że wskaźnik produktu dotyczący prac związanych z modernizacją EGiB osiągnięto na poziomie 56 zamiast 57 powiatów. W przypadku powiatów polickiego i drawskiego podjęto działania redukcji obszarowej zakresu ww. prac oraz rozszerzono adekwatnie obszar objęty pracami dotyczącymi konwersji danych EGiB tak, by zapewnić minimalne wymagania z punktu widzenia możliwości zasilania Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

Ostateczne wydatki poniesione w związku z modernizacją danych są niższe od planowanych, w Harmonogramie rzeczowo – finansowym projektu, do poniesienia o około 4,5 mln (oszczędności w projekcie). Dlatego też, nieosiągnięcie wskaźnika na zakładanym poziomie odpowiednio obniżyło założone wydatkowanie i w konsekwencji przyznane Beneficjentowi dofinansowanie.

Realizację wskaźników potwierdzono na podstawie 56 protokołów odbioru do umów na *Dostosowanie baz danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB) do wymagań*

zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz utworzenie dla wybranych jednostek ewidencyjnych BDOT500 i inicjalnych baz danych GESUT.

Beneficjent na zakończenie realizacji projektu potwierdził osiągnięcie nw. wskaźników produktu, tj.:

- 1) Liczba utworzonych aplikacji lub udostępnionych usług teleinformatycznych Zintegrowanego Systemu Informacji o nieruchomościach – 1 szt. wartość osiągnięta w 100 %;
- 2) Liczba rejestrów publicznych udostępnionych on-line, ewidencja gruntów i budynków – 1 szt., wartość osiągnięta w 100%;
- 3) Liczba opracowanych modeli jakości danych – 1 szt., wartość osiągnięta w 100%;
- 4) Liczba powiatów, dla których wykonane zostały prace związane z modernizacją EGiB – 56 szt. z 57 szt., wartość osiągnięta w 98,25%;
- 5) Liczba opracowanych standardów tworzenia i utrzymania spójności danych pomiędzy rejestrami publicznymi – 1 szt., wartość osiągnięta w 100%;
- 6) Liczba opracowanych technologii – narzędzie kontroli semantycznej danych EGiB zasilających Centralne Repozytorium Kopii Zbiorów Danych EGiB – 1 szt. wartość osiągnięta w 100%.

GGK we wniosku o płatność końcową oświadczył, iż stworzono warunki dla 128 starostw powiatowych oraz sądów rejonowych do korzystania ze ZSIN. Produkcyjne korzystanie ze ZSIN w celu wymiany zawiadomień z rejestrem ksiąg wieczystych możliwe będzie po włączeniu się sądów rejonowych oraz starostw powiatowych do wdrożonego produkcyjnie interfejsu ZSIN obsługującego usługę przekazywania zawiadomień o zmianach danych EGiB i EKW. Rozpoczęcie pilotażu produkcyjnego w tym zakresie na wniosek Ministra Sprawiedliwości zaplanowano na 18 stycznia 2016 r. w ramach procesów utrzymaniowych ZSIN, a pełne wdrożenie wszystkich 57 unikatowych sądów rejonowych obsługujących obszar 58 powiatów objętych projektem zaplanowano na I kw. 2016 r. Korzystanie z portalu ZSIN i dostępu do rejestrów włączonych do ZSIN przez użytkowników w starostwach powiatowych będzie możliwe po dokonaniu aktywacji kont portalu ZSIN dla starostw powiatowych przez użytkowników portalu ZSIN, co zostało zrealizowane po stronie ZSIN i obecnie jest w trakcie realizacji po stronie starostw powiatowych.

W trakcie realizacji projektu Budowa ZSIN – Faza I stwierdzono brak wykonania zakładanej wielkości miernika w zakresie zasilania centralnego repozytorium danymi z modernizowanych EGiB.

W informacji nt. stopnia realizacji wyznaczonych celów i zadań w planie Działalności Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii na rok 2016 GGK podał m.in., że cyt. „Niewykonanie zakładanej wielkości miernika w zakresie ZSIN związane jest przede wszystkim z zagadnieniem dotyczącym niewystarczającej aktywności ze strony 38 powiatów (z planowanych 58 powiatów), które nie podjęły prób zasilenia inicjalnego Centralnego Repozytorium ZSIN. Zidentyfikowaną trudnością po stronie powiatów są przewidywane koszty wyeliminowania błędów w danych EGiB i tym samym poprawy ich jakości, wynikające przede wszystkim z konieczności opracowania dokumentacji geodezyjno-kartograficznej niezbędnej do wprowadzenia zmian w bazie EGiB w trybie aktualizacji, co jest przedsięwzięciem długotrwałym i kosztownym. Powiaty wskazują na brak środków na te zadania. W celu wsparcia powiatów, GUGiK wraz z CODGiK, zapewnia wsparcie techniczne w działaniach weryfikacji danych oraz w procesie zasilania danymi EGiB Centralnego

Repozytorium ZSIN. Ponadto w najbliższym okresie planowane jest uruchomienie platformy e-learningowej wspierającej powiaty w zdobyciu wiedzy na temat metod wykluczenia błędów krytycznych uniemożliwiających zasilenie Centralnego Repozytorium.”

W dniu 18 stycznia 2017 r. GGK skierował pismo do Departamentu ABiG stwierdzając, że cyt. „Podsumowując, problem obecnie dotyczy niewystarczającej aktywności ze strony 33 powiatów (na 58 uczestniczących w ZSIN – Faza I), które nie podjęły prób zasilenia inicjalnego Centralnego Repozytorium ZSIN. GUGiK wraz z CODGiK monitoruje te powiaty, zapewnia wsparcie techniczne w działaniach weryfikacji danych oraz instalacji i konfiguracji oprogramowania umożliwiającego integrację systemów EGiB z ZSIN. Ponadto w najbliższym okresie planowane jest uruchomienie kursów e-learningowych wspierających powiaty w zdobyciu wiedzy na temat metod wykluczenia błędów krytycznych uniemożliwiających zasilenie Centralnego Repozytorium oraz wdrożenia mechanizmów ZSIN. Zidentyfikowaną trudnością po stronie powiatów są ewentualne koszty wyeliminowania błędów w danych EGiB, które nie było możliwe w ramach projektu ZSIN - Faza I, a co wiąże się często z opracowaniem dokumentacji geodezyjno-kartograficznej niezbędnej do wprowadzenia zmian w EGiB w trybie aktualizacji. Powiaty wskazują na brak środków na te cele, natomiast GUGiK nie posiada w swoim budżecie odpowiedniej kwoty, aby wesprzeć starostów. Obecne przepisy nie zakładają sankcji dla powiatów za niezrealizowanie zadań związanych z wdrożeniem ZSIN, zaś środki nadzorcze jakimi dysponuje Główny Geodeta Kraju nie gwarantują odpowiedniej skuteczności.”

W dniu 12 lipca 2017 r. GGK poinformował dyrektora Departamentu Budżetu oraz dyrektora Departamentu ABiG o wykonaniu zadań i mierników za okres I półrocza 2017 r., stwierdzając m.in., że cyt. „Z uwagi na zmaterializowane i wydłużone na 2017 rok ryzyko związane z dostosowaniem baz danych EGiB do ZSIN w celu zasilenia Centralnego Repozytorium, a także ze względu na kontynuowane po stronie powiatów dalsze prace związane z dostosowaniem do wymagań ZSIN powiatowych systemów teleinformatycznych do prowadzenia baz EGiB, wartość miernika na stan 30.06.2017 r. wynosi 5,79%. Aktualny stan zasilenia powiązany jest z poprawą baz EGiB wykonywaną przez powiaty w celu przejścia walidacji i usunięcia błędów krytycznych uniemożliwiających dokonanie skutecznego zasilenia Centralnego Repozytorium. Na chwilę obecną, 22 z 58 powiatów zaplanowanych w mierniku zakończyło pozytywnie proces ww. walidacji.”

W związku ze stwierdzeniem, że po wykonaniu modernizacji EGiB w starostwach w ramach projektu Budowa ZSIN – Faza I blisko połowa starostw nie była w stanie przesłać kopii zmodernizowanych ewidencji gruntów i budynków do centralnego repozytorium, m.in. z powodu niskiej jakości wykonanych prac przez Wykonawców, Dyrektor CPPC wyjaśnił, że cyt. „Informuję, że Beneficjent projektu poinformował Starostwa powiatowe o udostępnieniu narzędzia do kontroli semantycznej i syntaktycznej danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB), którymi zasilane będzie centralne repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (Centralne Repozytorium). Rejestracji dokonały wszystkie jednostki samorządu terytorialnego biorące udział w Projekcie. Beneficjent oświadczył, że wykonał wszystkie czynności w zakresie przygotowania i wdrożenia infrastruktury technicznej wraz z oprogramowaniem, która zapewnia dostęp do Centralnego Repozytorium i Portalu ZSIN z wytworzonymi funkcjonalnościami, którą dostosowano do zewnętrznych użytkowników. Beneficjent informował, że 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. W celu wsparcia powiatów w wypełnieniu ich ustawowych zobowiązań oraz w celu dokonania poprawy skuteczności użytkowania udostępnionych funkcjonalności i mechanizmów systemu, GUGiK monitorował powiaty, podejmował działania w zakresie weryfikacji danych EGiB oraz wspierał przy instalacji i konfiguracji oprogramowania umożliwiającego integrację systemów EGiB z ZSIN. Dodatkowo udostępniona została platforma e-learningowa pod adresem: <http://www.eszkoleniazsin.gugik.gov.pl/> jako wsparcie powiatów w zakresie metod usuwania błędów krytycznych uniemożliwiających zasilenie Centralnego Repozytorium oraz wdrożenia mechanizmów ZSIN. Beneficjent poinformował, że jego zobowiązania wynikające zarówno z ustawy, rozporządzenia (ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2016 r., poz. 1629 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz.U. poz. 249), zwanego dalej „rozporządzeniem”), jak i z Porozumienia o dofinansowanie nr POiG. 07.01.00-00-058/13 zostały dopełnione poprzez zrealizowanie zadań projektowych, które zostały wykonane, wdrożone oraz odebrane zgodnie z wymogami wynikającymi z Umów.”

W ramach Projektu ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza I CPPC przeprowadziło kontrole procedur zawarcia 71 umów i aneksów, zawartych w okresie od 14 września 2011 r. do 26 listopada 2015 r. nie stwierdzając nieprawidłowości.

Dyrektor CPPC wyjaśnił, że w ramach projektu Budowa ZSIN – Faza I, że cyt. „Informuję, że w ramach projektu przeprowadzono 71 kontroli procedur zawierania umów, z wynikiem kontroli PZP - brak korekt/ naruszeń. Ponadto informuję, że prawidłowa realizacja Umów potwierdzona została protokołami odbioru podpisanymi przez Zamawiającego i Wykonawcę (podstawa do wystawienia faktury za należyte wykonanie umowy). (...) Informuję, że zakładane cele wskazane we wniosku o dofinansowanie zostały osiągnięte.”

(akta kontroli: str 218-226, 351-358, 548, 2193-2195, 2514-2516, 2597-2616)

2.2.2 Realizacja projektu Budowa ZSIN – Faza II.

Dalsze działania w zakresie wdrożenia i rozwoju ZSIN były realizowane w ramach projektów finansowanych z Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, działanie 2.1 Podniesienie dostępności i jakości e-usług publicznych, jako kontynuacja projektu Budowa ZSIN-Faza I realizowanego w ramach 7. Osi POIG.

W dniu 16 listopada 2015 r. Centrum Projektów Polska Cyfrowa zawarło porozumienie z Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii o dofinansowanie projektu „ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach - Faza II”. Realizacja projektu miała obejmować także dostosowanie baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSIN, w tym modernizację ewidencji gruntów i budynków w 102 powiatach oraz 3 miastach na prawach powiatu, które nie były objęte projektem ZSIN – Faza I i zasileniem centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków danymi z tych powiatów. Na zadanie związane z dostosowaniem baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSIN i kontrolę tych danych, w projekcie ZSIN - Faza II zaplanowano kwotę w wysokości 128.898,0 tys. zł.

Wniosek o dofinansowanie projektu „ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, ze środków Europejskiego Funduszu

Rozwoju Regionalnego w ramach Osi priorytetowej nr 2 „E-administracja i otwarty rząd” programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 na kwotę 152.953,0 tys. zł, GGK złożył w dniu 8 czerwca 2015 r. Realizację projektu planowano na okres od 1 października 2015 r. do 28 września 2018 r.

CPPC w dniu 16 października 2015 r. poinformowało GGK, że wniosek o dofinansowanie złożony w naborze nr POPC.02.01.00-IP.01-00-001/15 zorganizowanym w ramach Działania 2.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w wyniku oceny merytorycznej uzyskał 85,00 pkt. oraz spełnił kryteria merytoryczne oceny Projektu. W związku z powyższym Komisja Oceniająca rekomendowała projekt do dofinansowania i został on umieszczony na Liście Rankingowej wniosków rekomendowanych do dofinansowania. Rekomendowana kwota dofinansowania wynosi 152.953,0 tys. PLN, z terminem realizacji od 1 października 2015 r. do 28 września 2018 r.

Celem projektu było zwiększenie efektywności pracy urzędów w zakresie rejestrów związanych z nieruchomościami oraz podniesienie poziomu obsługi obywateli i przedsiębiorców związanych z pozyskiwaniem informacji o nieruchomościach.

Realizacja Projektu ZSIN – Faza II miała przyczynić się do zwiększenia oferowanego wachlarza usług realizowanych przez administrację publiczną, jak również usprawnienia procesów przez nią realizowanych. Spójne i kompletne dane o nieruchomościach, w jednym centralnym repozytorium kopii zbiorów danych EGIB (ewidencja gruntów i budynków), przyczyniać się miała do zapewnienia wiarygodności rejestrów publicznych dotyczących nieruchomości. Dane udostępniane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, dla szerokiej rzeszy odbiorców, miały zwiększyć stopień cyfryzacji administracji publicznej.

GGK poinformował DABiG w dniu 10 lutego 2017 r., że cyt. *„Realizacja zadań w ramach Projektu ZSIN - Faza II nie przebiega zgodnie z terminami kamieni milowych harmonogramu Projektu.”* oraz, że cyt. *„ Obecnie przyczyną wstrzymującą postępowania przetargowe jest uzgodnienie z CPPC Planu Naprawczego dla trzech projektów PO PC realizowanych w GUGiK, który przekazany został w dniu 31.01.2017 r. W związku z odrzuceniem przez CPPC zaproponowanych wariantów działań naprawczych w przekazanym Planie, aktualnie w GUGiK przygotowywany jest nowy Plan Naprawczy zgodnie z wytycznymi otrzymanymi z CPPC. Wstrzymane postępowania zostaną wznowione, jak tylko zostanie przyjęty do realizacji nowy Plan Naprawczy.”*

W związku z opóźnieniami w realizacji projektu ZSIN – Faza II GGK opracował i w dniu 14 lutego 2017 r. przekazał do Centrum Projektów Polska Cyfrowa Plan Naprawczy wraz z propozycją Harmonogramów Projektów wyznaczających Kamienie milowe i aktualizacją dat tych kamieni milowych, które ulegną zmianie w związku z zidentyfikowanymi opóźnieniami. Plan Naprawczy przekazany na potrzeby dokonania przez CPPC ponownej oceny ww. projektów, zawiera szczegółowe informacje dotyczące zakresu podejmowanych działań w obszarze zarządzania zidentyfikowanymi opóźnieniami oraz podejmowanych środków zaradczych odnośnie minimalizacji wystąpienia ryzyk projektowych w przyszłości

Sygnalizowane problemy występujące w trakcie realizacji projektu dotyczyły:

- 1) Unieważnienia postępowania na dostawę, utrzymanie oraz zapewnienie ciągłości działania infrastruktury w ramach projektów CAPAP, ZSIN Faza II, K-GESUT z dn. 26.09.2017 r.
- 2) Opóźnienia w realizacji kamienia milowego dot. akceptacji projektu wytworzenia e-usług (projekt funkcjonalny, projekt techniczny) nastąpiło

z uwagi na to, że umowa na realizację ww. zadań została zawarta z niewielkim opóźnieniem spowodowanym licznymi odwołaniami w postępowaniu;

- 3) Opóźnienia w ogłoszeniu Transzy II jak również wydłużające się procedury przetargowe związane z wykorzystywaniem przez Wykonawców pełnej ścieżki środków ochrony prawnej, z wyjaśnianiem i uzupełnianiem dokumentacji przez Wykonawców oraz koniecznością wykonania przed podpisaniem umów kontroli uprzedniej przez Prezesa UZP zamówienia na dostosowanie baz danych EGiB i przyjętym Planem naprawczym. Wystąpiło ryzyko niewykonania wszystkich etapów technicznych związanych z pracami modernizacyjnymi w terminie zakończenia projektu;
- 4) Opóźnienia w ogłoszeniu Transzy III i konieczność uruchomienia Transzy IV dla powiatów, dla których nie było ofert w Transzy III zamówienia na dostosowanie baz danych EGiB. Wystąpiło ryzyko niewykonania wszystkich etapów technicznych związanych z pracami modernizacyjnymi w terminie zakończenia projektu;
- 5) W przedkładanych wnioskach o płatność Beneficjent sygnalizował o licznych zmianach kadrowych w instytucji Beneficjenta, brak obsadzenia wszystkich stanowisk w zespole projektowym.

W związku z zaistniałymi problemami związanymi z realizacją projektu, Beneficjent przedstawił CPPC propozycję dalszej jego realizacji.

Propozycja zmian dotyczyła:

- a) Wydłużenia terminu realizacji projektu do dnia 15 listopada 2018 r., (tj. wydłużenie o ok. 1,5 m-ca). Jest to maksymalny możliwy termin wydłużenia realizacji projektu z dochowaniem kryterium dostępowego pn. „Projekt jest wykonalny w danym zakresie, czasie i koszcie - projekt jest wykonalny w terminie 36 miesięcy (od podpisania umowy o dofinansowanie do zakończenia rzeczowego)”. W dotychczasowej formie projekt miał zostać zrealizowany w okresie od dnia 16.11.2015 r. do dnia 28.09.2018 r.
- b) Ograniczenia zakresu zadań związanego z danymi przestrzennymi i infrastrukturą.
- c) Obniżenia wnioskowanego dofinansowania o 60.100,7 tys. PLN całkowitej kwoty dofinansowania, tj. z pierwotnej kwoty 152.953,0 tys. PLN do kwoty 92.852,3 tys. PLN (wskazana zmieniona kwota dofinansowania uwzględnia oszczędności powstałe w wyniku dotychczas rozstrzygniętych przetargów oraz ograniczenia zakresu zadań związanych z danymi przestrzennymi i infrastrukturą).

Dla planowanych do wprowadzenia zmian w projekcie Beneficjent przedłożył zaktualizowaną dokumentację projektową, uwzględniającą propozycję zmian wraz z uzasadnieniem.

Minister Rozwoju pismem z dnia 22 lutego 2017 r. skierowanym do GKG poinformował, że cyt. „w związku ze zidentyfikowanymi opóźnieniami w realizacji projektów:

- K-GESUT – Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,
- ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomości – Faza II,
- Centrum Analiz Przestrzennych Administracji Publicznej,

realizowanych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii, w opinii IZ POPC zagrożona jest ich realizacja w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020. Dotychczas poniesione wydatki wykazane we wnioskach o płatność wynoszą w ramach ww. projektów od 0,8% do 2,4% wartości umowy. Biorąc pod uwagę, że od podpisania umowy o dofinansowanie projektu minęło 15 miesięcy i tym samym 44% czasu planowanego na realizację inwestycji, należy podkreślić niski poziom realizacji finansowej, również w relacji do pierwotnego harmonogramu płatności, który jest obecnie zrealizowany na poziomie od 33% do 54%, a wykazane wydatki wg stanu na 15 lutego br. nie osiągnęły jeszcze poziomu zakładanego na sierpień/październik 2016 r.”

GGK poinformował w dniu 16 lutego 2018 r. DABiG, że wnioskowane w ramach złożonego planu naprawczego dla ww. projektów zmiany, zostały przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa poddane ponownej ocenie, w wyniku której ocenione zostały jako spełniające wszystkie kryteria merytoryczne obowiązujące w I naborze dla działania 2.1 POPC. Poinformowano także, że biorąc pod uwagę pozytywny wynik ww. oceny, zaakceptowane zmiany w Projektach GUGiK zostaną wprowadzone poprzez podpisanie odpowiednich aneksów do Porozumień o dofinansowanie.

W dniu 7 lutego 2018 r. zespół ekspertów, któremu sekretariat KRMC zlecił dokonanie oceny realizacji projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, opracował Informację, z której wynika m.in., że:

- 1) Już na starcie projektem objęte były tylko wybrane powiaty, a teraz zakłada się zrobienie baz tylko dla połowy z nich. Obecna modyfikacja w największym stopniu zmniejsza środki na utworzenie baz powiatowych o 55.054,6 tys. zł, czyli na jego najważniejszy element. Jak więc może być mowa o "Zintegrowanym Systemie Informacji o Nieruchomościach" skoro, nawet przy optymistycznych założeniach zrealizowania zamierzeń projektu, będzie on obejmował jedynie wyspy na mapie kraju. Na niezmiennym poziomie pozostają jednak dość wysokie koszty elementu centralnego razem z kontrolą danych, tj. 28.018,7 tys. zł.
- 2) Według przedstawionych założeń planowane jest, że nakłady na element centralny i kontrolę będzie kosztował ponad 40% całego projektu, a w projekcie przecież istotą są bazy powiatowe, bo to w nich są dane i bez ich istnienia i bieżącego prowadzenia, system centralny będzie niekompletny i nieprzydatny. Wynika z to z prostej zależności, że jeśli mówimy o systemie krajowym, to z natury rzeczy musi on obejmować wszystkie bazy krajowe, a nie jedynie kilkadziesiąt wybranych. Odrębną sprawą są środki przeznaczone na kontrolę danych, które są zmniejszane jedynie o 13% podczas gdy baz do kontrolowania jest o 46% mniej?
- 3) Bardzo niepokojące w projekcie są także przewidywane wysokie koszty utrzymania projektu (łącznie ponad 13 milionów złotych) obciążające budżet państwa w przyszłych latach, bez żadnych korzyści wynikających z ponoszonych kosztów, bo system ZSIN przecież nie funkcjonuje.
- 4) Centralizacja, repozytoria w czasach powszechnego funkcjonowania usług sieciowych jest drogą w złym kierunku, o czym świadczą niepowodzenia projektów opartych na repozytoriach. Powiaty nie zasilają ZSIN. Uzupełnienie tego w ramach aktualnych pomiarów i modernizacji zajmie lata, więc na ZSIN w takiej formie nie można liczyć. Gdyby zasilenie dotyczyło tylko danych aktualnych, w zakresie od lat prowadzonych atrybutów, to zasilenie ZSIN byłoby

możliwe, bo przecież podstawowymi danymi o działkach są dane geometryczne i prawa własności, a takie dane są w powiatach i zapewniają realizację wszystkich zadań oraz umożliwiają obrót nieruchomościami. Istnienie takiej sytuacji świadczy niewątpliwie to o błędności przyjętych założeń ZSIN. Podsumowując: tylko rozwój usług zbiorczych (włączanie kolejnych powiatów) i dbanie o dostępność usług powiatowych jest kluczem do tego, aby zapewnić oczekiwany w kraju podstawowy dostęp do danych o ewidencji gruntów i budynków. W następnym etapie można podejmować inicjatywy związane z udostępnianiem danych (aktualne w większości przypadków odpłatnym), bo do tego także są możliwe odpowiednie usługi integrujące dane z powiatów”.

W związku z wystąpieniem opóźnień w realizacji wartość projektu została zmniejszona o 60.100,7 tys. zł, tj. o 39,3% oraz wydłużono termin realizacji o 1,5 miesiąca.

W dniu 18 maja 2018 r. CPPC zawarło z GGiK aneks do porozumienia o dofinansowanie projektu „ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II”, zawartego w dniu 16 listopada 2015 r.

Aneks ustalono, że Instytucja Pośrednicząca przyznaje Beneficjentowi na realizację Projektu dofinansowanie w łącznej kwocie nieprzekraczalnej 92.852,3 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich w kwocie 78.571,6 tys. zł i z budżetu państwa w kwocie 14.280,7 tys. zł. Zmianie uległ również okres realizacji Projektu, liczony od 16.11.2015 r. do 15.11.2018 r.

Z uwagi na powstałe ryzyko niewykonania wszystkich zaplanowanych prac, część etapów technicznych umów z Transzy II dotyczących wyłożenia projektu operatu opisowo-kartograficznego oraz zasilenia systemu teleinformatycznego funkcjonującego w JST wykonane zostały poza projektem w IV kw. 2018 r. bądź zaplanowano do wykonania w I kw. 2019 r.

W związku z opóźnieniami w ogłoszeniu Transzy III i koniecznością uruchomienia Transzy IV dla powiatów, dla których nie było ofert w Transzy III zamówienia na dostosowanie baz danych EGiB i przyjętym Planem naprawczym, wystąpiło ryzyko wykonania wszystkich etapów technicznych związanych z pracami modernizacyjnymi w terminie zakończenia projektu.

W ramach podjętego działania naprawczego zgłoszono konieczność ograniczenia zakresu rzeczowego projektu, które polegałoby na zmniejszeniu liczby powiatów, w których wykonywane byłyby zadania związane z dostosowaniem baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, tj. zrezygnowano by z zawarcia umów w ramach III i IV transzy postępowań na dostosowanie danych. Jako przeciwdziałanie dla zagadnienia opracowano warianty dalszej realizacji Projektu. Opis wariantów został przekazany w dniu 8.11.2017 r. pismem do CPPC. W wyniku ustaleń związanych z zagadnieniem w dniu 29.11.2017 r. przekazano do CPPC komplet dokumentów do ponownej oceny projektu uwzględniający Wariant I. W dniu 15.02.2018 r. wpłynęło do GUGiK pismo CPPC z informacją, że wnioskowane w ramach złożonego planu naprawczego zmiany oceniono pozytywnie. W dniu 23.02.2018 r. GUGiK przekazał do CPPC wymagane do aneksów dokumenty. W dniu 18.05.2018 zawarto Aneks nr 2 do Porozumienia o dofinansowanie.

Ze względu na niski poziom jakości danych przekazywanych do kontroli przez Wykonawców umów dotyczących dostosowania danych w ramach projektu ZSIN Faza II stwierdzono istnienie zagrożenia w wydatkowaniu środków projektowych na to zadanie.

Pomimo powyższych trudności, wszystkie etapy techniczne związane ściśle z dostosowaniem EGiB zostały zakończone w terminie realizacji Projektu. Natomiast

z uwagi na niską jakość danych i związaną z tym przedłużającą się kontrolą danych, zakończenie części etapów technicznych dotyczących procedury administracyjnej i technologicznej zaplanowane zostało do końca I kwartału 2019 r. ze środków własnych Beneficjenta. Zakończenie tych etapów po terminie realizacji Projektu nie miało mieć wpływu na osiągnięcie wskaźników rezultatu.

Do 3 września 2019 r. Beneficjent złożył 20 wniosków o płatność. 19 wniosków o płatność zostało zatwierdzonych na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych – 61.031,6 tys. zł. 20 wniosek o płatność to wniosek o płatność końcową na kwotę wydatków kwalifikowalnych – 6.765,4 tys. zł (w trakcie weryfikacji do końca kontroli).

Na zakończenie realizacji projektu Beneficjent wykazywał oszczędności w wysokości: 25.055,3 tys. zł.

Beneficjent na zakończenie realizacji projektu potwierdził osiągnięcie nw. wskaźników produktu, tj.:

- 1) Liczba pracowników podmiotów wykonujących zadania publiczne nie będących pracownikami IT, objętych wsparciem szkoleniowym- 517 osób wartość osiągnięta w 136,05%,
- 2) Liczba rejestrów publicznych o poprawionej interoperacyjności – 3 szt., wartość osiągnięta w 100%,
- 3) Liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych – 4 szt. wartość osiągnięta w 100%
- 4) Liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach wykonujących zadania publiczne – 1 szt. wartość osiągnięta w 100%,
- 5) Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości 3 - dwustronna interakcja – 1 szt. wartość osiągnięta w 100%,
- 6) Liczba usług publicznych udostępnionych on-line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja – 3 szt. wartość osiągnięta w 100%.

Zgodnie z dokumentacją projektową wskaźniki rezultatu oznaczają korzyści, które zostaną osiągnięte przez Beneficjenta w ramach realizacji Projektu do 12 miesięcy po jego zakończeniu (SW 4.6 Wskaźniki rezultatu Projektu). Projekt zakończył się w dniu 15 listopada 2018 r. W związku z powyższym do dnia 15 listopada 2019 r. Beneficjent powinien osiągnąć zakładane w dokumentacji projektowej wartości wskaźników rezultatu.

Do dnia zakończenia kontroli NIK CPPC nie zakończyła prac w zakresie dokonywania oceny realizacji celów w ramach projektu budowa ZSIN – Faza II.

W sprawach etapu oceny prawidłowości zrealizowania celów zakładanych w ramach projektu oraz przyczyn nie wykorzystania wszystkich przyznanych środków na realizację projektu, Dyrektor CPPC wyjaśnił, że cyt. „*Informuję, że obecnie w ramach wniosku o płatność końcową weryfikacji podlega ocena realizacji celów projektu. Beneficjent zawniósł o zmniejszenie zakresu realizacji projektu w obszarze infrastruktury niezbędnej do zapewnienia odpowiedniej wydajności i stabilności funkcjonowania usług. Zaproponowane zmiany przez Beneficjenta podyktowane były przede wszystkim umożliwieniem Beneficjentowi terminowej realizacji projektu w tym poszczególnych zadań, mających na celu przeciwdziałanie skutkom powstałych opóźnień i wskazanie możliwych dróg efektywnej realizacji Projektu przy zachowaniu uzasadnienia biznesowego.*”

W dniu 10 stycznia 2019 r. GGK przesłał do sekretarza Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji raport końcowy dla realizowanego projektu ZSIN – Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II, wg stanu na dzień 15 listopada 2018 r.

Wartość pierwotna Projektu: 152.953,0 tys. zł.

Wartość projektu wynikająca z zawartego w dniu 18.05.2018 r. Aneksu nr 2 do Porozumienia o dofinansowanie Projektu: 92.862,0 tys. zł.

W stosunku do pierwotnie zaplanowanego zakresu Projektu dokonano, zgodnie z Aneksem nr 2 do Porozumienia o dofinansowanie, zmniejszenia zakresu rzeczowego Projektu w zakresie pozyskania danych. Przyczyny zmniejszenia zakresu Projektu to pojawienie się zagadnień związanych z opóźnieniami w realizacji umów dotyczących danych przestrzennych poziomu powiatowego objętych realizacją Projektu. Wynikało to z faktu, iż liczba 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 skutkiem był również znaczny wzrost cen za realizację podobnych usług. Ponadto Zamawiający zaobserwował, że nasycenie rynku robotami geodezyjnymi i kumulacja u jednego Wykonawcy dużej ilości umów ze zbliżonymi terminami ich realizacji, miało wpływ na jakość realizowanego opracowania i skutkowało niskim poziomem jakości danych przekazywanych przez Wykonawców do kontroli w zakresie umów już zawartych w ramach Projektu.

Faktyczny koszt projektu: 67.776,6 tys. zł.

Wartość naliczonych korekt finansowych: 1.495,3 tys. zł.

Korekty finansowe zostały naliczone Wykonawcom produktów umów na „Dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach”, z tytułu opóźnień w przekazywaniu przez Wykonawców produktów ww. umów, jak również z uwagi na niezadowalającą jakość tych produktów.

Ponadto korekty finansowe zostały naliczone z tytułu częściowych odstępień od umów. Wartość odchyleń wyniosła: 25.085,4 tys. zł.

Na powstanie ww. odchyleń wpływ miały takie czynniki jak:

- 1) niska jakość produktów przekazywanych do weryfikacji w ramach umów na „Dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach”, czego skutkiem było podjęcie radykalnych działań polegających na odstąpieniu przez Zamawiającego z winy Wykonawcy, od realizacji w części kilku umów;
- 2) niższe wydatkowanie środków na „Usługi doradcze i wsparcie techniczne” z uwagi na fakt, że Beneficjent korzystał z usług wsparcia w mniejszym zakresie niż wcześniej zaplanował;
- 3) niższe wydatkowanie środków na wynagrodzenia zespołu projektowego ZSIN-Faza II;
- 4) oszacowanie wartości przedmiotu zamówienia na kwotę wyższą niż wartość podpisanej umowy z Wykonawcą na „Dostawę infrastruktury wraz ze wsparciem technicznym”;
- 5) naliczenie korekt finansowych Wykonawcom produktów umów na „Dostosowanie baz danych EGiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach”, z tytułu opóźnień w przekazywaniu przez Wykonawców produktów ww. umów, jak również z uwagi na niezadowalającą jakość tych produktów.

Osiągnięty poziom certyfikacji na dzień złożenia raportu – 54,30 %. Okres realizacji: od 1 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. (odebranie i skonfigurowanie infrastruktury sprzętowo-programowej dedykowanej dla Projektu ZSIN).

W sprawie niepełnego wykorzystania przyznanych środków i rozliczenia projektu Budowa ZSIN – Faza II, Dyrektor CPPC wyjaśnił, że na projekt nie wykorzystano

w pełni środków przyznanego dofinansowania. Ponadto Dyrektor podał, że cyt. „Powstałe oszczędności w wysokości 25 055 324,90 zł zostaną uwolnione po podpisaniu przez Beneficjenta Aneksu nr 4, który został podpisany przez CPPC oraz wysłany do Beneficjenta w dn. 21.08.2019 r. (...) Beneficjent wystąpił o wydłużenie terminu realizacji projektu do dnia 15 listopada 2018 r., (tj. wydłużenie o ok. 1,5 m-ca). Jest to maksymalny możliwy termin wydłużenia realizacji projektu z dochowaniem kryterium dostępowego pn. „Projekt jest wykonalny w danym zakresie, czasie i koszcie - projekt jest wykonalny w terminie 36 miesięcy (od podpisania umowy o dofinansowanie do zakończenia rzeczowego)”. W dotychczasowej formie projekt miał zostać zrealizowany w okresie od dnia 16.11.2015 r. do dnia 28.09.2018 r. Po wyrażeniu zgody na wnioskowane zmiany w dn. 18.05.2018 r. został popisany Aneks nr 2 obejmujący m.in. wydłużenie okresu realizacji projektu do dnia 15.11.2018 r. Tym samym Beneficjent korzystał z przyznanych środków w okresie 36 miesięcy tj. od dnia 16.11.2015 do dnia 15.11.2018 r. Ponadto informuję, że weryfikacja wop końcowego jest wciąż procedowana z uwagi na konieczność sprawdzenia przez eksperta spełnienia wymogów WCAG oraz trwające potwierdzanie działania e-usług w zakresie wskaźników produktu.”

W ramach Projektu ZSIN - Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II CPPC przeprowadziło kontrole procedur zawarcia 10 umów i aneksów w okresie od 20 lipca 2016 r. do 21 października 2017 r., nie stwierdzając nieprawidłowości.

Dyrektor CPPC wyjaśnił, że w ramach projektu Budowa ZSIN – Faza II cyt. „zostało skontrolowanych 35 Umów w zakresie PZP, w tym kontroli PZP podlegały również Umowy dotyczące „Dostosowania baz danych ECiB do wymagań zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach oraz dostosowanie danych o sieciach uzbrojenia terenu do zgodności z obowiązującym modelem pojęciowym danych GESUT” oraz „Weryfikacja realizacji procesu dostosowania baz danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSIN”, z wynikiem kontroli PZP - brak naruszeń. Ponadto informuję, że prawidłowa realizacja Umów potwierdzona została protokołami odbioru podpisanymi bez zastrzeżeń (podstawa do wystawienia faktury za należyte wykonanie umowy). Informuję, że w stosunku do zawartych Umów realizowanych w trakcie przedmiotowego projektu nie stwierdzono naruszeń oraz nieprawidłowości.”

(akta kontroli str. 1217-1448, 1614-1623, 1636-1724, 2507-2509, 2597-2616)

2.3 Ocena realizacji projektów budowy ZSIN – Faza I i Faza II, wraz z monitorowaniem realizacji i rozliczaniem projektów dokonywana była wyłącznie przez Władzę Wdrażającą Projekty Europejskie, a od 2014 r. przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa, jednostkę podległą ministrowi właściwemu do spraw cyfryzacji.

Dyrektor Departamentu PWliR wyjaśnił, że cyt. „Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju pełniące rolę Instytucji Zarządzającej Programem Innowacyjna Gospodarka (IZ POIG) nie realizowało zadań związanych z oceną, kontraktowaniem, monitorowaniem i rozliczaniem projektu ZSIN – Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach - Faza I. Zadania te realizowała Instytucja Wdrażająca dla VII osi POIG, tj. Władza Wdrażająca Programy Europejskie (WWPE) - od 2015 r. Centrum Projektów Polska Cyfrowa, na podstawie Porozumienia z dnia 1 lutego 2008 r, w sprawie realizacji zadań w zakresie VII osi POIG zawartym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Instytucja Pośrednicząca POIG) oraz WWPE (Instytucja Wdrażająca POIG). Zadania

realizowane przez WWPE na podstawie tego Porozumienia obejmowały m.in. zadania w zakresie przygotowania i wyboru projektów, w zakresie zarządzania finansowego, monitorowania i sprawozdawczości projektów, ewaluacji oraz kontroli i audytu. W związku z powyższym, IZ POIG nie dysponuje dokumentami wskazanymi w Pana piśmie dotyczącymi oceny wykonania projektu. IZ POIG nie zatwierdzała również wykonania projektu przez Beneficjenta (system wdrażania POIG nie zawierał procedury dotyczącej zatwierdzania przez IZ wykonania pojedynczych projektów - ocena realizacji projektu dokonywana była w ramach rozliczenia wniosku o płatność końcową oraz w ramach kontroli na miejscu)."

W sprawie nadzoru nad realizacją projektu Budowa ZSIN – Faza II Dyrektor Departamentu RC wyjaśnił m.in., że cyt. „Zgodnie z Porozumieniem Trójstronnym w sprawie systemu realizacji POPC za nadzorowanie przebiegu realizacji projektów odpowiada IP POPC. IP monitorowała przebieg realizacji projektu na podstawie składanych wniosków o płatność wraz z załącznikami. W trakcie realizacji projektu odbywały się również kontrole na miejscu. Instytucja Zarządzająca (IZ) POPC cyklicznie organizuje spotkania z beneficjentami osi 2, przy udziale przedstawicieli IP. Podczas spotkań omawiane są projekty, w których zidentyfikowano opóźnienia w stosunku do pierwotnie założonego harmonogramu płatności. Projekt ZSIN Faza II był omawiany na dwóch spotkaniach 10.05.2018 r. i 13.07.2018 r. Beneficjent został zobligowany do składania wniosków o płatność w cyklu miesięcznym. Stan realizacji wydatkowania środków był na bieżąco monitorowany. Wskaźniki produktu są w chwili obecnej weryfikowane przez IP POPC. Zgodnie z przyjętym systemem wskaźniki rezultatu powinny być osiągnięte w ciągu jednego roku po zakończeniu realizacji projektu. Stopień osiągnięcia wskaźników badany jest przez IP na etapie wniosku o płatność końcową. Ocena realizacji celów projektu prowadzona jest obecnie przez IP POPC w ramach weryfikacji wniosku o płatność końcową. Ponadto weryfikacji podlega spełnienie wymogów WCAG⁷⁰ oraz potwierdzanie działania e-usług w zakresie wskaźników produktu. Nadal trwa weryfikacja na zakończenie realizacji przedmiotowego Projektu. Weryfikację tę prowadzi IP POPC."

(akta kontroli str. 2569-2570, 2574-2577)

2.4 W latach 1999- 2005 wydatkowano na projekty geodezyjno-kartograficzne w ramach środków unijnych łączną kwotę 588.151 tys. zł (oraz 20.430 tys. EUR), w tym na zadania ściśle związane z budową ZSIN kwotę 70.163 tys. zł.

Na budowę ZSIN przeznaczone są zarówno środki pochodzące z budżetu państwa jak i pozyskane z Unii Europejskiej. W ramach projektu ZSIN - Budowa zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach - Faza I pozyskano 66 mln zł. Po rozszerzeniu budżet projektu wynosił 74 mln zł. + Faza II.

Ogółem wydatki poniesione na prace związane z modernizacją ewidencji gruntów i budynków w ostatnich latach 2010- 2016 wyniosły 488.474,9 tys.zł, w tym:

- 2010 r. – 78.996,7 tys. zł,
- 2011 r. – 85.744,2 tys. zł,
- 2012 r. – 58.740,3 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 27.051,3 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 26.467,6 tys. zł,
- 2013 r. – 60.182,1 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 21.460,4 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 23.777,6 tys. zł,
- 2014 r. – 59.768,8 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 19.830,8 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 20.851,0 tys. zł,

⁷⁰ Web Content Accessibility Guidelines.

- 2015 r. – 118.090,2 tys. zł, w tym ze środków własnych powiatów 35.746,0 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 20.974,5 tys. zł,
- 2016 r. – 26.952,6 tys. zł. w tym ze środków własnych powiatów 15.330,1 tys. zł, a ze środków budżetu państwa 10.050,1 tys. zł.

W dniu 17 sierpnia 2017 r. Pełnomocnik Rządu ds. ZSIN wystąpił do ministrów o przekazanie informacji dotyczących wysokości kosztów poniesionych w związku z koniecznością dostosowania systemów informatycznych resortu do wymogów zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.

Większość ministrów odpowiedziała, że nie poniesiono kosztów związanych z koniecznością dostosowania systemów informatycznych do ww. wymogów oraz nie planuje się dodatkowych wydatków w przedmiotowym zakresie, z wyjątkiem dwóch ministrów.

1/ Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że w ramach dostosowania do wymogów ZSIN systemu informatycznego obsługującego księgi wieczyste – Elektroniczne Księgi Wieczyste (EKW) szacunkowo poniesiono koszty łączne w wysokości 1.133.914 zł, w tym na:

- a) wykonanie i wdrożenie funkcjonalności wymiany zawiadomień o zmianach danych – 737.705 zł,
- b) pozostałe prace analityczne – 396.209 zł.

2/ Ministerstwo Środowiska podało, że w związku z koniecznością dostosowania systemów informatycznych w resorcie środowiska do wymogów ZSIN koszty poniósł Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, w wysokości 430.088,03 zł.

Z materiałów Ministerstwa wynika, że w okresie 2010 - 31.07.2017 r. poniesiono na utworzenie ZSIN szacunkowe koszty w kwocie 227,4 mln zł, szacunkowe koszty, niezbędne do poniesienia w celu dokończenia budowy ZSIN wynoszą: w wariancie minimalnym kwotę 1.743,0 mln zł, a w wariancie maksymalnym kwotę 2.602,5 mln zł.

(akta kontroli str. 809-817, 1198-1206, 1483-1505, 1948-2051)

2.5 W dniu 14 kwietnia 2017 r. Pełnomocnik ds. ZSIN zwrócił się z prośbą do GGK o zajęcie jednoznacznego stanowiska w przedmiocie celowości kontynuacji projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej realizowanych w ramach II osi priorytetowej „E-Administracja i otwarty rząd” 2 celu szczegółowego „Podniesienie dostępności i jakości e-usług publicznych” Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, 2014 - 2020, tj. projektu K-GESUT oraz projektu ZSIN Faza II.

W kontekście zaprezentowanego przez GUGiK braku realnej perspektywy czasowej i finansowej zakończenia budowy ww. centralnych baz danych warunkujących możliwość wdrożenia pełnej funkcjonalności systemów teleinformatycznych tworzonych i administrowanych przez Głównego Geodetę Kraju, niezbędne jest przesądzenie o zasadności (lub jej braku) dalszego wydatkowania środków publicznych służących ich realizacji. Budowa i utrzymywanie kosztownych systemów teleinformatycznych bez możliwości ich zasilenia w realnej perspektywie czasowej i finansowej niezbędnymi danymi - ze względu na brak możliwości władczego oddziaływania na podmioty odpowiedzialne za jakość i dostarczenie tych danych, stawia pod znakiem zapytania prawidłowość pierwotnych założeń ich tworzenia.

W dniu 30 sierpnia 2017 r. GGK poinformował Pełnomocnika ds. ZSIN, że cyt. „w odniesieniu do przeprowadzonych z moim udziałem konsultacji w sprawie utworzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, jak również przekazanych danych na temat możliwych do osiągnięcia funkcjonalności, budowanych w ramach Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), pragnę

poinformować, iż powiaty, do chwili obecnej, jedynie w nikłym stopniu zasiłły Centralne Repozytorium ZSIN. Przeprowadzone badania i konsultacje z jednostkami samorządu terytorialnego wskazują, że powiaty nie są obecnie przygotowane w zakresie zdolności technicznej, organizacyjnej i finansowej do podjęcia tematu zadania. Okoliczności te powodują, że brak jest przesłanek do twierdzenia, że ZSIN osiągnie zdolność do efektywnego wsparcia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa w perspektywie końca bieżącego roku kalendarzowego. Jednocześnie informuję, iż podejmowane są wysiłki zmierzające do stworzenia rzeczywiście funkcjonalnego ZSIN."

(akta kontroli str. 215-216, 235-236)

2.6 Minister Rozwoju Regionalnego zawarł w dniu 6 lutego 2008 r. z marszałkami województw kontrakty wojewódzkie na określenie zasad i warunków dofinansowania Regionalnych Programów Operacyjnych oraz dofinansowania zadań realizowanych przez samorządy województw w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjny Kapitał Ludzki. W kontraktach zapisano, że zarządy województw pełnią rolę instytucji zarządzającej, odpowiedzialnej za przygotowanie i realizację programu operacyjnego.

W 2018 r. (od marca do grudnia) zarządy województw podjęły uchwały o przyjęciu Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020.

W II kwartale 2018 r. Minister poinformował marszałków województw o pozytywnej opinii o zgodności zmian, w przekazanej propozycji Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, z zapisami Umowy Partnerstwa zatwierdzonej przez Komisję Europejską. Jednocześnie Minister poinformował marszałków województw o rozpoczęciu we współpracy z właściwymi zarządami województw, negocjacji z Komisją Europejską mające na celu uzgodnienie treści tych programów oraz ich zmian.

Na podstawie Porozumienia Główny Geodeta Kraju powołał Zarządzeniem nr 2/2015 Zespół ds. m.in. koordynacji na poziomie krajowym i regionalnym projektów z zakresu e-usług publicznych i informacji sektora publicznego w ramach PO PC i RPO, którego Członkami są wszyscy geodeci województw oraz przedstawiciele GUGiK.

Do zadań tego Zespołu należało:

- uzgadnianie zakresu merytorycznego, harmonogramów i zakresów obszarowych projektów planowanych w ramach RPO i PO PC,
- uzgadnianie projektów planów finansowych w zakresie funduszy przeznaczonych na realizację zadań w ramach RPO i PO PC,
- opracowywanie rozwiązań służących efektywnemu wdrażaniu projektów realizowanych przy współfinansowaniu środków UE, (współpraca przy usuwaniu barier legislacyjnych, organizacyjnych i finansowych),
- współpraca w zakresie zapewnienia interoperacyjności i komplementarności między projektami finansowanymi z RPO i PO PC,
- współpraca w ramach propagowanie dobrych praktyk w zakresie TIK dotyczących e - usług publicznych (IIP), wymiana informacji o działaniach strategicznych w przedmiotowym obszarze.

Dotychczasowa współpraca w zakresie przygotowań do realizacji zadań w ramach RPO 2014-2020 oraz POPC 2014-2020 zaowocowała między innymi podpisaniem w latach 2014 r. - 2015 r., 11 listów intencyjnych, których celem jest podjęcie działań w zakresie poprawy jakości i harmonizacji danych w powiatowych rejestrach publicznych oraz dostosowanie ich do obowiązujących przepisów dla zapewnienia interoperacyjności poprzez realizację prac związanych z modernizacją ewidencji gruntów i budynków, cyfryzacją państwowego zasobu geodezyjnego

i kartograficznego w części powiatowej, zbudowanie lub zaktualizowanie istniejących baz danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz bazy danych geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu (GESUT), jak również dostosowanie systemów informatycznych do realizacji tych celów.

(akta kontroli: str 2510-2513)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ministerstwo przygotowując się do pozyskania środków UE⁷¹ na realizację projektów budowa ZSIN – Faza I i Faza II oraz w ramach Regionalnych Programach Operacyjnych nie zbilansowało faktycznych potrzeb w zakresie kosztów wykonania modernizacji EGiB we wszystkich powiatach w Polsce oraz nie zbadało czy powiatowi geodeci będą w stanie wykonać zadanie polegające na przygotowaniu kopii danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium.

Występując o środki finansowe Unii Europejskiej dla pokrycia kosztów budowy ZSIN, Minister nie doprowadził do objęcia pomocą finansową w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków wszystkich powiatów.

Już na etapie pozyskiwania środków na wykonanie prac modernizacyjnych w powiatach przyjęto założenie objęcia tą modernizacją tylko części powiatów, tj. tylko 162 (42,6%) uznając, że pozostałe powiaty wykonają modernizację EGiB ze środków z innych źródeł, tj. pozostanych z RPO, oraz ze środków własnych, a także przygotowują kopie danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium. Pomoc ze strony GGK dla powiatów była niewystarczająca. Centralne repozytorium tylko w nieznacznym stopniu zasilono danymi z powiatów⁷². Większość powiatów nie zasiłowała centralnego repozytorium danymi z EGiB, z powodu niskiej jakości wykonanych prac geodezyjnych lub braku kompletnych danych dotyczących poszczególnych nieruchomości.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli oddziaływanie Ministra na GGK, w celu efektywnego wykorzystania środków finansowych na budowę ZSIN, w tym na przeprowadzenie modernizacji EGiB w powiatach i dokonania zasilenia centralnego repozytorium danymi z EGiB, było niewystarczające.

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/ Rozporządzenie w sprawie ZSIN - określające sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia ZSIN oraz ustanawiające terminy realizacji poszczególnych zadań, w tym termin wdrożenia pełnej funkcjonalności ZSIN - wydano bez dokładnego rozpoznania możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych budowy ZSIN przez GGK. Ostatecznie żadna z jednostek współpracujących z GGK w tworzeniu ZSIN nie zrealizowała zadań w wyznaczonych terminach, a centralne repozytorium nie zostało zasilone wymaganą ilością danych z EGiB.
- 2/ Minister akceptując zasady tworzenia ZSIN nie wziął pod uwagę skali nieunormowanych stanów prawnych nieruchomości oraz braku istotnych informacji o nieruchomościach w poszczególnych powiatach.
- 3/ Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie EGiB dokonano

⁷¹ Patrz przypis 15.

⁷² Według stanu na dzień 4 sierpnia 2019 r. centralne repozytorium zostało zasilone danymi EGiB z 106 powiatów (27,9%).

znacznego rozszerzenia zakresu wymaganych informacji objętych ewidencją gruntów i budynków oraz zakresu informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości (atrybutów). Próby pozyskania kompletu danych z EGiB do centralnego repozytorium ujawniły problemy związane z zasilaniem inicjalnym CR ZSIN i w związku z tym GGK proponował Ministrowi zmiany w przepisach prawnych, dotyczące złagodzenia zakresu niezbędnych danych EGiB do zasilania CR ZSIN.

- 4/ Rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie EGiB powtórnie rozszerzono zakres wymaganych informacji objętych EGiB, mimo że w tym czasie prowadzono już, w ramach zawartych umów z Wykonawcami, modernizację ewidencji gruntów i budynków, którą trzeba było uzupełniać nowymi wymaganymi danymi, przeprowadzając w wielu przypadkach powtórnie prace modernizacyjne.
- 5/ W latach 2015 – 2019 (do czasu zakończenia kontroli) Minister posiadał szczegółowe informacje o problemach w tworzeniu ZSIN, a w tym o braku dotrzymania przez uczestników tego projektu terminów wynikających z rozporządzenia w sprawie ZSIN i nie podjął żadnych decyzji w sprawie unormowania tego stanu faktycznego.
- 6/ W latach 2017 – 2019 (do czasu zakończenia kontroli) Minister był informowany przez GGK, że kontynuowanie tworzenia ZSIN według dotychczasowych zasad oraz modelu zakładającego gromadzenie w systemie ZSIN wszystkich szczegółowych danych z powiatów jest niemożliwe do wykonania bez odpowiedniej mobilizacji powiatów, szczególnie w zakresie uporządkowania stanu prawnego nieruchomości oraz pozyskania brakujących informacji o nieruchomościach, i pomimo posiadania tych informacji Minister nie podjął żadnych działań, w celu zmiany sposobu tworzenia ZSIN, w sposób umożliwiający osiągnięcie celu w stosunkowo krótkim czasie.

Wnioski W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Rozwoju o:

- 1/ Wprowadzenie zmian sposobu, trybu i standardów technicznych tworzenia i prowadzenia ZSIN, pozwalających na zasilanie ZSIN wymaganymi danymi zgromadzonymi w EGiB.
- 2/ Ustanowienie nowych terminów realizacji zadań przez jednostki rządowe i samorządowe, wymienione w art. 24b ust. 1 ustawy pgik, współpracujące w tworzeniu i utrzymaniu ZSIN.

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.

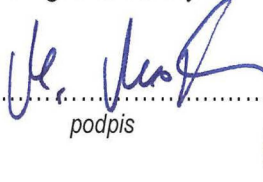
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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, 18 luty 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow


.....
podpis