

Odpowiedź na interpelację nr 14637

w sprawie budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach

Odpowiadający: podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Tomasz Żuchowski

Warszawa, 05-10-2017

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 14637 Pani poseł Elżbiety Stępień i Panów posłów Pawła Kobylińskiego, Pawła Pudłowskiego, Marka Sowy w sprawie budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

Postawione w interpelacji pytania wskazują, iż na wstępie niezbędne jest wyjaśnienie czym jest zintegrowany system informacji o nieruchomościach (ZSIN) i jaka jest jego geneza. Przez ZSIN należy rozumieć zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniających szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach, gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych. Realizację tej idei w Polsce (pierwotnie pod nazwą Zintegrowany System Katastralny) rozpoczęto w 1999 r. w ramach uzgodnień z Komisją Europejską trzech różnych projektów zgłoszonych przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Finansów.

W rezultacie powstał i był realizowany projekt PHARE 2000 „Zintegrowany System Katastralny”, a następnie projekty: PHARE 2001 „Zintegrowany System Katastralny – Faza II”, PHARE 2003 „Zintegrowany System Katastralny – Faza III”, PHARE 2003 „Wektoryzacja map katastralnych w Polsce”, MATRA I „Przepływ informacji katastralnej”, MATRA II „Budowa modelu bazy danych katastralnych w Polsce”, MATRA III „Wsparcie procesu budowy centralnej bazy danych katastralnych w województwie mazowieckim”, Projekt Banku Światowego IDF 027427 „Wsparcie procesów administrowania nieruchomościami i rejestracji praw do nieruchomości w Polsce”. Powyższe działania zostały w 2005 r. poddane kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, która negatywnie oceniła budowę ZSIN. Przedmiotem tej kontroli był stan prac nad ZSIN oraz sposób wydatkowania przeznaczonych na nie środków. Podstawowym zarzutem NIK dotyczącym realizacji przedmiotowej idei był brak podstaw prawnych do prowadzenia prac przygotowawczych i budowy ZSIN.

Pomimo tych negatywnych doświadczeń, w 2010 r. ówczesny Rząd podjął działania mające na celu usankcjonowanie ZSIN w porządku prawnym. Od tego czasu prawną podstawą tworzenia ZSIN są przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁾ oraz wydane na podstawie tej ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach²⁾. Sam ZSIN zdefiniowany został w art. 24b ustawy PgiK poprzez określenie jego funkcjonalności, i tak ZSIN ma umożliwiać:

- prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (egib);
- monitorowanie w skali poszczególnych województw oraz całego kraju spójności i jakości zbiorów danych egib;
- wymianę danych w formie dokumentów elektronicznych między egib a innymi rejestrami publicznymi, takimi jak: księga wieczysta, państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju, krajowy rejestr urzędowy podziału terytorialnego kraju, krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej, krajowy system ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, w zakresie niezbędnym do prowadzenia tych rejestrów publicznych, a także przekazywanie w formie dokumentów elektronicznych zawiadomień o zmianach danych, dokonywanych w poszczególnych rejestrach publicznych, mających znaczenie dla innych rejestrów publicznych włączonych do zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach;
- dokonywanie przez sądy prowadzące księgi wieczyste sprawdzeń, o których mowa w art. 626⁸ § 4 Kodeksu postępowania cywilnego;
- weryfikację zgodności danych egib 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 egib;
- 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 egib niezbędnych do realizacji przez te podmioty zadań publicznych;
- przeprowadzanie analiz przestrzennych na zbiorach danych egib obejmujących obszary większe niż jeden powiat.

Zgodnie natomiast z tym, co prawodawca określił w przepisach rozporządzenia w sprawie ZSIN tworzy się przez:

- utworzenie i wdrożenie infrastruktury technicznej ZSIN;
- utworzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych egib.

Ad 1.

Po przybliżeniu powyższych podstawowych informacji na temat ZSIN i jego genezy, przypuszczać należy, iż intencją poprzedniego Rządu było stworzenie ponadresortowego, centralnego systemu, za którego budowę i wdrożenie odpowiedzialnymi uczyniono szereg podmiotów, w tym organy administracji rządowej i samorządowej. Rolę koordynatora i inicjatora działań w tym zakresie powierzono, zgodnie z art. 24b ust. 1 ustawy PgiK, Głównemu Geodecie Kraju.

Dodatkowo wskazując na podmioty, które były odpowiedzialne za wdrażanie i budowę systemu, należy wspomnieć o roli Pełnomocnika Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Funkcję tę pełnili kolejno:

1. Jan Ryszard Kurylczyk (15 grudnia 2004 r. - 7 listopada 2005 r.)
2. Piotr Styczeń (10 marca 2006 r. - 5 maja 2006 r.)
3. Tomasz Siemoniak (18 marca 2009 r. - 2 sierpnia 2011 r.)
4. Włodzimierz Karpiński (19 sierpnia 2011 r. - 23 listopada 2011 r. i 15 października 2012 r. - 23 kwietnia 2013 r.)
5. Stanisław Huskowski (15 lipca 2013 r. - listopad 2015 r.)

Mając na uwadze zadania Pełnomocnika wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji (Dz. U. poz. 2631, z późn. zm.), należy zauważyć, że jego rolą jest koordynowanie prac nad wdrażaniem Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach oraz monitorowanie wdrażania tego Programu.

Powyższy 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.

Patrząc z perspektywy czasu stwierdzić należy, 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. Jako przykład takiego działania wskazać można fakt zlecenia w 2014 r. przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii, za rekomendacją ówczesnego Pełnomocnika, szeregu ekspertyz za łączną kwotą blisko 550 000 zł, których ustalenia nie wpłynęły w żaden sposób na rewizję dotychczasowej koncepcji budowy ZSIN, a także nie przyczyniły się do przyjęcia Rządowego Programu Rozwoju ZSIN.

Ad 2.

Odpowiadając na drugie pytanie, należy stwierdzić, że 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.

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 budynków³⁾ (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)⁴⁾. 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.

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.

Pomimo, że wydatkowane w ramach obu projektów środki finansowe nie przekładają się na wymierne efekty w zakresie budowy ZSIN, to sytuacja taka jest możliwa i zgodna z prawem ze względu na wskaźniki rezultatu przyjęte w założeniach tych projektów. Powyższe potwierdza fakt zakończenia i rozliczenia projektu ZSIN faza I, w sytuacji gdy centralne repozytorium zasilone zostało pierwszymi danymi dopiero pod koniec 2016 r. Powyższe zasilenia wymagały jednak ustawicznego pisemnego monitorowania przez Głównego Geodetę Kraju, a także przeprowadzenia wielu szkoleń, konferencji i warsztatów poświęconych tematyce zasilenia ZSIN oraz spotkań z przedstawicielami powiatów objętych projektem.

Jako dobitny przykład braku związku pomiędzy wydatkowanymi środkami w ramach projektu ZSIN Faza I, a postępowaniem budowy i wdrożenia ZSIN wskazać można fakt, że spośród 6 powiatów z województwa małopolskiego uczestniczących w latach 2013 - 2015 w realizacji ww. projektu, do dziś tylko jeden dokonał zasilenia centralnego repozytorium - w dniu 29 sierpnia 2017 r. co wymagało również istotnego wsparcia technicznego ze strony pracowników Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

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. 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.

Przyjęta przez poprzedni Rząd 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, chociażby w świetle ustaleń zawartych we wspomnianych wyżej ekspertyzach opracowanych na zlecenie Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, dotyczących oceny jakości danych egib oraz oszacowania kosztów ich dostosowania do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Wynika z nich bowiem, że 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.

Niezależnie od powyższego, 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 przez poprzedni Rząd 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.

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.

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 zasilenia danymi centralnego repozytorium ZSIN.

Przeniesienie spraw geodezji i kartografii do działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a w konsekwencji przejście 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.

Niezależnie od kierunków dalszej budowy ZSIN, należy zauważyć, że zobowiązania zaciągnięte przez poprzedni Rząd wraz z Głównym Geodetą Kraju, w związku z pozyskaniem środków europejskich na dofinansowanie projektów ZSIN faza I i II w oparciu o przyjęte wówczas założenia, czyni Główny Urząd Geodezji i Kartografii „zakładnikiem” tych projektów.

Ad 3.

W odpowiedzi na trzecie pytanie, wskazać należy, iż w świetle przytoczonych powyżej informacji wynika, że zakończony i rozliczony projekt ZSIN faza I, realizowany był w zgodzie z przyjętymi założeniami i przepisami prawa – podobnie jak projekt ZSIN faza II. Fakt, że ich pozytywne zakończenie nie doprowadzi do realnych postępów w budowie ZSIN, jest wynikiem przyjętych założeń obu projektów oraz obarczonych grzechem pierworodnym założeń budowy samego ZSIN. Jeżeli natomiast w ramach diagnozy dotyczącej stanu zastanego pojawią się informacje wskazujące na możliwość niezgodnych z prawem działań, o powyższych zostaną powiadomione właściwe organy ścigania.

Ad 4.

Mając na względzie „odziedziczone” założenia systemowe budowy i wdrażania ZSIN, istniejące uwarunkowania, w tym stan realizacji zadania, niezbędne jest podjęcie przez obecny Rząd decyzji kierunkowych co do dalszej budowy i rozwoju ZSIN. Przede wszystkim niezbędne jest właściwe przypisanie kompetencji w zakresie koordynacji budowy ZSIN organowi wyposażonemu w odpowiednie narzędzia do utworzenia komplementarnego systemu integrującego informacje o nieruchomościach oraz umożliwiających przeprowadzenie działań systemowych – kierujących budowę tego systemu na właściwe tory. Błędem jest bowiem utożsamianie ZSIN wyłącznie z geodezją.

Ad 5.

Odpowiadając na pytanie dotyczące wysokości środków wydanych na program, uprzejmie informuję, iż w ramach projektów ZSIN faza I i II do dnia 31 lipca 2017 r. wydatkowano 78 332 059 zł*, z czego na dostosowanie danych egib wydatkowano 62 636 485 zł* a na budowę systemu teleinformatycznego wydatkowano 7 290 265 zł*.

Ad 6.

Diagnozy problemów omówionych w odpowiedzi na pyt. 2 dokonano w oparciu o analizy odpowiedzi uzyskanych w ramach ankiet przeprowadzonych przez Pełnomocnika Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, jak również w oparciu o wyniki prac Zespołu roboczego do spraw oceny efektywności procesu cyfryzacji i modernizacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego, powołanego przez Głównego Geodetę Kraju.

Wyniki powyższych analiz zaprezentowano Zespołowi do spraw Rządowego Programu Rozwoju ZSIN, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji.

Z wyrazami szacunku

Tomasz Żuchowski

Podsekretarz Stanu

¹⁾ Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, z późn. zm. – dalej ustawa Pgik.

²⁾ Dz. U. poz. 249 – dalej rozporządzenie w sprawie ZSIN.

³⁾ Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 – dalej rozporządzenie w sprawie egib.

⁴⁾ z danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

* z danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.