



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia sierpnia 2011 r.

**Pan
Janusz Żmurkiewicz
Prezydent Miasta Świnoujście**

P/11/107
LSZ- 4101-04-03/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, (dalej *ustawa o NIK*), Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Miasta Świnoujście³ kontrolę, którą objęto prawidłowość prowadzenia baz danych w latach 2008 - 20011 (I półrocze), jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 13.07.2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w kontrolowanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

1. Urząd prowadził dla Miasta Świnoujście, aktualizował i udostępniał bazę danych zawierającą informacje przestrzenne w systemie informatycznym Geo-Info V⁴, przy użyciu modułów (programów)⁵ służących do prowadzenia rejestrów (ewidencji). Baza danych zawierała m.in. ewidencję gruntów i budynków (w tym rejestr cen i wartości nieruchomości oraz ewidencja ulic i adresów), osnów geodezyjnych i obiektów topograficznych, objętych zakresem treści mapy zasadniczej. Urząd nie dysponował kompletną geodezyjną ewidencją sieci uzbrojenia terenu w zakresie określonym *rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2.04.2001 r. w sprawie geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej*⁶. W pełnym zakresie ww. ewidencja opracowana została dla centrum miasta (obszar 220 ha). Dla pozostałego obszaru⁷ od 2001 r. wprowadzane były do ewidencji dane z powykonawczych inwentaryzacji sieci uzbrojenia terenu. Brak pełnej ewidencji (jak wyjaśnił Geodeta Miasta) spowodowany był

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701ze zm.

² Delegatura w Szczecinie.

³ Dalej Urząd.

⁴ producentem systemu jest Systherm Info Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu.

⁵ Geo-Info V Mapa, Geo-Info V Integraf, Geo-Info V Ośrodek, Geo-Info V Zup, Geo-Info V i.Net, Geo-Info V i.Kerg.

⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 455, dalej *rozporządzenie w sprawie gesut*.

⁷ pow. jednostki ewidencyjnej Gminy - Miasta Świnoujście 19.808 ha.

przede wszystkim niedostateczną ilością środków finansowych. W badanym okresie Urząd dwukrotnie składał wnioski (art. 12 ust. 1 *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*) w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o dofinansowanie projektu informatycznego pn. „Założenie Geodezyjnej Ewidencji Sieci Uzbrojenia Terenu dla części obszaru miasta Świnoujście”. Pierwszy wniosek (z listopada 2010 r.) nie uzyskał akceptacji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w przypadku drugiego (z marca 2011 r.) do dnia 30.06.2011 r. nie wpłynęła do Urzędu decyzja Ministra.

NIK pozytywnie ocenia prowadzoną przez Urząd ewidencję gruntów i budynków, która obejmowała pełny zakres danych wymaganych § 80 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*⁸.

W latach 2007, 2009 i 2010 Urząd terminowo wywiązywał się z obowiązku przekazywania (do 15 lutego następnego roku) Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Zachodniopomorskiego zestawień zbiorczych dotyczących gruntów, budynków i lokali⁹. Zestawienie za 2008 r. sporządzone zostało z 2-dniowym opóźnieniem.

NIK stwierdziła przypadki opóźnień w aktualizacji ewidencji gruntów i budynków. Dla 25 (spośród 19.498) losowo wybranych dokumentów, czas oczekiwania na wprowadzenie do rejestru w 8 przypadkach (32%) wynosił od 36 do 91 dni od daty otrzymania przez Urząd odpowiednich dokumentów. Zgodnie z zaleceniem Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z dnia 18.11.2009 r., wprowadzanie zmian powinno odbywać się w terminie nie przekraczającym jednego miesiąca. Prawidłowo i z należytą starannością prowadzono w Urzędzie rejestr cen i wartości nieruchomości. Badanie dokumentacji 15 losowo wybranych nieruchomości wykazało zgodność zapisów w ewidencji z danymi zawartymi w aktach notarialnych.

NIK pozytywnie ocenia prowadzony przez Urząd rejestr szczegółowych osnów geodezyjnych w programie pn. Geo-Info V Mapa¹⁰. Badaniem objęto 20 (z 1.788) losowo wybranych punktów szczegółowej osnowy geodezyjnej (10 poziomej i 10 wysokościowej), dla których stwierdzono zgodność współrzędnych punktów wykazanych w dokumentacji technicznej z danymi zgromadzonymi w programie. Równocześnie analiza szczegółowych osnów geodezyjnych wykazała, że na terenie nowo powstałych zurbanizowanych obszarów Miasta wystąpiły braki pokrycia osnową poziomą III klasy na obszarze około 160 ha, mimo wymogu w tym zakresie zawartego w § 82 Instrukcji technicznej G-1 pkt c i d, stanowiącej załącznik do *rozporządzenia*

⁸ Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454, dalej *rozporządzenie w sprawie egib*.

⁹ § 75 i 76 *rozporządzenia w sprawie egib*.

¹⁰ program stanowił moduł, część systemu informatycznego Geo-Info V.

*Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 1999 r. w sprawie standardów technicznych dotyczących geodezji i kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie*¹¹.

Uwagi kontroli dotyczą rejestru osnów, które nie były prowadzone w obowiązującym układzie odniesień „2000” (obowiązek od 2010 r.), lecz w układzie współrzędnych prostokątnych płaskich „1965” mimo, że zgodnie z § 4 *rozporządzenia Rady Ministrów z 8 sierpnia 2000 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych*¹², układ współrzędnych płaskich prostokątnych, oznaczony symbolem "1965" oraz lokalne układy współrzędnych mogły być stosowane do dnia 31.12.2009 r.

NIK pozytywnie ocenia prowadzenie topograficznej bazy danych za pośrednictwem systemu Geo-Info V. Na przykładzie 20 wybranych punktów topograficznych wykazano, że na wyświetlonej mapie zasadniczej możliwe było selektywne wyszukanie punktów o podanych parametrach, na podstawie których system wyszukiwał obiekty spełniające zadane kryteria i generował o nich informacje z bazy danych. Wszystkie operacje wyszukiwania i prezentacji obiektów system wykonywał na bieżąco, bez potrzeby oczekiwania na wynik operacji.

NIK pozytywnie ocenia podjęte przez Urząd działania, mające na celu dostosowanie baz danych do wymogów Infrastruktury¹³. Wprowadzenie przez Urząd w 2006 r. zintegrowanego systemu informatycznego Geo-Info V¹⁴ wraz z późniejszymi aktualizacjami oprogramowania¹⁵ zapewniło interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych, harmonizację zbiorów oraz umożliwiło ich udostępnianie w krajowym geoportalu¹⁶ danych przestrzennych. Ponadto w badanym okresie udostępniane były dane zasobu w Internecie i Intranecie Urzędu poprzez miejską aplikację - program pn. „System Informacji o Terenie”¹⁷.

Urząd, stosownie do § 5 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej*¹⁸, zgłosił Głównemu Geodecie Kraju zbiór danych¹⁹, którego rejestracja umożliwiła podjęcie dalszych prac związanych z tworzeniem metadanych. Niedotrzymanie przez Urząd terminu określonego w art. 29 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej²⁰ (3.12.2010 r.) i przekazanie zbiorów Głównemu Urzędowi Geodezji i Kartografii (GUGiK) w dniach 10-11.02.2011 r. spowodowane było spóźnionym terminem szkoleń z zakresu metadanych, organizowanym przez

¹¹ Dz.U. Nr 30, poz. 279.

¹² Dz.U. Nr 70, poz. 821.

¹³ Infrastruktura – opisane metadanymi zbiory danych przestrzennych.

¹⁴ opartego na bazie danych Microsoft SQL Server 2000 z systemie operacyjnym Windows Server 2003 Standard Editio.

¹⁵ m.in. modułu pn. Geo-Info V WMS Serwer odpowiedzialnego za udostępniania danych na zewnątrz.

¹⁶ www.geoportal.gov.pl

¹⁷ www.swinoujscie.pl

¹⁸ Dz.U. Nr 201, poz. 1333.

¹⁹ identyfikator zbioru PL.PZGiK.173.

²⁰ Dz.U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489, dalej *ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej*.

GUGiK w Szczecinie (13-14.12.2010 r.) i prowadzoną korespondencją Urzędu z GUGiK, dotyczącą problematyki tworzenia i przesyłania ww. zbiorów.

Uwagi kontroli NIK dotyczą ograniczonych możliwości technologicznych serwera²¹, przeznaczonego do prowadzenia baz danych zawierających informacje przestrzenne. Zwiększająca się ilość przetwarzanych danych, związanych z rozwojem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz zadania związane z prowadzeniem i udostępnianiem informacji przestrzennej uprawnionym podmiotom, w związku z realizacją zadań wynikających z ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²² i ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej, wskazują na potrzebę wymiany serwera, użytkowanego w Urzędzie od 2006 r.

2. W badanym okresie Urząd posiadał Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Świnoujście (dalej Studium), uchwalone przez Radę Miasta w dniu 5.07.2002 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²³, dostosowane do wymogów art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴ uchwałą z dnia 24.09.2009 r.

Stosownie do wymogu art. 32 ust. 1 ustawy o pzp Urząd dokonał oceny aktualności obowiązującego Studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przygotowując dokument „*Analiza aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Świnoujście*”. Wyniki analizy aktualności studium i planów miejscowych, zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o pzp zostały przyjęte uchwałą Rady Miasta z 28.10.2010 r.

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie zwiększenia obszarów miasta posiadających miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp). W latach 2008-2011 (I półrocze) liczba mpzp i zmian do nich zwiększyła się z 11 do 15, a powierzchnia nimi objęta wzrosła z 8.965,41 ha (91% obszaru miasta²⁵) do 9.150,22 ha (93,4%). Badania 10 mpzp i zmian pzp, obejmujących łączną powierzchnię 6335,10 ha²⁶ (69,2% pow. objętych mpzp) wykazały, że przy ich sporządzaniu Urząd spełnił wymogi określone w art. 15 - 20 ustawy o pzp, a badana dokumentacja zawierała m.in. wymagane obwieszczenie i zawiadomienia, wnioski i opinie uzyskane w procesach planistycznych wraz z informacjami o sposobie ich wykorzystania, opracowania i analizy, postanowienia w sprawach uzgodnień projektu mpzp oraz protokoły z dyskusji publicznych nad rozwiązaniami przyjętymi w projektach planów.

²¹ serwer typu HP Prolina ML 370 G4, procesor Intel Xenon CPU 3.40 GHz Ram 3,5GB.

²² Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm., dalej *Pgk*.

²³ Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm., dalej *ustawa o pzp*.

²⁵ pow. części lądowej Miasta w jego granicach administracyjnych - 9.799 ha.

²⁶ powierzchnia dla mpzp wg. stanu obowiązywania na dzień 30.06.2011 r.

W badanym okresie Urząd wydał 86 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i 271 decyzji o warunkach zabudowy. Objęte kontrolą 20 postępowań (po 10 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i o warunkach zabudowy) wykazało m.in., że we wszystkich przypadkach wszczęcie i zakończenie postępowania było ogłaszane w drodze obwieszczenia (art. 53 ust. 1 *ustawy o pzp*), przeprowadzano analizę warunków i zasad gospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego nieruchomości (art. 53 ust. 3 *ustawy o pzp*), a w odniesieniu do obszarów wymienionych w art. 53 ust. 4 *ustawy o pzp* dokonano uzgodnień w trybie art. 106 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*²⁷.

Uwagi kontroli NIK dotyczą wydłużonego okresu postępowania dla jednej decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (77 dni) i 3 decyzji o warunkach zabudowy (od 69 do 149 dni), naruszającego wymogi art. 35 § 3 *kpa*.

Urząd prowadził wymagane art. 57 ust. 2 i art. 67 ust. 1 *ustawy o pzp* rejestry decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, w układzie określonym w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego*²⁸. Wymienione rejestry prowadzone były bez zachowania należytej staranności i m.in. zawierały korekty, skreślenia oraz wklejenia tekstów napisanych na komputerze.

3. NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia przyjętą do stosowania w Urzędzie w 2006 r. „*Politykę Bezpieczeństwa Informacji w zakresie przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta Świnoujście*”²⁹ oraz przyjętą w 2005 r. „*Instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta Świnoujście*”³⁰. Postanowienia ww. dokumentów nie odpowiadały wymogom określonym art. 36 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*³¹ oraz postanowieniom zawartym w § 7 ust. 1 pkt 4 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*³².

Uwagi dotyczą też bezpieczeństwa przetwarzanych i przechowywanych danych osobowych w pomieszczeniu serwerowi, mieszczącej się w piwnicy budynku Urzędu przy ul. Wojska Polskiego 1/5.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

²⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej *kpa*.

²⁸ Dz.U. Nr 130, poz. 1385.

²⁹ wprowadzona zarządzeniem Prezydenta nr 569/06 z 11.07.2006 r., dalej *Polityka Bezpieczeństwa*.

³⁰ wprowadzona zarządzeniem Prezydenta nr 31/2005 z 13.01.2005 r., dalej *Instrukcja*.

³¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

³² Dz.U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024.

1. *Zaprowadzenie kompletnej geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, w zakresie określonym w rozporządzeniu w sprawie gesut.*
2. *Wprowadzanie zmian do rejestru ewidencji gruntów i budynków w terminie nieprzekraczającym jednego miesiąca - stosownie do zaleceń Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego.*
3. *Podjęcie działań w celu pokrycia powierzchni miasta Świnoujście osnową poziomą III klasy, zgodnie z wymogami określonymi w § 82 Instrukcji technicznej G-1 pkt c i d oraz prowadzenie systemu odniesień przestrzennych w układzie „2000”.*
4. *Wydawanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy w terminie określonym w art. 36 ust. 3 kpa oraz prowadzenie rejestrów ww. decyzji z należytą starannością.*
5. *Dostosowanie postanowień Polityki Bezpieczeństwa i Instrukcji do wymogów ustawowych.*
6. *Rozważenie zasadności zakupu nowego serwera przeznaczonego do prowadzenia baz danych przestrzennych, w tym baz danych stanowiących podstawę do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej.*
7. *Dokonanie oceny bezpieczeństwa przetwarzanych i przechowywanych danych osobowych w serwerowi mieszczącej się w piwnicy budynku Urzędu przy ul. Wojska Polskiego 1/5.*

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK zwraca się do Pana Prezydenta o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się - stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy o NIK - od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.