



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2011 r.

**Pan
Tadeusz Krzakowski
Prezydent Miasta Legnica**

LWR-4101-04-02/2011
P/11/107

WYSTAPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miasta Legnicy (zwany dalej „Urzędem”) w zakresie prawidłowości prowadzenia baz danych jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej w latach 2008-2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 lipca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie przez Urząd baz danych jako podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej.

Przyjęta ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych badanych obszarów tematycznych.

1. Urząd podjął działania i realizował określone w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej² zadania z zakresu tworzenia i użytkowania infra-

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

² Dz. U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489 – ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej zwana „ustawą o infrastrukturze”.

struktury informacji przestrzennej. Podjęte działania dotyczyły zarówno tworzenia, aktualizowania i udostępniania zbiorów metadanych opisujących zbiory i usługi danych przestrzennych (art. 5 ustawy o infrastrukturze), jak również prowadzenia rejestrów publicznych w zakresie swojej właściwości (art. 7 ustawy o infrastrukturze). W celu implementacji Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) oraz podjęcia działań w związku z wejściem w życie ustawy o infrastrukturze, zgłoszono w grudniu 2010 r. metadane bazy ewidencyjnej do Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie. Przeszkolono również w okresie od grudnia 2010 do lutego 2011 r. w tym zakresie sześciu pracowników Urzędu. Ponadto opracowano i uruchomiono na oficjalnym internetowym portalu miejskim System Informacji Przestrzennej (SIP). W ramach stworzonego w infrastrukturze teleinformacyjnej Urzędu systemu informacji przestrzennej (SIP), z dniem 1 października 2010 r. udostępniona została usługa publikująca metadane dotyczące miasta Legnicy na geoportalu infrastruktury informacji przestrzennej utworzonym zgodnie z art. 13 ustawy o infrastrukturze przez Głównego Geodetę Kraju. Korzystanie z portali spełniało wymogi art. 12 ust. 1 ustawy o infrastrukturze, tj. było powszechne oraz nieodpłatne.

Nie mniej jednak nie dostosowano wszystkich rodzajów ewidencji, rejestrów i baz danych zawierających informacje przestrzenne do wymogów obowiązujących przepisów. Ponadto Urząd nie opracował i nie wdrożył harmonogramu lub programu dotyczącego realizacji zadań wynikających z ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. Dopiero mający powstać zespół interdyscyplinarny, którego celem będzie zajmowanie się rozbudową usług danych przestrzennych wpisanych wcześniej do metadanych, ma opracować wzmiankowane harmonogramy.

2. W okresie objętym kontrolą Urząd w zasadzie spełniał wymogi w zakresie prowadzenia ewidencji gruntów i budynków określone w art. 22 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³. Ewidencja gruntów i budynków od 2007 r. prowadzona była w formie zintegrowanego systemu teleinformatycznego „Kataster OnLine (KOL) – system ewidencji gruntów, budynków i lokali” autorstwa firmy Intergraph Polska Sp. z o.o. w Warszawie, zawierającego bazę danych ewidencyjnych oraz operat ewidencyjny z operatami geodezyjno-prawnymi i operatami opisowo-kartograficznymi.

³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.)

Analiza 25 wybranych (losowo) przypadków, z 21.170 zmian odnotowanych w ewidencji gruntów, budynków i lokali, pod kątem terminowego dokonywania aktualizacji wykazała, że czas oczekiwania dla 10 najdłuższych okresów wprowadzania zmian do ewidencji sięgał od 81 do aż 242 dni. Największe opóźnienia odnotowano w sprawach dotyczących kupna-sprzedaży nieruchomości lokalowych, przy czym w 3 przypadkach opóźnienia wynikały również z oczekiwania na wpis do księgi wieczystej (od 32 do 74 dni).

Urząd wywiązał się w badanym okresie z obowiązku określonego w § 75 i § 76 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁴, tj. złożenia do 15 lutego każdego roku powiatowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją, właściwemu marszałkowi województwa.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi również większych uwag do sposobu i terminu modernizowania ewidencji gruntów i budynków. Modernizację przeprowadzono w sposób planowy w trybie art. 24a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne i zakończono 20 listopada 2007 r. Nie mniej jednak modernizacji nie dokonano w terminie określonym w § 80 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. do 31 grudnia 2005 r., z uwagi na brak środków finansowych.

3. Negatywnie należy ocenić fakt, iż Urząd nie prowadził geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu tak w formie analogowej, jak i z wykorzystaniem komputerowych systemów informatycznych. Do założenia i prowadzenia takiej ewidencji zobowiązywały przepisy art. 7d pkt 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Szczegółowe natomiast zasady i tryb zakładania i prowadzenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu zostały określone w rozdziale 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej (gesut⁵). Nie można się przy tym zgodzić z wyjaśnieniem zastępcy Pana Prezydenta, że „odpowiednim zamiennikiem tej ewidencji jest mapa zasadnicza w treści obligatoryjnej.”

4. Prowadzony przez Urząd rejestr cen i wartości nieruchomości określonych w aktach notarialnych, oraz wartości nieruchomości, określonych przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych, został sporządzony w systemie informatycznym KOL rzetelnie, na podstawie danych wynikających z dokumentacji źródłowej. Rejestr prowadzono

⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 454

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 38, poz. 455.

zgodnie z przepisami § 74 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń w tym zakresie.

5. W Urzędzie wykonano obowiązek założenia szczegółowych osnów geodezyjnych dla obszaru całego powiatu (w systemie teleinformatycznym ERGO), do czego zobowiązywał art. 7d pkt 3 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. System zapewniał możliwość pozyskania niezbędnych danych, wyszukiwanie poszczególnych punktów osnowy, ich weryfikację i bieżącą aktualizację. W latach 2008-2011 (I półrocze) nie zlecano przeglądu i konserwacji punktów osnów geodezyjnych. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Legnicy wyjaśnił, że osnowy są aktualizowane na bieżąco w toku wykonywania prac geodezyjnych.

6. Negatywnie należy także ocenić, iż Urząd nie wywiązał się z obowiązku określonego w § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu prowadzenia krajowego systemu informacji o terenie⁶, tj. założenia dla powiatu (miasta) bazy danych obiektów topograficznych objętych zakresem treści mapy zasadniczej. Wprawdzie cała powierzchnia miasta objęta zakresem mapy zasadniczej jest pokryta obiektami topograficznymi, które na tej mapie się znajdują, lecz nie jest to baza danych w rozumieniu wymienionego przepisu, a mapa zasadnicza ma postać analogową. Pewnym częściowym substytutem dla obiektów topograficznych były informacje zawarte na numerycznej mapie katastralnej miasta prowadzonej w systemie teleinformatycznym KOL.

7. Urząd nie prowadził ewidencji ulic i adresów tak w systemie analogowym, jak i informatycznym, do czego zobowiązywały przepisy art. 47a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie. Prowadzony w jednostce spis ulic w programie informatycznym Excel nie był ewidencją w rozumieniu ww. przepisu i nie zawierał wszystkich danych wymienionych w ust. 4 przywołanego art. 47a, a w szczególności określających położenie ulic i placów, a także danych adresowych określających numery porządkowe budynków, kody pocztowe, położenie budynków.

Podczas kontroli sprawdzono sposób wykonania przez Urząd zadań określonych w przepisach art.47a ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Pierwszy z powołanych przepisów zobowiązywał Urząd do ustalania numerów porządkowych budynków, natomiast drugi do dbałości o umieszczanie i utrzymywanie w należyтым stanie tabliczek z nazwami ulic i placów. Ponadto zgodnie z art. 47b właściciele nieruchomości zabudowa-

nych zobowiązani byli do umieszczania w widocznym miejscu na ścianie frontowej budynku tabliczki z numerem porządkowym. Oględziny 20 ulic i placów oraz numerów porządkowych wybranych nieruchomości wykazały, iż na 10 sprawdzonych ulicach brak było tabliczek z nazwami ulic bądź placu, a na 11 nieruchomościach tabliczek z numerem porządkowym. Nie respektowanie tych przepisów zagrożone było wg art. 64 Kodeksu wykroczeń⁷ karą grzywny do 250 zł albo karą nagany. Wprawdzie w badanym okresie Straż Miejska ujawniła ogółem 44 sprawców wykroczeń tej kategorii i udzielono ogółem 21 pouczeń oraz wymierzono 21 grzywien na łączną kwotę 1000 zł, a do Sądu Rejonowego w Legnicy skierowano 2 wnioski o ukaranie, lecz działania te zdaniem Najwyższej Izby Kontroli były mało skuteczne.

8. Na prowadzenie i aktualizowanie ewidencji, rejestrów i baz danych (z uwzględnieniem całej działalności Biura Geodety Miejskiego i MODGiK) planowano kwoty pochodzące z trzech źródeł, tj. ze środków budżetowych miasta, środków Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (do 31.12.2010r.) oraz dotacji Wojewody Dolnośląskiego. Na lata 2008-2011 zabezpieczone środki na prowadzenie, aktualizowanie i udostępnianie ewidencji, rejestrów i baz danych zawierających informacje przestrzenne wyniosły odpowiednio: 1.403,7 tys. zł, 1.265,3 tys. zł, 1.486,9 tys. zł, a planowane na 2011 r. 1.022,3 tys. zł. Środki te nie zapewniały możliwości sfinansowania wszystkich przewidzianych prawem przedsięwzięć. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ujęte w budżecie miasta na rok 2012 i lata następne powinny być m.in. zadania dotyczące: modernizacji map zasadniczych (z analogowych na cyfrową), założenia geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu (gesut), ustalenia numerów porządkowych oraz zakładania i prowadzenia ewidencji miejscowości, ulic i adresów.

9. Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza zastrzeżeń do uchwalonego przez Radę Miejską Legnicy w dniu 28 stycznia 2002 r. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Legnicy. Wymagany zakres zagadnień ujętych w studium przyjęto wg art. 6 ust. 5 starej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, a zakres analiz uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego wg art. 6 ust. 4 wymienionej ustawy. Późniejsze wielokrotne zmiany studium uwzględniły wymagania art. 10 ust. 1 i 2 zmienionej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ zawierając część opisową i kartograficzną, określającą politykę przestrzenną Miasta przy uwzględnieniu uwarunkowań zagospodarowania prze-

⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 866.

⁷ J.t. Dz. U. z 2010 r. Nr. 46, poz. 275

⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

strzennego. Kontrola potwierdziła właściwy sposób przeprowadzenia w badanym okresie 2008-2011 (I półrocze) procedur związanych z doprowadzeniem do aktualności studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

10. Urząd nie wywiązywał się w pełni z obowiązku określonego w art. 57 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. z obowiązku prowadzenia rejestru wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wprawdzie Urząd prowadził tego rodzaju rejestr, jednakże nie był on sporządzony ściśle wg wzoru określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia 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 publicznego⁹. Stwierdzono bowiem, że brak w nim było m.in. informacji dotyczącej rodzaju inwestycji i streszczenia ustaleń decyzji.

W latach 2008-2011 (I półrocze) Prezydent wydał 107 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym oraz jedną decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Stwierdzono, że decyzje zawierały uzgodnienia z organami określonymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzgodnień dokonano w trybie art. 106 kpa, a w uzasadnionych przypadkach określono niezbędne warunki po spełnieniu, których będzie możliwa lokalizacja inwestycji.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza zastrzeżeń do prowadzonego w Urzędzie rejestru decyzji o warunkach zabudowy. Rejestr prowadzony był rzetelnie wg wzoru i zasad określonych w ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. W latach 2008-2011 (I półrocze) Prezydent wydał łącznie 331 decyzji o warunkach zabudowy.

11. Prawidłowość prowadzenia wszelkich ewidencji, rejestrów i baz danych podlegała, zgodnie z postanowieniem Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 16 lipca 2010 r. w sprawie zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w mieście Legnica - kontroli funkcjonalnej, sprawowanej przez kierownictwo Urzędu. Biuro Geodety Miejskiego było odpowiedzialne za zadania gminne w zakresie: nazewnictwa ulic i placów oraz numeracji porządkowej nieruchomości oraz prowadzenie ewidencji gminnego zasobu nieruchomości w oparciu o dane katastralne. Ponadto odpowiadało za zadania powiatu w zakresie: zakładania geodezyjnych osnów szczegółowych, ochrony znaków geodezyjnych, prowadzenia powiatowych baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie, prowadzenia powiatowego

zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym ewidencji gruntów i budynków, gleboznawczej klasyfikacji gruntów i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Biuro Geodety Miejskiego sprawowało również nadzór nad prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków przez Miejski Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Prawidłowość prowadzenia ewidencji stanowiących podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej nie była w latach 2008-2011 (I półrocze) przedmiotem kontroli instytucjonalnej, wykonywanej w Urzędzie Miasta przez Referat Kontroli. Audytor wewnętrzny również nie przeprowadzał żadnych audytów zapewniających bądź sprawdzających finansowanie prac związanych z tworzeniem, prowadzeniem lub modernizacją ewidencji, rejestrów i baz danych.

Prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz ewidencji gruntów i budynków było natomiast przedmiotem kontroli dokonanej w listopadzie 2010 r. przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki Wojewódzką Inspekcję Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego we Wrocławiu. W wyniku tej kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w zakresie nieterminowego przekazywania do zasobu przez firmy geodezyjne dokumentacji ze zgłoszeń robót i nieterminowego pobierania opłat. Stwierdzono także potrzebę weryfikacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. ***Wyeliminowanie opóźnień we wprowadzaniu zmian do ewidencji gruntów, budynków i lokali.***
2. ***Założenie i prowadzenie w systemie teleinformatycznym:***
 - *geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu,*
 - *bazy danych obiektów topograficznych objętych zakresem treści mapy zasadniczej,*
 - *ewidencji ulic i adresów.*
3. ***Podjęcie skutecznych działań, pod rygorem zastosowania kar przewidzianych w art. 64 Kodeksu wykroczeń, ukierunkowanych na dbanie o umieszczanie i utrzymywanie w należyłym stanie tabliczek z nazwami ulic i placów oraz umieszczanie przez właścicieli nieruchomości zabudowanych tabliczek z numerami porządkowymi.***

⁹ Dz. U. Nr 130, poz. 1385

4. *Zapewnienie środków na prowadzenie, aktualizowanie i udostępnianie ewidencji, rejestrów i baz danych zawierających informacje przestrzenne w budżecie miasta na rok 2012 i lata następne.*
5. *Prowadzenie rejestru wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ściśle wg wzoru określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia 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*
6. *Uwzględnienie w planach kontroli instytucjonalnej Urzędu zagadnień związanych z prawidłowością prowadzenia ewidencji stanowiących podstawy do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej.*

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu na podstawie art. 62 ust.1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.