



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, dnia 18 lipca 2011 r.

**Pan
Edward Marek Wroniewski
Starosta Powiatu Pułtuskiego**

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Pułtusku² kontrolę, której przedmiotem była prawidłowość prowadzenia, w latach 2008 – 2011 (I półrocze), baz danych stanowiących podstawę do tworzenia infrastruktury informacji przestrzennej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym w dniu 28 czerwca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie realizację przez Starostwo zadań w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących: nieterminowej i niepełnej modernizacji ewidencji gruntów i budynków, niewykazywania w prowadzonych rejestrach informacji o wartości nieruchomości, braku bazy obiektów topograficznych dla całego obszaru powiatu oraz pełnej geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia legalności, nieprowadzenie w latach 2008 i 2009 audytu wewnętrznego w Starostwie.

1. NIK ocenia pozytywnie sposób prowadzenia i aktualizowania ewidencji gruntów i budynków przez Starostwo. Uwagi NIK dotyczą natomiast realizacji obowiązku modernizacji tej ewidencji, wynikającego z § 80 *rozporządzenia Ministra Rozwoju*

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

² Zwanym dalej Starostwem bądź Urzędem

*Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*³.

1.1. W kontrolowanym okresie przedmiotowa ewidencja prowadzona była przy pomocy programów komputerowych EWOPIS⁴ (część opisowa) oraz EWMAPA (część graficzna). W programie EWMAPA prowadzono mapę wektorową zawierającą granice działek, użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków. Mapa ta obejmowała 65% powierzchni powiatu (wg stanu na 23 maja 2011 r.). Dla pozostałej części powiatu mapę prowadzono w postaci analogowej. Przyczyną braku przekształcenia całości map do postaci cyfrowej był brak wystarczających środków finansowych⁵.

1.2. Kontrola wykazała, że modernizacja polegająca na założeniu komputerowych baz danych ewidencyjnych dla obszarów wiejskich, umożliwiających tworzenie raportów określonych w § 22 powołanego *rozporządzenia*⁶, nie została zakończona terminowo. Zgodnie z § 80 ust. 1 pkt 3 lit b) *rozporządzenia*, założenie tych baz powinno nastąpić do 31 grudnia 2010 r. Funkcjonujące w Starostwie bazy danych ewidencyjnych umożliwiły tworzenie ww. raportów dla obszaru miasta, natomiast dla obszarów wiejskich – tylko w niepełnym zakresie. Stopień zaawansowania modernizacji baz danych dla poszczególnych jednostek ewidencyjnych, według stanu na maj 2011 r. obejmował 28% powierzchni powiatu.

W ramach *Projektu BW*⁷ planowana jest modernizacja ewidencji gruntów i budynków, polegająca na założeniu mapy wektorowej o pełnej treści oraz komputerowych baz danych ewidencyjnych dla całego obszaru powiatu pułtuskiego.

1.3. Prowadzona ewidencja obejmowała wymagane informacje, o których mowa w § 10, § 11 i § 28 *rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków* oraz w art. 20 *ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁸, za wyjątkiem informacji dotyczącej wartości nieruchomości (art. 20 ust. 2 pkt 4).

Zmiany w ewidencji gruntów i budynków wprowadzano w terminie od 1 do 103 dni od daty wpływu do Starostwa stosownych dokumentów. Opóźnienia we wprowadzaniu zmian

³ Dz. U. Nr 38, poz. 454

⁴ Programy służące do prowadzenia części opisowej ewidencji gruntów i budynków oraz do prowadzenia i zakładania map wektorowych, autorstwa firmy GEOBID z siedzibą w Katowicach

⁵ Wyjaśnienia geodety powiatowego z dnia 20 czerwca 2011 r.

⁶ Raporty obrazujące dane ewidencyjne: rejestr gruntów, rejestr budynków, rejestr lokali, kartotekę budynków, kartotekę lokali, mapę ewidencyjną.

⁷ Projekt pn.: „Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy, poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu”, będący przedmiotem umowy zawartej pomiędzy Powiatem Pułuskim a Województwem Mazowieckim w dniu 28 maja 2009 r.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287

wynikały z ich znacznej ilości - średnio na jednego pracownika przypadało 112 zmian (modyfikacji) miesięcznie⁹.

Zbiorcze dane dotyczące gruntów i budynków objętych ewidencją były sporządzane i przekazywane Marszałkowi Województwa Mazowieckiego, zgodnie z terminami określonymi w § 75 pkt 1 i § 76 pkt 1 *rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków*.

2. Prowadzony przez Starostwo rejestr cen i wartości nieruchomości¹⁰ aktualizowano na bieżąco, na podstawie aktów notarialnych. Rejestr zawierał elementy określone w § 74 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków*. Do rejestru nie wprowadzano jednak wartości nieruchomości określanych w operatach szacunkowych, co było niezgodne z art. 74 ust. 1 *rozporządzenia*, który stanowi że rejestracji podlegają nie tylko ceny określone w aktach notarialnych, ale także wartości nieruchomości określone przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych.

3. Dla obszaru powiatu założono szczegółowe osnowy geodezyjne. Rejestr osnów poziomych i pionowych prowadzony był w Starostwie przy pomocy programu komputerowego pn. Bank Osnów¹¹, który współdziałał z programem EWMAPA. Rejestr był aktualizowany na podstawie dokumentacji geodezyjnej w zakresie zakładania bądź modernizacji osnów szczegółowych.

Ilość punktów osnowy szczegółowej na terenie powiatu i stopień zagęszczenia był wystarczający i dostosowany do konkretnych zadań geodezyjno-kartograficznych.

4. Starostwo utworzyło i prowadziło w formie numerycznej bazę danych obiektów topograficznych objętych zakresem treści mapy zasadniczej. Baza danych obiektów topograficznych, obejmująca 44% powierzchni powiatu, została założona dla miasta i gminy Pułtusk oraz częściowo dla pozostałych jednostek ewidencyjnych.

Nieujęcie w bazie danych obiektów topograficznych całości obszaru powiatu niespełnia wymogu określonego w § 5 ust. 1 pkt. 4 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu założenia i prowadzenia krajowego systemu informacji o terenie*¹².

⁹ Wyjaśnienia Geodety Powiatowego z dnia 9 czerwca 2011 r.

¹⁰ Prowadzonego przy użyciu niezależnego programu komputerowego autorstwa firmy GEOBID z siedzibą w Katowicach

¹¹ Program do zarządzania bazą pionowych i poziomych osnów geodezyjnych autorstwa firmy GEOBID z siedzibą w Katowicach

¹² Dz. U. Nr 80, poz. 866

Wykonanie bazy obiektów topograficznych dla całego obszaru powiatu jest planowane w ramach realizacji *Projektu BW*.

5. Starosta Pułtuski nie utworzył pełnej bazy danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu¹³, co było niezgodne z § 3 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej*¹⁴. W trakcie kontroli ustalono, że prowadzono jedynie część kartograficzną ewidencji w 44% przy zastosowaniu programu EWMAPA, a w pozostałej części (56%) na mapach analogowych. Część opisowa GESUT nie została utworzona. Ponadto, niezgodnie z § 5 ust. 1 i 2 powołanego *rozporządzenia*, nie założono operatów ewidencyjnych dla każdego rodzaju przewodu.

6. Stosownie do art. 4 ust. 1a *ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne*, obowiązującego od 7 czerwca 2010 r., ww. rejestry, ewidencje i bazy danych powinny być prowadzone w formie systemu teleinformatycznego. NIK ocenia pozytywnie podjęcie przez Starostwo działań mających na celu spełnienie przywołanego wymogu.

Powiat Pułtuski zawarł z Województwem Mazowieckim umowę w sprawie współpracy przy realizacji *Projektu BW*¹⁵, w ramach którego mają zostać zrealizowane zadania obejmujące m.in.: utworzenie i uruchomienie powiatowych węzłów Mazowieckiego Systemu Informacji Przestrzennej; przekształcenie ewidencji gruntów i budynków do postaci cyfrowej i modernizację tego rejestru; wdrożenie systemu informatycznego umożliwiającego zarządzanie powiatowymi georeferencyjnymi bazami danych (dotyczących m.in. szczegółowych osnów geodezyjnych, ewidencji gruntów budynków, geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu, obiektów topograficznych objętych treścią mapy zasadniczej oraz rejestru cen i wartości nieruchomości). Termin realizacji projektu został określony na IV kwartał 2012 r.

Ponadto w maju 2011 r., w ramach realizacji porozumienia pomiędzy Powiatem a Głównym Geodetą Kraju¹⁶ uruchomiony został Zintegrowany System Informacji, który umożliwi m.in. wymianę danych między ewidencją gruntów i budynków a innymi rejestrami publicznymi.

¹³ Dalej: GESUT

¹⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 455

¹⁵ Por. przypis nr 7.

¹⁶ Porozumienie z dnia 20 września 2010 r.

7. NIK zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą Starostwo posiadało nieaktualną dokumentację opisującą przetwarzanie danych osobowych i środki ochrony, która nie zawierała elementów wymienionych w § 5 pkt. 5-8 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r.*¹⁷. Nie opracowano również polityki bezpieczeństwa, o której mowa w § 3 ust. 1 powołanego *rozporządzenia*. Na dzień zakończenia kontroli NIK Starostwo było w trakcie uaktualniania przedmiotowej dokumentacji.

W trakcie kontroli stwierdzono, że niezgodnie z art. 41 ust. 2 *ustawy o ochronie danych osobowych* Starosta, jako administrator danych, nie zgłosił Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych zmiany zakresu przetwarzanych danych, pomimo że od 25 października 2003 r.¹⁸ w ewidencji gruntów i budynków ujawniane są również dane w zakresie numerów PESEL i REGON.

8. NIK ocenia negatywnie nieprzewodzenie w Starostwie w latach 2008 – 2009 audytu wewnętrznego, pomimo obowiązku wynikającego z art. 49 ust. 5 *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych*¹⁹.

W latach 2008 - 2009 łączna kwota środków publicznych gromadzonych w ciągu roku budżetowego oraz łączna kwota wydatków i rozchodów środków publicznych dokonywanych w ciągu roku przekroczyła kwotę 40 000 tys. zł określoną w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązki prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*²⁰.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w celu dostosowania ewidencji, rejestrów i baz danych zawierających informacje przestrzenne, do wymogu ich prowadzenia w formie systemu teleinformatycznego.
2. Realizowanie opracowanych projektów modernizacji ewidencji gruntów i budynków w zakresie:

¹⁷ w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024)

¹⁸ tj. od chwili wejścia w życie *rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2003 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów* (Dz. U. Nr 176, poz. 1721)

¹⁹ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 112, poz. 763

- a) założenia mapy wektorowej o pełnej treści granic działek, użytków gruntowych i klas gleboznawczych, konturów budynków,
 - b) założenia komputerowych baz danych dla całości terenów wiejskich, umożliwiających tworzenie raportów, o których mowa w § 22 *rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków*.
3. Doprowadzenie do objęcia bazą danych obiektów topograficznych całości obszaru powiatu pułtuskiego.
 4. Wprowadzanie do Rejestru cen i wartości nieruchomości, informacji o wartości nieruchomości określanej przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych, o której mowa w art. 74 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków*.
 5. Zaktualizowanie dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń.
 6. Zgłoszenie Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych zmiany dotyczącej rozszerzenia zakresu przetwarzania danych osobowych w prowadzonym w Starostwie zbiorze danych (ewidencji gruntów i budynków).

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Starosty o przesłanie w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie, 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.