



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.014.04.2022

Piotr Przytocki – Prezydent Miasta Krosna
ul. Lwowska 28a, 38-400 Krosno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/079 – Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krosna, ul. Lwowska 28a, 38-400 Krosno, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Przytocki, od dnia 19 listopada 2002 r. Prezydent Miasta Krosna ¹ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja jednostki w związku z realizacją zadań dotyczących Projektu Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP) ² . 2. Realizacja zadań związanych z przygotowaniem do Projektu PSIP. 3. Realizacja zadań w ramach Projektu PSIP. 4. Efekty Projektu PSIP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2022 (I półrocze) ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Magdalena Gierlak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/94/2022 z dnia 22 czerwca 2022 r. 2. Marek Wójtowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/129/2022 z dnia 17 października 2022 r.

(akta kontroli str. Tom I 2-7)

¹ Zwany dalej Prezydentem.

² Zwanego dalej Projektem PSIP lub Projektem.

³ Badaniami kontrolnymi objęte były również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Działania podejmowane przez Urząd na rzecz realizacji Projektu PSIP zapewniały osiągnięcie zakładanych efektów. Stwierdzone w związku z tym Projektem nieprawidłowości nie miały wpływu na jego wdrożenie i funkcjonowanie.

Urząd zapewnił odpowiednią obsadę kadrową i dokonał podziału obowiązków dotyczących planowania, przygotowania i realizacji tego Projektu oraz nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez pracowników. Pomimo braku doświadczenia pracowników realizujących zadania merytoryczne z zakresu geodezji, tj. prowadzenia modernizacji EGiB⁶ oraz tworzenia baz BDOT500⁷ i GESUT⁸, a także trudności we współpracy z Inżynierem Kontraktu (IK), zadania związane z Projektem PSIP były wykonywane zgodnie z przepisami prawa i rzetelnie.

W sposób prawidłowy Urząd przystąpił do Projektu PSIP. W tym celu rzetelnie rozpoznano potrzeby i dokonano wyceny prac realizowanych w ramach Projektu PSIP oraz opracowano i terminowo przekazano Beneficjentowi⁹ dokumenty wymagane do złożenia wniosku o dofinansowanie. Zamierzenia dotyczące działań z zakresu geodezji i kartografii przyjęte w Urzędzie były spójne z założeniami Projektu.

Wszystkie zaplanowane zadania w ramach Projektu PSIP zostały zlecone i w pełni zrealizowane, zgodnie z ustalonymi warunkami technicznymi. Niezwłocznie podejmowano również działania zaradcze w przypadku występujących problemów i trudności we współpracy z wykonawcami zadań. Urząd zapewnił niezbędną infrastrukturę techniczną i informatyczną.

Prawidłowe były także działania w zakresie finansowania Projektu PSIP.

NIK zauważa jednak, że złożoność i pracochłonność działań zaplanowanych w ramach Projektu PSIP, a zwłaszcza obejmujących przygotowanie postępowań przetargowych, miały wpływ na przedłużenie zakończenia tego Projektu w Urzędzie. W kontroli stwierdzono błędy w prowadzeniu baz EGiB, GESUT i BDOT500, które nie miały istotnego wpływu na jakość i wiarygodność zawartych w nich danych.

W wyniku realizacji Projektu PSIP osiągnięto zakładane efekty, w szczególności polegające na uruchomieniu 41 e-usług i zapewnieniu ich wykorzystywania.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Ewidencja Gruntów i Budynków.

⁷ Baza danych obiektów topograficznych.

⁸ Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu.

⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackie w Rzeszowie (dalej UMWP).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja jednostki w związku z realizacją zadań dotyczących Projektu PSIP.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania merytoryczne w ramach Projektu PSIP realizował Wydział Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami (dalej Wydział Geodezji), w skład którego wchodził Grodzki Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (dalej GODGiK). Ponadto, w realizację Projektu zaangażowani byli również pracownicy wydziałów oraz komórek Urzędu, tj.: Wydziału Rozwoju Miasta i Obsługi Inwestorów (dalej Wydział RI), Wydziału Budżetowo-Finansowego, Wydziału Księgowości, Biura Informatyki, Biura Prawnego, Biura Zamówień Publicznych. Pracownicy tych jednostek odpowiedzialni byli za przygotowanie, realizację i monitoring Projektu PSIP, działając w komisjach przetargowych, odbiorowych lub dokonując rozliczeń finansowych. W realizację merytorycznych zadań Projektu zaangażowanych było ośmiu pracowników Wydziału Geodezji, którzy byli wspomagani przez pracowników z innych wydziałów i komórek Urzędu.

(akta kontroli, str. Tom I 8-145)

Zarządzeniem Nr 404 z dnia 16 lutego 2016 r.¹⁰. Prezydent powołał zespół do przygotowania i realizacji Projektu „PSIP – Podkarpacki System Informacji Przestrzennej”¹¹. W skład tego zespołu wszedł Prezydent jako przewodniczący oraz pracownicy następujących wydziałów: Geodezji (trzech pracowników¹²), RI (jeden pracownik), Zamówień Publicznych (jeden pracownik) oraz Budżetowo-Finansowego (jeden pracownik). Zgodnie z § 2 pkt 2 tego zarządzenia, przewodniczący zobowiązany był do określenia szczegółowego zakresu zadań dla poszczególnych członków zespołu, jednakże tego nie dokonał. Ponadto, do zespołu nie zostały powołane wszystkie osoby, które powinny tworzyć zespół roboczy określony w § 7 pkt 5 Umowie nr 22/2016 zawartej w dniu 1 marca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy przy realizacji Projektu PSIP¹³, tj. w skład zespołu nie weszli Skarbnik i Sekretarz Miasta. Zakres zadań zespołu obejmował przygotowanie i realizację Projektu PSIP. Poszczególni członkowie zespołu realizowali powierzone im zadania. Zespół nie organizował dodatkowych spotkań lub narad, a wymiana informacji pomiędzy członkami realizowana była w ramach ich bieżącej pracy. Skład Zespołu nie był aktualizowany.

(akta kontroli, str. Tom I 146-216, 412-415, Tom II 74-476)

Zgodnie z § 2 pkt 3 Zarządzeniem Nr 404, system pracy zespołu określał załącznik do zarządzenia nr 827/10 Prezydenta z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia Procedury realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej”, a następnie załącznik do zarządzenia nr 530/16 Prezydenta Miasta Krosna z dnia 7 czerwca 2016 r. „Procedura realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej”¹⁴. Procedury określone w tych załącznikach do zarządzeń w sposób szczegółowy określały wykaz odpowiedzialności i kompetencji członków zespołu zadaniowego oraz regulowały sposób obiegu dokumentów na każdym etapie realizacji Projektu. Z treści załączników do zarządzeń wynikało, że Skarbnik Miasta, Koordynator obsługi prawnej oraz Naczelnik Wydziału merytorycznego/kierownik

¹⁰ Dalej zarządzenie Nr 404.

¹¹ Dalej zespół zadaniowy lub zespół.

¹² Ówczesny Naczelnik Wydziału Geodezji, Kierownik w Wydziale Geodezji (następnie Kierownik GODGiK) oraz Inspektor w Wydziale Geodezji (następnie Inspektor w Biurze Informatyki).

¹³ Dalej Umowa Partnerska.

¹⁴ Dalej załączniki do zarządzeń.

jednostki realizującej projekt zobowiązani byli wyznaczyć pisemnie pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadań objętych projektem. W przypadku realizacji Projektu PSIP tego nie wykonano.

(akta kontroli, str. Tom I 146, 217-249)

Zadania realizowane w ramach Projektu PSIP (zadania merytoryczne w zakresie geodezji i kartografii, zadania z zakresu zamówień publicznych, przygotowania oraz bieżącego monitoringu i nadzoru nad realizacją wdrażanych projektów finansowanych ze środków pomocowych, a także prowadzenia księgowości syntetycznej i analitycznej) przez poszczególnych pracowników Urzędu, mieściły się w ich zakresach czynności. Tylko pracownikowi Wydziału RI uczestniczącemu w realizacji Projektu PSIP przypisano bezpośrednio w zakresie czynności zadania z nim związane, tj. przygotowanie, bieżące monitorowanie i nadzór nad realizacją wdrażanego Projektu.

(akta kontroli, str. Tom I 250-320)

W związku z realizacją Projektu PSIP, Urząd zlecił¹⁵ podmiotom zewnętrznym opracowanie: Projektu modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz warunków technicznych wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla obszaru Miasta Krosna¹⁶, a także warunków technicznych digitalizacji dokumentów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁷ znajdujących się w GODGiK oraz opracowania baz danych BDOT500 i GESUT dla obszaru Miasta Krosna¹⁸. Wybór wykonawców odbywał się na podstawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro z dnia 12 lutego 2010 r.¹⁹ Do realizacji Projektu PSIP Urząd nie powołał inwestora zastępczego, a jedynie korzystał z usług IK wyłonionego przez Lidera Projektu.

(akta kontroli str. Tom I 321-363)

Obsada kadrowa jednostki zajmująca się realizacją Projektu PSIP była pod względem liczbowym adekwatna do zakresu zadań. Zmiany zachodzące na stanowisku Naczelnika Wydziału Geodezji i Geodety Powiatowego nie wpływały na prawidłowość i terminowość wykonywanych w ramach Projektu zadań²⁰.

(akta kontroli str. Tom I 250-253, 364-368)

Osoby uczestniczące w Projekcie PSIP posiadały odpowiednie do powierzonych obowiązków kwalifikacje i przygotowanie merytoryczne w zakresie geodezji i kartografii oraz obsługi systemów informacji przestrzennej. Z 8²¹ osób bezpośrednio uczestniczących w realizacji Projektu PSIP 4 posiadało wykształcenie wyższe geodezyjne, 2 średnie geodezyjne i jedna wyższe informatyczne. Z osób posiadających wykształcenie geodezyjne 4 posiadało uprawnienia zawodowe²², w tym jedna w zakresie „1” i „2”, a 3 w zakresie „1”. Z uwagi na fakt, że prace realizowane w ramach Projektu PSIP, tj. tworzenie bazy GESUT i BDOT500, nie były

¹⁵ Postępowanie o udzielenie zamówienia o wartości zamówienia mniejszej niż 30.000 euro.

¹⁶ Umowa nr G.6640.2.39.1.2017C z dnia 4 sierpnia 2017 r.

¹⁷ Dalej PZGiK.

¹⁸ Umowa nr G.6640.2.39.2.2017C z dnia 4 sierpnia 2017 r.

¹⁹ Zmienione Zarządzeniem Nr 1059/14 z dnia 15 kwietnia 2014 r.

²⁰ W dniu 30 lipca 2021 r., nastąpiła zmiana na stanowisku Naczelnika Wydziału Geodezji będącego jednocześnie Geodetą Powiatowym. Nowym naczelnikiem została osoba zatrudniona w Wydziale od 2016 r. i uczestnicząca w realizacji Projektu PSIP, a Geodetą Powiatowym ówczesny kierownik Referatu w Wydziale Geodezji.

²¹ Brak informacji o wykształceniu i posiadanych uprawnieniach pracownika wydziału geodezji, który odszedł z Urzędu w lipcu 2021 r.

²² Zgodnie z art. 43 Prawa geodezyjnego i kartograficznego uprawnienia zawodowe nadaje się w następujących zakresach: 1) geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne; 2) rozgraniczanie i podziały nieruchomości (gruntów) oraz sporządzanie dokumentacji do celów prawnych; 3) geodezyjne pomiary podstawowe; 4) geodezyjna obsługa inwestycji; 5) geodezyjne urządzenie terenów rolnych i leśnych; 6) redakcja map; 7) fotogrametria i teledetekcja.

wcześniej prowadzone przez Urząd, a ostatnią modernizację EGİB przeprowadzono w 1999 r.²³ pracownicy nie posiadali doświadczenia w tego typu czynnościach. Pomimo tego nie wystąpiły opóźnienia w zakresie przygotowania oraz realizacji PSIP. W okresie objętym kontrolą pracownicy corocznie uczestniczyli w szkoleniach (warsztatach) organizowanych przez firmę dostarczającą oprogramowanie dla GODGiK. Wszyscy pracownicy Wydziału, którzy brali udział w realizacji Projektu PSIP przynajmniej raz, w okresie objętym kontrolą, uczestniczyli w szkoleniu zorganizowanym przez ten podmiot.

Naczelnik Wydziału Geodezji wyjaśniła, że ze względu na ograniczone środki finansowe na cele związane ze szkoleniami pracowników, którymi dysponuje Urząd oraz brak ofert szkoleniowych związanych z tematyką PSIP, nie było możliwości uczestnictwa w szkoleniach większej liczby pracowników. Wydział Geodezji nie dysponuje odrębnymi środkami, które może przeznaczyć na szkolenie swoich pracowników.

(akta kontroli str. Tom I 250-253, 364-368, Tom II 67-72)

W Urzędzie brak było dokumentu potwierdzającego wyznaczenie przedstawiciela Urzędu do realizacji czynności związanych z Projektem PSIP, stosownie do ustaleń Umowy Partnerskiej.

Przed rozpoczęciem Programu PSIP²⁴ osobami wskazanymi do kontaktu z UMWP w związku z tym projektem był ówczesny Naczelnik Wydziału, Kierownik Referatu (obecnie również Geodeta Powiatowy) oraz Informatyk (wówczas pracownik Wydziału Geodezyjnego). Korespondencję z Beneficjentem i IK oraz odbiór produktów w ramach Projektu PSIP prowadziły te osoby, a dodatkowo zastępca Naczelnika Wydziału.

(akta kontroli str. Tom I 369-378)

1.2 Nadzór nad realizacją zadań w ramach Projektu PSIP w Urzędzie sprawował ówczesny Naczelnik Wydziału Geodezji. Monitorował on zarówno jakość produktów otrzymywanych w ramach Projektu PSIP, jak również współdziałanie pracowników Wydziału Geodezji z innymi wydziałami Urzędu, wykonawcami prac oraz Beneficjentem tj. prowadził korespondencję z tymi stronami, jak również sprawdzał i dokonywał odbiorów prac i sprzętów uzyskanych w ramach Projektu. Jak oświadczył obecny Geodeta Powiatowy, w celu zapewnienia sprawnej realizacji Projektu oraz uniknięcia problemów w ramach bieżących potrzeb organizowano spotkania pracowników Wydziału Geodezji. Potrzebę zorganizowania narady mógł zgłosić każdy pracownik uczestniczący w realizacji Projektu PSIP, w przypadku stwierdzenia problemu wymagającego dokonania wspólnych uzgodnień. Podczas takich spotkań wnioskodawca referował problem i przedstawiał propozycję jego rozwiązania, a następnie w dyskusji ustalano sposób działania. W zależności od intensywności prac i ich rodzaju, spotkania odbywały się od kilku w miesiącu do kilku razy w tygodniu, a czasem kilka razy dziennie. Wszystkie ustalenia z takich spotkań, jako i polecenia służbowe miały formę ustną. Nie sporządzano notatek z takich spotkań.

(akta kontroli str. Tom I 364-368, Tom III 372)

W trakcie realizacji Projektu PSIP odnotowano problemy m.in. z uzyskaniem wsparcia od IK²⁵. Pomimo podejmowanych działań, tj. informowania IK o planowanych terminach częściowych odbiorów prac realizowanych w ramach Projektu, nie był on na nich obecny. W związku z tym pracownicy Wydziału Geodezji odbiorowe czynności kontrolne zleconych prac, przeprowadzali samodzielnie.

(akta kontroli str. Tom I 364-368, Tom II 396-476)

²³ Decyzja Prezydenta Miasta z dnia 9 lutego 1999 r. znak: G-I-7410/8/99.

²⁴ Pismo Urzędu z dnia 7 września 2015 r.

²⁵ Szczegółowe ustalenia zawarto w punkcie 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Działaniami zaradczymi zapobiegającymi nieprawidłowej i nieterminowej realizacji Projektu PSIP była bieżąca komunikacja z wykonawcami robót, prowadzona zarówno e-mailowo, telefonicznie jak i w formie dziennika robót (dla zadania polegającego na utworzeniu bazy BDOT500 i GESUT). Pomimo zapisów w Warunkach Technicznych odnośnie obowiązku prowadzenia dziennika robót dla zadania polegającego na modernizacji EGiB, nie był on prowadzony.

(akta kontroli str. Tom II 74-296, 331-476)

W okresie objętym kontrolą w planie kontroli Urzędu nie przewidziano sprawdzenia przygotowania, realizacji bądź efektów Projektu PSIP. Nie przeprowadzono również kontroli doraźnych w tym zakresie. Nie realizowano też zadań audytu wewnętrznego związanych z PSIP.

(akta kontroli, str. Tom I 379)

Urząd przekazał Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020²⁶ dokumentację dotyczącą postępowania przetargowego przeprowadzonego w ramach Projektu PSIP. W wyniku weryfikacji nie stwierdzono naruszeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*²⁷.

(akta kontroli, str. Tom I 380-381,401)

W 2021 r. Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego²⁸ przeprowadził w Urzędzie kontrolę obejmującą m.in. jakość danych EGiB jako podstawę do udostępniania danych oraz proces cyfryzacji zbiorów PZGiK i automatyzację jego funkcjonowania. Pozytywnie z uchybieniami oceniono skontrolowaną działalność Prezydenta w zakresie danych EGiB. Jako uchybienie wskazano brak możliwości sporządzania raportu z automatycznej kontroli w zakresie występowania numerów KW²⁹, niezgodnie z obecnie obowiązującą strukturą. Przyczyną stwierdzonych uchybień było oprogramowanie wykorzystywane do prowadzenia EGiB, które nie posiadało narzędzi pozwalających na wygenerowanie raportu w tym zakresie. W związku z tym PWING sformułował zalecenie dotyczące dostosowania do dnia 31 marca 2023 r. oprogramowania tak, aby umożliwiło sporządzenie wymaganych raportów. Natomiast pozytywnie oceniono zakres usług danych przestrzennych. Z uwagi na fakt niestwierdzenia istotnych uchybień i nieprawidłowości w kontrolowanej działalności, kontrolujący odstąpił od formułowania wniosków i zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli, str. kontrola Tom I 382-400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezydent jako przewodniczący zespołu zadaniowego nie określił zakresu zadań dla poszczególnych członków tego zespołu, stosownie do treści § 2 pkt 2 Zarządzenia Nr 404, zgodnie z którym szczegółowy zakres zadań dla poszczególnych członków zespołu przydzielić miał przewodniczący zespołu.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że stosowny dokument określający szczegółowy zakres zadań dla poszczególnych członków zespołu nie został opracowany ze względu na problemy zdrowotne i związaną z tym dłuższą nieobecnością Sekretarza Miasta, który nie mógł pełnić swoich obowiązków.

(akta kontroli, str. Tom I 146, 412-417)

²⁶ Dalej IZ.

²⁷ Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm. – zwanej dalej ustawą Prawo zamówień publicznych z 2004 r.

²⁸ Dalej PWING.

²⁹ Ksiąg wieczystych.

2. Prezydent nie powołał w skład zespołu zadaniowego, będącego zespołem roboczym, Skarbnika i Sekretarza Miasta, stosownie do ustaleń zawartych w Umowie Partnerskiej.

Zgodnie z § 7 pkt 5 Umowy Partnerskiej, w skład zespołu roboczego powołanego przez Partnera wejść mieli: Starosta lub Wicestarosta lub Członek Zarządu, Sekretarz Powiatu, Skarbnik Powiatu, Geodeta Powiatu, osoby odpowiedzialne w zakresie czynności: związanych z zamówieniami publicznymi oraz wykorzystania środków UE w powiecie, a także informatyk. Zastępca Prezydenta podał, że Sekretarz Miasta ze względu na problemy zdrowotne i związaną z tym dłuższą nieobecnością, nie mógł pełnić swoich obowiązków. Prezydent wyjaśnił, że powołując pracownika z Wydziału Budżetowo-Finansowego, był przekonany, iż dopełnił obowiązku dotyczącego obecności w składzie zespołu Skarbnika Miasta.

(akta kontroli, str. Tom I 162-216, 412-417)

3. Skarbnik Miasta, Kierownik, Koordynator obsługi prawnej oraz Naczelnik Wydziału Geodezji nie wyznaczyli pisemnie pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za realizację zadań objętych Projektem PSIP.

Zgodnie z załącznikami do zarządzeń Skarbnik Miasta (§ 5 ust. 2 pkt 4), Koordynator obsługi prawnej (§ 5 ust. 3) oraz Naczelnik Wydziału Geodezji (§ 5 ust. 5 pkt 2) zobowiązani byli wyznaczyć pisemnie pracowników merytorycznych do zadań związanych z przygotowaniem i realizacją Projektu PSIP.

Skarbnik Miasta, Koordynator obsługi prawnej oraz Naczelnik Wydziału Geodezji wyjaśnili, że nie powołali pisemnie pracowników do realizacji zadań w ramach Projektu PSIP. W Urzędzie praktykowane jest wydawanie ustnych poleceń co do zakresu realizowanych przez pracowników zadań.

(akta kontroli, str. Tom I 217-249, 402-411)

4. Prezydent nie wyznaczył przedstawiciela Miasta do realizacji czynności związanych z Projektem PSIP, stosownie do ustaleń zawartych w § 4 ust. 6 pkt b. Umowy Partnerskiej.

Zgodnie z Umową Partnerską (§ 4 ust. 6 pkt b.) Partner zobowiązał się do wyznaczenia w terminie 30 dni, licząc od wydania Decyzji o dofinansowaniu Projektu (zwanej dalej Decyzją)³⁰, tj. do 27 kwietnia 2017 r., co najmniej jednego przedstawiciela, który będzie brał udział w czynnościach związanych z wdrożeniem elementów Projektu, odbioru usług i dostaw realizowanych w ramach Projektu na jego rzecz. Partner zobowiązany był poinformować pisemnie o upoważnieniu, wskazując imię upoważnionego, jak również wszelkie dane kontaktowe. Każda zmiana upoważnionej osoby wymagała bezzwłocznej, pisemnej informacji ze strony Urzędu. Prezydent Miasta wyjaśnił m.in., że: Urząd pozostawał w przekonaniu, że przekazanie informacji o osobach do kontaktu przed podpisaniem Decyzji i prowadzenie z tymi osobami korespondencji spełniało wymóg wyznaczenia przedstawiciela Urzędu do realizacji Projektu PSIP. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że do zadań ówczesnego Naczelnika Wydziału, który był również członkiem grupy roboczej całego Projektu PSIP dla województwa podkarpackiego należała koordynacja działań Urzędu w zakresie realizacji Projektu – w ramach posiadanych przez niego upoważnień, zatem oczywistym było więc, że osobą reprezentującą Prezydenta w kontaktach z Liderem Projektu był Naczelnik, a w przypadku jego nieobecności Zastępca Naczelnika.

(akta kontroli, str. Tom I 162-216, 369-378)

Organizacja Urzędu umożliwiała pełną i terminową realizację zadań dotyczących Projektu PSIP. W Urzędzie prawidłowo zapewniono obsadę kadrową oraz dokonano podziału obowiązków dotyczących planowania, przygotowania i realizacji tego Projektu. Rzetelnie zapewniono nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez

OCENA CZĄSTKOWA

³⁰ Decyzja została wydana w dniu 28 marca 2017 r.

pracowników Urzędu oraz ciągłość wiedzy w przypadku zmiany kadrowej na kluczowym stanowisku w trakcie trwania tego Projektu. NIK dostrzega jednak, że pracownicy zaangażowani w działania związane z Projektem nie mieli doświadczenia w przygotowaniu i realizacji tego typu złożonych zadań.

Urząd nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z Umowy Partnerskiej dotyczącego wyznaczenia przedstawiciela Miasta do realizacji czynności związanych z Projektem PSIP. Stwierdzono również nieprawidłowości w zakresie organizacji Urzędu w związku z wykonywaniem zadań dotyczących tego Projektu. Polegały one na niepowołaniu w skład zespołu roboczego Skarbnika i Sekretarza, nieokreśleniu zadań dla członków zespołu zadaniowego oraz braku pisemnego wyznaczenia pracowników odpowiedzialnych za realizację Projektu PSIP.

Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny i pozostawały bez wpływu na terminowość i prawidłowość realizacji zadań w ramach Projektu PSIP.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z przygotowaniem Projektu PSIP.

Opis stanu faktycznego

2.1. Inicjatorem Projektu PSIP był Marszałek Województwa Podkarpackiego. W tym celu w dniu 28 sierpnia 2015 r. Województwo Podkarpackie występujące jako Lider Projektu PSIP zawarło z 25 powiatami jako Partnerami porozumienie intencyjne o współpracy w zakresie przygotowania i realizacji Projektu PSIP. Zgodnie z porozumieniem Partnerzy posiadający zakres rzeczowy Projektu zobowiązali się do:

- współpracy w przygotowaniu i realizacji kolejnych etapów prac projektowych,
- udziału w spotkaniach uczestników Projektu,
- współpracy przy opracowywaniu dokumentacji projektowej,
- dostarczenia informacji niezbędnych do opracowania inwentaryzacji zasobów przestrzennych województwa podkarpackiego, koncepcji Projektu, Studium Wykonalności Projektu, wniosku o dofinansowanie wraz ze specyfikacją dostaw i usług oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia w celu wyłonienia podmiotu do zarządzania Projektem,
- zawarcia z Liderem Projektu - po uzgodnieniu treści - umowy określającej szczegółowe zasady współpracy podczas realizacji Projektu.

(akta kontroli, str. Tom I 146-161)

W dniu 1 marca 2016 r. Województwo Podkarpackie jako Lider Projektu zawarło z Miastem jako Partnerem Projektu PSIP Umowę Partnerską określającą szczegółowe zasady współpracy przez realizacją Projektu PSIP. Wspólnym obowiązkiem stron była prawidłowa realizacja decyzji o dofinansowaniu Projektu PSIP. Do zakresu odpowiedzialności Partnera należało m.in.:

- przeprowadzenie postępowań o zamówienia publiczne w ramach Projektu na prace geodezyjne na wykonanie EGIB, GESUT oraz BDOT500 dla obszaru powiatu Partnera,
- zapewnienie minimalnych wymagań technicznych związanych z realizacją Projektu,
- zapewnienie środków finansowych na realizację Projektu w wysokości określonej w harmonogramie finansowym Partnera,
- aktywne uczestnictwo i współpraca w działaniach mających na celu realizację Projektu,
- udział w odbiorach produktów Projektu wyspecyfikowanych w załączniku nr 3 do umowy „Zakres jednostkowego pakietu produktu Projektu”,

- informowanie Lidera o planowanych zmianach w harmonogramie realizacji Projektu, celem uzyskania akceptacji,
- stosowanie przyjętej „Procedury finansowania oraz obiegu dokumentów dla Projektu PSIP”,
- udzielanie informacji i wyjaśnień co do zasad realizowanych w ramach Projektu, w terminie i formie umożliwiającej Liderowi wywiązanie się z jego obowiązków informacyjnych względem IZ,
- niezwłoczne informowanie Lidera o przeszkodach powstałych w trakcie realizacji Projektu, w tym o ryzyku zaprzestaniu jego realizacji,
- terminowe opłacanie zobowiązań finansowych,
- przedłożenie dokumentów wymaganych do złożenia wniosku o dofinansowanie wraz z wymaganymi załącznikami.

(akta kontroli, str. Tom I 162-214)

Główną przesłanką przystąpienia Miasta do Projektu PSIP była możliwość pozyskania środków szczególnie na założenie baz GESUT i BDOT500, uporządkowanie i zwiększenie ilości danych w istniejącej EGiB i w bazie dokumentacji cyfrowej zasobu. Założenia Projektu PSIP były spójne z planami rozwojowymi Miasta. Wpisywały się one w obszar strategiczny „Przestrzeń i środowisko” i cel strategiczny „Kształtowanie przestrzeni miasta zapewniające rozwój gospodarczy z poszanowaniem środowiska” i priorytet czwarty w ramach tego celu „Społeczeństwo informatyczne” Strategii Rozwoju Miasta Krosna na lata 2014-2022. W priorytecie tym jako kierunki działania wskazano: zwiększenie dostępu do informacji przestrzennej, rozwój zasobów cyfrowych oraz upowszechnianie usług e-administracji.

W Urzędzie nie sporządzano planów w zakresie rozwoju informatyzacji części PZGiK.
(akta kontroli, str. Tom I 418-424, 432-438)

Założenia Projektu PSIP przyjęte dla Miasta były zbieżne z projektem modernizacji EGiB powiatowej części zasobu geodezji i kartografii, o których mowa w § 57 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³¹.

(akta kontroli, str. Tom I 418-424, 432-438, Tom II 136-148)

Przystąpienie do Projektu PSIP zostało poprzedzone wewnętrznymi analizami w zakresie stanu modernizacji EGiB, utworzenia baz GESUT i BDOT500, stanu cyfryzacji zasobu i potrzebami w tym zakresie. Uchwałą nr XI/223/15 z 30 czerwca 2015 r. Rada Miasta Krosna wyraziła zgodę na zawarcie z Województwem Podkarpackim porozumienia o współpracy w zakresie przygotowania i realizacji Projektu PSIP.

Uchwałą nr XXII/453/16 z 22 lutego 2016 r. Rada Miasta Krosna wyraziła zgodę na zawarcie umowy z Województwem Podkarpackim w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy przy realizacji Projektu PSIP. W uchwale tej przewidziano również zabezpieczenie w budżecie na lata 2016-2018 środków finansowych na realizację Projektu w wysokości 2.971.279 zł, w tym wkład własny 445.015 zł.

(akta kontroli, str. Tom I 147-151, 162-163, 418-424, 432-438)

2.2. Stan części PZGiK, przed przystąpieniem do Projektu PSIP, stanowiła jedna jednostka ewidencyjnych położona w granicach administracyjnych miasta i siedem obrębów.

Przed przystąpieniem do Projektu PSIP dla wszystkich obrębów utworzono bazę danych EGiB. Baza była prowadzona w formacie DBF. Posiadane przez Urząd oprogramowanie umożliwiało wydawanie plików GML.

³¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 393 – dalej rozporządzenie EGiB 2001.

Wszystkie obręby stanowiące PZGiK zostały zmodernizowane w terminie określonym w rozporządzeniu EGiB 2001.

Dla wszystkich siedmiu obrębów nie prowadzono bazy GESUT, o której mowa w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT³². Dla obrębów tych nie prowadzono również bazy BDOT500, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej³³. Brakujące bazy planowano i utworzono w ramach Projektu PSIP.

(akta kontroli, str. Tom I 425-428, 434-445)

Przed przystąpieniem do Projektu PSIP Urząd przekształcił 25,2% zasobu EGiB do postaci cyfrowej. Pozostałą część zasobu planowano przekształcić w ramach Projektu PSIP. Zgodnie z § 32 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego³⁴ materiały zasobu przechowywane dotychczas w postaci dokumentów elektronicznych wpisuje się do ewidencji materiałów zasobu w terminie nie dłuższym niż jeden rok od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Materiały w postaci nieelektronicznej, przyjęte do zasobu przed wejściem w życie rozporządzenia przetwarzano sukcesywnie do postaci dokumentów elektronicznych nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli, str. Tom I 429-433)

Dane EGiB ze wszystkich obrębów Miasta nie zostały przystosowane do zasilenia CR ZSIN³⁵. Przystosowanie takie planowano i wykonano w ramach Projektu PSIP. Głównym problemem w przekazaniu danych były błędy występujące w EGiB, które w miarę możliwości były poprawiane przez pracowników GODGiK. W tym celu przeprowadzono m.in. następujące prace: synchronizację występowania działek w części opisowej i granicznej, powierzchni działek w części opisowej i granicznej, występowania budynków w części opisowej i granicznej, wykazanie dla wszystkich punktów granicznych atrybutów ZRD (źródło danych) i BPP (błąd położenia punktu), eliminację występowania w bazie niedozwolonych oznaczeń klas i użytków, usunięcie błędów typu „krótki bok” (punkty położone blisko siebie) i „krycie częściowo niedozwolone” (wzajemne częściowe pokrywanie się konturów budynków) oraz eliminację przypadków, w których udziały we współwłasności nieruchomości nie sumowały się do jedności.

Dane z sukcesywnie poprawianej bazy przekazywano do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK), ale ze względu na stwierdzone błędy nie zostały one wprowadzone do CR ZSIN. Producent oprogramowania Turbo EWID, w piśmie³⁶ skierowanym do powiatów wykorzystujących to opracowywanie do prowadzenia EGiB, wskazał m.in., że: zasilenie ZSIN będzie możliwe, gdy GUGiK wywiąże się z narzuconych przez przepisy obowiązków w tym zakresie.

(akta kontroli, str. Tom I 493-502)

Urząd kilkakrotnie pocztą elektroniczną, na wniosek Beneficjenta lub przedstawiciela Związku Powiatów przedkładał zakres zadań potrzebnych do realizacji w ramach Projektu PSIP. W 2015 r. zgłoszono potrzebę modernizacji i aktualizacji EGiB dla wszystkich siedmiu obrębów i utworzenie dla tych obrębów baz BDOT500 i GESUT oraz skanowanie zasobów w ilości 250.000 kart A4. Dane te nie były zmieniane.

³² Dz. U. poz. 1938 – dalej rozporządzenie w sprawie GESUT 2015.

³³ Dz. U. poz. 2028 – dalej rozporządzenia w sprawie BDOT500 2015.

³⁴ Dz. U. poz. 1183 – rozporządzenie obowiązywało od 7 października 2013 r. do 31 maja 2021 r.

³⁵ Centralne Repozytorium Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.

³⁶ Pismo z dnia 24 listopada 2016 r.

2.3. Zgodnie z pierwszym harmonogramem finansowym stanowiącym załącznik do Umowy Partnerskiej w ramach środków 2.971.279 zł stanowiących koszty realizacji Projektu PSIP przypadających dla Miasta na prace geodezyjne zaplanowano środki w wysokości 1.509.844 zł. W ramach tej kwoty planowano realizację siedmiu³⁷ zadań obejmujących: modernizację i aktualizację EGiB dla siedmiu obrębów za 402.626 zł, utworzenie baz BDOT500 i GESUT dla jednostki ewidencyjnej Krosno za 966.300 zł i cyfryzację zasobu PZGiK za 140.918 zł. Zakres zadań objętych harmonogramem finansowym zbieżny był z zakresem zadań przekazanych Beneficjentowi, tj. z zakresem zadań, które należało zrealizować w celu zapewnienia zgodności z przepisami prawa powiatowej części PZGiK. W 2020 r. na wniosek Urzędu wymienione zadania zostały połączone w jedno zadanie nr 118 „Tworzenie i aktualizacja GESUT, BDOT500, modernizacja i aktualizacja EGiB, cyfryzacja zasobu w Miasta Krosno”, co uzasadniano uproszczeniem procedury przetargowej, ułatwieniem bieżącego nadzoru nad ich wykonaniem i skróceniem czasu realizacji. Stosownie do założeń przyjętych przez Beneficjenta i Partnerów kwoty zaplanowanych do realizacji zadań w ramach Projektu PSIP oraz zakres czasowy ich realizacji oszacowano na podstawie dotychczasowych doświadczeń Urzędu. Realizację zadań w zakresie modernizacji i aktualizacji EGiB oraz tworzenia bazy BDOT500 planowano wykonać w okresie pięciu miesięcy, a tworzenie bazy GESUT w okresie 10 miesięcy. Wskazane założenia czasowe i szacowane wartości planowanych zadań zostały uwzględnione w Umowie Partnerskiej.

(akta kontroli, str. Tom I 164-172, 424-476, Tom II 3-73)

2.4. Przed przystąpieniem do Projektu PSIP Urząd do prowadzenia PZGiK oraz zarządzania informacją przestrzenną wykorzystywał system teleinformatyczny EWID2007³⁸ w skład, którego wchodziła m.in. aplikacja TurboEWID. System ten umożliwiał m.in.: przyjmowanie zgłoszeń prac geodezyjnych i kartograficznych, prowadzenie rejestru zgłoszeń prac, udostępnianie materiałów i informacji z zasobu, naliczanie opłat i sporządzania dokumentów obliczenia opłaty, ewidencjonowanie zasobu, prowadzenie poszczególnych baz danych (w tym EGiB, GESUT, BDOT500). W Urzędzie wykorzystywano również WebEWID³⁹ i Portal Geodety⁴⁰.

W zakresie wyposażenia w infrastrukturę techniczną przed przystąpieniem do Projektu PSIP Urząd dysponował m.in.: trzema serwerami fizycznymi⁴¹, na których zainstalowana była baza danych wraz z aplikacją TurboEwid, internetowy WebEwid oraz uruchomiona była usługa WMS⁴².

Posiadana infrastruktura techniczna i informatyczna zapewniała realizację zadań, o których mowa w § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁴³.

Jednak jak wyjaśnił Prezydent projektowane w ramach Projektu PSIP zwiększenie wielkości baz danych oraz ilości i stopnia dojrzałości e-usług związane było

³⁷ Wykazanych we wniosku o dofinansowanie pod numerami od 118 do 124.

³⁸ Jest to zintegrowany system informatyczny dla starostw powiatowych/urzędów miejskich. Zbudowany jest z dwóch głównych komponentów: TurboEWID oraz WebEWID. Każdy z komponentów zbudowany jest z modułów pełniących określone funkcje lub służących do prowadzenia odrębnych ewidencji. EWID 2007 zapewnia możliwość realizacji pełnego zakresu zadań z zakresu geodezji i kartografii, ale także dotyczących m. in. gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska, architektury i numeracji adresowej.

³⁹ Serwerowa aplikacja internetowa pozwalająca na publikację danych geometrycznych (przestrzennych) na Geoportalu powiatowym w przeglądarce internetowej.

⁴⁰ Moduł internetowy, który rozszerza witrynę WebEWID o możliwość zgłaszania prac geodezyjnych.

⁴¹ Procesor 2xXeon CPU E5-2650, Xeon E3-1220v6 i Intel Xeon 2.33Ghz/1333Mhz.

⁴² Międzynarodowy standard udostępniania danych przestrzennych w Internecie w postaci rastrowej.

⁴³ Dz. U. poz. 1183.

z koniecznością odpowiedniej rozbudowy istniejącej już infrastruktury technicznej i informatycznej.

(akta kontroli, str. Tom I 477-492, Tom II 67-73)

W 2015 r. Urząd przedstawiło do Beneficjenta następujące potrzeby w zakresie sprzętu informatycznego, oprogramowania i urządzeń wspomagających e-usługi: serwer wirtualizacji (2 szt.), serwer backupowy, przełącznik ethernet, macierz dyskowa zasilanie awaryjne UPS, szafa rack, oprogramowanie wizualizacyjne, oprogramowanie do backup, firewall, komputer biurowy rozszerzony (4 szt.), terminal grupowy i komputer GIS. Przekazane zapotrzebowanie nie były zmieniane i obejmowało wszystkie potrzeby niezbędne do realizacji zadań związanych z Projektem PSIP.

Urząd nie podejmował dodatkowych działań niezbędnych dla zapewnienia odpowiednich zasobów infrastruktury.

(akta kontroli, str. Tom I 448-465, Tom II 67-71)

2.5. Zgodnie z Umową Partnerską (§ 4 ust. 5 lit. q i załącznik nr 5) do zakresu odpowiedzialności Urzędu należało przedłożenie dokumentów wymaganych do złożenia wniosku o dofinansowanie, w tym wymagane załączniki, tj. oświadczenia: o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością, dotyczącego zabezpieczenia środków finansowych na realizację inwestycji, o zachowaniu trwałości przez okres pięciu lat, o braku współfinansowania (finansowania) Projektu z innych wspólnotowych UE, krajowych środków publicznych oraz dotyczącego kwalifikowalności podatku VAT. Urząd w terminach określonych przez Beneficjenta przekazał wszystkie dokumenty wymagane do złożenia wniosku o dofinansowanie. Dokumenty te nie były poprawiane i uzupełniane.

(akta kontroli, str. Tom I 164-214, 503-520, Tom II 67-73)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezydent nie prowadził bazy GESUT na zasadach określonych w *rozporządzeniu w sprawie GESUT 2015* (obowiązującym od 8 grudnia 2015 r. do 31 lipca 2021 r.). Nieprowadzenie bazy GESUT było niezgodne z art. 7d pkt 1 lit. a) *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*. Bazy takie nie były prowadzone dla żadnego z siedmiu obrębów Miasta Krosna. Brakujące bazy zostały założone w ramach Projektu PSIP w 2019 r.

2. Prezydent nie prowadził bazy BDOT500 na zasadach określonych w *rozporządzeniu w sprawie BDOT500 2015* (obowiązującym od 18 grudnia 2015 r. do 31 lipca 2021 r.). Nieprowadzenie bazy BDOT 500 było niezgodne z art. 7d pkt 1 lit. b) *Prawa geodezyjnego i kartograficznego*.

Bazy takie nie były prowadzone dla żadnego z siedmiu obrębów Miasta Krosna. Brakujące bazy zostały założone w ramach Projektu PSIP w 2019 r.

(akta kontroli, str. Tom I 418-424, 432-438)

W wyjaśnieniu dotyczącym nieprowadzenia baz GESUT i BDOT500 Prezydent podał, m.in. że: przyczyną nierealizowania wymienionych obowiązków był brak środków finansowych na realizację zadań zleconych z administracji rządowej.

(akta kontroli, str. Tom II 67-69)

3. Prezydent nie zasilił CR ZSIN w terminie określonym w pkt 2 załącznika 6 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w *sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach*⁴⁴.

⁴⁴ Dz. U. poz. 249.

W wyjaśnieniu Prezydent podał m.in., że niezasilenie CR ZSIN danymi z bazy EGiB w wyznaczonym terminie związane było z koniecznością przystosowania danych w niej zawartych, co wymagało dużego nakładu pracy i dodatkowych środków finansowych, których brakowało w budżecie Miasta.

(akta kontroli, str. Tom I 493-502, Tom II 67-69)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania związane z przystąpieniem do Projektu PSIP i opracowaniem niezbędnej dokumentacji dla złożenia wniosku o jego dofinansowanie przebiegały prawidłowo.

Zamierzenia dotyczące działań z zakresu geodezji i kartografii przyjęte w Urzędzie były spójne z założeniami Projektu. Przewidziane do realizacji w ramach Projektu zadania zostały rzetelnie rozpoznane i wycenione, a ich realizacja miała na celu osiągnięcie zgodności z przepisami prawa części powiatowej PZGiK.

NIK wskazuje jednak, że przed przystąpieniem do Projektu PSIP Urząd nie prowadził baz GESUT i BDOT500 na zasadach określonych w obowiązujących przepisach oraz nie zasilił w wymaganym terminie centralnego repozytorium ZSIN danymi z bazy EGiB.

OBSZAR

3. Realizacja zadań w ramach Projektu PSIP.

Opis stanu faktycznego

3.1. W dniu 30 marca 2018 r. Urząd wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pod nazwą „Modernizacja i aktualizacja ewidencji gruntów i budynków oraz tworzenie i aktualizacja powiatowej bazy GESUT, BDIT500 oraz cyfryzacja materiałów źródłowych zasobu geodezyjnego i kartograficznego w Mieście Krosno”. Postępowanie obejmowało wszystkie zadania ujęte w Projekcie PSIP przewidziane do realizacji przez Urząd. Przedmiot zamówienia podzielono na dwie części, pierwsza obejmowała modernizację i aktualizację EGiB a druga tworzenie i aktualizację powiatowej bazy danych GESUT i BDOT500 oraz cyfryzację materiałów źródłowych zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W wyniku przeprowadzonego postępowania w dniu 29 czerwca 2018 r., tj. 427 dni od wydania Decyzji, zawarto umowy z dwoma podmiotami na realizację całości przedmiotu zamówienia. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 Decyzji zakończenie realizacji Projektu PSIP ustalono na 31 października 2018 r.⁴⁵ W myśl umów Wykonawcy zobowiązani byli do wykonania zleconych prac zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto w warunkach technicznych⁴⁶ wskazano, że wiążące będą również przepisy aktów prawnych, które wejdą w życie w okresie realizacji przedmiotu zamówienia, nie później jednak niż 60 dni przed terminem zakończenia umowy z Wykonawcą. Prace realizowane były w okresie od lipca 2018 r. do końca września 2019 r. W tym czasie rozporządzenia dotyczące EGiB, GESUT i BDOT500 nie były zmieniane.

(akta kontroli, str. Tom II 74-316, 396-406, Tom III 374-376)

W wyjaśnieniu dotyczącym udzielonego zamówienia na wykonanie prac geodezyjnych w ramach Projektu PSIP Prezydent podał m.in., że: prace nad przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia na zadania realizowane w ramach Projektu PSIP rozpoczęto w czerwcu 2017 r. i przed dniem 1 grudnia 2017 r. (tj. datą określoną we wniosku o dofinansowanie jako wszczęcie postępowania) dysponowano już warunkami technicznymi na realizację zadań oraz projektem modernizacji EGiB, czyli podstawowymi dokumentami, które umożliwiały wszczęcie postępowania. Jednakże znając problemy jakie przy rozstrzygnięciu przetargów napotkali inni Partnerzy Projektu, postanowiono podjąć stosowne działania w celu uniknięcia podobnych komplikacji. Przede wszystkim starano się precyzyjnie opisać zakres prac do wykonania oraz dokładnie oszacować wartość zamówienia, co przy zasobach kadrowych jednostek organizacyjnych Urzędu,

⁴⁵ Termin ten był zmieniany do 30 czerwca 2022 r.

⁴⁶ Dział V Obowiązujące przepisy prawa pkt 1 ppkt 49.

realizujących Projekt, wymagało dodatkowego czasu. Jednocześnie pismem z dnia 14 listopada 2017 r. wystąpiono do Lidera z wnioskiem o wprowadzenie zmian w planie realizacji Projektu PSIP. Zmiany te polegały na połączeniu pięciu planowanych zadań (nr od 118 do 124) w jedno zadanie o nr 121 „Modernizacja i aktualizacja EGiB w Mieście Krosno 2018”. Wnioskowano również o zmianę terminu wszczęcia postępowania z 1 grudnia 2017 r. na 31 marca 2018 r. IZ⁴⁷ wyraziła zgodę na proponowane zmiany i zobowiązała Lidera do wprowadzenia odpowiednich zmian w dokumentacji projektowej. Z nieznanych przyczyn, Lider wprowadził zmiany tylko w zakresie połączenia zadań, pozostawiając niezmienną datę wszczęcia postępowania 1 grudnia 2017 r. Ostatecznie postępowanie zostało wszczęte w marcu 2018 r. i rozstrzygnięte za pierwszym razem. Projekt w części dotyczącej Urzędu został zakończony w terminie określonym we wniosku i Umowie Partnerskiej (po zmianach). Zmiana terminu wszczęcia postępowania nie miała zasadniczego wpływu na realizację Projektu PSIP.

(akta kontroli, str. Tom I 216, Tom II 3-19, 67-72)

Największym problemem w pracach związanych z modernizacją EGiB była wynikająca z funkcjonalności systemu do prowadzenia PZGiK procedura „blokowania bazy” na obszarach prowadzonych prac. Polegała ona na tym, że po wydaniu Wykonawcy z bazy pliku do modyfikacji, dla danego obszaru nie mogły być wydawane kolejne pliki innym wykonawcom prac i nie mogły być wprowadzane do bazy żadne zmiany. W takiej sytuacji baza EGiB powinna zostać zablokowana na cały okres realizacji prac zleconych umową dla obszarów, na których dokonywano modyfikacji graficznych obiektów. Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy, problem ten wynikał z możliwości i funkcji oprogramowania wykorzystywanego do prowadzenia EGiB. Związane było to z tym, że modernizacja jaką wykonano w Mieście była modernizacją ograniczoną i dotyczyła obiektów rozproszonych na terenie wszystkich obrębów. W związku z tym Wykonawca złożył zapotrzebowanie na wydanie ok. 220 plików do modyfikacji. Obejmowały one obszary, w których zakresie mieściły się wszystkie obiekty objęte modernizacją. Wykonawca przekazywał zaktualizowane pliki sukcesywnie, które po weryfikacji Urząd uznał za poprawne. Ze względów formalnych zawarte w nich zmiany można było wprowadzić do EGiB po zakończeniu terminu wyłożenia projektu nowego operatu ewidencyjnego do wglądu zainteresowanych, co wydłużało dodatkowo okres blokowania bazy.

W początkowym okresie wszystkie te obszary były „zablokowane” dla dokonywania jakichkolwiek zmian i wydawania nowych plików do modyfikacji. Faktyczne okresy blokowania bazy wynosiły od kilku do kilkunastu dni. Ze względu na dużą ilość wniosków wykonawców prac geodezyjnych i wynikający z art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjnego i kartograficznego*⁴⁸ obowiązek wydania wykonawcy prac materiałów zasobu w terminie pięciu dni od wystąpienia, wszystkie blokady baz zostały usunięte.

Spowodowało to, że przekazane i zmodyfikowane przez Wykonawcę prac w ramach Projektu PSIP pliki nie mogły być użyte do automatycznej aktualizacji bazy nowymi danymi pomimo wywiązania się przez Wykonawcy ze swoich obowiązków i odebrania prac bez uwag. Ostatecznie aktualizacji bazy danymi z modyfikacji dokonanej w ramach Projektu PSIP dokonali pracownicy Wydziału Geodezji ręcznie. Proces ten wiązał się z dużą pracochłonnością i czasochłonnością skutkującą wydłużeniem terminu zasilenia bazy nowymi danymi. Zgodnie z umową na realizację modernizacji i aktualizacji EGiB zasilenie bazy zmodyfikowanymi danymi planowane było do 30 września 2019 r. i w tym terminie Wykonawca przekazał wymagane materiały do odbioru. Natomiast ze względu na ww. problemy faktyczne zasilenie bazy nowymi

⁴⁷ Pismo z dnia 19 grudnia 2017 r.

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1990 ze zm.

danymi zakończone zostało do końca 2019 r. Dotyczyło to obiektów, dla których nastąpiły zmiany w grafice (głównie konturów użytków gruntowych i konturów budynków). Wszystkie zmiany dotyczące atrybutów opisowych (nr KW, nr w rejestrze zabytków, forma ochrony przyrody, atrybuty punktów granicznych, identyfikatory innych obiektów itd.), nie wymagały wydania plików graficznych i zostały ujawnione w bazie w ustalonym terminie.

Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy problemy te nie miały negatywnego wpływu na jakość bazy i danych w niej zawartych, a w konsekwencji na realizację Projektu PSIP i w związku z tym nie zgłaszano ich do Beneficjenta. Problem ten rozwiązało by opracowanie przez autora programu do prowadzenia bazy EGIB narzędzia do różnicowego zasilenia bazy bez konieczności jej blokowania.

(akta kontroli, str. Tom II 477-479)

Problemem w zakresie cyfryzacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego była konieczność przeprowadzenia „digitalizacji masowej” dokumentów nieobjętych wcześniej cyfryzacją i „digitalizacji uzupełniającej” w odniesieniu do zasobu częściowo objętego już cyfryzacją, którą Urząd prowadził od 2005 r.⁴⁹.

Takie rozwiązanie wymagało przeprowadzenia z Wykonawcą pracochłonnych i czasochłonnych uzgodnień w zakresie słownika rodzajów dokumentów funkcjonującego w bazie i jego zmian, grupowania dokumentów, słownika celów prac, koncepcji weryfikacji i uzupełniania asortymentów skanowanych dokumentów, słownika wykonawców prac, wartości atrybutów opisowych operatów, modyfikacji zakresów przestrzennych operatów i innych obiektów z nimi powiązanych oraz wzorców dokumentów. Powstałe problemy zostały rozwiązane i nie miały wpływu na terminowość realizacji Projektu oraz na jakość uzyskanej bazy.

W przypadku tworzenia bazy GESUT, główny problem stanowiły uzgodnienia danych z gestorami poszczególnych sieci uzbrojenia terenu. Związane to było z dużą liczbą danych do uzgodnienia oraz różnic w zakresie atrybutów dla sieci zgromadzonych w bazie geodezyjnej. Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy problem ten został rozwiązany i nie miał negatywnego wpływu na realizację Projektu PSIP.

Przy tworzeniu bazy BDOT500 nie wystąpiły problemy.

(akta kontroli, str. Tom II 477-479)

Kolejnym problemem przy realizacji zadań w ramach Projektu PSIP było uczestniczenie przedstawiciela IK jedynie w odbiorach końcowych i brak udziału w odbiorach częściowych prac zleconych w ramach Projektu PSIP.

O wszystkich terminach odbiorów częściowych Urząd informował z wyprzedzeniem IK. Ponadto przekazano na wniosek IK wszystkie wymagane informacje dotyczące realizowanych prac i terminów ich odbioru.

Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy w rozmowach telefonicznej ówczesny Naczelnik Wydziału⁵⁰ informowany był przez przedstawiciela IK, że nie będzie on brał udziału w odbiorach częściowych. Decyzję swoją tłumaczył tym, że takiego obowiązku nie zawiera podpisana z Beneficjentem umowa, a podział przez Partnerów realizowanych zadań na części i etapy wielokrotnie zwiększa czynności odbiorowe, których ilości, z powodu nierozstrzygnięcia wszystkich postępowań, nie można dodatkowo dokładnie określić.

W dniu 17 czerwca 2019 r. Beneficjent przesłał do zaopiniowania projekt aneksu do umowy z IK⁵¹, w którym proponowano zwiększenie wynagrodzenia w związku ze wzrostem czynności odbiorowych uwzględniających podział zadań na etapy i części.

⁴⁹ Forma jaką ma posiadać dokument cyfrowy zasobu została określona w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 18 sierpnia 2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. poz. 1429)

⁵⁰ Geodeta Powiatowy i jednocześnie członkiem zespołu koordynacyjnego w Projekcie PSIP.

⁵¹ Pismo znak: SI-I.433.52.13.2018.PK z dnia 17 czerwca 2019 r.

W dokumentacji Urzędu nie było opinii dotyczącej przedmiotowego Projektu aneksu, którą przekazano do Beneficjenta. Ostatecznie aneks nie został zawarty.

Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy opinia na temat tego aneksu była negatywna, a sam fakt jego przesłania świadczył o tym, że Beneficjent uznał argumenty przedstawione przez IK. W związku z tym, po zgłoszeniu przez Wykonawców zakończenia prac określonego w umowach zakresu prac, odbiory poszczególnych części były wykonywane samodzielnie przez pracowników Wydziału Geodezji. Zobowiązywały do tego umowy z Wykonawcami, w których zapisano, że zamawiający wyznaczy termin odbioru nie dłuższy niż 14 dni od daty zgłoszenia gotowości do odbioru. Problemy te nie miały negatywnego wpływu na terminowość realizacji zadań w ramach Projektu PSIP. Samodzielne dokonywanie odbiorów stanowiło nieprzewidywany wcześniej problem i powodowało obciążenie pracowników dodatkowymi obowiązkami.

W ocenie Geodety Powiatowego przeprowadzenie niezależnej weryfikacji baz innym narzędziem pozwoliło by na wyeliminowanie błędów, które stwierdzono w trakcie oględzin baz przeprowadzonych przez NIK.

W dokumentacji Urzędu nie było dowodów potwierdzających przekazanie do Lidera informacji o problemach we współpracy z IK przy realizacji zadań przypisanych Miastu w ramach Projektu PSIP. Zgodnie z § 4 ust. 16 Umowy Partnerskiej Partner zobowiązany był do niezwłocznego powiadamiania Lidera o problemach związanych z realizacją Projektu PSIP.

Po naradzie Geodetów Powiatowych, która odbyła się w na początku maja 2019 r. Naczelnik Wydziału Geodezji poinformował⁵² Beneficjenta o zgłaszanych przez Geodetów problemach we współpracy z IK i wykonywaniu przez niego obowiązków wynikających z zawartej umowy. Wskazano, że Geodeci Powiatowi zwracali uwagę na brak jakiegokolwiek wsparcia ze strony IK m.in. brak udziału w odbiorach oraz brak rzetelności w rozliczaniu faktur.

(akta kontroli, str. Tom I str. 164-180, Tom II 67-72, 477-553, Tom III 3-43)

Zadania zlecone w ramach Projektu PSIP zostały zrealizowane w terminie określonym w umowach z Wykonawcami i wykonane w pełnym zakresie. Polegały one na modernizacji i aktualizacji EGiB, utworzeniu i aktualizacji powiatowej bazy GESUT, BDOT500 dla wszystkich obrębów Miasta Krosna oraz cyfryzacji materiałów źródłowych zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zakres zrealizowanych zadań był spójny z zakresem zadań początkowo przewidzianych do realizacji w ramach Projektu PSIP. Zadania zostały wykonane zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia i z warunkami technicznymi. Zlecone prace zostały odebrane w terminach określonych w umowach zawartych z Wykonawcami. Ich odbioru dokonywał Naczelnik Wydziału Geodezji i Kierownik GODGiK. Dodatkowo we wszystkich odbiorach końcowych uczestniczył przedstawiciel IK.

Osoby dokonujące odbiorów częściowych i odbioru końcowego zleconych prac nie stwierdziły nieprawidłowości. Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy w trakcie roboczych kontaktów z Wykonawcą wskazywano nieprawidłowości w modernizowanej EGiB, które zostały usunięte przed przekazaniem wykonanych prac do odbioru. Nieprawidłowości te w zakresie modernizacji i aktualizacji EGiB polegały m.in. na: braku dla punktów granicznych atrybutu, przypisaniu dla punktów granicznych błędnych numerów ewidencyjnych operatów technicznych tworzących punkt, błędach topologicznych dla konturów użytków gruntowych⁵³, wykazaniu użytku, błędach topologicznych dla budynków, braku dla działek identyfikatora rejonu statystycznego, występowaniu numeru KW w starej notacji.

Nieprawidłowości w zakresie tworzenia baz GESUT i BDOT500 polegały m.in. na: niepozyskaniu części danych z przekazanych przez Zamawiającego dokumentów,

⁵² Pismo GK.I-7220.10.2019 z dnia 16 maja 2019 r.

⁵³ Tzw. „małe powierzchnie” i „krótkie boki” oraz rozbieżności powierzchni pomiędzy częścią graficzną a opisową

błędnej interpretacji rozbieżnych informacji o obiektach pochodzących z różnych źródeł, przypisaniu nieprawidłowego atrybutu dla obiektów lub braku atrybutu⁵⁴, błędach topologicznych obiektów (braki w ciągłości geometrii, brak zamknięcia obszaru), kolizjach pomiędzy obiektami⁵⁵, braku harmonizacji danych z bazą EGIB⁵⁶. Nieprawidłowości w zakresie cyfryzacji materiałów źródłowych zasobu geodezyjnego i kartograficznego dotyczyły m.in.: nieczytelności skanów dokumentów, pominięcia dokumentów w trakcie skanowania, niewłaściwej optymalizacji wielkości plików (zbyt duże rozmiary plików), występowaniu w plikach pustych stron (bez treści).

(akta kontroli, str. Tom II 310-479)

Umowy zawarte z Wykonawcami prac zabezpieczały interes Urzędu. Przewidziano w nich m.in. kary za opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy, odstąpienie od umowy i opóźnienia w usunięciu wad oddanych prac. Wykonawcom nie naliczono kar umownych, gdyż nie wystąpiły do tego przesłanki. Zgodnie z umowami Wykonawcy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umów w wysokości 10% wynagrodzenia brutto. Zwrot 90% tych kwot nastąpił po odbiorze końcowym przedmiotów umów, a pozostałe 10% przeznaczono na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady. Do dnia 14 listopada 2022 r. Urząd nie skorzystał z wniesionych przez Wykonawców zabezpieczeń, gdyż nie wystąpiły okoliczności dające do tego podstawę. Okres na który obejmowały gwarancje i rękojmie wynosił osiem lat.

(akta kontroli, str. Tom II 310-315, 396-402, 477-479)

3.2. Urząd zapewnił dostęp do Internetu o ustalonych w Umowie Partnerskiej parametrach, w tym dostarczone przez operatora telekomunikacyjnego łącze internetowe w standardzie FastEthernet i stałą czteroadresową podsieć publiczną adresów IP.

Pomieszczenie, w którym zlokalizowana była serwerownia spełniało wymogi określone w Umowie Partnerskiej. W wyniku oględzin⁵⁷ stwierdzono, że wymiary tego pomieszczenia (długość – 4 m, szerokość – 2,2 m i wysokość – 2,5 m) pozwalały na zamontowanie w nim urządzeń dostarczonych w ramach Projektu PSIP, w tym m.in. szafy telekomunikacyjnej. Do pomieszczenia serwerowni była doprowadzona linia zasilania elektrycznego trójfazowa, spełniająca wymogi określone w Umowie Partnerskiej, tj. napięcie 230V/380V i moc nie mniejsza niż 3000W. Sieć elektryczna budynku Urzędu umożliwiała podłączenie sprzętu dostarczonego w ramach Projektu PSIP. W Serwerowni zamontowane były urządzenia dostarczone w ramach Projektu PSIP, tj. m.in. szafa rack, w której zamontowano: dwa serwery wirtualizacyjne, serwer Backupowy, przełączniki Ethernet, macierz dyskową, zasilanie awaryjne.

(akta kontroli, str. Tom I 164-174, Tom III 109-136)

W Urzędzie oddelegowano dwie osoby⁵⁸ do czynności związanych ze współpracą, nadzorem i odbiorem części zadania dotyczącej Miasta. Oddelegowanie pracowników umożliwiło terminowy odbiór zadań zrealizowanych w tym zakresie. Wszystkie produkty wymienione w załączniku nr 3 do Umowy Partnerskiej „Zakres jednostkowego pakietu Projektu PSIP” zostały dostarczone i prawidłowo odebrane. Przekazane produkty zostały odebrane przez ww. osoby w okresie od 20 kwietnia do 7 września 2020 r., co zostało potwierdzone protokołami lub kartami przekazania

⁵⁴ Daty pomiaru, źródła danych, identyfikatory

⁵⁵ Nakładanie się obszarów lub przebiegów

⁵⁶ Przecinanie się konturów budynków z sieciami, „niedochodzenie” lub przekroczenie ścian budynków z rysunkami przyłączy poszczególnych sieci

⁵⁷ Przeprowadzonych w dniu 30 sierpnia 2022 r.

⁵⁸ Wchodzące w skład zespołu powołanego przez Prezydenta Miasta zarządzeniem nr 404/16 z dnia 16 lutego 2016 r. do przygotowania i realizacji Projektu PSIP.

produktów. Testy urządzeń udokumentowane zostały sporządzonymi na tą okoliczność raportami.

Pozyskany w wyniku realizacji Projektu sprzęt i oprogramowanie zostały przyjęte na stan majątkowy Miasta zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość⁵⁹ i rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁰. Przyjęty majątek był zgodny z zakresem rzeczowym określonym w protokołach odbioru.

Wyciągi dokumentacji z przyjęcia na stan majątkowy zakupionego sprzętu, w wyniku realizacji Projektu PSIP, zostały przekazane do Beneficjenta.

(akta kontroli, str. Tom III 44-108, 165-206, 298-304)

System informatyczny wykorzystywany w Urzędzie w ramach PSIP posiadał strukturę umożliwiającą fizyczne i logiczne odseparowanie części zawierającej referencyjne bazy danych od części służącej do ich udostępniania na zewnątrz, w tym dla odbiorców usług internetowych oraz wewnętrznych systemów dziedzicznych. System ten zapewniał bezpieczeństwo zgromadzonych w nim danych. Komputery podłączone do systemu zabezpieczone były hasłem, użytkownicy posiadali konta z ograniczonymi uprawnieniami. Dla każdej osoby pracującej na bazie utworzony został indywidualny dostęp (login + hasło). Serwer bazodanowy zabezpieczony był przez firewall⁶¹. Połączenie serwera bazodanowego z Geoportalem udostępniającym dane na zewnątrz, realizowane było przy pomocy odpowiednich usług sieciowych zaimplementowanych przez twórców oprogramowania dziedzicznego.

System posiadał wystarczającą wydajność i pojemność do realizacji Projektu PSIP. Wszystkie dostępne e-usługi zrealizowane w ramach Projektu PSIP udostępnione były przez Miasto na portalu mapowym <https://krosno.webewid.pl>. Miasto udostępniało również dane z wykorzystaniem usługi WMS (adres WMS: <https://krosno-wms.webewid.pl/iip/ows>). Funkcjonujący w mieście portal powiatowy został zintegrowany z systemem regionalnym (wojewódzkim) PSIP.

(akta kontroli, str. Tom III 135-164)

3.3. Urząd zapewnił nadzór nad realizacją zadań zleconych Wykonawcom w ramach Projektu PSIP. Nadzór ten realizowany był siłami własnymi Urzędu. Odbioru prac dokonywała komisja, w skład której wchodził Naczelnik Wydziału Geodezji i Kierownik GODGiK. Wyniki prac komisji dokumentowane były w protokołach. Kontrola nad pracami realizowanymi w ramach Projektu PSIP sprawowana była przez pracowników Wydziału Geodezji poprzez bieżącą komunikację z Wykonawcami, prowadzoną e-mailowo i telefonicznie. Wykonawcy składali również sprawozdania i raporty miesięczne z postępu prac. Ponadto Wykonawca zadania obejmującego tworzenie i aktualizację baz GESUT i BDOT500 oraz cyfryzację materiałów źródłowych zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadził dziennik robót.

W dokumentacji Urzędu nie było dowodów potwierdzających przeprowadzenie przez IK podczas odbioru prac w zakresie modernizacji EGIB oraz tworzenia baz GESUT i BDOT500 walidacji plików przekazanych przez Wykonawców w formie GML aplikacją do walidacji plików udostępnioną przez GUGiK. Nie było również dokumentacji potwierdzającej dokonanie przez IK terenowej kontroli pomiaru danych ewidencyjnych dla działek wskazanych przez Urząd. Realizacja wymienionych

⁵⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.

⁶⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 342.

⁶¹ Polegającą m.in na blokadzie portów, po których można dostać się do serwera oraz zestawie reguł dopuszczających dostęp do serwera tylko z wybranych adresów IP.

czynności przez IK wynikała z „Metodyki wspierania odbiorów prac geodezyjnych i kartograficznych” opracowanej na podstawie umowy o kompleksowym świadczeniu usług IK i uzgodnionej przez IK z Partnerami.

Prezydent wyjaśnił m.in., że: w zakresie granic nieruchomości pracami objęto tylko 94 działki na terenie Miasta, w związku z czym dla żadnego z obrębów nie uzyskano wartości wskaźnika (przy założeniu 0,8% wszystkich działek objętych pracami) dającego liczbę całkowitą i w konsekwencji nie wskazano działek do pomiaru kontrolnego dla IK. Wszystkie ww. działki zostały objęte pełną kontrolą kameralną. Przeprowadzając odbiory prac w GODGiK nie dokonywano sprawdzenia bazy EGiB walidatorem GUGiK. Nie wymagano tego także od IK, który przeprowadzał odbiory końcowe. Związane to było z tym, że EGiB została zmodernizowana w latach 1998-1999 i w Projekcie PSIP nie przeprowadzono modernizacji kompleksowej, ale ograniczoną, która dotyczyła wybranych obiektów rozproszonych na terenie wszystkich obrębów, w ok. 220 obszarach. Tymczasem walidator GUGiK dokonuje sprawdzenia dla całego obszaru i 100% obiektów, dlatego przy ww. zakresie modernizacji był praktycznie nieprzydatny. Biorąc pod uwagę powyższe, kontrolę plików do zasilenia bazy przeprowadzono walidatorami systemu wykorzystywanego w Urzędzie do prowadzenia PZGiK (TurboEWID). Raporty z tych badań nie były archiwizowane. Bazy GESUT i BDOT500 zostały sprawdzone walidatorami systemu TurboEWID, jednak raportów z tych kontroli nie zarchiwizowano. Bazy BDOT500 nie sprawdzano walidatorem GUGiK ponieważ taki nie został udostępniony. Podjęto próby kontroli bazy GESUT walidatorem udostępnionym przez GUGiK, które nie powiodły się. W trakcie konsultacji z producentem oprogramowania TurboEWID otrzymano informację, że prawdopodobnie przyczyną jest błąd w walidatorze. Jednocześnie producent zapewnił, że całkowicie wystarczające do kontroli będzie wykorzystanie wewnętrznych narzędzi systemu. Z tego powodu odstąpiono od sprawdzenia bazy GESUT walidatorem GUGiK i nie wymagano tego również od IK. Nie ma dokumentów dotyczących korespondencji prowadzonej w trakcie konsultacji.

(akta kontroli, str. Tom II 67-72, 104-479)

3.4. W trakcie realizacji Projektu PSIP wystąpiły przeszkody dotyczące modernizacji EGiB, tworzenia GESUT i cyfryzacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁶². O powstałych problemach (za wyjątkiem problemów przy współpracy z IK) Urząd na bieżąco informował Beneficjenta.

Na wniosek Urzędu dokonano zmiany harmonogramu realizacji Projektu w zakresie terminu wykonania zadań, co było związane z połączeniem planowanych siedmiu zadań w jedno. Harmonogram zmieniany był również przez Beneficjenta.

(akta kontroli, str. Tom II 3-19, 67-73)

Umowa Partnerska zmieniona została 13 aneksami w zakresie planowanych całkowitych kosztów realizacji Projektu przypadających na Partnera, harmonogramu finansowego Partnera oraz terminu przechowywania dokumentacji związanej z realizacją Projektu. Głównymi przyczynami wprowadzonych zmian było wydłużenie okresu realizacji Projektu i związane z tym zmiany harmonogramu rzeczowo-finansowego, przesunięcie planowanych wydatków na inwestycje na kolejne lata, uwzględnienie korekty finansowej naliczonej przez IZ za nieprawidłowości przy wyborze IK oraz dostosowanie harmonogramu finansowego i kwoty realizacji Projektu do faktycznie poniesionych przez Miasto wydatków. Przyczyny zmian zależne były od Lidera Projektu i innych podmiotów lub były niezależne i np. wynikały z przeprowadzonych postępowań przetargowych lub nowych wytycznych IZ.

Zgodnie z ostatnim aneksem planowane wydatki na realizację Projektu PSIP w części dotyczącej Miasta wynosiły ogółem 2.822.688 zł.

⁶² Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w obszarze 3 pkt 3.1.

Zgodnie z Umową Partnerską Urząd przedkładał Liderowi Projektu lub IK wymagane informacje oraz dokumentację potrzebną do rozliczenia i raportowania Projektu PSIP. Przedkładane dokumenty nie wymagały korekt.

(akta kontroli, str. Tom I 164-216, Tom III 207-223, 298-304)

3.5. Na realizację Projektu PSIP Urząd poniósł wydatki w kwocie ogółem 2.822.688 zł, z tego dofinansowanie wyniosło 2.396.932 zł i wkład własny 425.756 zł. Miasto zabezpieczyło w swoim budżecie i przekazało na realizację Projektu PSIP wkład własny. Wysokość wkładu własnego w pierwotnej Umowie Partnerskiej wynosiła 445.692 zł, według aneksu nr 12 z dnia 19 lipca 2021 r. wartość ta zmniejszyła się do 425.756 zł (tj. o 4,5%). Zmniejszenie wkładu własnego związane było ze zmniejszeniem wielkości wydatków kwalifikowalnych.

Wkład własny Miasto sfinansowało z dotacji Budżetu Państwa w kwocie 221.056 zł i ze środków własnych w kwocie 204.700 zł.

(akta kontroli, str. Tom I 162-216, Tom III 243-275)

W wymaganym terminie Urząd wyodrębnił ewidencję księgową dla Projektu PSIP. Przyjęte zasady ewidencji księgowej zapewniały identyfikację poszczególnych operacji dla wszystkich transakcji związanych z Projektem PSIP, w tym dla dochodów oraz wydatków kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych. Wszystkie transakcje ujęte w tej ewidencji dotyczyły Projektu PSIP.

Urząd nie ponosił w ramach Projektu PSIP wydatków kwalifikowalnych przed podjęciem Decyzji o dofinansowaniu.

Na realizację wydatków związanych z Projektem PSIP Urząd otrzymał w latach 2018-2021 dofinansowanie w ogólnej kwocie 2.568.242 zł, w tym w formie zaliczki 2.546.642 zł i w formie refundacji 21.600 zł. Zaliczka została przekazana w 10 transzach. Niewykorzystana w 2019 r. część zaliczki w kwocie 171.311 zł została zwrócona przez Urząd w wymaganym terminie. Zgodnie z Umową Partnerską zaliczki były rozliczane przez Lidera Projektu i IK na podstawie zapłaconych faktur przedkładanych przez Urząd. Rozliczenia zaliczek dokonywane były w terminie miesiąca od otrzymania. Za usługi IK zapłacono 27.686 zł.

(akta kontroli, str. Tom I 164-214, Tom III 224-352)

W latach 2017-2022 Urząd przekazał do Beneficjenta⁶³ 12 faktur wraz z załącznikami wymaganymi do złożenia wniosku o płatność, tj.: protokołami i raportami z odbiorów wykonanego zakresu prac, wyciągami bankowymi oraz zestawieniami faktury na kwotę ogółem 2.822.688 zł. Faktury zostały opisane zgodnie z instrukcją przekazaną przez IK i złożone zgodnie z obowiązującym harmonogramem w terminie umożliwiającym ujęcie ich we wniosku o płatność do trzech miesięcy od dnia poniesienia wydatków (§ 7 ust. 19 Decyzji). Wszystkie faktury zostały zatwierdzone na kwotę na jaką zostały wystawione. Ze złożonych faktur 5 wymagało korekt, które dotyczyły: omyłek pisarskich, zmiany klasyfikacji budżetowej, uzupełnienia opisu faktury, zmiany wysokości wydatku kwalifikowalnego. Korekty były realizowane niezwłocznie.

Nie było przypadków niezakwalifikowania przez IZ, w trakcie weryfikacji, wydatków jako kwalifikowalne.

Faktury dotyczące płatności Urzędu zostały opłacone w terminach określonych w umowach zawartych z Wykonawcami prac. Zakres rzeczowy rozliczony w fakturach był zgodny z zakresem określonym w protokołach odbioru. Faktury nie wymagały korekt w zakresie finansowym.

Z wydatków w kwocie 2.822.688 zł poniesionych przez Urząd na realizację Projektu PSIP warunki kwalifikowalności określone przez IZ spełniały wydatki w kwocie 2.819.919 zł. Wydatki niekwalifikowalne wynosiły 2.769 zł i zostały poniesione na

⁶³ Do IK faktur nie przekazywano.

sfinansowanie części kosztów związanych z zarządzaniem Projektem. Było to związane z korektą finansową naliczoną przez IZ w związku z nieprawidłowości w postępowaniu na wybór wykonawcy.

(akta kontroli, str. Tom I 164-216, Tom II 22-66, Tom III 243-352)

3.6. W trakcie realizacji prac i po ich zakończeniu do Urzędu nie wpływały skargi i wnioski związane z realizacją Projektem PSIP i z jego efektami.

(akta kontroli, str. Tom II 477-479)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd nie zawiadomił pisemnie lub w inny udokumentowany sposób Lidera o problemach we współpracy z IK w realizacji zadań w ramach Projektu PSIP, do czego zobowiązany był na mocy § 4 ust. 16 Umowy Partnerskiej. Zgodnie z § 7 ust. 1 Umowy Partnerskiej przepływ informacji między Liderem, a Partnerem miał się odbywać pocztą elektroniczną, faksem lub poprzez doręczenie osobiste na właściwy adres wskazany przez strony.

W wyjaśnieniu Geodeta Powiatowy podał m.in., że problemy z IK w trakcie realizacji Projektu PSIP były Liderowi znane dlatego uznano, że zastosowane formy powiadomienia będą wystarczające i spełniające wymagania. O problemach we współpracy z IK Geodeta Powiatowy powiadamiał Beneficjenta telefonicznie i pocztą elektroniczną. Dowodów potwierdzających ten fakt nie odnaleziono.

W ocenie NIK nieprzekazanie do Lidera Projektu oficjalnych informacji o braku realizacji przez IK zadań wynikających z zawartej umowy utrudniało Beneficjentowi ewentualne podjęcie działań wynikających z zawartej z nim umowy.

(akta kontroli, str. Tom I 164-214, Tom II 67-73, 477-481, Tom III 3-43, 353)

2. Urząd nie wyegzekwował od Wykonawcy prac w zakresie modernizacji i aktualizacji EGIB prowadzenia dziennika robót, stosownie do wymogów określonych w Warunkach Technicznych (dział IV pkt 5 i 14), zgodnie z którymi Wykonawca w dzienniku robót zobowiązany był do dokumentowania m.in. uzgodnień szczegółów technicznych dotyczących realizowanych prac.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił m.in., że: *zgodnie z zapisami warunków technicznych Wykonawca modernizacji EGIB powinien prowadzić dziennik robót oraz przedkładać miesięczne raporty z realizacji prac. Jednak ze względu na specyfikę prac (ograniczona modernizacja EGIB prowadzona etapowo) oraz praktycznie codzienny kontakt z pracownikami GODGiK zaangażowanymi w realizację Projektu, okazało się, że obydwa dokumenty zawierałyby taką samą treść, która była z góry znana. Z wykonawcą ustalono więc, że będzie przedstawiał miesięczne raporty z postępów prac, a ich dostarczenie będzie jednoznaczne z wypełnieniem obowiązku prowadzenia dziennika robót. Przyjęcie takiego rozwiązania nie miało żadnego negatywnego wpływu na realizację Projektu.*

(akta kontroli, str. Tom II 67-72, 149-395)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd zapewnił co do zasady prawidłową realizację zadań w ramach Projektu PSIP. Zaplanowane w ramach Projektu PSIP prace geodezyjne zostały wykonane zgodnie z ustalonymi Warunkami Technicznymi. Odbioru wykonywanych prac dokonywano komisyjnie. Prace zostały odebrane po usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie ich realizacji. Niezwłocznie podejmowano również działania zaradcze w przypadku występujących problemów i trudności w realizacji zadań polegających na braku udziału IK w odbiorach częściowych zleconych prac.

NIK stwierdza, że ze względu na złożoność i pracochłonność prac związanych z przygotowaniem postępowania na wykonanie prac geodezyjnych oraz brak

doświadczenia pracowników zaangażowanych w to zadanie, działań w ramach Projektu PSIP nie wykonano w pierwotnie zakładanym terminie określonym Decyzją. Urząd zapewnił niezbędną infrastrukturę techniczną i informatyczną do prawidłowej i terminowej realizacji Projektu PSIP. Wykonano wszystkie zaplanowane w tym zakresie zadania, terminowo odebrano produkty określone w Umowie Partnerskiej oraz zapewniono odpowiednie warunki sprzętowe i lokalowe.

Prawidłowe były także działania w zakresie finansowania Projektu PSIP. W tym celu Urząd zapewnił wkład własny, wprowadził w wymaganym terminie wyodrębnioną ewidencję księgową, terminowo rozliczył i zwróciło niewykorzystaną część dofinansowania przekazaną w formie zaliczek oraz terminowo opłacił i przekazał do IK lub Beneficjenta faktury stanowiące załączniki do wniosków o płatność.

Za nierzetelne należy uznać niewyegzekwowanie od Wykonawcy prac w zakresie modernizacji i aktualizacji EGiB prowadzenia dziennika robót, co jednak nie miało wpływu na prawidłowość ich realizacji. Urząd nie wykonał również obowiązku wynikającego z Umowy Partnerskiej dotyczącego informowania Lidera o problemach we współpracy z IK.

NIK zauważa także problem związany z blokowaniem bazy przy modernizacji EGiB, który nie został rozwiązany. Spowodowało to, że przekazane i zmodyfikowane przez Wykonawcę prac w ramach Projektu PSIP pliki nie mogły być użyte w pełnym zakresie do automatycznej aktualizacji bazy nowymi danymi, a pełną aktualizację bazy danymi z modernizacji zmuszeni byli wykonać pracownicy Wydziału Geodezji ręcznie. Proces ten wiązał się z dużą pracochłonnością i czasochłonnością, skutkującą wydłużeniem terminu zasilenia bazy nowymi danymi.

4. Efekty Projektu PSIP.

Opis stanu faktycznego

4.1 i 4.2 W ramach realizacji Projektu PSIP osiągnięto wyższe wartości wskaźników produktów od zaplanowanych. W pierwotnym wniosku o dofinansowanie zakładano uruchomienie 33 e-usług⁶⁴. Po wprowadzeniu zmian we wniosku o dofinansowanie, ostatecznie planowano 40 e-usług, przy czym uruchomiono 41, w tym o poziomie dojrzałości „3” z docelowych 15 udostępniono 13, ponieważ stworzono dwie usługi o wyższym stopniu dojrzałości. Natomiast o poziomie dojrzałości „4” z zaplanowanych 24, uruchomiono 27. Ponadto uruchomiono dwie e-usługi o stopniu dojrzałości „5” – zgłaszanie prac geodezyjnych oraz zgłaszanie uzupełniające. Zakładana wartość wskaźnika dotycząca liczby rejestrów publicznych o poprawnej interoperacyjności wynosiła trzy sztuki. Rejestry publiczne, których dotyczył powyższy wskaźnik to EGiB, BDOT500 i GESUT. Wartość osiągniętego wskaźnika była równa wartości docelowej. Osiągnięte wyższe wskaźniki niż określone we wniosku do Projektu PSIP. W Urzędzie nie wystąpiły problemy z udostępnieniem e-usług w ramach Projektu PSIP. Na wniosek Prezydenta Miasta Krosna z 7 czerwca 2022 r. Minister Cyfryzacji wyraził zgodę na przyłączenie Miasta Krosna do węzła krajowego systemu teleinformatycznego WebEWID, w którym udostępnione będą usługi online. Przeprowadzone w dniu 23 czerwca 2022 r. testy potwierdziły interoperacyjność systemu WebEWID z węzłem krajowym. System Urzędu spełniał warunek określony w art. 21t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 września 2016 r. *o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej*⁶⁵, co zostało potwierdzone decyzją Ministra Cyfryzacji.

(akta kontroli str. Tom II 20-66, Tom III 254-282)

Zgodnie z założeniami wniosku o dofinansowanie wartość wskaźników rezultatu miała być osiągnięta w roku 2023 r. odpowiednio: pierwszy wskaźnik - liczba pobrań/odtworzeń dokumentów zawierających informacje sektora publicznego – 343 szt., natomiast drugi wskaźnik - liczba użytkowników innowacyjnych narzędzi

⁶⁴ O poziomie dojrzałości „3” - 7, o poziomie dojrzałości „4” – 25 oraz usługę wewnątrzadministracyjną.

⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1797.

podnoszenia umiejętności cyfrowych i zwiększenia aktywizacji cyfrowej – 126 szt. W roku 2022 osiągnięto odpowiednio: pierwszy wskaźnik - 20.791 szt. oraz drugi wskaźnik - 346 szt. (dane za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r.). Osiągnięte wskaźniki były zgodne z tymi jakie określono w pierwotnym wniosku do Projektu PSIP i nie uległy one zmianie w kolejnych wersjach wniosku.

Jak oświadczył Prezydent Miasta Krosna, osiągniętą wartość wskaźników ustalono na podstawie ilości pobrań/odtworzeń na portalach podmiotów o statusie „Gość” (wskaźnik pierwszy) oraz liczby użytkowników e-usług, którzy posiadają na portalu założone konto (wskaźnik drugi). Nie wystąpiły problemy z osiągnięciem wskaźników rezultatów. Naczelnik Wydziału ponadto oświadczyła, że zgodnie z posiadaną w tym zakresie wiedzą, wartość wskaźników docelowych w Projekcie PSIP dla roku 2022 i 2023 była ustalana przez UMWP. Wysokie wskaźniki rezultatu uzyskano poprzez rozpowszechnienie informacji o uruchomieniu e-usług.

W związku z wykorzystywaniem efektów Projektu PSIP i jego funkcjonalności nie wpływały do Urzędu skargi ani wnioski z tym związane.

(akta kontroli str. Tom II 20-66, Tom III 254-280, 373)

4.3 Uruchomione w 2021 r. w ramach Projektu PSIP 41 e-usługi dały możliwość korzystania z nich, zarówno specjalistom jak i mieszkańcom Krosna. Pozytywnym efektem przedmiotowego Projektu był, szczególnie widoczny w 2021 roku, skokowy wzrost e-usług. Oprócz geodetów, pojawiły się wtedy również inni klienci tj. projektanci, rzeczoznawcy oraz komornicy, a przede wszystkim mieszkańcy Krosna. W porównaniu z 2017 r., w 2021 r. nastąpił wzrost korzystania z e-usług dotyczących danych PZGiK o 118%, tj. z 996 na 2171. W latach 2017 - 2020 z e-usług korzystali jedynie geodeci. W 2021 r. z ww. usług skorzystało 1863 geodetów, 61 projektantów, 76 rzeczoznawców, 19 komorników oraz „pozostali interesanci” – 152. Natomiast w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. wszystkie podmioty skorzystały 1363 razy z e-usług, w 198 przypadkach byli to „pozostali interesanci”.

(akta kontroli, str. Tom III 254-280)

Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego który przeprowadził kontrolę m.in. w zakresie funkcjonowania e-usług w Urzędzie, pozytywnie ocenił realizację zadań w zakresie e-usług dla wykonawców prac geodezyjnych, jak również stan e-usług dla obywateli oraz obsługi narad koordynacyjnych.

(akta kontroli, str. Tom I 382-400)

Jak oświadczył Prezydent, realizacja Projektu PSIP wpłynęła bardzo pozytywnie na pracę służby geodezyjnej w Urzędzie. Po zakończeniu ww. Projektu wszystkie etapy obsługi geodetów uprawnionych (począwszy od przyjmowania zgłoszeń prac geodezyjnych i ich uzupełnień, po pobieranie należnych opłat), praktycznie w całości odbywają się za pomocą e-usług poprzez geoportal powiatowy⁶⁶. Przy zgłaszaniu prac geodezyjnych z e-usług skorzystało 94,3% geodetów w 2017 r., a w 2021 już 98,8%. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. wszystkie takie zgłoszenia miały postać elektroniczną. Co istotne, strony mają możliwość całodobowego (siedem dni w tygodniu) przesyłania formularzy w ramach ww. usług z czego aktywnie korzystają. Począwszy od dnia 27 maja 2020 roku, za pomocą e-usługi o nazwie „Przeprowadzenie narady koordynacyjnej” realizowane były zadania polegające na koordynacji sytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu. Na 13 podmiotów uczestniczących w czynnościach uzgadniania dokumentacji projektowej, cztery mają swoje siedziby poza Miastem Krosnem. Organizowanie zdalnych narad

⁶⁶ <https://krosno.webewid.pl>

koordynacyjnych powoduje, że przedstawiciele tych podmiotów oszczędzają czas i koszty, gdyż nie muszą osobiście przybywać do Urzędu.

Ponadto Prezydent dodał, że produkty uzyskane w ramach Projektu PSIP bardzo ułatwiają pracownikom GODGiK m.in. obsługę zgłoszeń prac geodezyjnych, która jest teraz sprawniejsza i szybsza. Oszczędzany jest czas pracowników oraz geodetów uprawnionych. Korzystanie z e-usług związane jest z automatyczną kontrolą przez system poprawności i kompletności przekazywanych danych. Pracownicy mają także bieżącą kontrolę przestrzegania terminów wyznaczonych przez przepisy na wykonanie poszczególnych czynności. Realizacja płatności elektronicznych usprawnia także pracę osobom udostępniającym dane z PZGIK. Mają one bieżący dostęp do informacji dotyczącej uiszczenia przez strony wymaganych opłat, tj. bez konieczności żądania dowodu opłaty od zamawiającego materiały lub pozyskania informacji w Wydziale Księgowości Urzędu.

(akta kontroli, str. Tom II 20-66, Tom III 254-282)

4.4 W okresie objętym kontrolą nie nastąpiła zmiana liczby obrębów ani jednostek ewidencyjnych. Z dniem 1 stycznia 2022 r. zwiększyła się o 121 ha, tj. z 4350 ha na 4471 ha powierzchnia Gminy Miasta Krosna (przyłączono część terenu z gminy Miejsce Piastowe oraz Krościenko Niżne). Zgodnie z oświadczeniem Geodety Powiatowego, obszar ten nie jest zurbanizowany (znajduje się na nim tylko jeden budynek) i nie wymaga przeprowadzenia prac modernizacyjnych.

(akta kontroli, str. Tom III 425-431)

Dla całego Miasta Krosna tj. dla jednej jednostki ewidencyjnej, na którą składało się siedem obrębów, utworzono i prowadzono na dzień 30 czerwca 2022 r. bazy danych geodezyjnych i kartograficznych tj. EGiB, GESUT, BDOT500. W ramach Projektu PSIP została przeprowadzona częściowa modernizacja EGiB. Zgodnie z oświadczeniem Geodety Powiatowego modernizację EGiB przeprowadzono w zakresie, na który pozwalały środki finansowe, pozyskane w ramach ww. Projektu. Ponadto w ramach Projektu PSIP utworzono bazę BDOT500 i GESUT. Zapewniło to funkcjonowanie baz danych geodezyjnych i kartograficznych na poziomie umożliwiającym świadczenie e-usług wymaganych przepisami prawa. Nie przeprowadzono dotychczas konwersji danych w tych bazach, gdyż jest to wymagane w terminie do 31 grudnia 2023 r.⁶⁷.

(akta kontroli, str. Tom II 74-296)

W ramach oględzin funkcjonowania baz EGiB, BDOT500 i GESUT przeprowadzonych w dniach 29 – 30 czerwca 2022 r. ustalono, że geodezyjne bazy danych prowadzone były w systemie informatycznym EWID2007, który zawierał zintegrowane ze sobą dwa komponenty TurboEWID i WebEWID. System TurboEWID posiadał kompatybilne bazy danych EGiB, GESUT i BDOT500. Z każdej z tych baz można było wygenerować pliki w formacie GML. Dla baz GESUT i BDOT500 wygenerowano pliki GML osobno dla każdego obrębu, a dla EGiB jeden plik dla całego obszaru Miasta Krosna. Walidacja wygenerowanych z ww. baz plików GML walidatorami udostępnionymi przez GUGiK w przypadku bazy EGiB, wykazała 869.329 jednostkowych błędów krytycznych oraz 102.153 błędów niekrytycznych. Natomiast w przypadku bazy BDOT500 i GESUT walidacja nie powiodła się.

(akta kontroli, str. Tom III 283-295)

Wykazane podczas oględzin błędy krytyczne w bazie EGiB zostały usunięte, co spowodowało, że przeprowadzona w dniach 14 i 19 lipca 2022 r. walidacja wygenerowanych plików GML dla wszystkich obrębów, nie wykazała takich błędów. W wyniku działań podjętych przez pracowników Wydziału Geodezji, usunięte zostały

⁶⁷ Zgodnie z rozporządzeniem o BDOT500 i rozporządzeniem o GESUT.

również błędy w bazie BDOT500 i GESUT, co pozwoliło na przeprowadzenie walidacji wygenerowanych plików GML dla wszystkich obrębów, przy czym dla bazy BDOT500 była ona pozytywna.

(akta kontroli, str. Tom III 311-371)

Oprogramowanie TurboEWID posiadało funkcjonalność umożliwiającą kontrole danych bez stosowania zewnętrznych, informatycznych narzędzi kontroli. Wygenerowane raporty z automatycznej kontroli baz danych wykazały:

- Raport BDOT500 i GESUT – 12.805 błędów.
- Kontrola synchronizacji klasoużytków mapy z częścią opisową – dla 11 przypadków niezgodności w powierzchni była większa od 0,0002 lub nie mieściła się w dopuszczalnej granicy błędu. 10 błędów tworzyło pięć par, w których zamieniono powierzchnie klasoużytków, a w pozostałym przypadku różnica wynosiła - 0.2160.
- Kontrola bazy EGiB pod względem poprawności danych geometrycznych – 2 błędy – brak oznaczenia konturu użytku – co niezwłocznie zweryfikowano, a także 596 ostrzeżeń m.in. krótki bok (budynek, kontur użytku, działka).
- Kontrola synchronizacji budynków i działek mapy z częścią opisową – zgodność danych.

W trakcie kontroli podjęto działania, które wyeliminowały z bazy stwierdzone błędy.

(akta kontroli, str. Tom III 283-371)

PWING, na podstawie wygenerowanych raportów automatycznej kontroli bazy danych EGiB, dokonał oceny jakości danych zawartych w EGiB. W jej wyniku stwierdził, że w bazie EGiB nie występują: działki i budynki bez geometrii, działki i budynki ujawnione w części graficznej, dla których brak jest danych opisowych, niedozwolone oznaczenia klas i użytków, działki o obszarach niejednorodnych (składających się z więcej niż jednego poligonu), działki o znacznych różnicach powierzchni w stosunku do powierzchni ewidencyjnej (z danych opisowych) oraz, że wszystkie punkty graniczne ujawnione w bazie EGiB posiadają atrybuty punktów granicznych w zakresie ZRD oraz BPP.

(akta kontroli, str. Tom I 382-400)

Proces cyfryzacji analogowych map zasadniczych oraz map ewidencji gruntów i budynków obejmujących teren Miasta Krosna został zakończony. Cały zasób EGiB przekształcono do postaci cyfrowej; wszystkie zgromadzone dokumenty zostały skatalogowane i zmienione do postaci cyfrowej. Geodeta Powiatowy oświadczył, że materiały przyjmowane do zasobu w postaci nieelektronicznej przetwarzane są niezwłocznie do postaci dokumentów elektronicznych. Średni czas przetworzenia operatów do postaci elektronicznej to około 14 dni od daty ich przyjęcia do zasobu. PWING pozytywnie ocenił proces cyfryzacji materiałów kartograficznych stwierdzając, że proces ten został zakończony.

(akta kontroli, str. Tom I 382-400, 429-441)

Na dzień 30 czerwca 2022 r. Urząd nie zaimportował do CR ZSiN danych inicjalnych z terenu Miasta Krosna. Przyczyną były błędy krytyczne w bazie EGiB, które zostały zdiagnozowane podczas oględzin przeprowadzonych podczas kontroli NIK w dniu 29 czerwca 2022 r. W związku z tym w Urzędzie podjęto działania i doprowadzono do wyeliminowania z bazy EGiB wszystkich błędów krytycznych, co doprowadziło do zasilenia CR ZSiN⁶⁸.

(akta kontroli, str. Tom I 500-502, Tom III 335-336)

⁶⁸ Według stanu na dzień 28 lipca 2022 r. Urząd był w wykazie powiatów, które dokonały zasilenia CR ZSiN danymi EGiB obejmującymi cały obszar Powiatu <http://www.gugik.gov.pl/bip/zintegrowany-system-informacji-o-nieruchomosciach>.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Walidacja danych z bazy EGiB walidatorem ZSIN wykazała 9 rodzajów błędów krytycznych o łącznej liczbie błędów krytycznych jednostkowych 86.932, z czego na 8⁶⁹ rodzajów składało się 77 przypadków jednostkowych, natomiast na błąd krytyczny dotyczący oznaczenia atrybutu punktu granicznego⁷⁰ 86.894 błędów jednostkowych. Brak pozytywnej walidacji świadczył o występowaniu w bazie EGiB błędów krytycznych, tj. braków odpowiednich atrybutów lub nieprawidłowych (również nieaktualnych) atrybutach przewidzianych rozporządzeniem EGiB 2001. W konsekwencji tego, do czasu wyeliminowania błędów, niemożliwe było przekazanie powiatowej bazy danych EGiB do CR ZSIN.

Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy nieprawidłowości w bazie EGiB spowodowane były błędami powstałymi w procesie bieżącego prowadzenia baz przez pracowników GODGiK. Jedną z przyczyn ich powstania, oprócz błędu ludzkiego, jest fakt, że system teleinformatyczny do prowadzenia baz danych PZGiK, w tych sytuacjach nie sygnalizował pracownikom wystąpienia błędu. W związku z powyższym osoba wprowadzająca zmianę była przekonana, że postępuje prawidłowo. GODGiK nie posiadał wiedzy o istnieniu powyższych błędów (...) gdyż nie wykazywał ich także walidator systemu. Z tego powodu nie podejmowano działań w celu ich usunięcia. W przypadku aktualizacji i uzupełniania atrybutu punktu granicznego w trakcie prac modernizacyjnych realizowanych w ramach Projektu PSIP, postanowiono dokonać rozróżnienia danych pozyskanych z pomiarów terenowych pokonanych przed zmianą przepisów prawa tj. 30 grudnia 2013 r. W tym celu dla danych sprzed zmiany przepisów prawa, do wartości atrybutu BPP dodano przyrostek „stary”. Takie ustalenia przekazano wykonawcy prac modernizacyjnych. W opinii Geodety Powiatowego powyższe działanie było uzasadnione faktem, że zachowana została informacja o metodzie pomiaru, a taka informacja dla geodety analizującego jakość udostępnionych informacji jest bardzo istotna.

(akta kontroli, str. Tom III 283-310)

2. Błędy w bazie BDOT500 (m.in. nieprawidłowa struktura obiektu, np. jezdnie, chodniki były obiektami liniowymi, a powinny tworzyć zamknięte obszary) spowodowały brak pozytywnej walidacji walidatorem K-GESUT przy użyciu schematu aplikacyjnego XSD.

Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy, nieprawidłowości w bazie BDOT500 powstały zarówno przed, jak i po realizacji Projektu PSIP. Błędy powstałe przed rozpoczęciem ww. Projektu dotyczące nieprawidłowej struktury obiektu wynikały z braku danych pomiarowych do prawidłowego ich utworzenia, gdyż w chwili ich pozyskiwania takie dane nie były wymagane. Błędy te były znane w GODGiK, jednakże ze względu na ograniczone środki finansowe na prace geodezyjne, podjęto decyzję, iż nieprawidłowości te będą eliminowane na bieżąco, na podstawie danych zawartych w przyjmowanych do zasobu operatach technicznych. Natomiast błędy powstałe po zakończeniu Projektu PSIP prawie w całości spowodowane były usterkami w plikach przekazywanych przez geodetów. GODGiK nie posiadał wiedzy o istnieniu powyższych błędów, gdyż nie sygnalizował ich program w trakcie bieżącego prowadzenia bazy.

(akta kontroli, str. Tom III 283-310)

⁶⁹ Błędy EGB_Budynek_dzialZabBud, EGB_LokalSamodzielny, EGB_JRL_nierWspDlaLokalu, EGB_LokalSamodzielny, EGB_PomieszczeniePrzynalezneDoLokalu, EGB_JednostkaRejestrowaBudynkow, EGB_BlokBudynku, EGB_ObjektTrwaleZwiazanyZBudynkiem.

⁷⁰ EGB_PunktGraniczny.

3. Błędy w bazie GESUT (m.in. brak odpowiednich atrybutów obiektów) spowodowały brak pozytywnej walidacji walidatorem K-GESUT.

Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy, nieprawidłowości powstały z powodu wprowadzenia do bazy obiektów projektowanych, które nie stanowią treści bazy GESUT. W GODGiK ujawnia się na mapach wszystkie istotne z punktu widzenia realizacji inwestycji obiekty projektowane, które są przedstawiane na uzgodnieniach projektowych łącznie z siecią uzbrojenia terenu. Zabieg ten ma na celu uniknięcie kolizji projektowanych sieci uzbrojenia terenu z innymi obiektami projektowanymi. Takie obiekty ujawniane są w bazie GESUT jako „inna budowla podziemna”, gdyż nie ma możliwości uzupełnienia dla nich atrybutów. Pomimo, iż taki stan powoduje generowanie błędów, to GODGiK pozostaje na stanowisku, że dotychczasowy sposób prowadzenia GESUT nie pogarsza jakości danych, ale w istotny sposób poszerza zakres gromadzonych i przydatnych informacji.

(akta kontroli, str. Tom III 283-310)

4. Wygenerowany raport z automatycznej kontroli baz GESUT i BDOT500 wykazał 12.805 błędów, w tym 19 błędów dotyczyło bazy BDOT500, a 12.768 bazy GESUT. Błędów o treści: „Brak wartości (atrybut bez wartości)” było 12.694 - m.in. „Id uzgodnienia”, „Przedstawiciel” i „Władający”. Braki atrybutów występowały głównie przy obiektach projektowanych bądź w budowie.

Jak wyjaśnił Geodeta Powiatowy, błędy w bazie BDOT500 powstały po zakończeniu Projektu PSIP. Przed założeniem bazy GESUT informacje o obiektach projektowanych gromadzono wyłącznie w formie graficznej. Taki sposób gromadzenia informacji jest kontynuowany, tj. część opisową stworzono tylko dla obiektów istniejących. W opinii GODGiK gromadzenie opisowych danych o projektowanych obiektach, nie miało praktycznego zastosowania. Tylko geodeci zwracają się o udostępnienie informacji o takich obiektach (nie odnotowano innych przypadków), które są im przekazywane w formie graficznej. Za brakiem uzupełniania atrybutów przemawiał krótki okres żywotności takich obiektów oraz niewspółmierne nakłady na ich pozyskanie w porównaniu do ich wartości użytkowej. Błędy dla obiektów istniejących zostały w większości wprowadzone do bazy z wadliwie przygotowanych plików roboczych przekazanych do GODGiK przez geodetów. Pracownicy zasilający bazę nie zauważali błędów, a jednocześnie system nie informował o wprowadzaniu wadliwych plików.

(akta kontroli, str. Tom III 283-310)

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku realizacji Projektu PSIP osiągnięto zakładane efekty, w szczególności polegające na wdrożeniu 41 e-usług o stopniu dojrzałości od „3” do „5”. Wdrożone produkty były wykorzystywane zarówno przez osoby i podmioty zewnętrzne, jak i pracowników Urzędu. Realizacja Projektu wpłynęła także na usprawnienie pracy służb geodezyjnych. Ponadto Urząd zapewnił przetworzenie do postaci cyfrowej całości zasobu.

W ramach Projektu dla wszystkich siedmiu obrębów zmodernizowano EGiB oraz utworzono bazy GESUT i BDOT500.

W ocenie NIK błędy stwierdzone w EGiB oraz w bazach GESUT i BDOT500 powstały głównie wskutek przyjmowania przez pracowników Urzędu do PZGiK, nierzetelnie opracowanych materiałów przekładanych przez geodetów po zakończeniu Projektu. Nieprawidłowości w prowadzonych bazach danych EGiB, GESUT i BDOT500, nie miały wpływu na ich funkcjonowanie oraz na jakość i wiarygodność materiałów PZGiK, z uwagi na ich znikomą skalę. W związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli NIK nieprawidłowościami w prowadzonych bazach danych, podjęto prawidłowe działania w celu ich niezwłocznego usunięcia. Pozwoliło to na zasilenie CR ZSIN danych inicjalnych z terenu Miasta Krosna.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie kompletności danych w geodezyjnej bazie danych EGiB, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.
2. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie kompletności danych w geodezyjnej bazie danych BDOT500 zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.
3. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie kompletności danych w geodezyjnej bazie danych GESUT zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.
4. Zapewnienie bieżącej kontroli prowadzonych baz danych geodezyjnych celem eliminowania błędów powstających w związku z funkcjonowaniem tych baz.
5. Podjęcie działań polegających na weryfikacji treści zarządzeń regulujących zadania pracowników Urzędu oraz zapewnienie ich stosowania.

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 dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Rzeszów, dnia 10 lutego 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler

Dyrektor
Wiesław Motyka

Magdalena Gierlak
Główny Specjalista kontroli państwowej

/-/

/-/