



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.014.07.2022

Robert Bednarz
Starosta Powiatu Niżańskiego
Plac Wolności 2
37-400 Nisko

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nisku, Plac Wolności 2, 37-400 Nisko (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Bednarz – Starosta Niżański (dalej: Starosta) od 1 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja jednostki w związku z realizacją zadań dotyczących Projektu PSIP.2. Realizacja zadań związanych z przygotowaniem Projektu PSIP.3. Realizacja zadań w ramach Projektu PSIP.4. Efekty Projektu PSIP.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015 r. - 2022 r. (I półrocze) ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Karol Łęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/83/2022 z dnia 6 czerwca 2022 r.2. Magdalena Gierlak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/107/2022 z dnia 7 lipca 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli Tom I str. 2-7)</p>

¹ Badaniami kontrolnymi były objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania podejmowane w powiecie nizańskim na rzecz realizacji Projektu PSIP zapewniły osiągnięcie zakładanych efektów, z wyjątkiem pełnej cyfryzacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Stwierdzone w związku tym Projektem nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na jego wdrożenie i funkcjonowanie.

W celu realizacji zadań związanych z Projektem PSIP Starostwo zapewniło odpowiednią obsadę kadrową, zawarło umowy z podmiotami zewnętrznymi oraz zorganizowało nadzór i skuteczne mechanizmy kontroli nad powierzonymi zadaniami. Rzetelnie opracowano i przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego (dalej: UMWP) dokumenty niezbędne do złożenia wniosku o dofinansowanie.

Wszystkie zaplanowane w ramach Projektu PSIP zadania zostały terminowo zlecone i wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Trudności we współpracy z wykonawcą części prac geodezyjnych nie przeszkodziły w terminowym i rzetelnym odbiorze zleconych prac. Zagwarantowano także niezbędną infrastrukturę techniczną i informatyczną do prawidłowej i terminowej realizacji Projektu PSIP.

W kontroli stwierdzono błędy w ewidencji gruntów i budynków (dalej: EGiB) oraz w bazach GESUT⁴ i BDOT500⁵, które ze względu na skalę oraz przyczyny powstania, nie miały zasadniczego wpływu na funkcjonowanie tych baz.

Prawidłowe były działania Starostwa w zakresie finansowania Projektu PSIP.

W wyniku realizacji Projektu PSIP osiągnięto zakładane efekty, w szczególności polegające na uruchomieniu 36 e-usług, które były wykorzystywane zarówno przez podmioty zewnętrzne jak i pracowników Starostwa. Nie przetworzono jednak do postaci elektronicznej całości zasobu geodezyjnego i kartograficznego zgromadzonego w postaci nieelektronicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W Starostwie realizacją zadań związanych z Projektem PSIP zajmowali się pracownicy Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami (dalej: Wydział). W skład Wydziału wchodził Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. Według regulaminów organizacyjnych⁷ Wydziałem tym kierował Naczelnik. Pełnił on równocześnie funkcję Geodety Powiatowego, który podlegał bezpośrednio Staroście. Było to zgodne z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸ (dalej: *prawo geodezyjne*). W regulaminach określony

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁴ GESUT – geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu.

⁵ BDOT – Baza Danych Obiektów Topograficznych.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Uchwała nr 432/2021 Zarządu Powiatu Nizańskiego z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nisku; Uchwała nr 592/2017 Zarządu Powiatu Nizańskiego z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nisku; Uchwała nr 152/2015 Zarządu Powiatu Nizańskiego z dnia 29 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Nisku.

⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1990 ze zm.

został stan etatowy Wydziału - 18 etatów⁹, do którego zadań należało m.in. prowadzenie oraz modernizacja ewidencji gruntów i budynków, prowadzenie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu i powiatowej części zasobu geodezyjnego i kartograficznego; współdziałanie przy tworzeniu, prowadzeniu i udostępnianiu baz danych; weryfikacja zbiorów danych lub innych materiałów stanowiących wyniki prac geodezyjnych.

Zadania związane z Projektem PSIP nie były wymienione w zakresach czynności pracowników. Pracownicy Wydziału wykonywali je w ramach ogólnych zapisów zakresu zadań i czynności, do ich obowiązków należało m. in.:

- opracowywanie warunków technicznych i innych dokumentów oraz realizowanie zamówień publicznych,
- współdziałanie przy tworzeniu, prowadzeniu (aktualizowaniu) i udostępnianiu baz danych (EGiB, GESUT, BDOT500),
- przetwarzanie i przechowywanie dokumentów przyjętych do zasobu, modernizacja, tworzenie i aktualizacja zasobu.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że uwzględnienie w zakresach czynności realizacji Projektu PSIP nie wniosłoby nic nowego do ich treści, a byłoby tylko dodatkową pracą i powtórzeniem zadań, które zostały już określone.

W 2014 r. Starosta powołał¹⁰ siedmioosobową Komisję (której skład w 2017 r. zwiększył się do dziesięciu osób), do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych zleczanych przez Powiat odnośnie modernizacji EGiB, utworzenia baz danych BDOT500 i GESUT, cyfryzacji materiałów zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Do obowiązków Komisji należało sporządzanie protokołów z odbioru opracowań, w trzyosobowych zespołach (przewodniczący-Geodeta Powiatowy lub jego zastępca oraz dwóch jej członków).

Obsługą finansową Projektu PSIP zajmowała się główna księgową oraz dwóch pracowników Wydziału Finansowego. Czynności związane z zamówieniami publicznymi realizowało dwóch pracowników Wydziału Gospodarki Mieniem Powiatu oraz jego Naczelnik. Według potrzeb w pracach nad realizacją projektu udział brało dwóch informatyków oraz dwóch radców prawnych. W zakresach ich czynności brak było szczegółowych odniesień do realizacji Projektu PSIP. Pracownicy Starostwa zadania związane z realizacją projektu wykonywali w ramach ogólnych zapisów zakresów czynności.

Zdaniem Starosty obsada kadrowa, która zajmowała się realizacją zadań związanych z PSIP była wystarczająca i nie podejmowano działań celem jej zwiększenia.

W trakcie realizacji tego Projektu nie wystąpiły istotne zmiany obsady kadrowej osób zaangażowanych w kontrolowany Projekt. Jedną z osób będącą członkiem Komisji ds. odbiorów w dniu 28 stycznia 2021 r. odeszła na emeryturę (zastąpiona w dniu 17 lutego 2021 r. nowozatrudnionym pracownikiem z wyższym wykształceniem geodezyjnym).

Osoby uczestniczące w Projekcie PSIP posiadały odpowiednie kwalifikacje. Spośród 20 pracowników Wydziału (zatrudnionych w okresie objętym kontrolą): 12 posiadało wykształcenie wyższe geodezyjne, pięciu średnie geodezyjne, a trzech inne wykształcenie wyższe. Ponadto, siedmiu pracowników Wydziału posiadało, co

⁹ Naczelnik Wydziału, Geodeta Powiatowy 1 etat, wieloosobowe stanowisko ds. ewidencji gruntów i budynków – 6, wieloosobowe stanowisko ds. gospodarki gruntami – 4, wieloosobowe stanowisko ds. uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu oraz zakładania i prowadzenia geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu – 2, Kierownik Ośrodka Dokumentacji – 1, wieloosobowe stanowisko ds. prowadzenia zasobu geodezyjnego i kartograficznego – 4.

¹⁰ Zarządzenie nr 45/2014 z dnia 16 października 2014 r. w sprawie powołania Komisji do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych (uzupełnieni składu Zarządzenie nr 40/2017 z dnia 7 listopada 2017 r.); Zarządzenie nr 6/2018 z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie powołania Komisji do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych: dalej Komisja ds. odbiorów.

najmniej dwa uprawnienia zawodowe w zakresie z dziedziny geodezji i kartografii¹¹ oraz dwóch uprawnienia z jednej dziedziny.

Wszystkie osoby powołane do Komisji ds. odbiorów posiadały wykształcenie geodezyjne – dziesięć wyższe, dwie średnie wraz z uprawnieniami zawodowymi. Także w utworzonej¹² *Komisji do sprawdzenia odbioru opracowań geodezyjnych* w ramach zadania nr 86 Projektu PSIP osoby powołane przez Starostę posiadały wykształcenie geodezyjne – trzy wyższe oraz dwie średnie wraz z uprawnieniami zawodowymi. Ponadto 13 pracowników posiadało certyfikaty potwierdzające udział w instruktażu pn. *Obsługa GEOPORTALU i e-usług*. Wybrane osoby brały udział w szkoleniach pn. *K-GESUT – krajowa baza danych geodezyjnych ewidencji sieci uzbrojenia terenu, EWMAPA w zakresie prowadzenia baz BDOT500 i GESUT, EWOPIS – prowadzenie bazy EGIB*.

Starosta nie poinformował pisemnie Lidera Projektu¹³ o wyznaczeniu osoby do udziału w czynnościach związanych z wdrożeniem projektu, do czego był zobowiązany na podstawie § 4 ust. 6 b umowy¹⁴ z dnia 1 marca 2016 r. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

Zarządzeniem¹⁵ z dnia 30 grudnia 2016 r. Starosta powołał zespół roboczy ds. realizacji Projektu PSIP, którego skład był zgodny z § 7 ust. 5 umowy partnerskiej¹⁶. Zespół ten powołany został celem usprawnienia komunikacji i przepływu informacji w sprawie prawidłowej realizacji projektu. Poszczególni członkowie zespołu realizowali powierzone im zadania. Jego skład nie był aktualizowany z uwagi na brak zmian kadrowych.

(akta kontroli str. Tom I 10-68, 92-104, 351-357)

2. Starosta sprawował nadzór nad realizacją Projektu PSIP. W tym celu wydawał stosowne zarządzenia, a zgłaszane problemy rozwiązywano wspólnie z pracownikami. Koordynatorem projektu był Geodeta Powiatowy, któremu zarządzeniem nr 45/2016 powierzono wykonanie zadania realizacji Projektu PSIP.

W dniu 3 sierpnia 2017 r. Starosta informował Marszałka Województwa Podkarpackiego (dalej: Marszałek) o brakach sprzętu informatycznego (zbyt mała pojemność serwerów sieciowych – pojemność dysków 6 TB). Harmonogram realizacji Projektu PSIP przewidywał modernizację infrastruktury sieciowej od III kwartału 2017 r. do II kwartału 2018 r. W odpowiedzi z 6 września 2017 r. Powiat uzyskał informację, że dostawę sprzętu w tym zakresie zaplanowano na 2018 r. (polecono wygospodarowanie przestrzeni dyskowej z innych zasobów). W lipcu 2017 r. Starostwo otrzymało od wykonawców materiały wielkości 14 TB, ponadto część prac miało odebrać w IV kwartale 2017 r., dlatego 6 listopada 2017 r. Starosta zawarł umowę na dostawę przestrzeni dyskowej¹⁷.

Istotnym problemem przy realizacji Projektu PSIP było niewywiązywanie się w 2018 r. przez jednego z wykonawców z części zapisów zawartych w umowach¹⁸

¹¹ Zgodnie z art. 43 prawa geodezyjnego.

¹² Zarządzenie nr 13/2019 Starosty z dnia 21 lutego 2019 r.

¹³ Województwo Podkarpackie, reprezentowane przez Zarząd Województwa w osobach wicemarszałka i członka zarządu.

¹⁴ Nr 13/2016 w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy przy realizacji Projektu PSIP zaplanowanego do realizacji w ramach 2 osi priorytetowej „Cyfrowe Podkarpackie” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020, dalej: umowa partnerska.

¹⁵ Nr 45/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie powołania zespołu roboczego ds. realizacji Projektu PSIP zaplanowanego do realizacji w ramach 2 osi priorytetowej Cyfrowe Podkarpackiem Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020.

¹⁶ W skład zespołu weszli: Starosta - Przewodniczący zespołu, Sekretarz, Skarbnik, Geodeta Powiatowy – koordynator projektu, Naczelnicy Wydziału Gospodarki Mieniem i Wydziału Finansowego, dwóch informatyków oraz radca prawny.

¹⁷ Umowa nr GM.272.66.2017.I na kwotę 11,2 tys. zł.

¹⁸ Nr GM.272.19-4.2017.I z dnia 24 lipca 2017 r. oraz nr GM.272.19-7.2017.I z dnia 24 lipca 2017 r.

zleconych dotyczących jednostek ewidencyjnych Ulanów – obszar wiejski i Krzeszów. Przeprowadzane przez Geodetę Powiatowego w terenie kontrole wykazały liczne nieprawidłowości u tego wykonawcy, np. brak geodetów na działce, której ustalenie przebiegu granicy wyznaczono na umówioną godzinę (geodetów zastano w innym miejscu), oględziny podpisanych protokołów wykazały, że były one wadliwe. Wykonawca nie wykonał prac pomimo licznych wezwań¹⁹ Starosty o jak najszybsze ich zakończenie i przekazanie do odbioru.

Konsekwencją tego było zawarcie przez Starostę dwóch umów²⁰ z podmiotami zewnętrznymi, wybranych zgodnie z wewnętrznymi procedurami²¹.

Pierwsza z umów dotyczyła przeprowadzania kontroli przyjmowanych do zasobu opracowań geodezyjno-kartograficznych wykonywanych w ramach modernizacji operatu EGIB dla wybranych obrębów w jednostkach ewidencyjnych Krzeszów i Ulanów (obszar wiejski) w 2018 r. Wybrany podmiot przeprowadził szereg kontroli (udokumentowanych siedmioma protokołami), w trakcie których stwierdzono liczne błędy w pracach wykonawcy. W związku z tym wykonawca otrzymał zalecenia pokontrolne. W dniu 21 lutego 2019 r. Starosta zarządzeniem²² powołał Komisję do sprawdzenia i odbioru opracowań wykonawcy prac geodezyjnych jednostek ewidencyjnych Krzeszów i Ulanów – obszar wiejski. W protokole z dnia 28 marca 2019 r. Komisja stwierdziła, że osiem etapów umów (na szesnaście) nie zostało wykonanych (w jej ocenie przekazany materiał nie nadawał się do dalszego wykorzystania i dokonano zwrotu całości przekazanych materiałów). Odstąpiono od zawartej umowy, a wykonawca obciążony został karą umowną za niedotrzymanie warunków umów na kwotę 461,7 tys. zł. W postępowaniu sądowym o zapłatę zasądzono na rzecz Starostwa wymaganą należność. W dniu 19 marca 2020 r. Sąd Rejonowy Szczecin-Centrum ogłosił upadłość wykonawcy²³. W wymaganym terminie (w dniu 4 maja 2020 r.) Starostwo zgłosiło wierzytelność sędziemu komisarzowi.

Druga umowa dotyczyła sprawowania kontroli prawidłowości wykonania prac geodezyjnych dla jednostek ewidencyjnych Krzeszów i Ulanów – obszar wiejski w 2021 r. (Starosta przeprowadził przetarg na pełniącego funkcję Inżyniera Kontraktu). Zgodnie z umową Naczelnik Wydziału oraz Kierownik Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej byli upoważnieni do nadzoru i odbioru wykonanych prac, sprawowali oni także nadzór i dokonywali odbioru tych prac. Współpraca z tym podmiotem przebiegała w sposób prawidłowy. Starosta wyjaśnił, że drobne problemy rozwiązywane były na bieżąco.

W marcu 2019 r. Inżynier Kontraktu²⁴ przeprowadzał kontrole techniczne zgodności wykonania prac ze szczegółowymi warunkami wynikającymi z Opisu Przedmiotu Zamówienia dotyczącymi modernizacji EGIB oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i standardami technicznymi obowiązującymi w geodezji i kartografii. Kontrola realizacji (protokół z dnia 18 marca 2019 r.) pięciu umów²⁵ wykazała, że usługi wykonano w terminie, zgodnie z przedmiotem umowy

¹⁹ Z dnia: 18 grudnia 2017 r., 15 marca 2018 r., 21 czerwca 2018 r., 17 lipca 2018 r., 22 października 2018 r., 15 listopada 2018 r.,

²⁰ Umowa nr GM.272.43.2018.I z dnia 5 czerwca 2018 r. na kwotę 55 tys. zł, przedmiot zamówienia ujęto pod pozycją nr 36 planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na rok 2018; umowa nr GM.272.1.2021.I z dnia 10 lutego 2021 r. na kwotę 127,8 tys. zł.

²¹ Zarządzenie nr 18/2014 Starosty z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad postępowania przy wydatkowaniu środków publicznych w Starostwie Powiatowym w Nisku; Zarządzenie nr 2/2021 Starosty z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Nisku.

²² Nr 13/2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie powołania Komisji do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych.

²³ Postanowienie nr XII GU 72/12, postanowienie o ogłoszeniu upadłości zamieszczono w dniu 7 kwietnia 2020 r. w Monitorze Sądowym i Gospodarczym nr 68/2020 pod poz. 17747 (termin na zgłoszenie wierzytelności wynosił 30 dni od daty ukazania się ogłoszenia o tym ogłoszeniu).

²⁴ Nr OR-IV.273.2.22.2018 z dnia 27 czerwca 2018 r.

²⁵ GM.272.19-6.2017, GM.272.19-5.2017, GM.272.19-3.2017, GM.272.19-2.2017, GM.272.19-1.2017.

i obowiązującymi przepisami. Ponadto przeprowadzony był audyt²⁶ Projektu PSIP w UMWP przez Krajową Administrację Skarbową. W dokumentacji tego audytu brak było informacji o nieprawidłowościach odnośnie Starostwa.

Starosta wyjaśnił, że dokumentację dotyczącą udzielanych zamówień publicznych w ramach PSIP przekazano do UMWP i była ona kontrolowana przez Instytucję Zarządzającą, jednak żadnych uwag w tym zakresie Starostwo nie otrzymało.

(akta kontroli str. Tom I 10-68, 96-104, Tom II 49-51, 421-422)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Brak pisemnego poinformowania Lidera Projektu o wyznaczeniu osoby, która miała brać udział w czynnościach związanych z wdrożeniem elementów Projektu PSIP, co było niezgodne z § 4 ust. 6 b umowy partnerskiej z dnia 1 marca 2016 r. Starosta zobowiązany był do wyznaczenia w terminie 30 dni, licząc od dnia wydania Decyzji²⁷ (tj. od dnia 28 marca 2017 r.), minimum jednego przedstawiciela, który miał brać udział w czynnościach związanych z wdrożeniem elementów Projektu PSIP, następnie należało poinformować w formie pisemnej Lidera Projektu o tym upoważnieniu (wskazując imiennie upoważnionego wraz z danymi kontaktowymi).

W dniu 9 września 2015 r. Starosta wyznaczył dwie osoby do kontaktu, odpowiedzialne za koordynację działań w projekcie PSIP (m.in. Geodetę Powiatowego), wskazując ich dane kontaktowe²⁸.

Starosta wyjaśnił, że przekazał informacje Liderowi Projektu o tych osobach w 2015 r. Z uwagi na brak zmian w tym zakresie, odstąpiono od dodatkowego upoważniania tych samych osób po wydaniu przedmiotowej decyzji (upoważnienie nie zostało odwołane). Wyjaśnił, że zadanie było realizowane i nie zgłaszano problemów z uzgadnianiem prac w ramach Projektu.

Zdaniem NIK podjęte przez Starostę działania nie stanowiły realizacji obowiązku w zakresie wyznaczenia osoby do udziału w czynnościach związanych z wdrożeniem elementów Projektu PSIP określonego w umowie. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego znaczenia dla realizacji Projektu.

(akta kontroli, str. Tom I 10-58, 96-104, 351-411)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja Starostwa umożliwiała pełną i terminową realizację zadań dotyczących Projektu PSIP. Pracownicy wyznaczeni do realizacji związanych z tym zadań posiadali odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie merytoryczne. Starostwo wskazało Liderowi pracowników odpowiedzialnych za kontakt w sprawie realizacji Projektu. Nie został jednak wyznaczony przedstawiciel Powiatu do czynności związanych z wdrożeniem elementów Projektu wymagany umową partnerską. Stwierdzona nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na realizację zadań związanych z Projektem PSIP.

²⁶ Znak sprawy: WTA12.9011.32.2018.1 przeprowadzony w dniach 24 maja 2018 r. do 12 października 2018 r.

²⁷ Decyzja o dofinansowaniu nr ROOK.02.01.00-18-0037/16-00, dalej: Decyzja.

²⁸ Odpowiedź nr G.6641.11.2014 z dnia 9 września 2015 r. na pismo nr SI-II.052.3.7.2015 z dnia 7 września 2015 r.

2. Realizacja zadań związanych z przygotowaniem Projektu PSIP

Opis stanu
faktycznego

1. Pismem z dnia 7 lipca 2014 r. Marszałek zwołał spotkanie poświęcone możliwości finansowania modernizacji powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. W dniu 24 września 2014 r. 20 powiatów oraz trzy miasta na prawach powiatu podpisały umowę partnerską o przedsięwzięciu *E-geodezja – cyfrowy zasób geodezyjny Województwa Podkarpackiego*. Uchwałą²⁹ z dnia 18 listopada 2014 r. Rada Powiatu Niżańskiego (dalej: Rada) postanowiła utworzyć z innymi powiatami województwa Związek Powiatów Województwa Podkarpackiego. Celem Związku była m. in. modernizacja EGiB, opracowanie i wykonanie BDOT500, GESUT, informatyzacja zgromadzonych zasobów. W tym samym dniu Rada poprzez uchwały³⁰ przyjęła statut Związku oraz wskazała reprezentantów powiatu w Związku, w osobach Starosty oraz Geodety Powiatowego.

Uchwałą³¹ z dnia 18 czerwca 2015 r. Rada wyraziła zgodę na zawarcie z UMWP porozumienia o współpracy w zakresie przygotowania i realizacji projektu PSIP³². W uzasadnieniu do niej wskazano, że zadania realizowane w ramach tego projektu wynikają z *prawa geodezyjnego*, a terminy na budowę baz upływają pod koniec 2016 r. Stwierdzono, że utworzenie PSIP daje szansę na spełnienie ustawowego obowiązku przy pomocy środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego. W dniu 28 sierpnia 2015 r. zawarto porozumienie (pomiędzy Marszałkiem i m.in. powiatem niżańskim) intencyjne o współpracy w zakresie przygotowania i realizacji Projektu PSIP. W porozumieniu Starostwo zobowiązało się m. in. do samodzielnego przeprowadzenia i udzielenia zamówienia na wykonanie aktualizacji i digitalizacji zasobów geodezyjnych BDOT500, GESUT, EGiB oraz udostępnienia ich na portalu PSIP. Podejmowane w tym zakresie działania były zgodne z zapisami Strategii Rozwoju Powiatu Niżańskiego³³ przyjętej w 2007 r., która stwierdzała, że starostwo odpowiada m. in. za podejmowane decyzje w zakresie działalności inwestycyjnej, gospodarczej i społecznej. W dokumencie tym dostrzeżono, że prowadzenie zasobów geodezyjnych wymaga szybkiego unowocześnienia (znaczące ułatwienie gminom planowania przestrzennego, a sądom prowadzenia ksiąg wieczystych).

Starosta wyjaśnił, że przed projektem PSIP, realizowane przez Powiat działania w zakresie modernizacji EGiB były ograniczone ze względu na niewystarczające środki finansowe.

Założenia projektu PSIP były zgodne z projektami modernizacji EGiB, o których mowa w § 57 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie *ewidencji gruntów i budynków*³⁴. Projekty te uzgodniono z Podkarpackim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego (stanowiły załącznik do opisu przedmiotu zamówienia w ramach PSIP).

²⁹ Nr XLIX/253/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie utworzenia Związku Powiatów Województwa Podkarpackiego.

³⁰ Nr XLIX/254/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie przyjęcia statutu Związku Powiatów Województwa Podkarpackiego, nr XLIX/255/2014 z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie zasad reprezentacji Powiatu Niżańskiego w Związku Powiatów Województwa Podkarpackiego.

³¹ Nr IX/42/2015 Rady Powiatu Niżańskiego w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie z Województwem Podkarpackim porozumienia o współpracy w zakresie przygotowania i realizacji projektu „Podkarpacki System Informacji Przestrzennej” (PSIP).

³² Projekt porozumienia był załącznikiem do uchwały

³³ Załącznik do uchwały nr XI/77/2007 Rady Powiatu Niżańskiego z dnia 31 października 2007 r.

³⁴ Dz. U. z 2019r. poz. 393, dalej rozporządzenie EGiB 2001.

Uchwałą³⁵ z dnia 18 lutego 2016 r. Rada wyraziła zgodę na zawarcie umowy dotyczącej realizacji Projektu PSIP, załączając do niej wzór umowy. Uchwałą³⁶ z dnia 18 lutego 2016 r. Rada wprowadziła zmiany w wieloletniej prognozie finansowej powiatu na lata 2016-2030 poprzez dodanie Projektu PSIP o wartości ogółem 8.107,9 tys. zł. (692,5 tys. zł w 2016 r. w tym z budżetu powiatu 103,9 tys. zł.; 4.942,2 tys. zł w 2017 r. z budżetu 741,3 tys. zł; 2.473,2 tys. zł w 2018 r. z budżetu 370,9 tys. zł). Uchwały podjęto w wyznaczonym przez Marszałka terminie (do dnia 22 lutego 2016 r.)³⁷. Starosta udzielił Liderowi Projektu wymaganego pełnomocnictwa do podejmowania wszelkich działań w zakresie realizacji PSIP.

(akta kontroli str. Tom I 69-78, 232-235, Tom II 397, Tom III 337-351)

2. Przed rozpoczęciem Projektu PSIP stan powiatowego zasobu PZGiK³⁸, składał się z 10 jednostek ewidencyjnych i 78 obrębów, w tym 74 wiejskich i czterech miejskich (Nisko, Ulanów, Rudnik nad Sanem, Rudnik nad Sanem – Stróża) i obejmował 78,6 tys. ha (po modernizacji 80 obrębów – obręb Katy podzielono na Katy i Kutyły oraz obręb Żuk Stary i Nowy na Żuk Nowy, Żuk Stary).

Starostwo przed podpisaniem umowy w ramach projektu PSIP utworzyło bazę danych EGiB dla 42 obrębów³⁹ oraz prowadziło dla trzech jednostek ewidencyjnych bazy GESUT i BDOT500⁴⁰ (Harasiuki, Jeżowe, Rudnik nad Sanem – miasto). Powodem takiego stanu rzeczy był brak środków finansowych. Posiadane przez Starostwo oprogramowanie umożliwiało generowanie raportów w formie GML. W ramach PSIP zaplanowano utworzenie baz danych dla wszystkich obrębów, dla których takich baz nie prowadzono.

Wszystkie (cztery) obręby miejskie były zmodernizowane w terminie do 31 grudnia 2014 r., tj. zgodnie z § 80 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia EGiB 2001. Modernizacja obejmowała całą powierzchnię tych obrębów.

W rozporządzeniu tym dla terenów wiejskich określono termin przeprowadzenia modernizacji do dnia 31 grudnia 2016 r. W terminie zmodernizowanych zostało 38 obrębów wiejskich (o powierzchni 44,099 tys. ha), co stanowiło 56,14% powierzchni. Przeprowadzenie modernizacji w ramach projektu PSIP planowano wykonać dla 36 obrębów wiejskich, tak by obejmowała cały obszar powiatu. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

Starosta wyjaśnił, że modernizację przeprowadzano zgodnie z możliwościami finansowymi powiatu. Wpływ na to miało także przyznanie dofinansowania w ramach PSIP.

Przed podpisaniem umowy w ramach PSIP, Starosta prowadził bazę GESUT oraz BDOT500 dla 35 obrębów (z trzech jednostek ewidencyjnych: Harasiuki, Jeżowe, Rudnik nad Sanem-miasto) o łącznej powierzchni 32,568 tys. ha (41% powiatu).

³⁵ Nr XX/104/2016 w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy pomiędzy Powiatem Nizańskim a województwem Podkarpackim w sprawie określenia szczegółowych zasad współpracy przy realizacji Projektu PSIP zaplanowanego do realizacji w ramach 2 osi priorytetowej „Cyfrowe Podkarpacie” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020. Link do uchwały: <https://bip.powiatnizanski.pl/download/XX-104-2016.pdf>.

³⁶ Nr XX/106/2016 w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu Nizańskiego na lata 2016-2020. Link do uchwały: <https://bip.powiatnizanski.pl/download/XX-106-2016.pdf>.

³⁷ Pismo nr SI-II.052.3.8.2016 z dnia 5 lutego 2016 r.

³⁸ Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny.

³⁹ Derylaki, Banachy, Harasiuki, Hucisko, Huta Krzeszowska, Huta Nowa, Huta Nowa Las, Łazory, Nowa Wieś, Kusze, Krzeszów Górny, Sieraków, Ryczki, Wólka Kusze, Rogóżnia, Pólsieraków, Zdziary, Domostawa, Szyperki, Majdan Golczański, Jarocin, Stary Nart, Sójkowa, Krzywdy, Jata, Zalesie, Cholewia Góra, Jeżowe, Koziamia, Krzeszów Osada, Nisko, Nowa Wieś gm. Nisko, Wolina, Kończyce, Raclawice, Nowosielec, Rudnik nad Sanem, Rudnik nad Sanem - Stróża, Kopki, Przędzel, Ulanów, Bieliniac.

⁴⁰ Gózd, Huta Podgórna, Huta Stara, Las Uchodów, Maziarnia, Żuk Nowy i Stary, Pęk, Szeliga, Szwedzi, Golce, Katy, Mostki, Nowy Nart, Groble, Podolszynka Plebańska, Sigielki, Łazów, Podolszynka Ordynacka, Kustrawa, Bystre, Krzeszów Dolny, Kamionka, Zarzeczce, Bukowina, Wólka Bielińska, Dąbrowica, Glinianka, Bieliny, Kępa Rudnicka, Wólka Tanewska, Dąbrowka, Borki, Huta Deręgowska, Kurzyna Wielka, Kurzyna Średnia, Kurzyna Mała; nie utworzono BDOT500 i GESUT dla siedmiu obrębów: Jarocin, Krzeszów, Nisko - gmina, Nisko miasto, Rudnik nad Sanem - gmina, Ulanów - gmina, Ulanów miasto.

W ramach Projektu PSIP Starosta planował wykonać bazę dla pozostałych obrębów, tak by objęła ona cały obszar powiatu. Pozostałe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że na dzień przed podpisaniem umowy partnerskiej 10% zasobu EGiB była przetworzona do postaci cyfrowej, zgromadzone dokumenty były skatalogowane, ale nie wszystkie były przekształcone do postaci cyfrowej.

W ramach PSIP planowano dokonanie cyfryzacji 600 tys. kart zasobu (dokumentacja z obiektów modernizowanych i aktualizowanych) oraz operatów technicznych sporządzonych w wyniku modernizacji EGiB w ilości 142,1 tys. kart.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że do zeskanowania w ramach projektu PSIP zgłoszono 600 tys. kart. Całość zasobu wynosiła 1.450 tys. kart. Analiza i ocena zasobów wykazała materiały priorytetowe, niezbędne dla prowadzenia EGiB. Wyjaśnił, że obowiązek przetwarzania materiałów zasobu do postaci elektronicznej nie dotyczył np. dowodów doręczeń zawiadomień, dzienników pomiarowych i związanych z nimi szkiców polowych, które dotyczą osnów geodezyjnych, pomiarowych oraz szczegółów terenowych I grupy.

Od 2 do 25 lipca 2018 r. Starostwo dokonało zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi EGiB obejmującymi cały obszar powiatu. Pozostałe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

Starostwo wielokrotnie przekazywało (najczęściej mailowo) do Beneficjenta dane potrzebne do realizacji zadań w ramach projektu PSIP, zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wnioski Marszałka. Na podstawie zgromadzonych danych powstało Studium Wykonalności⁴¹, które zawierało m. in. zestawienia (z prognozowanym kosztem realizacji):

- obrębów do modernizacji i aktualizacji EGiB,
- jednostek (gmin) do wykonania baz GESUT i BDOT500,
- zasobów do skanowania w podziale na powiaty,
- stanu integracji baz referencyjnych,
- architektury sprzętowej.

Przekazywanie danych rozpoczęło w dniu 23 marca 2015 r. Zmiany w przekazywanych do Marszałka informacjach, dotyczyły m. in.:

- błędnej ilości obrębów do modernizacji⁴² - Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że przez omyłkę pisarską wskazano 35 zamiast 36 obrębów;
- dołączeniu do projektu PSIP trzech jednostek ewidencyjnych (zawierających 25 obrębów o powierzchni 5,105 tys. ha) odnośnie baz GESUT i BOT500 na skutek odstąpienia od umowy z wykonawcą przez Głównego Geodetę Kraju⁴³;
- zwiększenia infrastruktury sprzętowej (opis w pkt 4 niniejszego obszaru wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. Tom I 69-82, 232-244, Tom II 2-27, 49-51)

3. W umowie partnerskiej zaplanowano, że całkowity koszt realizacji projektu PSIP przypadający na Powiat w latach 2014-2018 nie przekroczy kwoty 8.437,4 tys. zł. Szczegóły w tym zakresie zawarto w harmonogramie stanowiącym załącznik nr 2 do tej umowy (wkład własny Powiatu: 1.265,6 tys. zł – obejmował min. 15% kosztów kwalifikowanych oraz 100% kosztów niekwalifikowanych)⁴⁴. Kwoty takie wykazano także w Studium wykonalności projektu PSIP. Uchwałą nr XX/106/2016 z dnia 18

⁴¹ Z dnia 13 maja 2016 r.

⁴² Informacja przekazana mailem z dnia 4 grudnia 2015 r. wraz z załączoną ankietą.

⁴³ Pismo nr KN-KN.4042.8.2014 z dnia 1 marca 2016 r.

⁴⁴ Wartość projektu z podziałem na lata: 2014 r. – 74,1 tys. zł (wkład własny 11,1 tys. zł), 2015 r. – 255,5 tys. zł (38,3 tys. zł), 2016 r. – 692,5 tys. zł (103,9 tys. zł), 2017 r. – 4.942,2 tys. zł (741,3 tys. zł), 2018 r. – 2.473,2 tys. zł (371 tys. zł).

lutego 2016 r. Rada wprowadziła zmiany w wieloletniej prognozie finansowej Powiatu na lata 2016-2030 dodając Projekt PSIP oraz ustanowiła limit wydatków na lata 2016-2018 w kwocie 8.107,9 tys. zł. Kwoty przypadające na lata 2016-2018 wykazane w harmonogramie i wieloletniej prognozie były zgodne.

W ramach projektu za ujętą w harmonogramie kwotę planowano wykonać:

- modernizację EGIB dla 36 obrębów⁴⁵ (łącznie było 78 obrębów);
- aktualizację 15 obrębów⁴⁶ (z 78 obrębów);
- bazy GESUT i BDOT500 dla siedmiu jednostek ewidencyjnych⁴⁷ (z 10 jednostek);
- skanowanie materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (600 tys. stron formatu A4 operatów technicznych z łącznej liczby 1.450 tys. kart.);
- zakup sprzętu komputerowego i poligraficznego oraz utworzenie geoportalu (szczegóły wykaz w pkt 4 niniejszego obszaru wystąpienia pokontrolnego).

Zakres zadań przekazanych Liderowi Projektu, wykazany został w Studium wykonalności. Był on zgodny z harmonogramem finansowym oraz opisem przedmiotu zamówienia w organizowanych przetargach.

W dniu 23 marca 2015 r. Geodeta Powiatowy przekazał (w wyznaczonym terminie) wstępną informację o zakresie wymaganych do przeprowadzenia prac w ramach PSIP oraz przewidywanych kosztach (należało je oszacować na podstawie dotychczasowych doświadczeń⁴⁸). W koncepcji projektu PSIP z 2015 r. całkowita kwota wnioskowana przez Starostę na wykonanie prac geodezyjnych wynosiła 7.386 tys. zł (modernizacja 5.300 tys. zł, aktualizacja 1.266 tys. zł, bazy GESUT i BDOT500 po 290 tys. zł, skanowanie 240 tys. zł). Po zliczeniu wydatków wskazanych przez wszystkie powiaty, wobec przekroczenia budżetu projektu, Marszałek wystąpił z propozycją ograniczenia prac geodezyjnych, a przez to obniżenia wydatków⁴⁹. W Studium Wykonalności z 2016 r. dla Powiatu zaplanowano na prace geodezyjne kwotę 6.092,5 tys. zł, zmniejszenie o 17,5% (modernizacja 4.267,8 tys. zł, aktualizacja 1.019,4 tys. zł, bazy GESUT i BDOT500 po 233,5 tys. zł, skanowanie 338,3 tys. zł)⁵⁰. Kwota ta zawierała się w planowanym całkowitym koszcie realizacji projektu zapisanym w umowie partnerskiej.

Geodeta powiatowy wyjaśnił, że jednym z warunków realizacji projektu było ograniczenie prac terenowych do 25% jego wartości. Opracowując opz uwzględniono ten warunek, zatem do realizacji prac geodezyjnych dopuszczono nowe metody pomiarowe m. in. zastosowano metody pomiaru z wykorzystaniem zdjęć lotniczych, ortofotomapy, pomiaru budynków przy pomocy skaningu laserowego. Pozwoliło to na wykonanie wszystkich zaplanowanych prac, ograniczając wydatki.

Przy szacowaniu kwot odnośnie realizacji zadań w ramach PSIP Starostwo uwzględniło wyniki realizowanych przez siebie przetargów w latach poprzednich, rozmowy z różnymi wykonawcami oraz inne własne doświadczenia w tym zakresie.

Do ustalania cen uwzględniono wzrosty cen usług geodezyjnych. Przed ogłoszeniem przetargu zwrócono się do dwóch firm geodezyjnych o wycenę, która posłużyła do wyliczenia średniego kosztu wykonania takich usług.

W umowie partnerskiej (§ 2 ust. 1 lit. b) ustalono, że okres realizacji Projektu PSIP, zostanie określony w decyzji o dofinansowaniu projektu. W decyzji ustalono, że okres

⁴⁵ Gózd, Huta Podgórna, Huta Stara, Las Uchodów, Maziamia, Żuk Nowy i Stary, Pęk, Szeliga, Szwedy, Golce, Katy, Mostki, Nowy Nart, Groble, Podolszynka Plebańska, Sigielki, Łazów, Podolszynka Ordynacka, Kustrawa, Bystre, Krzeszów Dolny, Kamionka, Zarzecze, Bukowina, Wólka Bielińska, Dąbrowica, Glinianka, Bieliny, Kępa Rudnicka, Wólka Tanewska, Dąbrówka, Borki, Huta Deręgowska, Kurzyna Wielka, Kurzyna Średnia, Kurzyna Mała.

⁴⁶ Banachy, Harasiuki, Rogóznia, Pólsieraków, Zdziary, Domostawa, Krzeszów Osada, Nisko-miasto, Nowa Wieś, Wolina, Raclawice, Rudnik nad Sanem, Stróża, Przędzel, Ulanów.

⁴⁷ Jarocin, Krzeszów, Nisko-miasto, Nisko - obszar wiejski, Rudnik nad Sanem - wiejski, Ulanów – miasto, Ulanów – wiejski.

⁴⁸ Mail Urzędu Marszałkowskiego z dnia 18 marca 2015 r.

⁴⁹ Mail Urzędu Marszałkowskiego z dnia 9 listopada 2015 r.

⁵⁰ Nie dokonywano zmian odnośnie ograniczenia prac geodezyjnych np. poprzez zmniejszenie liczby obrębów.

ten rozpoczął się 19 maja 2014 r. i zakończony zostanie do 31 października 2018 r. Było to zgodne z harmonogramem realizacji projektu zawartym w studium wykonalności. Ponadto w załączniku nr 2 do umowy określono plan finansowy (koszty w 2014 r. 74,1 tys. zł, w 2015 r. 255,5 tys. zł, w 2016 r. 692,5 tys. zł, w 2017 r. 4.942,2 tys. zł, w 2018 r. 2.473,2 tys. zł), który był aktualizowany przez Powiat 13 razy. Zmiany w tym zakresie szczegółowo zostały opisane w obszarze 3 pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. Tom I 83-91, 249-411, Tom III 352-356)

4. Na dzień przed podpisaniem umowy partnerskiej Starostwo dysponowało infrastrukturą pozwalającą na realizację obowiązków w zakresie prowadzenia powiatowej części zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Oprogramowanie pozwalało na bieżące aktualizowanie danych. Starostwo dysponowało:

- serwerem Dell PowerEdge R430,
- zestawami komputerowymi: cztery szt. Dell Optiplex 760, osiem szt. Dell Optiplex 780, jedną szt. Dell Optiplex 980, pięć szt. Dell Vostro V270, dwie szt. Dell Optiplex 7020, Dell Vostro V260 oraz Dell Inspiron 620,
- oprogramowaniem dziedzinowym: EWMAPA11 (do prowadzenia map numerycznych, w tym działek, użytków oraz sieci uzbrojenia), OŚRODEK8 (obsługa prac geodezyjnych), EWOPIS6 (gromadzi dane o gruntach budynkach i lokalach, poprzez interfejs wymiany danych wyświetla dane w EWMAPA), BANK OSNÓW3 (zawiera informacje o osnowach geodezyjnych i umożliwia ich wyświetlenie w programie EWMAPA), REJCEN2 (gromadzi dane o cenach nieruchomości i umożliwia ich wyświetlenie w programie EWMAPA),
- innymi urządzeniami w tym m. in. ploterem HP510, Ricoh W2401, Ricoh MP C2800, Ricoh MP 2550.

Starostwo nie prowadziło dla powiatu geoportalu oraz e-usług umożliwiających zdalną obsługę klientów i wykonawców. Planowano wdrożyć takie usługi w ramach Projektu PSIP. Wymagało to rozbudowy istniejącej infrastruktury IT oraz punktów sieci LAN. Zmiany w infrastrukturze serwerowej powodowały potrzebę przeprowadzenia modernizacji zasilania serwerowni.

W ramach zakupionych licencji na oprogramowanie EWMAPA11, EWOPIS6, OŚRODEK8 wykonawca świadczył dla Starostwa usługi serwisu.

W dniu 23 września 2015 r., tj. w wyznaczonym przez Marszałka terminie⁵¹ Geodeta Powiatowy przekazał ankietę dotyczącą infrastruktury IT, w której zgłosił zapotrzebowanie m. in. na dwa serwery wirtualizacyjne, serwer backupowy, dwa przełączniki Ethernet, macierz dyskową, 14 komputerów biurowych (rozszerzonych), ploter (skaner), 10 punktów logicznych sieci LAN.

Po spotkaniu z dnia 28 września 2015 r., które odnosiło się do zasobów infrastruktury, w dniu 2 października 2015 r. przekazano zmodyfikowane potrzeby Starostwa w zakresie infrastruktury sprzętowej. Zmiana dotyczyła:

- wymiany systemu obiegu dokumentów na spełniający wymagania projektu (posiadany nie miał możliwości rozbudowy do założeń projektu),
- zwiększenia zapotrzebowania na komputery (biurowe podstawowe na 45 szt. oraz jeden komputer GIS), drukarki laserowe (z 20 szt. do 40),
- modernizacji okablowania strukturalnego sieci LAN (ze zgłoszonych 10 szt. punktów logicznych do 47 szt.).

W wyjaśnieniach do Marszałka wskazano, że Starostwo nie mogło uczestniczyć w Projekcie PSeAP (obieg dokumentów w oparciu o system EZD), w ramach którego

⁵¹ Odpowiedź na mail z dnia 18 sierpnia 2015 r.

uczestniczyły inne powiaty i otrzymały taki sprzęt. W związku z instalacją tego oprogramowania wzrosły wymagania Starostwa na sprzęt komputerowy.

(akta kontroli str. Tom I 83-91, Tom II 378-396)

5. Dokumenty wymagane od Starostwa (do złożenia przez Lidera Projektu wniosku) były rzetelnie opracowywane oraz przekazywane przez Powiat w wyznaczonych terminach. W dniu 26 października 2016 r. UMWP zwrócił się o uzupełnienie dostarczonej przez starostwo dokumentacji o oświadczenie o niezaleganiu z informacją wobec rejestrów prowadzonych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. W wyznaczonym terminie Starosta sporządził to oświadczenie i przekazał je Liderowi Projektu.

(akta kontroli str. Tom I 83-91, Tom II 49-51)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Starosta nie przeprowadził modernizacji 36 obrębów wiejskich, (spośród 74; stanowiło to 56,14% powierzchni Powiatu) w terminie do 31 grudnia 2016 r., co było niezgodnie z § 80 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia EGiB 2001. Uniemożliwiło to utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierającej wymagane dane w zakresie niezbędnym do tworzenia raportów zgodnych z § 22 ww. rozporządzenia. Starosta wyjaśnił, że modernizację przeprowadzano zgodnie z możliwościami finansowymi powiatu, termin nie został dotrzymany z uwagi na brak środków finansowych. Wyjaśnił, że zadanie to wykonywane było, jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Powodem niedotrzymania terminu z rozporządzenia było także przyznanie dofinansowania w ramach PSIP. Wyjaśnił, że prace nad dofinansowaniem tego Projektu trwały od 2014 r., a decyzja o przyznaniu środków zapadła w 2017 r. Ponadto Starosta corocznie składał informację do organów nadzoru geodezyjnego, które miały wiedzę, o zaawansowaniu prac nad bazami.

(akta kontroli str. Tom I 236-244, 249-350, Tom II 24-27)

2. Brak zasilenia centralnego repozytorium ZSIN danymi z bazy EGiB w terminie wynikającym z załącznika nr 6 poz. 2.1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie *zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach*⁵², tj. do 9 marca 2016 r. (do 36 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia). Powyższe wynikało m.in. z braku uprawnień i certyfikatów pracowników Wydziału do tego systemu – nadane w dniu 13 lipca 2016 r. przez Dyrektora Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w odpowiedzi na wniosek Starosty z dnia 11 stycznia 2016 r.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nieprzekazanie baz danych w wymaganym terminie związane było także z problemami z walidatorem plików GML i XML oraz problemami z danymi do załadownia i aplikacją ZSIN.

Zasilenia centralnego repozytorium danymi EGiB obejmującymi cały obszar powiatu Starosta dokonał w okresie od 2 do 25 lipca 2018 r.

⁵² Dz. U. z 2013 r., poz. 249 ze zm.

Mimo podejmowania działań w celu dochowania wymaganego terminu, poprzez np. wystąpienie dla pracowników o upoważnienia potrzebne do wypełnienia tego obowiązku, jednak został on przekroczony o 2,5 roku.

(akta kontroli str. Tom I 236-244, Tom II 2-9, 352-377)

3. Starosta dla 43 (spośród 78) obrębów nie prowadził w systemie teleinformatycznym baz danych GESUT i BDOT500. Obowiązek taki wynikał z art. 7d pkt 1 lit. a) i b) *prawa geodezyjnego*. Przepis ten stanowi, że do zadań Starosty należało w szczególności prowadzenie takich baz dla obszaru powiatu.

Brakujące bazy zostały założone w ramach Projektu PSIP.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że prowadzenie baz GESUT i BDOT500 wymagało zachowania określonego modelu pojęciowego wynikającego z rozporządzeń⁵³. Przekładało się to na czas potrzebny do ich utworzenia, a także koszty. Wyjaśnił, że w rozporządzeniach nie został określony termin do ich utworzenia, a Powiat niezwłocznie po wejściu w życie przepisów realizował tworzenie baz. Utworzone zostały dla części terenu powiatu bazy GESUT i BDOT500, było to zadanie z zakresu administracji rządowej, na które nie przekazano całości środków finansowych z budżetu.

(akta kontroli str. Tom I 249-350, Tom II 2-27)

OCENA CZĄSTKOWA

Założenia Projektu PSIP były spójne ze Strategią Powiatu, a jego cele pokrywały się z zadaniami Starosty określonymi w art. 7d *prawa geodezyjnego*. Starosta podejmował w ramach Projektu działania zmierzające do dostosowania prowadzonych baz (EGiB, GESUT, BDOT500) do wymogów geodezyjno-kartograficznych. Dokumenty wymagane do złożenia wniosku o dofinansowanie Projektu zostały rzetelnie opracowane i terminowo przekazane. Prawidłowo określono harmonogram finansowy oraz rzeczowy zawarty w umowie partnerskiej.

Do końca 2016 r. Starosta nie przeprowadził modernizacji dla blisko połowy obrębów wiejskich EGiB. Nie zapewnił dostępu tych danych w komputerowej bazie w wymaganym terminie (do 31 grudnia 2016 r.), co było naruszeniem § 80 ust. 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia EGiB 2001.

NIK wskazuje jednak, że pomimo obowiązku prowadzenia baz GESUT i BDOT500 przed przystąpieniem do Projektu PSIP, Starosta utworzył je tylko dla niespełna 45% obrębów. Powyższe spowodowane było brakiem środków finansowych oraz przystąpieniem w 2014 r. do prac nad Projektem PSIP.

Ograniczenia finansowe Projektu PSIP spowodowały, że spośród 1.450 tys. kart zasobu geodezyjnego Powiatu zaplanowano zeskanować jedynie 600 tys. (41%).

⁵³ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT (Dz. U. poz. 1938) oraz rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej (Dz. U. poz. 2028).

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

3. Realizacja zadań w ramach Projektu PSIP

1. Starostwo przeprowadziło pięć⁵⁴ postępowań przetargowych w związku z realizacją zadań w ramach PSIP. Ostatni z przetargów rozstrzygnięty został w dniu 8 lutego 2021 r. (prawie cztery lata od wydania decyzji o dofinansowaniu projektu – 28 marca 2017 r.).

Wartość prac geodezyjnych z zamówienia określona została na podstawie średnich kosztów wynikających z wycen przesłanych przez dwie firmy geodezyjne⁵⁵ oraz poparta była doświadczeniami własnymi Starostwa w tym zakresie.

Starostwo ogłosiło przetargi na wszystkie zadania, które były ujęte we wniosku o dofinansowanie Projektu PSIP. Specyfikacja wykonania prac geodezyjnych była opracowana przez pracowników Wydziału. W opisie zamówienia zawarto szczegóły w zakresie jego przedmiotu, wskazując m. in. obręby podlegające modernizacji EGiB oraz aktualizacji. Starannie określone zostały warunki realizacji prac geodezyjnych. Po unieważnionym przetargu⁵⁶ w dniu 20 kwietnia 2017 r., kolejny ogłoszono w dniu 21 kwietnia 2017 r., tj. 24 dni od decyzji o dofinansowaniu projektu (z 28 marca 2017 r.). Przedmiotem zamówienia było wykonanie modernizacji i aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków, utworzenie baz danych BDOT500, powiatowej bazy danych GESUT oraz cyfryzacja materiałów źródłowych. Zamówienie podzielone zostało na siedem części, według jednostek ewidencyjnych (połączono do jednej części obszary miejskie i wiejskie Niska, Rudnika nad Sanem i Ulanowa).

(akta kontroli str. Tom I 96-136, Tom II 2-27)

Brak wywiązania się przez jednego z wykonawców z umów na modernizację ewidencji gruntów (dla wybranych obszarów z jednostek ewidencyjnych Krzeszów i Ulanów – obszar wiejski⁵⁷), spowodował ich rozwiązanie w zakresie ośmiu etapów⁵⁸ (łącznie zawarto z nim dwie umowy podzielone na szesnaście etapów). Skutkiem tego była konieczność przeprowadzenia kolejnego przetargu (w 2019 r.) i wydłużenie prac nad Projektem PSIP.

Wniosek o przeprowadzenie postępowania przetargowego w zakresie niezrealizowanych prac geodezyjnych sporządzono w dniu 4 lipca 2019 r. (był on poprzedzony kalkulacją cenową dwóch firm – średni koszt jednostek ewidencyjnych Krzeszów 915 tys. zł, Ulanów 1.690 tys. zł). Przetarg ten rozstrzygnięto w dniu 23 października 2019 r.

Do weryfikacji prac geodezyjnych wynikających z tego przetargu (w dniu 28 stycznia 2021 r.), Starosta przeprowadził postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. pełnienie funkcji inżyniera kontraktu w zakresie nadzoru nad pracami geodezyjnymi realizowanymi przez powiat nizański⁵⁹ (umowa na kwotę 129,8 tys. zł). Postępowanie poprzedzone było zapytaniem ofertowym skierowanym do trzech firm (średnia uzyskanych cen 150,5 tys. zł).

⁵⁴ GM.272.19.2017.I, GM.272.43.2018.I, GM.272.30.2019.I, GM.272.1.2021.I oraz GM.272.10.2017.I, które unieważniono.

⁵⁵ Notatka służbowa z dnia 3 marca 2017 r.

⁵⁶ GM.272.10.2017.I

⁵⁷ Obszary: Podolszynka Plebańska, Sigielki, Łazów, Podolszynka Ordynacka, Kustrawa, Bystre, Krzeszów Dolny, Kamionka (z jednostki ewidencyjnej Krzeszów), Bukowina, Wólka Tanewska, Dąbrowica, Glinianka, Bieliny, Kępa Rudnicka, Wólka Tanewska, Dąbrówka, Borki, Huta Deręgowska, Kurzyna Wielka, Kurzyna Średnia, Kurzyna Mała.

⁵⁸ Nr GM.272.19-7.2017.I, GM.272.19-4.2017.I z dnia 24 lipca 2017 r. Odstąpienia od umowy nr G.272.1.1.2017 z dnia 31 stycznia 2019 r.

⁵⁹ Umowa nr GM.272.1.2021.I z dnia 10 lutego 2021 r.

Ponadto prace geodezyjne wykonane po przeprowadzeniu trzech⁶⁰ postępowań przetargowych w okresie 24 września 2014 r. do 15 lipca 2015 r. zostały ujęte do rozliczenia w ramach Projektu PSIP przez Marszałka, tj.:

- konwersja baz danych opisowych ewidencji gruntów i budynków prowadzonych w programie VEGA do programu EWOPIS w celu jej integracji z bazą graficzną prowadzoną w programie EWMAPA na kwotę 56,6 tys. zł,
- modernizacja EGiB dla obrębu Bielinięc położonego w jednostce ewidencyjnej Ulanów na kwotę 155,5 tys. zł,
- utworzenie baz danych GESUT i BDOT500 dla jednostki ewidencyjnej Rudnik nad Sanem – miasto na kwotę 117,5 tys. zł.

Umowy na realizację zadań w ramach Projektu PSIP zawarto z dziewięcioma podmiotami.

Nie było przypadków niepodpisania umowy z wyłonionym wykonawcą. Umowy zawarto na realizację wszystkich zadań ujętych we wniosku o dofinansowanie Projektu PSIP.

We wszystkich siedmiu umowach zawartych w 2017 r. na wykonanie prac geodezyjnych zawarto postanowienie, iż przedmiot umowy należało wykonać według obowiązujących przepisów. Starostwo zobowiązało się w umowach weryfikować zadania przypadające do wykonania w zakresie ich zgodności z obowiązującymi przepisami i specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

W dwóch umowach zawartych w 2019 r. postanowiono, że szczegółowy zakres przedmiotu umowy zawarty zostanie w opisie przedmiotu zamówienia (stanowiący integralną część umowy - załącznik nr 3). Zawarto w nich postanowienia, że w razie jakiegokolwiek zmiany przepisów prawa przy wykonywaniu zamówienia, wykonawcę będą wiązać przepisy aktów prawnych, które wejdą w życie w okresie realizacji zamówienia, jednak nie później niż 30 dni przed planowanym końcem jego realizacji.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że ważnym problemem w realizacji PSIP były często zmieniające się przepisy prawa geodezyjnego i kartograficznego, np. od 31 lipca 2021 r. obowiązywało nowe rozporządzenie dotyczące EGiB, które wprowadzono w życie rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. Ponadto wyjaśnił, że stosunkowo późno zakupiony był sprzęt komputerowy, co wymogło zakup macierzy NAS w celu umożliwienia przyjmowania i kontrolowania baz od wykonawców.

(akta kontroli str. Tom I 96-136, 207-231, 249-350, Tom II 2-23, 34-37, 54-271, Tom III 2-177)

Wykonawcy dotrzymywali terminów określonych w umowach zawartych w 2017 r. odnośnie pisemnego zgłoszenia zakończenia wykonania prac, poza jednym podmiotem (niedotrzymanie terminów przy realizacji dwóch umów, odnośnie ośmiu etapów umowy zostały wypowiedziane przez Starostę⁶¹). Odbioru prac w latach 2017-2018 dokonywała komisja (trzy lub czteroosobowa), w skład której wchodził pracownicy Wydziału⁶². Każdorazowo komisja weryfikowała otrzymany materiał (39 z 46 etapów w okresie od 3 października 2017 r. do 25 maja 2018 r.⁶³ W dwóch przypadkach materiał nie wymagał poprawek, w pozostałych komisja stwierdziła wady

⁶⁰ GM.272.52.2014.I, GM.272.55.2014.I, GM.272.23.2015.I

⁶¹ Zadanie objęte umową nr GM.272.19-4.2017.I z dnia 24 lipca 2017 r. nr etapu 1.1, 1.2, 1.3, 3.2 – dotyczy jednostki ewidencyjnej Krzeszów oraz nr GM.272.19-7.2017.I z dnia 24 lipca 2017 r. nr etapu 1.1, 1.2, 1.3, 3.2 dla jednostki ewidencyjnej Ulanów miasto i Ulanów obszar wiejski.

⁶² Zarządzenie nr 45/2014 Starosty z dnia 16 października 2014 r. w sprawie powołania Komisji do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych, nr 40/2017 z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie uzupełnienia składu Komisji do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych, nr 6/2018 z dnia 19 lutego 2018 r. w sprawie powołania Komisji do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych.

⁶³ Do siedmiu etapów wykonawca nie przedłożył żadnych materiałów.

wykonawców. W jednym przypadku po stwierdzeniu przez Komisję licznych braków, wykonawca nie przedłożył poprawionej wersji. Komisja kontrolę trzech etapów zakończyła z naruszeniem terminów określonych w zawartych umowach. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

W protokołach po pierwszej weryfikacji (zgodnie z umowami zawartymi w 2017 r.) komisja wyznaczała wykonawcom termin do usunięcia stwierdzonych wad. Przy drugiej weryfikacji, w trzech przypadkach, wykonawcy nie dotrzyмали wyznaczonych terminów (przekroczenie od 22 dni do 117 dni). W pozostałych naruszeń terminów nie stwierdzono.

Weryfikując przedłożony przez wykonawców materiał, Komisja najczęściej miała uwagi do:

- dokumentacji, która była niekompletna, zawierała błędy stwierdzone podczas walidacji (raporty z nich przekazano wykonawcy), np. brak konturów klasyfikacyjnych, podwójne pokrycie działek, niezgodny przebieg działek, błędy wykazane przez analizę przylegania działek - w zakresie wykonania pomiarów i obliczeń związanych z modernizacją EGiB,
- wadliwego udziału w czynnościach związanych z wyłożeniem projektu operatu opisowo – kartograficznego,
- baz danych BDOT500 – weryfikacja za pomocą programu GML Factory wykazywała błędy krytyczne, brak segmentacji na granicy działek, bazy posiadały obiekty niezgodne ze standardami technicznymi, braki w dokumentacji i opisie,
- utworzenia inicjalnej bazy GESUT – braki w przedłożonej dokumentacji, brak uzgodnień z odpowiednimi podmiotami, błędy stwierdzone podczas weryfikacji za pomocą programu GML Factory 2.0⁶⁴,
- aktualizacji danych EGiB – stwierdzono błędy krytyczne w raporcie z walidacji oraz braki w przedłożonej dokumentacji,
- cyfryzacji materiałów źródłowych zasobu - bazy nie zawierały wszystkich zaktualizowanych danych o operatach technicznych i zeskanowanych operatów, operaty nie zostały opisane w wymagany sposób, operaty podziałowe nie zostały uzupełnione o brakujące zakresy.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wymogi przewidziane w opisie przedmiotu zamówienia były realizowane poprzez kontakt z wykonawcami w formie spotkań, rozmów telefonicznych, e-maili, w ramach których uzgadniano sposób realizacji prac i problemy. Wyjaśnił, że przy odbiorze wszystkie prace były kontrolowane, czy były wykonane zgodnie z przepisami prawa, opisem przedmiotu zamówienia oraz umową. Przekazywane bazy były walidowane programami do walidacji plików GML oraz programem GML Factory. Wyjaśnił, że ładowanie baz danych części graficznej wykonywano w czasie weekendów, tak by nie wstrzymywać normalnej pracy - odbywało się to poprzez wydanie plików do modyfikacji, a następnie załadowanie zmodyfikowanego pliku.

Ładowanie części opisowej EGiB następowało poprzez blokowanie baz danych. Ich blokowanie nie powodowało braku dostępu do tych fragmentów baz, a skutkiem był brak możliwości dokonywania w nich zmian (np. wprowadzenia aktualizacji). W kontroli zweryfikowano zmiany wprowadzone w 2018 r. z terenu jednostki ewidencyjnej Jarocin (562 zmiany na łączną liczbę 5.465), w jej wyniku nie stwierdzono przypadków przekroczenia 30 – dniowego terminu na aktualizację bazy (§ 47 ust. 1 rozporządzenia EGiB 2001).

⁶⁴ Umowa licencyjna nr 1534/C/2017 z dnia 2 listopada 2017 r. – program komputerowy do walidacji plików bazy GESUT.

(akta kontroli str. Tom I 96-136, 236-244, 249-350, Tom II 2-23, 34-37, 54-271, Tom III 2-177)

W dniu 27 czerwca 2018 r.⁶⁵ pomiędzy Marszałkiem, 22 starostwami (w tym nizańskim) oraz wybranym podmiotem podpisana została umowa⁶⁶ na wykonywanie czynności Inżyniera Kontraktu (dalej: IK).

IK w dniu 18 marca 2019 r. dokonał kontroli 30 etapów⁶⁷ (odebranych przez komisję w Starostwie) pod kątem zgodności wykonanych prac z opisem przedmiotu zamówienia modernizacji EGIB oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa i standardami technicznymi obowiązującymi w geodezji i kartografii, w jej wyniku stwierdzono, że usługi wykonane zostały zgodnie z zawartymi umowami oraz opz.

IK stwierdził, że Starostwo nie przekazało mu dokumentacji potwierdzającej realizację zadań 83-85⁶⁸. Rozliczenia tych zadań dokonano m.in. na podstawie protokołów odbioru końcowego.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że żądaną przez IK dokumentację przekazał w formie elektronicznej (scany zamieszczono na folderze IK na serwerze FTP). Zadania te zostały wykonane w latach 2014-2015, rozliczone w ramach PSIP, a dokumenty włączone do państwowego zasobu geodezyjnego. Jego zdaniem, jeżeli IK uznał, że nie przekazano jakiś wymaganych dokumentów, powinien delegować personel celem oceny czy prace zostały wykonane prawidłowo, poprzez sprawdzenie wyników pomiarów, wykonać weryfikację syntaktyczną, semantyczną, integralności baz danych i innych raportów oraz czynności wynikających z umowy. Do jego obowiązków należało wykazać to w zarządzaniu ryzykiem i podjąć działania naprawcze, a także odbyć naradę, spotkanie o których mowa w rozdziale VII i VIII umowy partnerskiej.

(akta kontroli str. Tom II 398-440, Tom III 352-367)

W zakresie niezrealizowanych prac geodezyjnych⁶⁹, Starosta powołał komisję⁷⁰ w skład, której weszło pięciu pracowników Starostwa, inspektor nadzoru prac geodezyjnych wyznaczony przez IK oraz podmiot, który Starosta upoważnił do kontroli wykonywanych prac geodezyjnych. Komisja dokonała oceny przekazanych przez wykonawcę w tym zakresie materiałów. W protokołach z dnia 28 marca 2019 r. stwierdziła ona, że przedłożone materiały nie nadają się do dalszego wykorzystania z uwagi na dużą ilość błędów, niezgodność z przepisami oraz standardami technicznymi w geodezji i kartografii (postanowiono dokonać zwrotu całości przekazanych materiałów wykonawcy).

W 2019 r. Starosta zawarł dwie umowy odnośnie prac geodezyjnych (poprzednio niezrealizowanych), które zawierały odmienne zapisy w zakresie terminów odbioru prac geodezyjnych, niż umowy zawarte w 2017 r. Przewidywały one końcowy termin realizacji zamówienia, który w obu przypadkach był przesuwany⁷¹. Wynikało to z faktu, że część prac realizowana była w 2021 r., kiedy obowiązywał stan epidemii i związane z tym zalecenia ograniczenia kontaktów. Po zmianie terminu przez Starostę (do 30 listopada 2021 r.), jeden z wykonawców przedłożył materiał, który z uwagi na dużą ilość błędów nie uzyskał odbioru (protokół z dnia 20 grudnia 2021 r.). Odebranie tych prac nastąpiło w dniu 30 grudnia 2021 r. (opóźnienie wyniosło 31 dni).

⁶⁵ Po przeprowadzeniu przez Komisję weryfikacji dotyczących 39 części zadań, tj. wszystkich przedłożonych przez wykonawców prac geodezyjnych.

⁶⁶ Nr OR-IV.273.2.22.2018.

⁶⁷ Dotyczy umów: GM.272.19-6.2017, GM.272.19-5.2017, GM.272.19-3.2017, GM.272.19-2.2017, GM.272.19-1.2017.

⁶⁸ Aktualizacja EGIB 2014, tworzenie BDOT500i GESUTw 2014-2015, Zadanie 85. Modernizacja EGIB w 2015.

⁶⁹ Do czasu podpisania umowy z IK.

⁷⁰ Zarządzenie nr 13/2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie powołania Komisji do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych.

⁷¹ Nr GM.272.30.2019.I termin zmieniony „do dnia 30 czerwca 2021 r.” na „do 15 września 2021 r.” – Krzeszów oraz nr GM.272.30.2019.I „do dnia 30 września 2021 r.” na „do dnia 30 listopada 2021 r.” - Ulanów.

Skutkiem opóźnień w odbiorze prac geodezyjnych było m. in. dwukrotne przedłużenie umów na przeprowadzanie kontroli przez podmiot zewnętrzny oraz z podmiotem pełniącym funkcję inżyniera kontraktu wybranym przez Starostę⁷². Nie miało to skutków finansowych dla Starostwa.

Zadania przewidziane w ramach Projektu PSIP w zakresie wykonania modernizacji i aktualizacji operatu ewidencji gruntów i budynków, utworzenia baz danych BDOT500 i powiatowej bazy danych GESUT oraz cyfryzacja materiałów źródłowych zasobu geodezyjnego i kartograficznego zostały wykonane.

W sprawozdaniu o katastrze nieruchomości oraz jego modernizacji (GUGiK 3.00 na dzień 31 grudnia 2021 r.) w zakresie EGiB wykazano, że pełna modernizacja (od 1996 r.) przeprowadzona została dla wszystkich obrębów powiatu.

W kontroli dokonano oględzin funkcjonowania systemu w zakresie poszczególnych geodezyjnych baz danych⁷³ EGiB, GESUT i BDOT500, weryfikacji dokonano na dzień oględzin, tj. 12 lipca 2022 r. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w obszarze czwartym niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. Tom I 96-136, 236-244, 249-350, Tom II 2-23, 34-37, 54-271, 398-440, Tom III 2-177, 291-336)

Wszystkie umowy z wykonawcami zawierały zapisy odnośnie kar umownych.

W każdym z siedmiu przypadków, w których nastąpiło naruszenie zapisów umowy przy realizacji prac geodezyjnych (np. przekroczenie terminów), Starosta naliczył w prawidłowej wysokości kary umowne na łączną kwotę 610,3 tys. zł. Dwie z nich dotyczyły odstąpienia w całości od wykonania przedmiotu umowy na kwotę 461,7 tys. zł⁷⁴, a w pięciu były konsekwencją opóźnień w realizacji umów na kwotę 148,6 tys. zł⁷⁵. W protokołach odbioru przedmiotu umowy Komisja wskazywała ilość dni opóźnienia, wysokość kary oraz wnioskowała o pomniejszenie należnego wynagrodzenia wykonawcy – dotyczy przypadków, w których stwierdzono opóźnienia. W każdym przypadku wystawione zostały noty obciążeniowe⁷⁶, także w sytuacjach odstąpienia od umowy.

Wypłacone wykonawcom wynagrodzenie zostało pomniejszone o należności z kar umownych. W jednym przypadku Starostwo odstąpiło od egzekwowania kary (nota nr 23/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r. na kwotę 98,7 tys. zł), bowiem wykonawca powołał się na zakaz potrącania kar umownych w czasie stanu epidemii ogłoszonego w związku z COVID-19. Było to zgodne z art. 15r¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*⁷⁷.

Brak zapłaty kar umownych odnośnie spraw zakończonych odstąpieniem od umowy skutkowało skierowaniem sprawy przez Powiat na drogę sądową (po zasądzeniu wymaganych kwot na rzecz Starostwa wykonawca ogłosił upadłość – wierzytelność została zgłoszona sędziemu komisarzowi).

(akta kontroli str. Tom I 96-136, 190-201, 207-231, 236-244, Tom II 2-23, 34-37, 54-271, 398-440, Tom III 2-177, 291-336)

⁷² Umowę nr GM.272.43.2018.I zawartą do dnia 15 grudnia 2018 r. i przedłużono do dnia 31 grudnia 2018 r., a następnie 1 grudnia 2019 r. Umowę nr GM.272.1.2021.I zawartą do dnia 30 września 2021 r. i przedłużono do dnia 30 listopada 2021 r., a następnie do dnia 31 grudnia 2021 r.

⁷³ Bazy prowadzone były w systemie informatycznym za pomocą składników EWOPIS i EWMAPA.

⁷⁴ 162,3 tys. zł, 299,4 tys. zł.

⁷⁵ 3,7 tys. zł, 21,1 tys. zł, 23,6 tys. zł, 1,5 tys. zł, 98,7 tys. zł.

⁷⁶ Nr 23/2021 z 31 grudnia 2021 r., 1/2019 z 31 stycznia 2019 r. 2/2019 z 31 stycznia 2019 r., 9/2018 z 3 lipca 2018 r., 20/2018 z dnia 23 listopada 2018 r., 16/2018 z 21 września 2018 r., 12/2018 z dnia 21 sierpnia 2018 r.

⁷⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.

2. Starostwo zapewniło dostęp do Internetu o ustalonych w umowie partnerskiej parametrach (określonych w załączniku nr 1 do umowy), a dostarczone przez operatora telekomunikacyjnego łącze internetowe zakończone było w standardzie FastEthernet i stałą czteroadresową (od 31 października 2017 r. szesnastoadresową) podsieć publiczną adresów IP.

Pomieszczenie serwerowni spełniało wymogi określone w umowie partnerskiej. W toku oględzin⁷⁸ stwierdzono, że wymiary tego pomieszczenia (długość – 3 m, szerokość – 2,05 m i wysokość – 3,5 m) pozwalały na zamontowanie w nim urządzeń dostarczonych w ramach Projektu PSIP, 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 umożliwiała podłączenie i korzystanie ze sprzętu dostarczonego w ramach Projektu PSIP. W serwerowni zamontowana była m. in. klimatyzacja oraz szafa rack, w której zamontowany był serwer.

Starosta na prośbę Generalnego Wykonawcy wyznaczył osoby do realizacji umowy w zakresie m. in. odbioru ilościowego i technicznego sprzętu, koordynacji wdrożenia, podpisania protokołów odbioru, prowadzenia konsultacji, uzgodnień w zakresie analizy przedwdrożeniowej. W tym celu wyznaczone były trzy osoby: Starosta, Geodeta Powiatowy oraz inspektor ds. informatyki. Wskazane osoby zapewniły terminowy odbiór jednostkowego pakietu projektu.

Wszystkie produkty wymienione w załączniku nr 3 do umowy partnerskiej „Zakres jednostkowego pakietu Projektu PSIP” zostały odebrane w Starostwie przez inspektora ds. informatyki w okresie od 17 grudnia 2019 r. do 13 lutego 2020 r., co zostało potwierdzone kartami przekazania produktów. Na podstawie kart sporządzony został protokół odbioru ilościowego sprzętu teleinformatycznego z dnia 26 marca 2020 r. Wykonane zostały także raporty z testów poszczególnych urządzeń (21 raportów) oraz protokół z dnia 21 kwietnia 2020 r. odbioru jakościowego sprzętu teleinformatycznego.

Pozyskany w wyniku realizacji Projektu sprzęt i oprogramowanie zostały przyjęte na stan majątkowy Starostwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁹ 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 Polskiej⁸⁰. Przyjęty majątek był zgodny z zakresem rzeczowym określonym w protokołach odbioru.

Wyciągi dokumentacji z przyjęcia na stan majątkowy zakupionego w wyniku realizacji Projektu PSIP nie zostały przekazane do IK, ponieważ z dniem 31 grudnia 2019 r. wygasła umowa z IK.

System informatyczny wykorzystywany w Starostwie w ramach PSIP posiadał strukturę umożliwiającą fizyczne i logiczne odseparowanie systemu zawierającego referencyjne bazy danych od systemu służącego do ich udostępniania na zewnątrz, w tym odbiorców usług internetowych oraz zewnętrznych i wewnętrznych systemów dziedzinowych. System zapewniał bezpieczeństwo zgromadzonych danych. Udostępnianie e-usług realizowane było przy pomocy serwera WMS, który komunikował się z bazami zasobu geodezyjnego i udostępniał dane za

⁷⁸ Z dnia 22 lipca 2022 r.

⁷⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 217, ze zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 342

pośrednictwem serwera Apache. Przed przystąpieniem do Projektu PSIP Starostwo nie udostępniało danych i e-usług z wykorzystaniem usługi WMS. Dopiero w ramach PSIP wdrożono udostępnianie usług w formie powiatowego portalu mapowego, który został zintegrowany z systemem wojewódzkim.

Dostęp z zewnętrznych systemów do serwera WWW odbywał się za pośrednictwem adresu powiat-nisko.geoportal2.pl. Serwery działające w ramach klastra serwerowego (w ramach PSIP) były w osobnej sieci logicznej VLAN. Pracownicy posiadali dostęp do konkretnych usług serwerowych poprzez oprogramowanie firewall. Systemy dziedziczne zabezpieczone były loginem i hasłem użytkownika oraz poziomem uprawnień odpowiednim do zakresu obowiązków pracownika. Jedynie administrator systemu posiada kontrolę nad podniesionymi uprawnieniami. Ponadto, stanowiska komputerowe zabezpieczone były loginem i hasłem. Zdaniem Geodety Powiatowego system, wdrożony w ramach PSIP, pod względem wydajności i pojemności w pełni spełniał wymagania systemów maszyn wirtualnych uruchomionych w klastrze.

(akta kontroli str. Tom I 96-104, 137-175, 202-206, 236-247, Tom III 179-290)

3. Nadzór nad realizacją zadań zleconych w ramach Projektu PSIP w latach 2017-2018 odbywał się siłami własnymi Starostwa poprzez powołaną do tego Komisję, których pracom przewodniczył Geodeta Powiatowy. W jej skład wchodziło siedmiu pracowników Wydziału (po zmianie w 2017 r. dziesięciu – wszyscy z wykształceniem geodezyjnym, w tym ośmiu z wyższym i dwóch średnim)⁸¹. W 2018 r. Starosta zarządzeniem⁸² powołał nową dziesięcioosobową Komisję do sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych (wszyscy członkowie z wykształceniem geodezyjnym, ośmiu z wyższym, dwóch z średnim). W 2019 r. Starosta powołał⁸³ Komisję ds. sprawdzenia i odbioru opracowań geodezyjnych wynikających z umów nr GM.272.19-4.2017.I oraz GM.272.19-7.2017.I (dot. jednostek ewidencyjnych Ulanów i Krzeszów). W jej skład poza (pięcioro) pracownikami starostwa, włączony został przedstawiciel IK oraz geodeta dokonujący kontroli na podstawie zawartej umowy⁸⁴.

(akta kontroli str. Tom I 38-41, Tom II 34-37, 54-271, 398-440, Tom III 178-181)

4. Powiat informował m.in. za pośrednictwem poczty elektronicznej IK oraz Marszałka o przekroczeniu terminów wynikających z zawartych umów wykonania prac geodezyjnych przez jednego z wykonawców.

W dniu 28 marca 2019 r. IK sporządził projekt protokołu potwierdzający wykonanie czynności IK w zakresie odbioru i nadzoru zadania nr 86 (dotyczy wykonania prac geodezyjnych jednostek ewidencyjnych Krzeszów i Ulanów), wykazując należne wynagrodzenie za udział w odbiorze na kwotę 111,7 tys. zł.⁸⁵ Brak zgody Starostwa na akceptację tego protokołu (zadanie nie zostało wykonane w całości z winy wykonawcy) oraz na wypłatę wynagrodzenia we wskazanej wysokości, doprowadził po uzgodnieniach do zawarcia aneksu do umowy zawartej pomiędzy UMWP i IK. Po zmianach w umowie dopuszczono możliwość rozliczenia zadania pomimo braku faktycznego zakończenia całości zadania (z przyczyn niezależnych od stron umowy) oraz zmniejszono wynagrodzenie (do kwoty 59,2 tys. zł).

W myśl § 10 ust. 5 umowy partnerskiej zmiany w umowie należało dokonywać w formie pisemnej pod rygorem nieważności (integralną część umowy stanowiło pięć

⁸¹ Zarządzenie nr 45/2014, zmienione zarządzeniem nr 40/2017.

⁸² Nr 6/2018 z 19 lutego 2018 r.

⁸³ Zarządzenie nr 13/2019 z dnia 21 lutego 2019 r.

⁸⁴ GM.272.43.2018.I z dnia 5 czerwca 2018 r.

⁸⁵ Taka wysokość wynagrodzenia była zaplanowana w umowie.

załączników). Starostwo w porozumieniu z Liderem w okresie od 3 października 2016 r. do 10 grudnia 2021 r. zawarło 14 aneksów do umowy partnerskiej (13 zmian dokonano w załączniku nr 2 do umowy, tj. harmonogramie finansowym). Była to m. in. reakcja na opóźnienia w pracach przez jednego z wykonawców (powód zmiany pierwotnego terminu zakończenia Projektu⁸⁶).

Zmiany dotyczyły:

- terminu wykonania prac i wysokości kwot wydatkowanych w poszczególnych latach – przede wszystkim była to konsekwencja niewywiązywania się wykonawcy z terminów realizacji prac geodezyjnych (odbioru prac geodezyjnych zamiast odbywać się w połowie 2018 r. zrealizowane zostały przez innych wykonawców we wrześniu i grudniu 2021 r.),

- okresu przechowywania dokumentacji – termin ten zmieniono z „do dnia 31 grudnia 2024 r.” na „do dnia 30 czerwca 2026 r.” – następstwo opóźnień w realizacji i odbiorze prac geodezyjnych,

- zmniejszenia planowanego całkowitego kosztu realizacji zadania z kwoty 8.437,4 tys. zł do kwoty 8.039,7 tys. zł (oszczędność 397,7 tys. zł, w tym 307,6 tys. zł z tytułu wykonanych prac geodezyjnych, 90,1 tys. zł zakupu sprzętu).

Stosownie do zapisów § 4 pkt 8 umowy partnerskiej Starostwo terminowo przekazywało Liderowi oraz IK informacje oraz dokumentację potrzebną do rozliczenia i raportowania kontrolowanego projektu.

(akta kontroli str. Tom I 351-411, Tom II 38, 309-440)

5. W umowie partnerskiej całkowity koszt realizacji Projektu oszacowano na kwotę 8.437,4 tys. zł. Wkład własny Powiatu w realizację projektu miał stanowić 15% kosztów kwalifikowalnych tj. 1.265,6 tys. zł (do obowiązków Powiatu należało także pokrycie ze środków własnych wszelkich wydatków niekwalifikowanych).

Po zmianach tej umowy ostateczną wartość Projektu (załącznik nr 2 do aneksu nr 13) określono na kwotę 8.039,8 tys. zł⁸⁷. Wkład własny Powiatu został zmniejszony do kwoty 1.210,8 tys. zł (w tym wydatki kwalifikowalne – 1.202,5 tys. zł i niekwalifikowalne – 8,3 tys. zł). Wkład własny sfinansowany został ze środków własnych Powiatu w kwocie 334,2 tys. zł⁸⁸ oraz ze środków pochodzących od Wojewody Podkarpackiego w kwocie 876,6 tys. zł⁸⁹. Takie źródło finansowania wkładu własnego projektu było zgodne z zapisami załącznika nr 4 do umowy partnerskiej. Wydatki w ramach PSIP zostały poniesione zgodnie z podziałem przewidzianym w § 6 pkt 1 umowy partnerskiej oraz zmianami w harmonogramie finansowym Powiatu.

Powiat ujął w wykazie zadań inwestycyjnych oraz zabezpieczył w swoim budżecie w latach 2017-2021 środki na realizację zadań w ramach Projektu PSIP⁹⁰. Odnośnie wydatków na Projekt PSIP w 2016 r. ich finansowanie zapewniono poprzez podjęcie uchwały Rady Powiatu w sprawie zmian w budżecie⁹¹. W latach 2016-2021 Rada Powiatu podjęła 17 uchwał w sprawie zmian w budżecie oraz 18 uchwał w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Powiatu na lata 2016-2030 w związku z realizacją Projektu PSIP.

⁸⁶ Z dnia 31 października 2018 r. na 30 czerwca 2022 r.

⁸⁷ Wydatki na prace geodezyjne: 6.114,5 tys. zł, sprzęt komputerowy i inne: 1.925,3 tys. zł.

⁸⁸ 18,9 tys. zł w latach 2014-2016; 60,73 zł w 2018 r.; 16,3 tys. zł w 2019 r.; 276,9 tys. zł w 2020 r.; 22,1 tys. zł w 2021 r.

⁸⁹ 356,1 tys. zł w 2017 r. 351,7 tys. zł w 2018 r.; 168,8 tys. zł w 2021 r.

⁹⁰ Uchwały Rady Powiatu w sprawie zmian w budżecie Powiatu Nizańskiego nr XXXII/177/2016, XLIV/265/2017, IV/26/2019, XVII/116/2019, XXVII/177/2020.

⁹¹ Nr XL/105/2016.

W myśl § 10 ust. 3 Decyzji o dofinansowaniu projektu, obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej powstawał najpóźniej z dniem podjęcia Decyzji, tj. 28 marca 2017 r. i obejmował zarówno koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne ponoszone w ramach projektu. Zarządzeniem Starosty z dnia 17 sierpnia 2017 r.⁹² wyodrębniona została ewidencja księgowa dla celów projektu, realizowanego przez Powiat pt. Podkarpacki System Informacji Przestrzennej. Przy kontaktach dotyczących ewidencji projektu wprowadzony został wyróżnik „Podkarpacki System Informacji Przestrzennej”. Pierwszych transakcji w ramach PSIP dokonano w grudniu 2017 r. Faktury były prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej. Starosta zarządzeniem⁹³ z dnia 4 stycznia 2016 r. określił zasady obiegu i kontroli oraz przechowywania i ewidencji dowodów źródłowych dotyczących środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej. Ustalił m.in., że dla każdego projektu należało w budżecie powiatu wyodrębnić oddzielne konto bankowe, wprowadził wyodrębnienia ewidencji dla realizowanych projektów unijnych oraz określił, które konta służyły do ewidencji operacji z nim związanych.

W załączniku nr 4 do umowy partnerskiej (pkt II) ustalony został sposób finansowania Projektu PSIP, dofinansowanie poprzez zaliczki (dotyczyło kosztów poniesionych po podpisaniu decyzji o dofinansowaniu) i refundacje (koszty poniesione w okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia podpisania decyzji o dofinansowaniu).

Wydatki poniesione na realizację PSIP wynosiły łączną kwotę 8.039,8 tys. zł, z tego środki z dofinansowania UMWP stanowiły kwotę 6.829 tys. zł, a 1.210,8 tys. zł środki własne Powiatu⁹⁴.

Część wydatków⁹⁵ poniesiona została w okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia podpisania decyzji o dofinansowaniu i została rozliczona w ramach PSIP jako refundacja. Wydatkowane środki w kwocie 329,6 tys. zł⁹⁶ dotyczyły niżej wymienionych prac geodezyjnych, tj.:

- konwersji baz danych opisowych EGiB prowadzonych w programie VEGA do programu EWOPIS w celu jej integracji z bazą graficzną prowadzoną w programie EWMAPA (koszt 56,6 tys. zł),
- modernizacji EGiB dla obrębu Bieliniec (jednostka ewidencyjna Ulanów, koszt 155,5 tys. zł),
- utworzenia baz danych GESUT i BDOT500 dla jednostki ewidencyjnej Rudnik nad Sanem – miasto (koszt 117,5 tys. zł).

Po podpisaniu decyzji o dofinansowaniu, w latach 2017-2021 Starostwo otrzymało w 18 transzach zaliczki na realizację zadań w ramach PSIP na łączną kwotę 6.637,8 tys. zł. Z środków tych sfinansowano zakup sprzętu komputerowego, prace geodezyjne, budowę portalu regionalnego, asystę stanowiskową, usługę IK oraz tablicę informacyjną. Złożone przez Powiat wnioski o zaliczkę przeszły pozytywną weryfikację Lidera. Stwierdził on, że przedłożone dokumenty poświadczały faktyczne i prawidłowe poniesienie wydatków (także ich kwalifikowalność). Zaliczki zostały rozliczone w prawidłowej wysokości oraz w terminie jednego miesiąca od dnia ich wpływu na rachunek bankowy Powiatu – wymóg z załącznika nr 4 do umowy partnerskiej. Niewykorzystana część zaliczek, dotyczy czterech przypadków na

⁹² Nr 29/2017 z dnia 17 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania ewidencji dowodów źródłowych dotyczących środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej w Starostwie Powiatowym w Nisku.

⁹³ Nr 1/2016

⁹⁴ 334,2 tys. zł + 876,6 tys. zł.

⁹⁵ 329,6 tys. zł.

⁹⁶ W tym kwota 19 tys. zł pochodziła z dotacji budżetu państwa – kwota nierefundowana.

łącną kwotę 119,4 tys. zł (100,5 tys. zł, 11,1 tys. zł, 5,8 tys. zł, 2,0 tys. zł) została niezwłocznie zwrócona.

W latach 2017-2021 Powiat złożył 36 faktur na kwotę 7.710,2 tys. zł, które stanowiły załącznik do wniosków o płatność. Wszystkie faktury zostały zatwierdzone do wypłaty, w kwocie 7.701,9 tys. zł. Różnica w kwocie 8,3 tys. zł (wynika z faktur: nr F/000060/19 w części na usługę IK w kwocie 5,9 tys. zł – ujęto we wniosku o płatność nr 54-01 z informacją wydatek objęty 10% korektą i nr FS-4891/20/IA na zakup sprzętu informatycznego w kwocie 2,4 tys. zł) została uznana przez Lidera za wydatek niekwalifikowany.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w rozmowie z pracownikiem Lidera ustalił, że kwota 5.9 tys. zł wynikała z decyzji o korekcie instytucji zarządzającej (Powiat uwzględnił ten sposób rozliczenia), a kwota 2,4 tys. zł dotyczyła zapłaty za program do elektronicznego obiegu dokumentów.

Faktury dotyczące Projektu PSIP zawierały wymagany opis i były składane przez Starostwo zgodnie z obowiązującymi harmonogramami (także tymi po korektach). Faktury dotyczące wydatków kwalifikowalnych były przekazywane w czasie, który umożliwiał ich ujęcie we właściwych wnioskach o płatność, tj. w terminie do trzech miesięcy od dnia poniesienia wydatku. Wydatki kwalifikowane poniesione przed podpisaniem decyzji o dofinansowaniu zostały uwzględnione we wniosku o refundację za okres od 19 maja 2014 r. do 28 czerwca 2017 r. (nr 001-01), tj. w wymaganym terminie do 3 miesięcy od daty podpisania tej decyzji.

Naczelnik Wydziału Finansowego przekazywała IK drogą mailową wymaganą do rozliczenia zaliczek dokumentację, w tym kopie opłaconych faktur (w jednym przypadku w tym samym dniu dosłano jedną brakującą do rozliczenia fakturę).

Wszystkie faktury dotyczące realizacji Projektu PSIP, otrzymane przez Starostwo zostały opłacone w wymaganych terminach (odnośnie prac geodezyjnych dotrzymano terminów przewidzianych w zawartych z wykonawcami umowach). Łącznie zapłacono kontrahentom 8.039,7 tys. zł (wraz z wydatkami niekwalifikowalnymi).

Wydatki wynikające z faktur przedkładanych przez Powiat do Lidera spełniały wymóg kwalifikowalności według Projektu PSIP. Z wniosku o płatność nr 113-02 wynika, że Powiat zakończył realizację zadań przewidzianych w ramach PSIP, a zadania te zostały rozliczone⁹⁷. Na dzień 25 października 2022 r. Powiat nie dysponował żadnymi innymi materiałami odnośnie rozliczenia płatności końcowej Projektu PSIP.

(akta kontroli str. Tom I 351-411, Tom II 33, 39-48, 272-351, 397)

6. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi związane z realizacją Projektu PSIP.

Na podstawie otrzymanych⁹⁸, od gmin położonych na terenie powiatu informacji ustalono, że nie odnotowano skarg (problemów) związanych z wdrażaniem lub funkcjonowaniem PSIP.

(akta kontroli str. 190-201, 236-244)

⁹⁷ Stan realizacji wynikający z wniosku o płatność nr 113-02 „Zakończono realizację zadania Modernizacja i aktualizacja EGIB, utworzenie BDOT500 i GESUT, cyfryzacja materiału źródłowego pow. nizański 2017-2018. Wydatki poniesione w ramach zadania zostały rozliczone we wnioskach o płatność RPPK.02.01.00-18-0037/16-009, RPPK.02.01.00-18-0037/16-014, RPPK.02.01.00-18-0037/16-018, RPPK.02.01.00-18-0037/16-020, RPPK.02.01.00-18-0037/16-022, RPPK.02.01.00-18-0037/16-025, RPPK.02.01.00-18-0037/16-029, RPPK.02.01.00-18-0037/16-100 i RPPK.02.01.00-18-0037/16-107.”

⁹⁸ Pozyskane w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit f) ustawy o NIK.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Jedno postępowanie przetargowe⁹⁹ zostało unieważnione (w dniu 20 kwietnia 2017 r.), ponieważ było ogłoszone na nieobowiązującym druku. Stanowiło to naruszenie art. 73 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰⁰, tj. było obarczone niemożliwą do usunięcia wadą. Kolejny przetarg w tym zakresie ogłoszono w dniu 21 kwietnia 2017 r. Do czasu unieważnienia postępowania żadna oferta nie wpłynęła od wykonawcy.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że powodem takiego działania była omyłka. Natychmiast po wykryciu tego błędu podjęta została decyzja o unieważnieniu postępowania. Powodem tego były niekompletne informacje, które powinny zostać zawarte w ogłoszeniu.

(akta kontroli str. Tom I 96-104, Tom III 352-356)

2. W trzech przypadkach¹⁰¹ spośród wszystkich 39 komisja dokonując weryfikacji operatów technicznych otrzymanych od wykonawców, przekroczyła wynikające z umów terminy. Powyższe było niezgodne z § 6 pkt 3 umów, według których komisja w terminie nie dłuższym niż 25 dni od daty przekazania materiałów, miała dokonać ich weryfikacji. Przy pierwszej z wymienionych umów termin do weryfikacji przekroczone o jeden dzień, a przy drugiej o dwa dni.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że realizacja Projektu PSIP odbywała się z normalną pracą wydziału i obsługą petentów. Prace te wykonywano skrupulatnie, a gdy produkt był złej jakości wymagało to dużego zaangażowania pracowników. Wyjaśnił, że wykonawca nie miał żadnych zastrzeżeń, co do wydłużenia terminu kontroli.

Przekroczenie terminów przy odbiorze prac geodezyjnych było tak nieznaczne, że nie miało istotnego wpływu na realizację Projektu.

(akta kontroli str. Tom I 236-244, Tom II 34-37, 54-271)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta zapewnił prawidłową realizację zadań w ramach Projektu PSIP. Wszystkie zaplanowane zadania zlecono w czasie zapewniającym dochowanie terminów określonych w Decyzji. Występujące opóźnienia w realizacji zadań były niezależne od Starostwa.

Zdecydowana większość prac geodezyjnych wykonana została terminowo. Powstały bazy EGiB, GESUT, BDOT500, które obejmowały obszar całego Powiatu. Nie dotrzymano pierwotnych terminów zakończenia prac geodezyjnych dla dwóch jednostek ewidencyjnych (z dziesięciu), przewidzianych na połowę 2018 r. (odbiorów dokonano we wrześniu i grudniu 2021 r.). Wpływ na to miało postępowanie upadłościowe wobec jednego z wykonawców oraz niska jakość wykonania przez niego prac geodezyjnych. Skutkowało ona niedopuszczeniem ich do odbioru.

Starosta zapewnił niezbędną infrastrukturę techniczną i informatyczną do prawidłowej i terminowej realizacji Projektu PSIP. Rzetelnie odebrano produkty wymienione w umowie partnerskiej.

Prawidłowe były także działania w zakresie finansowania Projektu PSIP. W tym celu Starostwo zabezpieczyło wkład własny, wprowadziło w wymaganym terminie wyodrębnioną ewidencję księgową, terminowo rozliczyło i zwróciło niewykorzystaną część dofinansowania przekazaną w formie zaliczek. Terminowo opłacano i przekazywano do IK lub Beneficjenta faktury stanowiące załączniki do wniosków o płatność.

⁹⁹ GM.272.10.2017.I

¹⁰⁰ Dz. U. z 2019, poz. 1843 ze zm.

¹⁰¹ Etapy nr 2 i nr 3.1 dotyczący umowy GM.272.19-7.2017.I oraz etap 5 umowy GM.272.19-4.2017.I.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

4. Efekty Projektu PSIP

1. W ramach realizacji Projektu PSIP wszystkie zaplanowane we wniosku o dofinansowanie dla Powiatu wskaźniki produktu uzyskały wartość docelową¹⁰², tj. osiągnięto wskaźnik liczby:

- usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) – jedną sztukę,
- usług publicznych on-line o stopniu dojrzałości, co najmniej „4” transakcja – 26 sztuk (trzy o stopniu dojrzałości, co najmniej „5” oraz 23 o stopniu dojrzałości, co najmniej „4”),
- rejestrów publicznych o poprawionej interoperacyjności – trzy sztuki (EGiB, GESUT, BDOT500).

Zmiany wniosku o dofinansowanie nie dotyczyły wskaźników wyznaczonych dla Powiatu. Planowana data zakończenia realizacji zadania ulegała przesunięciu z „do dnia 31 października 2018 r.” na „do dnia 31 grudnia 2021 r.” – załącznik nr 20 do decyzji, a następnie „do dnia 30 czerwca 2022 r.”.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nie było problemów, które miały wpływ na osiągnięcie wskaźników.

W wyniku decyzji¹⁰³ Ministra właściwego do spraw informatyzacji w dniu 9 maja 2022 r. Powiat przyłączony został do węzła krajowego systemu teleinformatycznego GEOPORTAL 2, w którym udostępniane były usługi on-line – zgodnie z procedurą określoną w art. 21t ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 września 2016 r. *o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej*¹⁰⁴.

(akta kontroli str. Tom II 2-23)

2. W wyniku kolejnych zmian wprowadzonych do wniosku o dofinansowanie, wartość wskaźników rezultatu produktu została przeniesiona z roku docelowego 2019 na 2023 r. i miała osiągnąć wskaźnik:

- liczba pobrań/odtworzenia dokumentów zawierających informacje sektora publicznego – 269 szt.,
- wskaźnik - liczba użytkowników innowacyjnych narzędzi podnoszenia umiejętności cyfrowych i zwiększenia aktywizacji cyfrowej – 99 szt.

W ostatniej wersji wniosku o dofinansowanie (załącznik nr 21) w roku docelowym 2022 planowana wartość docelowa wskaźników miała wynosić zero sztuk.

W 2022 r. odnotowano 2.469.121 pobrań obrazów zawierających informacje sektora publicznego, a także zaewidencjonowano 390 zarejestrowanych użytkowników korzystających z PSIP.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że określając wskaźniki rezultatu produktu posłużono się danymi z 2015 r., tj. o liczbie usług realizowanych za pomocą strony internetowej powiatu. Dane takie zostały przekazane Liderowi, który na tej podstawie określił wskaźniki. Utworzenie geoportalu, który uzupełniony został o informacje pozyskane w ramach PSIP spowodował ogromne nim zainteresowanie, czego jego zdaniem nie można było wówczas przewidzieć.

W toku kontroli nie stwierdzono, aby były skargi związane z wykorzystywaniem efektów Projektu PSIP i jego funkcjonalności.

¹⁰² Wskaźniki do osiągnięcia przez Powiat: liczba usług publicznych udostępnionych on – line o stopniu dojrzałości co najmniej 4 – transakcja – 25 szt., liczba udostępnionych usług wewnątrzadministracyjnych (A2A) – 1 szt., Liczba rejestrów publicznych o poprawionej interoperacyjności – 3 szt.

¹⁰³ Nr DTC.WTC.7202.1.167.2022z dnia 9 maja 2022 r.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2021, poz. 1797 ze zm.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że funkcjonalność Projektu PSIP jest pozytywnie oceniana przez użytkowników.

(akta kontroli str. Tom II 2-23, Tom III 352-356, 367)

3. Efekty Projektu PSIP w formie e-usług były wykorzystywane przez interesantów, m. in. przez:

- obywateli, którzy mieli możliwość przeglądania map i informacji publicznych w trybie ogólnodostępnym, a także umożliwiono im składanie wniosków o dane z geoportalu (tryb chroniony po identyfikacji);

- geodetów, którym umożliwiono zgłaszanie prac geodezyjnych, pobieranie materiałów geodezyjnych, składanie do Powiatu wyników tych prac oraz po nadaniu uprawnień użytkownika udostępniany był kontakt z urzędem;

- rzeczoznawców majątkowych, którzy mogli korzystać z danych z Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości (dalej: RCiWN);

- komorników, którzy mogli przeglądać dane oraz składać zamówienia;

- inwestorów, którym m. in. umożliwiona została obsługa zdalna, a także uczestnictwo w naradach koordynacyjnych.

GEPORTAL Powiatu udostępniony został zainteresowanym w maju 2020 r. Umożliwiało to powszechny dostęp do danych przestrzennych, poprzez wyświetlenie obiektów EGİB.

Udział procentowy prac geodezyjnych zgłoszonych przez Internet w stosunku do wszystkich zgłoszeń wzrastał i wynosił odpowiednio 47,7% w 2020 r. (1.070 szt./2.241 szt.), 91,9% w 2021 r. (2.613/2.843) i 98,98% w 2022 r. (2.052/2.073 – dane do 12 października). W latach tych rosła także m. in. liczba:

- przesłanych elektronicznych operatów (34 szt. w 2020, 685 w 2021 r. i 2.094 w 2022 r.),

- korzystających z modułu RCiWN – przeglądanie (43 szt. w 2020, 619 w 2021 r. i 782 w 2022 r.),

- korzystających z modułu RCiWN – zamówienia (0 szt. w 2020, 86 w 2021 r. i 105 w 2022 r.),

- dokonujących płatności PayByNet (972 szt. w 2020, 2.587 w 2021 r. i 1.980 w 2022),

- korzystających z modułu komornik – zapytania (0 szt. w 2020, 238 w 2021 r. i 119 w 2022),

- składających wniosek EGİB (78 szt. w 2020, 288 w 2021 r. i 357 w 2022 r.).

W 2022 r. przekazano za pomocą Geoportalu 3.785 zawiadomień o dokonanych zmianach w operacie EGİB dla gmin położonych w Powiecie. Liczba pobranych obrazów z serwera publicznego zwiększyła się blisko trzykrotnie z 616 tys. w 2020 r. do 2.469 tys. w 2022 r.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w wyniku realizacji Projektu PSIP dane państwowego zasobu geodezyjnego były łatwo dostępne dla użytkowników, co bardzo usprawniło prace służb geodezyjnych. Geodeta posiadający konto użytkownika mógł w każdej chwili zgłosić prace geodezyjne, samodzielnie pobrać niezbędne do wykonania zlecenia materiały i po kilku minutach przystąpić do realizacji prac, bez wizyty w urzędzie, co było szczególnie ważne w czasie pandemii.

PSIP usprawnił wymianę informacji pomiędzy Starostwem i urzędami gmin, umożliwił szybki dostęp do danych, w konsekwencji pozytywnie przełożył się na efektywność spraw podatkowych, administracyjnych oraz inwestycyjnych. Za jego pomocą nastąpiło usprawnienie w zakresie prowadzonych przez Starostę narad koordynacyjnych (generowanie formularzy przy pomocy programu). Ułatwił pracę komorników sądowych i rzeczoznawców, którzy otrzymywali potrzebne im dane w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. Tom II 2-23)

4. W okresie objętym kontrolą nie zmieniła się liczba jednostek ewidencyjnych Powiatu.

Dla wszystkich obrębów Powiatu utworzone zostały bazy danych geodezyjnych i kartograficznych, tj. EGiB, GESUT, BDOT500, które umożliwiały wygenerowanie plików w formacie GML.

W toku przeprowadzonych oględzin walidacja danych EGIB (walidatorem ZSIN) wykazała dwa rodzaje błędów krytycznych:

- *kodStabilizacji jest nieprawidłowy. Wartość '6' jest nieprawidłowa przy uwzględnieniu jego typu danych String - Błąd ograniczenia Enumeration* (386 przypadków jednostkowych),

- *EGB_BlokBudynku.oznBlok* (33 szt.) – ten typ błędu został usunięty w toku przedmiotowej kontroli, nie dotyczył prac wykonanych w projekcie PSIP (niezgodność z § 63 rozporządzenia EGiB 2001).

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że pierwszy z wymienionych błędów wynika ze zmiany przepisów i jest błędem walidatora ZSIN (wartość „6” została określona przez załącznik nr 4 do rozporządzenia w sprawie EGiB z 2021 r.). Drugi z błędów powstał podczas wprowadzania do bazy operatów jednostkowych spoza Projektu PSIP. Wyjaśnił, że na etapie odbioru prac geodezyjnych były one kontrolowane programami do walidacji i wówczas baza nie zawierała błędów. Ponadto warunkiem koniecznym do ich wgrania był brak błędów krytycznych. Nie miał wiedzy o błędach w bazie, ponieważ nie przeprowadził kontroli całej bazy Powiatu. Powodem tego była duża ilość innych zadań i obowiązków do wykonania.

Kontrola części opisowej EGiB przeprowadzona dla dwóch wybranych jednostek ewidencyjnych wykazała nieprawidłowości:

a) Jarocin - modernizację przeprowadzono w oparciu o rozporządzenie EGiB 2001:

- jednostki z nieaktualnymi numerami grup lub podgrup dla udziałów (163 obiekty) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że tego typu wpisy nie są błędem, bowiem zgodnie z przepisami nie jest wymagane określanie grup lub podgrup rejestrowych.

- jednostki lokalowe z błędnie uzupełnionym udziałem w gruncie (11 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że ten typ błędu został usunięty w toku kontroli. Nie powstał on podczas realizacji Projektu PSIP (a w 2008 r.). W projekcie ZSIN kiedy była modernizacja GUGIK w ramach prowadzonych przez Powiat kontroli nie został on wykazany. Wyjaśnił, że przy zakładaniu jednostek lokalowych nie został im przypisany udział w gruncie, natomiast w jednostce gruntowej był wpisany prawidłowy udział;

- jednostki gruntowe, w których udziały różnią się od udziałów w jednostkach lokalowych (1 obiekt);

Błąd ten został usunięty w toku kontroli i nie powstał podczas realizacji Projektu PSIP, ponieważ nie był nim objęty. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w projekcie ZSIN kiedy była modernizacja GUGIK w ramach kontroli Powiatu walidator nie wykazywał tego typu błędu;

- budynki bez wypełnionego statusu budynku (19 obiektów) - błąd walidatora ZSIN (obecnie wg nowego rozporządzenia brak zakładki ze statusem budynku - ujawniane są budynki tylko wybudowane). Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że baza była zgodna z przepisami, natomiast wymagana byłaby aktualizacja walidatora;

- działki z budynkami bez użytku 'B' (2 obiekty) – błąd został usunięty w toku kontroli. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wynikał on z przeoczenia pracownika i nie wynikał z Projektu PSIP;

- działki niezabudowane z użytkowaniem 'B' (72 obiekty) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że mogą występować działki niezabudowane, które stanowią tereny mieszkaniowe, a

nie ma na nich budynków (związane jest to z definicją terenów mieszkaniowych). Wyjaśnił, że błędy zostały wykazane z wadliwą interpretacją walidatora;

- budynki bez wymaganych rozporządzeniem atrybutów (3 obiekty) – błąd został usunięty. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że powstał on poprzez niedopatrzenie pracownika, jednak nie dotyczył obiektów realizowanych w ramach PSIP;

- budynki mieszkalne bez przypisanego adresu (2 obiekty) - błąd został usunięty. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błąd ten powstał poprzez niedopatrzenie pracownika, jednak nie dotyczył on obiektów realizowanych w ramach PSIP.

b) Ulanów – w oparciu o rozporządzenie EGiB 2021¹⁰⁵:

- jednostki z nieaktualnymi numerami grup lub podgrup dla udziałów (176 obiektów)- według ww. rozporządzenia tego typu dane nie były wymagane (16 grup rejestrowych, którym są podporządkowane podmioty z odpowiednim statusem - załącznik nr 2 do tego rozporządzenia). Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że baza była zgodna z przepisami, natomiast wymagana byłaby aktualizacja walidatora.

- budynki bez wypełnionego statusu budynku (8 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że był to błąd walidatora ZSIN (obecnie wg rozporządzenia z 2021 w sprawie EGiB brak zakładki ze statusem budynku – ujawniane są budynki tylko wybudowane). Wymagana byłaby aktualizacja walidatora,

- działki z budynkami bez użytku 'B' (28 obiektów) – to budynki w budowie, które zostały wykazywane w ewidencji gruntów na podstawie poprzednio obowiązującego rozporządzenia w sprawie EGiB. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błąd zostanie usunięty po wybudowaniu i inwentaryzacji budynków, nie wynikał z Projektu PSIP:

- działki niezabudowane z użytkowaniem B (96 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że z związku z definicją terenów mieszkaniowych mogą występować działki niezabudowane, które stanowią takie tereny, a nie są na nich wybudowane budynki. Powyższe wskazanie programu jako błąd wynika z błędnej interpretacji walidatora;

- budynek bez wymaganych rozporządzeniem atrybutów (8 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że jest to błędna interpretacja walidatora, bowiem wykazany został na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów (atrybutów - statusu budynku wg nowego rozporządzenia nie wpisuje się);

- jednostki, których suma praw jest różna od jedności – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że był to błąd programu, który został poprawiony. Udziały zapisane były w formie ułamka np. 1/3 co po zaokrągleniu nie zamykało się do jedności. Dokumenty były wydawane w formie udziału w ułamkach i nie zawierały błędów.

Ponadto kontrola całej bazy EGiB wykazała:

- nieprawidłowy identyfikator Nowej Księgi Wieczystej – 4 błędy – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błąd nie dotyczył Projektu PSIP, wynikał z pomyłki pracownika i został usunięty,

- sumaryczna liczba rozbieżnych działek występujących w EWOPISIE: 15, a w EWMAPIE: 8 (dla jednostki ewidencyjnej Jarocin). Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błąd ten nie powstał w projekcie PSIP, w jego ocenie nie były to błędy, a sposób prowadzenia ewidencji na dwóch stanowiskach i brak możliwości ich połączenia (odrębnie części opisowej i graficznej). Wyjaśnił, że podjęcie kroki celem usunięcia tych rozbieżności.

Kontrola części graficznej EGiB wykazała nieprawidłowości:

- analiza małych kątów – 23 obiekty,

- analiza przecinania się połączeń – 3 obiekty,

- analiza przylegania – 4 obiekty.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błędy te nie dotyczyły Projektu PSIP. W trakcie kontroli usunięto nieprawidłowości wykazane w analizie małych kątów i analizie

¹⁰⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z poz. 1390, ze zm.).

przecinania się połączeń oraz 1 obiekt wykazany w analizie przylegania. Wyjaśnił, że program wykazał błąd, o którym pracownik miał wiedzę, ale jego usunięcie generowało dużą ilość pracy. Tego typu błędy usuwane są po otrzymaniu decyzji, postanowienia o zatwierdzeniu operatu technicznego. Pozostałe 3 obiekty wykazane w analizie przylegania wynikają z kolizji podziałów nieruchomości ze starszymi, dużymi obszarowo niezatwierdzonymi ich podziałami. Błędy zostaną usunięte niezwłocznie po wydaniu decyzji ZRID oraz decyzji o rozgraniczeniu gruntów pod wodami.

Analiza bazy GESUT wykazała następujące nieprawidłowości:

- kontrola układu współrzędnych w klasie GES_SlupIMaszt (264 błędy) oraz kontrola układu współrzędnych w klasie GES_PunktOOKreslonejWysokosci (566 błędów) - błędy stanowią obiekty punktowe nie posiadające współrzędnych, powstały w trakcie aktualizacji mapy.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błędy te są sukcesywnie usuwane. Nie były widoczne na mapie, dlatego nie zostały zauważone. Wyjaśnił, że wykonawcy prac realizowanych w ramach PSIP byli kontrolowani przed ich odbiorem programem GML Faktory i oprogramowaniem do analiz i kontroli EwMapa, jednak w tamtym czasie, obowiązujące wówczas wersje programu nie wykazywały tego typu błędów. Dopiero obecna wersja programu rozbudowana o moduły kontrolne umożliwia ich wychwycenie.

- analiza występowania linii, symboli i etykiet na niewłaściwych warstwach GESUT(1032 obiektów) – błędy te wynikają z niewłaściwego opracowania plików przez geodetów, np. pozostawienie linii lub symbolu, etykiety z poprzedniego opracowania. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błędy te są sukcesywnie usuwane, nie powstały one w ramach realizacji PSIP. Wyjaśnił, że nie są to błędy krytyczne lecz ostrzeżenia wymagające interpretacji weryfikatora.

(akta kontroli str. Tom I 190-201, 207-231, Tom II 52-53)

Błędy dotyczące baz danych, które dotyczyły Projektu PSIP przedstawione zostały w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

Baza EGiB na dzień 31 października 2022 r. zawierała: 55.511 budynków, 149.954 działek, 87.350 konturów. Liczba obiektów w bazie BDOT500 wynosiła 626.564 obiektów, a GESUT 423.287.

W gminie Jarocin było w EGiB: 15.894 działek, 5.179 budynków, 13.447 konturów, w bazie BDOT500 60.848 obiektów, GESUT 31.824 obiekty. W gminie Ulanów było w EGiB: 21.550 działek, 6.980 budynków, 12.159 konturów, w bazie BDOT500 71.978 obiektów i GESUT 37.396.

Baza EGiB Powiatu dla 13¹⁰⁶ obrębów wiejskich została dostosowana modelem danych do rozporządzenia EGiB 2021. Powyższe wynikało z faktu, że prace geodezyjne odnośnie tych obrębów odebrane zostały w grudniu 2021 r., tj. w czasie obowiązywania wskazanego rozporządzenia (taki sposób postępowania zawarto w opisie przedmiotu zamówienia). Odnośnie dostosowania prowadzonych już baz do nowych wymogów, zgodnie z § 44 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, organ prowadzący EGiB ma czas na ich dostosowanie do dnia 31 grudnia 2023 r.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że obecnie trwają prace mające na celu przygotowanie baz danych EGiB do konwersji do obowiązującego formatu określonego w rozporządzeniu z 2021 r.

Baza GESUT, prowadzona dla obszaru całego Powiatu została dostosowana w terminie do 31 grudnia 2022 r. modelem danych do rozporządzenia Ministra

¹⁰⁶ Bukowina, Wólka Bielińska, Dąbrowica, Glinianka, Bieliny, Kępa Rudnicka, Wólka Tanewska, Dąbrówka, Borki, Huta Deregowska, Kurzyna Wielka, Kurzyna Średnia, Kurzyna Mała położone w gminie Ulanów.

Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu¹⁰⁷. Dochowany został obowiązek wynikający z § 16 ust. 2 przywołanego rozporządzenia.

Baza BDOT500, prowadzona dla obszaru całego Powiatu została dostosowana modelem danych do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych¹⁰⁸.

Cały zasób EGiB przekształcono do postaci cyfrowej, wszystkie zgromadzone dokumenty zostały skatalogowane i zmienione do postaci cyfrowej. W ramach PSIP dokonano cyfryzacji zaplanowanych 600 tys. kart zasobu oraz operatów technicznych sporządzonych w wyniku modernizacji EGiB w ilości 142,1 tys. kart. Nie przekształcono jednak całego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Powiatu do postaci cyfrowej.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że do zeskanowania w ramach projektu PSIP zgłoszono 600 tys. kart. Całość zasobu wynosiła 1.450 tys. kart. Analiza i ocena zasobów wykazała materiały priorytetowe, niezbędne dla prowadzenia EGiB. Wyjaśnił, że obowiązek przetwarzania materiałów zasobu do postaci elektronicznej nie dotyczył np. dowodów doręczeń zawiadomień, dzienników pomiarowych i związanych z nimi szkiców polowych, które dotyczą osnów geodezyjnych, pomiarowych oraz szczegółów terenowych I grupy.

Pozostałe ustalenia w zakresie cyfryzacji zasobów Starostwa przedstawiono w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości* nierniejszego wystąpienia.

Na dzień 30.06.2022 r. Powiat nie przekazał kopii danych EGiB do zasilenia centralnego repozytorium ZSIN, ostatnie ładowanie baz danych w tym zakresie wykonano w 2018 r.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wszystkie dane EGiB przystosowano do załadowania, ale nie zostały one przekazane. Wyjaśnił, że wymaga to dużego nakładu pracy, podczas gdy w grudniu 2021 r. uzyskał informację o procedowaniu nowego projektu rozporządzenia w sprawie ZSIN, które miało rozwiązać problemy związane z ładowaniem bazy danych do repozytorium ZSIN. (wówczas dokonywano także ostatniego odbioru prac geodezyjnych w ramach PSIP). Podczas jednej z narad (z dnia 8 kwietnia 2021 r.) z Głównym Geodetą Kraju przekazano informację, że w czerwcu 2022 r. wejdą nowe przepisy w tym zakresie. Ponadto wyjaśnił, że nowe rozporządzenie wprowadziło nowe atrybuty, które walidator ZSIN wykrywa, jako błędy krytyczne, rozbieżność ta wymaga poprawy.

(akta kontroli str. Tom I 190-201, 207-231, Tom II 2-23, 52-53)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dane zawarte w bazach geodezyjnych dotyczące Projektu PSIP były niezgodne z wymogami, co stwierdzono w wyniku analiz baz danych (prowadzone w systemie informatycznym EwOpis i EwMapa; Bazy GESUT i BDOT500, weryfikowane walidatorem K-GESUT), tj.:

a) nieprawidłowe sygnatury NKW (2 obiekty) – wykazany w kontroli części opisowej EGiB dla jednostki ewidencyjnej Ulanów (modernizację wykonano w oparciu o rozporządzenie z 2021 w ramach PSIP).

¹⁰⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 1374.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2021 r., poz. 1412.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błąd został usunięty, a powstał w wyniku omyłki pisarskiej pracownika, który wprowadzał numery;

b) analiza elementów poza obiektami GESUT(547 obiektów w kontroli części graficznej bazy GESUT) – to podwójne elementy liniowe i punktowe, z których jeden zaobiekutowano prawidłowo, a drugi był niepotrzebnie wprowadzony na warstwy. Błędy te zostały usunięte w toku kontroli, wcześniej nie zostały zauważone. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że elementy te powstały na różnych etapach tworzenia i funkcjonowania bazy. Pewna część błędów mogła powstać przy projekcie PSIP. Wyjaśnił, że weryfikacja GML Faktory nie wykazywała tego typu błędów przy odbiorach. Z kolei w wersji EwMapa12 było to nowe narzędzie, z którego wówczas pracownicy jeszcze nie korzystali;

c) analiza etykiet w obiektach (dla odczytanych elementów) GESUT (3.196 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błędy te częściowo powstały w PSIP oraz że nie wpływają one na jakość mapy zasadniczej. Jego zdaniem dodatkowy opis poprawia czytelność mapy;

d) analiza obiektów bez elementów składowych w bazie GESUT (819 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błędy te mogły powstać na obiektach realizowanych w trakcie PSIP. Zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami zostały one ujawnione na mapie i nie wpływają na jakość mapy zasadniczej. Informacje te były traktowane jako dodatkowa informacja. Wyjaśnił, że podczas dostosowania bazy GESUT do nowych przepisów ta dodatkowa informacja zostanie usunięta;

e) analiza licznosc etykiet w obiektach (dla odczytanych elementów) w bazie: GESUT (129 obiektów) – błędy te polegały na wstawieniu podwójnego opisu lub dodatkowego opisu na mapie, błędy te zostały usunięte z bazy. Dopiero rozbudowany schemat kontroli EwMapy13 (od maja 2020 r. w Starostwie) pozwalał rozpoznać ten błąd.

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że w trakcie odbioru prac program (GML Faktory) nie wykazywał tego typu błędów. Mogły one powstać także przy odbiorze prac realizowanych w PSIP;

f) analiza dociągnięcia etykiet w obiektach (dla odczytanych elementów) w bazie: GESUT (liczba obiektów posiadających niedociągnięcia etykiety 45.722) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że mapy sukcesywnie są dostosowywane do obowiązujących wymagań. Wyjaśnił, że błąd ten powstał w okresie kiedy nim nie był. Wyjaśnił, że weryfikacja GML Faktory nie wykazywała takich błędów, a wersja EwMapy12 ich nie generowała (analiza wprowadzona do wersji EwMapa13).

g) kontrola atrybutów wg rozporządzenia 2015 w bazie: GESUT (23.749 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błędy te nie mają wpływu na jakość map, bowiem sprowadzają się np. do dokładniejszego pokazywania danych zamiast w decymetrach, w zasobach posiada dokładność tych danych do centymetra. Program w wizualizacji automatycznie zaokrągla do decymetrów, zatem mapy generowane były w sposób prawidłowy. Wcześniejsze wersje EwMapy nie wykazywały tego typu błędów (dopiero wprowadzona od 13 sierpnia 2018 r. wersja 12 miała taką możliwość, tj. po odbiorze prac w ramach PSIP). Błędy są sukcesywnie usuwane;

h) Analiza elementów poza obiektami BDOT500 (3.100 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że błąd ten został usunięty w toku kontroli, wcześniej nie został zauważony przez pracowników, bowiem na etapie odbiorów dodany został nowy moduł kontroli do EwMapy12, z którego pracownicy wówczas nie korzystali;

i) Analiza występowania linii, symboli i etykiet na niewłaściwych warstwach BDOT500 (1.457 obiektów) – błędy te wynikają z błędnego opracowania plików do modyfikacji przez geodetów i braku ich zauważenia przez pracowników Wydziału. Błędy są sukcesywnie usuwane z bazy;

j) analiza etykiet w obiektach (dla odczytanych elementów) BDOT500 (65 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że powstały one częściowo w PSIP i nie zostały

zauważone przez pracowników Wydziału. Wyjaśnił, że błędy te nie mają wpływu na jakość mapy zasadniczej i są sukcesywnie usuwane;

k) analiza obiektów bez elementów składowych w bazie: BDOT500 – wynik negatywny (377 obiektów) – niedokładne usunięcie nieistniejących obiektów przez wykonawców. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że pracownicy nie zauważyli tego błędu, które mogły powstać w ramach PSIP. Wyjaśnił, że w czasie odbioru tych prac nie było narzędzia umożliwiającego pracownikom przeprowadzenie takich analiz. Ten typ błędu nie wpływa na jakość mapy zasadniczej i jest sukcesywnie usuwany;

l) kontrola występowania polilinii kierunkowej w obiektach w bazie: BDOT500 (81 obiektów) – ten rodzaj analizy dostępny był w oprogramowaniu od wersji EwMapa 12.22 (udostępniona przez twórcę oprogramowania w dniu 13.08.2018 roku, czyli po odbiorach prac w ramach PSIP). We wcześniejszych wersjach nie była wymagana polilinia kierunkowa. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że nie było możliwości kontroli bazy BDOT 500 pod kątem tego typu analizy. Błąd ten jest sukcesywnie usuwany.

m) Analiza licznosc etykiet w obiektach (dla odczytanych elementów) w bazie: GESUT(161 obiektów) – Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że do 2020 r. nie było możliwości przeprowadzenia kontroli w tym zakresie. Rozbudowany schemat analiz pozwalał na to od wersji EwMapa13. Błąd ten mógł powstać częściowo w PSIP i jest sukcesywnie usuwany;

n) kontrola atrybutów wg rozporządzenia 2015 w bazie: GESUT(300.556 obiektów) – dotyczą niezgodnych ze wzorcem identyfikatorów operatów (281.383 obiekty), rzędnych wysokościowych, które nie są podobiektami (13.286 obiektów), błędy dotyczące daty pomiaru (5.409 obiektów).

Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że identyfikatory operatów zostały określone na podstawie uprzednio obowiązującego rozporządzenia i nie posiadają oznaczenia zgodnego ze wzorcem. Takie oznaczenia prowadzone są w programie Ośrodek wersja 9.17, który to program współpracuje z programem EwMapa. Brak nowej numeracji spowodował, że wykonawcy pobrali operaty ze starym numerem i z takim zostały one oddane w ramach PSIP. Wyjaśnił, że po zakończeniu cyfryzacji za pomocą systemowego rozwiązania informatycznego bazę EwMapy zaktualizuje na podstawie bazy programu Ośrodek. Drugi z błędów nie był objęty Projektem PSIP i dotyczył gmin Jeżowe i Harasiuki. Błąd dotyczący daty pomiaru polegał na niepotrzebnym wprowadzeniu daty. Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że wcześniejsze wersje programu nie wykazywały tego rodzaju błędów, a analiza taka została wprowadzona po odbiorze prac w ramach PSIP. Wyjaśnił, że wszystkie błędne atrybuty będą sukcesywnie poprawiane i że nie mają one wpływu na jakość wydawanych dokumentów.

Ponadto Geodeta Powiatowy wyjaśnił, że pracownicy Wydziału (18 osób) rozstrzygnęli w 2020 r. 24.232 spraw, w tym 338 wymagało wydania decyzji, w 2021 r. - 25.694 spraw, a 2.710 wymagało wydania decyzji. Tak duża ich ilość, w połączeniu ze zmianą przepisów w zakresie skrócenia terminów weryfikacji zgłaszanych spraw (w zależności od arealu od 7 do 20 dni roboczych), powodowała, że nie były prowadzone kontrole baz danych całego powiatu. Pracownicy korzystali z wszystkich modułów kontroli, ale ograniczali się tylko do kontroli wybranych fragmentów.

Zdaniem NIK ujawnione w toku oględzin błędy powstały także w części w trakcie realizacji Projektu PSIP. Rozwój oprogramowania ułatwił ich późniejsze wykrycie oraz wykazanie, w jakim zakresie bazy EGiB, GESUT i BDOT500 były niezgodne z przepisami odpowiednich rozporządzeń dotyczących tych baz.

(akta kontroli str. Tom I 190-201, 207-231, Tom II 24-32)

2. Nie przekształcono materiałów całego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do postaci cyfrowej do końca 2020 r. i następnie do końca 2022 r., co było niezgodne odpowiednio z § 32 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁰⁹ oraz § 19 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 2 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹¹⁰. Zgodnie z tymi przepisami, materiały zasobu w postaci nieelektronicznej przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego przed wejściem w życie rozporządzenia przetwarzają się sukcesywnie do postaci dokumentów elektronicznych nie dłużej niż – odpowiednio – do końca 2020 r. i do końca 2022 r. Na dzień 31 grudnia 2022 r. do zeskanowania pozostało 5% zasobu geodezyjnego i kartograficznego Powiatu.

Geodeta powiatowy wyjaśnił, że powodem niedotrzymania tego terminu były ograniczone zasoby ludzkie i finansowe starostwa. Ponadto wyjaśnił, że obecnie trwają prace legislacyjne nad zlikwidowaniem tego obowiązku.

(akta kontroli str. Tom II 2-8, Tom III 352-356, 363-369)

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku realizacji Projektu PSIP Starostwo osiągnęło wszystkie zaplanowane efekty, w szczególności polegające na wdrożeniu 36 e-usług o stopniu dojrzałości od 3 do 5. Dane państwowego zasobu geodezyjnego były łatwo dostępne dla użytkowników poprzez Internet, w wyniku czego wzrosła liczba spraw załatwianych w ten sposób. Projekt PSIP ułatwił organizację porad koordynacyjnych. Miało to istotne znaczenie w okresie pandemii, bowiem umożliwiło pracę Starostwa w zakresie geodezji i kartografii, w tym obsługę zainteresowanych bez wizyty w urzędzie.

Powstały bazy EGiB, GESUT, BDOT500, które obejmowały obszar całego Powiatu. W ramach Projektu zmodernizowano EGiB dla brakujących obrębów 36 oraz utworzono bazy GESUT i BDOT500 dla siedmiu jednostek ewidencyjnych, dla których baz takich nie utworzono wcześniej.

Bazy GESUT i BDOT500, prowadzone dla obszaru całego Powiatu zostały dostosowane w terminie do 31 grudnia 2022 r. do obowiązującego modelu danych.

Dokonane w kontroli analizy baz danych EGiB, GESUT, BDOT500 wykazały liczne błędy. W ocenie NIK nie były one istotne dla użytkownika bazy.

Starosta do końca 2022 r. nie przekształcił całego materiału przyjętego do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego do postaci cyfrowej - pozostało do zeskanowania około 5% zasobu.

¹⁰⁹ Dz. U. poz. 1183. Rozporządzenie obowiązywało do 31 maja 2021 r.

¹¹⁰ Dz. U. poz. 820. Rozporządzenie weszło w życie od 31 maja 2021 r.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi	<p>W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:</p> <p>Nieprzerwany i ciągle rozwój oprogramowania, w tym modułów do analizy baz danych geodezyjnych pozwala na ciągłą ich poprawę. Zdaniem NIK w celu wyeliminowania nieprawidłowości lub ostrzeżeń istniejących w bazach, należy okresowo przeprowadzać weryfikację ich zawartości. W tym celu należy wykorzystywać m. in. dostępne w Starostwie oprogramowanie.</p>
Wnioski	<ol style="list-style-type: none">1. Podjęcie działań celem usunięcia błędów stwierdzonych w kontroli w części graficznej bazy GESUT.2. Podjęcie działań celem usunięcia błędów stwierdzonych w wyniku analizy ogólnej obiektów bazy BDOT500.3. Podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości w kontroli w zakresie EGIB.4. Podjęcie działań celem zakończenia przetworzenia materiałów nieelektronicznych zasobu do postaci elektronicznej.5. Zapewnienie okresowej kontroli prowadzonych baz danych geodezyjnych.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 14 lutego 2023 r.

Kontroler
Karol Łęcki
główny specjalista k. p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/