



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR.411.2.1.2023

Wojciech Legawiec
Prezes
Agencji Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa
ul. Poleczki 33
02-822 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały
nr KPK-KPO.441.33.2024 Komisji Rozstrzygającej z dnia 28 marca 2024 r.

I/23/001/KRR Postępowanie oraz realizacja zamówienia publicznego na wykonanie ortofotomapy
na podstawie zobrażeń satelitarnych w 2023 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ul. Poleczki 33, 02-822 Warszawa, dalej ARiMR lub Agencja.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Halina Szymańska, Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 20 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Postępowanie oraz realizacja zamówienia publicznego na wykonanie ortofotomapy na podstawie zobrazowań satelitarnych w 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia do 22 grudnia 2023 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Artur Tomaszewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/34/2023 z 6 listopada 2023 r. 2. Dariusz Marszałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/35/2023 z 6 listopada 2023 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ARiMR przeprowadziła, na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Opracowanie ortofotomapy na podstawie zobrażeń satelitarnych [ORTO_SAT_2023]”.

Stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą udzielenia przez ARiMR zamówienia ORTO SAT 2023 cz. II obejmującego zakres obszarowy Polski zachodniej, które to pokrywało się z zakresem obszarowym umów zawartych i realizowanych już w ramach zamówienia ORTO 2021. Było to działanie niecelowe, a poniesiony w związku z tym wydatek w wysokości 14,6 tys. zł był niegospodarny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Postępowanie oraz realizacja zamówienia publicznego na wykonanie ortofotomapy na podstawie zobrażeń satelitarnych w 2023 r.

Opis stanu faktycznego

Pozyskanie zobrażeń satelitarnych niezbędnych do opracowania ortofotomapy dla obszarów, na których w roku 2023 miała być przeprowadzona kontrola na miejscu w zakresie płatności bezpośrednich oraz obszarów wymagających nowej ortofotomapy na potrzeby aktualizacji bazy Systemu Identyfikacji Działek Rolnych LPIS, nastąpiło w wyniku realizacji zamówienia publicznego na wykonanie usługi pn. „Opracowanie ortofotomapy na podstawie zobrażeń satelitarnych [ORTO_SAT_2023]”⁴, dalej zamówienie ORTO SAT 2023.

Plan postępowań o udzielenie zamówień w ARiMR na rok 2023, w którym ujęto zamówienie ORTO SAT 2023, został terminowo opublikowany w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej ARiMR. Było to zgodne z art. 23 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁵, dalej ustawa Pzp. Wartość szacunkową zamówienia określono na 6910,6 tys. zł, co stanowiło równowartość 1551,7 tys. euro. Oszacowanie wartości zamówienia nastąpiło w oparciu o ceny wynikające z przeprowadzonych wcześniej postępowań przetargowych. Zamawiający nie skorzystał z prawa do przeprowadzenia wstępnych konsultacji rynkowych wynikającego z art. 84 ustawy Pzp. Zamawiający wszczął postępowanie o udzielenie zamówienia 26 stycznia 2023 r. przez przekazanie ogłoszenia o zamówieniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Było to zgodne z art. 130 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

Przedmiotem zamówienia było pozyskanie przez wykonawcę zobrażeń satelitarnych o bardzo wysokiej rozdzielczości przestrzennej oraz sporządzenie, na ich podstawie, cyfrowej ortofotomapy dla rozłącznych obszarów o łącznej powierzchni ok. 43 tys. km². Ortofotomapa miała być opracowywana w 2023 r. w podziale na rozłączne obszary w ramach dwóch odrębnych części zamówienia, tj. części I obejmującej obszary o łącznej powierzchni ok. 20 tys. km² oraz części II obejmującej obszary o łącznej powierzchni ok. 23 tys. km². Zobrażenia wykorzystywane w celu opracowania ortofotomapy na potrzeby kontroli na miejscu, dalej KnM, miały pochodzić z okresu 15 kwietnia – 25 czerwca

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm., dalej ustawa Pzp.

⁴ Oznaczenie postępowania: DPiZP.2610.1.2023.

⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.

2023 r., natomiast w celu aktualizacji bazy Systemu LPIS z okresu 15 marca – 15 listopada 2023 r. Liczba oraz zasięg poszczególnych obszarów przewidzianych do realizacji w 2023 r. dla ortofotomapy opracowywanej na potrzeby KnM przekazany miał zostać wykonawcy pisemnie w dniu podpisania umowy, natomiast dla ortofotomapy opracowywanej na potrzeby aktualizacji bazy Systemu LPIS do 30 października 2023 r. Szczegółowy sposób wykonania ortofotomapy oraz opis i zakres obowiązków wykonawcy w ramach wykonania umowy, wskazany został w opisie przedmiotu zamówienia stanowiącym załącznik do projektowanych postanowień umowy.

Specyfikacja warunków zamówienia zawierała elementy, o których mowa w art. 134 ustawy Pzp oraz została udostępniona na stronie internetowej Zamawiającego zgodnie z art. 133 ust. 1 ustawy Pzp.

Kierownik Zamawiającego powołał komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia i określił m.in. zakres obowiązków jej członków. Było to zgodne z art. 53-55 ustawy Pzp. Na podstawie art. 138 oraz art. 222 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp, Zamawiający wyznaczył termin składania ofert oraz dokonał w wyznaczonym terminie ich otwarcia. Przed otwarciem ofert Zamawiający spełnił obowiązek wynikający z art. 222 ust. 4 ustawy Pzp, tj. opublikował na Platformie Zakupowej informację o kwocie jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Do upływu terminu składania ofert do ARiMR wpłynęły po trzy oferty na każdą z części zamówienia złożone przez:

1. Konsorcjum firm: CloudFerro Sp. z o.o. – Lider Konsorcjum i KPGeo Sp. z o.o. – Partner Konsorcjum,
2. Spółka z o.o. ProGea 4D oraz
3. Konsorcjum firm: SmallGIS Sp. z o.o. – Lider Konsorcjum oraz Altergeo Holding Sp. z o.o. Sp. k. – Członek Konsorcjum.

Zamawiający, stosownie do art. 222 ust. 5 pkt. 1 i 2 ustawy Pzp, niezwłocznie po otwarciu ofert zamieścił na swojej stronie internetowej informację o nazwach i siedzibach prowadzonej działalności gospodarczej wykonawców, których oferty zostały otwarte oraz cenach zawartych w tych ofertach. Komisja przetargowa ustaliła, że oferty wszystkich ww. wykonawców były o ponad 30% niższe od wartości zamówienia, powiększonej o podatek od towarów i usług, tj. były niższe niż 3953,5 tys. zł brutto w części I zamówienia oraz 4546,5 tys. zł brutto w części II zamówienia. Zamawiający wezwał wykonawców do złożenia wyjaśnień, co było zgodne z art. 224 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp. W wyniku badania i oceny ofert Zamawiający odrzucił ofertę Konsorcjum firm: Cloud Ferro Sp. z o.o. i KPGeo Sp. z o.o. w zakresie cz. I oraz cz. II zamówienia, na podstawie z art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp, tj. rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia. Zamawiający uznał za najkorzystniejsze oferty złożone przez Konsorcjum firm SmallGIS Sp. z o.o. i Altergeo Holding Sp. z o.o. Sp. k. w obu częściach zamówienia, tj. w cz. I ofertę o wartości 1568,3 tys. zł oraz w cz. II ofertę o wartości 1633,7 tys. zł. Zamawiający przekazał za pomocą platformy zakupowej informację o wyborze najkorzystniejszych ofert wykonawcom, którzy złożyli oferty w obu częściach zamówienia 14 kwietnia 2023 r. Zawarcie umów z Wykonawcą, tj. umowy nr 23/DBRIKT/2023/2610, dalej umowa ORTO SAT 2023 cz. I oraz umowy nr 24/DBRIKT/2023/2610, dalej umowa ORTO SAT 2023 cz. II, nastąpiło 10 maja 2023 r., tj. w 26 dniu od zawiadomienia wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty. Zamawiający zawarł umowy w sprawie zamówienia publicznego zgodnie z art. 264 ust. 1 ustawy Pzp.

Komunikacja między Zamawiającym a wykonawcami, w szczególności składanie ofert, wymiana informacji oraz przekazywanie dokumentów lub oświadczeń,

z uwzględnieniem wyjątków określonych w ustawie Pzp, odbywała się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej w sposób zgodny z ustawą Pzp i treścią rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie sposobu sporządzania i przekazywania informacji oraz wymagań technicznych dla dokumentów elektronicznych oraz środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursie⁶.

(akta kontroli str. 3-102)

Terminy realizacji zamówienia określono w § 2 umów, zgodnie z którym zakończenie usługi zaplanowano na 29 grudnia 2023 r., dostarczenie ortofotomapy na potrzeby KnM w podziale na cztery etapy do 30 czerwca 2023 r. oraz dostarczenie ortofotomapy na potrzeby aktualizacji bazy Systemu LPIS w terminie 21 dni licząc od dnia przekazania Wykonawcy zakresu obszarowego każdej partii danych. Zgodnie z art. 436 pkt 1 ustawy Pzp, wskazanie terminu wykonania umowy przez określenie konkretnej daty możliwe jest tylko w przypadkach uzasadnionych obiektywną przyczyną.

(akta kontroli str. 107-148, pliki 61, 253)

Dyrektor Departamentu Baz Referencyjnych i Kontroli Terenowych, dalej Departament BRIKT, wyjaśnił, że określenie terminów realizacji zamówienia poprzez wskazanie konkretnych dat, związane było z koniecznością terminowego wywiązania się z realizacji KnM oraz sfinalizowania rozliczeń finansowych dotyczących umów w 2023 r.

(akta kontroli str. 151-156)

Warunki zapłaty wynagrodzenia określone zostały w § 3 umów, zgodnie z którym podstawą zapłaty były podpisane przez Zamawiającego bez zastrzeżeń protokoły odbioru poszczególnych etapów i partii danych ortofotomapy. Jako jednostkę rozliczeniową przyjęto kilometr kwadratowy powierzchni obszarów. Łączną maksymalną wysokość kar za naruszenia umowy określono w § 7 ust. 9 umów, zgodnie z którym Zamawiający mógł dochodzić 50% kwoty wynagrodzenia brutto. Zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz pokrycia ewentualnych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego ich wykonania, zostało złożone przez Wykonawcę w formie gwarancji bankowej o wartości 47 tys. zł w umowie ORTO SAT 2023 cz. I oraz o wartości 49 tys. zł w umowie ORTO SAT 2023 cz. II. W umowach zawarto obligatoryjne postanowienia, o których mowa w art. 436 pkt 1-3 ustawy Pzp oraz nie zawarto zakazanych postanowień, o których mowa w art. 433 pkt 1-4 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 107-148 pliki 61, 253)

W trakcie realizacji obu części zamówienia Wykonawca złożył wnioski o modyfikację zakresu ilościowego etapów dostarczania ortofotomapy na potrzeby KnM, uzasadniając to m.in. późnym podpisaniem umów z Zamawiającym oraz ograniczonym postępowaniem w pozyskiwaniu danych od operatorów satelitarnych spowodowanym m.in. siłą wyższą w postaci niekorzystnych warunków pogodowych. Zamawiający zaakceptował wnioski Wykonawcy i dokonał modyfikacji zakresu ilościowego etapów na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 umów, zgodnie z którym w przypadku opóźnień wynikających z przyczyn niezależnych od Wykonawcy przewidziano możliwość modyfikacji procentowego zakresu ilościowego pomiędzy etapami. Wykonawca złożył również wniosek o aneks do umów dotyczący ortofotomapy na potrzeby KnM, tj. przedłużenia okresu pozyskania zobrazowań satelitarnych z 25 czerwca do 10 lipca 2023 r. oraz przedłużenia terminu realizacji

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 2452

czwartego etapu dostarczania ortofotomapy z 30 czerwca do 15 lipca 2023 r., uzasadniając to m.in. późnym podpisaniem umów z Zamawiającym oraz ograniczonym postępem w pozyskiwaniu danych od operatorów satelitarnych spowodowanym m.in. siłą wyższą w postaci niekorzystnych warunków pogodowych. Zamawiający oddalił wniosek Wykonawcy jako powód wskazując m.in. konieczność zachowania terminu udostępnienia ortofotomapy wykonawcom realizującym KnM na zlecenie ARiMR w celu zapewnienia wiarygodności i spełnienia norm unijnych, kilkukrotne zwracanie do poprawy i zwłokę w dostarczaniu produktów na etapie kontroli jakości oraz z powodu nieuznania niekorzystnych warunków pogodowych jako siły wyższej.

(akta kontroli str. 107-148 pliki 369-441, 157-179)

Dyrektor Departamentu BRiKT wyjaśnił, że przebieg przygotowania i opiniowania umów zawartych w wyniku postępowania ORTO SAT 2023, wynikał z przyjętego w ARiMR sposobu procedowania umów po wyborze najkorzystniejszej oferty. Istotnym elementem, który miał wpływ na czas opiniowania umowy były dni wolne od pracy w ARiMR przypadające w okresie 1-3 maja 2023 r. oraz wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez Wykonawcę w dniu 8 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 157-162)

Do 30 czerwca 2023 r., tj. upływu terminu realizacji czwartego etapu odbioru ortofotomapy na potrzeby KnM w ramach obu umów, Wykonawca nie dostarczył ortofotomapy dla części obszarów zleconych przez Zamawiającego do opracowania przez Wykonawcę. Zamawiający odstąpił od obu umów w części z dniem 21 lipca 2023 r. na podstawie § 7 ust. 3 umów, zgodnie z którym w przypadku zwłoki w dostarczeniu Zamawiającemu ortofotomapy na potrzeby KnM dla poszczególnych obszarów lub zwłoki w usunięciu wad ortofotomapy stwierdzonych w wyniku kontroli jakości przekraczającej 14 dni, Zamawiający miał prawo odstąpienia od umowy w części lub całości w terminie 7 dni od dnia stwierdzenia przesłanki uprawniającej do odstąpienia od umowy. Przesłanki odstąpienia od umowy były przedmiotem korespondencji pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą oraz jego pełnomocnikiem, jednak nie miało to wpływu na stanowisko Zamawiającego.

(akta kontroli str. 107-148 pliki 1-368)

Odstąpienie od umów objęło ortofotomapę dla łącznie 31 obszarów o powierzchni 13,1 tys. km², tj. 36,4% łącznej powierzchni obszarów objętych zleceniami w ramach obu umów (36 tys. km²), w tym dla dwóch obszarów o łącznej powierzchni 0,8 tys. km², tj. 4,5% łącznej powierzchni obszarów objętych zleceniem w ramach umowy ORTO SAT 2023 cz. I (18,8 tys. km²) oraz 29 obszarów o łącznej powierzchni 12,3 tys. km², tj. 71,6% łącznej powierzchni obszarów objętych zleceniem w ramach umowy ORTO SAT 2023 cz. II (17,2 tys. km²).

Zamawiający naliczył kary umowne na podstawie § 7 ust. 2 pkt 1-2 umów za każdy dzień zwłoki w dostarczaniu ortofotomapy dla poszczególnych obszarów wolnej od wad stwierdzonych w wyniku kontroli jakości oraz na podstawie § 7 ust. 3 umów za zwłokę w dostarczeniu ortofotomapy dla poszczególnych obszarów przekraczającą 14 dni w stosunku do terminu realizacji etapu czwartego. W obu umowach suma naliczonych kar umownych wyniosła 50% kwoty wynagrodzenia brutto. W ramach umowy ORTO SAT 2023 cz. I Zamawiający naliczył 784,1 tys. zł, z czego wyegzekwowano całość wierzytelności poprzez potrącenie wierzytelności z faktur wystawionych przez Wykonawcę. W ramach umowy ORTO SAT 2023 cz. II Zamawiający naliczył 816,9 tys. zł, z czego wyegzekwowano poprzez potrącenie

wierzytelności z faktur wystawionych przez Wykonawcę 349 tys. zł. Do wyegzekwowania od Wykonawcy pozostało 467,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 107-148 pliki 1-368, 149-150)

Dyrektor Departamentu BRiKT wyjaśnił, że w celu wyegzekwowania od Wykonawcy pozostałej wierzytelności dotyczącej umowy ORTO SAT 2023 cz. II, zwrócił się do Departamentu Finansowego z prośbą o potrącenie roszczeń z tytułu nienależytego wykonania umowy z zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego w formie gwarancji bankowej. Pozostałą kwotę, niemożliwą do wyegzekwowania zarówno z wynagrodzenia należnego Wykonawcy jak i z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ARiMR zamierza dochodzić na drodze postępowania windykacyjnego lub postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 151-156)

W umowie ORTO SAT 2023 cz. I Zamawiający zmniejszył pierwotny zakres obszarowy, dla którego miała zostać wykonana ortofotomapa na potrzeby bazy Systemu LPIS. Zmniejszenie to nastąpiło na podstawie § 1 ust. 5 umowy, w związku z pełną realizacją opracowania ortofotomapy na podstawie zdjęć lotniczych w 2023 r. w ramach zadania cyklicznej aktualizacji ortofotomapy na potrzeby bazy Systemu LPIS w ramach zamówienia pn.: „Modernizacja i aktualizacja baz danych Systemu LPIS – opracowanie cyfrowej ortofotomapy oraz danych przestrzennych [ORTO2021]”.

Na realizację umów dotyczących zamówienia ORTO SAT 2023 wydatkowano łącznie 706,8 tys. zł, tj. 22,1% łącznej maksymalnej wartości zobowiązania wynikającego z umów (3202 tys. zł), w tym w ramach umowy ORTO SAT 2023 cz. I wydatkowano 622,2 tys. zł, tj. 39,7% maksymalnej wartości zobowiązania wynikającego z umowy (1568,3 tys. zł), a na realizację ORTO SAT 2023 cz. II wydatkowano 84,6 tys. zł, tj. 5,2% maksymalnej wartości zobowiązania wynikającego z umowy (1633,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 107-148 pliki 1-368, 149-150)

Zamawiający terminowo sporządził raport z realizacji zamówienia, o którym mowa w art. 446 ustawy Pzp oraz terminowo opublikował ogłoszenie o wykonaniu umowy, o którym mowa w art. 448 ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 195-203)

Dyrektor Departamentu BRiKT wyjaśnił, że w związku z częściowym odstąpieniem od realizacji umów w ramach zamówienia ORTO SAT 2023, Agencja podjęła działania związane z zastępczym opracowaniem ortofotomapy dla 31 obszarów, objętych tym odstąpieniem w ramach zamówienia pn.: „Modernizacja i aktualizacja baz danych Systemu LPIS – opracowanie cyfrowej ortofotomapy oraz danych przestrzennych [ORTO2021]”.

(akta kontroli str. 151-156)

Przedmiotem zamówienia pn.: „Modernizacja i aktualizacja baz danych Systemu LPIS – opracowanie cyfrowej ortofotomapy oraz danych przestrzennych [ORTO2021]”⁷, dalej zamówienie ORTO 2021, były trzy opracowania, tj. barwne zdjęcia lotnicze i opracowana na ich podstawie cyfrowa ortofotomapa, dalej produkt 1, kartometryczne mapy anaglifowe, dalej produkt 1A oraz dane wektorowe identyfikujące zmianę pokrycia terenu dla działek referencyjnych, dalej produkt 3. Jednostkami rozliczeniowymi dla produktów 1 i 1A był arkusz ortofotomapy a dla produktu 3 kilometr kwadratowy. Zamówienie, które zostało podzielone na dwie części, było realizowane na podstawie umowy nr 43/DBRiKT/2021/2610 z 30 czerwca

⁷ Oznaczenie postępowania: DPIZP.2610.35.2020

2021 r., zawartej z konsorcjum firm GISPRO Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinie oraz OPEGIEKA Sp. z o.o. z siedzibą w Elblągu, obejmującej obszary o łącznej powierzchni 228 tys. km², dalej umowa ORTO 2021 cz. I oraz umowy nr 13/DBRIKT/2021/2610 z 18 marca 2021 r., zawartej z MGGP AERO Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie, obejmującej obszary o łącznej powierzchni 223 tys. km², dalej umowa ORTO 2021 cz. II. Termin realizacji umów zaplanowano na 29 grudnia 2023 r. Harmonogram realizacji usługi obejmował lata 2021-2023. Barwne zdjęcia lotnicze, wchodzące w zakres opracowania produktu 1, miały być wykonane w trzech sezonach fotolotniczych, tj. w terminie od 1 kwietnia do 30 czerwca każdego roku realizacji zamówienia.

ARiMR pozyskała ortofotomapę dla 31 obszarów, objętych częściowym odstąpieniem od umów w ramach zamówienia ORTO SAT 2023, w ramach opracowań stanowiących produkt 1 umów w ramach zamówienia ORTO 2021 realizowanych w 2023 r. Ortofotomapa została dostarczona ARiMR terminowo i zgodnie z warunkami określonymi w umowach. Ortofotomapę dla 29 obszarów, objętych częściowym odstąpieniem od umowy ORTO SAT 2023 cz. II, pozyskano w związku z wzajemnym pokrywaniem się zakresów obszarowych umowy ORTO 2021 cz. I i umowy ORTO 2021 cz. II, z zakresem obszarowym umowy ORTO SAT 2023 cz. II. Szczegółowy opis nieprawidłowości zawarto w sekcji "Stwierdzone nieprawidłowości".

Ortofotomapę dla pozostałych dwóch obszarów, objętych częściowym odstąpieniem od umowy ORTO SAT 2023 cz. I, które nie pokrywały się z zakresem obszarowym umów w ramach zamówienia ORTO 2021, ARiMR zleciła 27 lipca 2023 r. Wykonawcy umowy ORTO 2021 cz. I na podstawie § 1 ust. 5, zgodnie z którym Zamawiający, za zgodą Wykonawcy, mógł zlecić wykonanie opracowania na innych obszarach niż przewidziane w umowie, z zastrzeżeniem, że łączna wartość wynagrodzenia za wykonanie opracowania będzie stanowiła kwotę nie wyższą niż maksymalne zobowiązanie wynikające z umowy.

(akta kontroli str. 180-189 pliki 1-66)

Koszty sporządzenia wszystkich opracowań w ramach umowy ORTO 2021 cz. I i umowy ORTO 2021 cz. II, nie przekroczyły maksymalnych zobowiązań wynikających z § 3 ust. 1 tych umów.

(akta kontroli str. 190-194)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

ARiMR pozyskała ortofotomapę dla 29 obszarów, objętych częściowym odstąpieniem od umów w ramach zamówienia ORTO SAT 2023 cz. II, w ramach opracowań stanowiących produkt 1 umów w ramach zamówienia ORTO 2021 realizowanych w 2023 r. Złożyło się na to pokrywanie się zakresów obszarowych umowy ORTO 2021 cz. I i umowy ORTO 2021 cz. II, z zakresem obszarowym umowy ORTO SAT 2023 cz. II. Udzielenie zamówienia ORTO SAT 2023 cz. II było więc działaniem niecelowym, a poniesione na tej podstawie koszty wykonania ortofotomapy na potrzeby aktualizacji danych LPIS dla dwóch z czterech obszarów, tj. Dolina Dolnej Odry oraz Ujście Warty, w wysokości 14,6 tys. zł, było niegospodarne.

Dyrektor Departamentu BRIKT wyjaśnił, że uzasadnieniem dla wszczęcia w 2023 r. postępowania ORTO SAT 2023, było zapewnienie właściwego poziomu weryfikacji wniosków o przyznanie płatności dla rolników. Miało to związek z dążeniem Komisji Europejskiej do rezygnacji z pozyskiwania płatnych zobrazowań satelitarnych udostępnianych krajom członkowskim na potrzeby realizacji kontroli metodą

teledetekcji (metoda FOTO w Polsce) w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE na lata 2023-2027. Komisja skłaniała się w tym zakresie w kierunku wykorzystywania przez państwa członkowskie Systemu Monitorowania Obszaru (AMS). Mając świadomość ograniczeń systemu AMS i zagrożeń z tym związanych, w celu zapewnienia właściwego poziomu weryfikacji wniosków o przyznanie płatności, uznano, że konieczne było kontynuowanie kontroli FOTO w dotychczasowej formule, tj. w oparciu ortofotomapy opracowane na podstawie wysokorozdzielczych zobrazowań satelitarnych. Ponadto Dyrektor Departamentu BRiKT wyjaśnił, że pokrywanie się zakresów obszarowych umowy ORTO 2021 cz. I i umowy ORTO 2021 cz. II z zakresem obszarowym KnM w ramach umowy ORTO SAT 2023 cz. II, wynikało z tego, że szczegółowy zakres ilościowy poszczególnych etapów realizacji umów w ramach zamówienia ORTO 2021 podlegał uzgodnieniu pomiędzy Wykonawcą i Zamawiającym do 1 marca każdego roku okresu 2021-2023. W zakresie produktu 1, wykonawcy opracowywali, w terminach określonych w tych umowach, daną liczbę arkuszy stanowiącą udział rocznego zakresu przewidzianego do opracowania. Wykonawcy samodzielnie decydowali jednak jaką część zakresu obszarowego przewidzianego do opracowania w danym roku opracują w ramach danego etapu. W 2023 r. liczba arkuszy do realizacji w ramach danego etapu ustalona została 27 lutego 2023 r., tj. w dniu kiedy Agencja nie mogła jeszcze udostępnić dokładnego zakresu obszarowego przewidzianego do realizacji w ramach zamówienia ORTO SAT 2023.

Zdaniem NIK, udzielenie zamówienia ORTO SAT 2023 cz. II, obejmującego zakres obszarowy Polski zachodniej oraz poniesienie z tego tytułu kosztów wykonania ortofotomapy na potrzeby aktualizacji danych LPIS dla trzech z czterech obszarów, tj. Dolina Dolnej Odry, Słupsk oraz Ujście Warty, w wysokości 27,2 tys. zł, było niecelowe i niegospodarne, gdyż ARiMR już na etapie podpisania umowy ORTO SAT 2023 cz. II miała informację, że zakresy obszarowe tej umowy pokrywają się z zakresem obszarowym umów w ramach zamówienia ORTO 2021, które były już realizowane.

(akta kontroli str. 204-208)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Racjonalne podejmowanie działań przez ARiMR przy realizacji zadań z zakresu przeprowadzania kontroli na miejscu oraz modernizacji i aktualizacji bazy LPIS, szczególnie z zachowaniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
2. Wyeliminowanie występowania w przyszłości dublowania zamówień publicznych i narażanie poprzez takie działanie na niegospodarne wydatkowanie środków finansowych przez Agencję.

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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 29 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy
Artur Tomaszewski
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
p.o. Dyrektora
Marek Adamiak

/-/

.....
podpis

Dariusz Marszałek
Główny specjalista kontroli
państwowej

/-/

.....
podpis

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Marek Adamiak, p.o. Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Najwyższej Izbie Kontroli.

P.O. DYREKTOR
Departamentu Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Marek Adamiak