



LBI.430.4.2024

Nr ewid. 132/2024/P/24/049/LBI

Informacja o wynikach kontroli

MODERNIZACJA I CYFRYZACJA
DANYCH GEODEZYJNYCH DOTYCZĄCYCH
WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

DELEGATURA W
BIAŁYMSTOKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Modernizacja i cyfryzacja danych geodezyjnych dotyczących województwa podlaskiego

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku

Janusz Pawelczyk
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, marzec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	8
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza.....	11
4. Wnioski.....	16
5. Ważniejsze wyniki kontroli.....	17
5.1. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	17
5.1.1. Przyznanie dofinansowania w ramach RPO WP 2014-2020 Projektowi UZPRG oraz wprowadzane w trakcie realizacji zmiany założeń Projektu UZPRG.....	17
5.1.2. Monitoring i nadzór nad Projektem UZPRG oraz rozliczenie jego realizacji.....	22
5.2. Związek Powiatów Województwa Podlaskiego	28
5.2.1. Organizacja i przygotowanie Związku do wykonania Projektu	28
5.2.2. Realizacja Projektu UZPRG i uzyskane efekty	30
6. Załączniki	34
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	34
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	36
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	37
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	40
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	42

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Baza danych	Zbiór danych zapisanych zgodnie z określonymi regułami.
Beneficjent	Beneficjent (wnioskodawca) Projektu i jego Lider – Związek Powiatów Województwa Podlaskiego w partnerstwie z Województwem Podlaskim (do 10 października 2018 r. również z 14 powiatami).
BDOT	Baza Danych Obiektów Topograficznych – baza danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotycząca obiektów topograficznych o stopniu szczegółowości zapewniającej tworzenie standardowych opracowań kartograficznych w skalach 1:10 000 – 1:100 000 (BDO10k) lub 1:500 – 1:5000 (BDO500).
Decyzja	Decyzja o dofinansowaniu Projektu – uchwała Zarządu Województwa Podlaskiego nr 258/3531/2017 z 28 listopada 2017 r. w sprawie wyboru do dofinansowania w trybie pozakonkursowym prowadzonym na podstawie naboru nr RPPD.08.01.02-IZ.00-20-002/17.
Digitalizacja	Proces polegający na tworzeniu cyfrowej (bitowej i bajtowej) wersji informacji, która pierwotnie ma postać analogową/fizyczną (dokumenty papierowe, obrazy, dźwięki itp.).
Działanie 8.1	Działanie 8.1 RPO WP 2014-2020 <i>Rozwój usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną</i> .
Dyrektywa INSPIRE	Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) ¹ w celu realizacji idei INSPIRE (<i>Infrastructure for Spatial Information in Europe</i>), tj. zapewnieniu dostępu do wiedzy o wspólnej przestrzeni europejskiej wszystkim, którzy tej wiedzy potrzebują: organom administracji, organizacjom publicznym i prywatnym, przedsiębiorcom i obywatelom, działającym w skali całej Unii Europejskiej, w skali poszczególnych Państw Członkowskich oraz w skali regionalnej i lokalnej.
EGIB	Ewidencja Gruntów i Budynków – system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami.
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.
Fisza projektowa	Dokument opisujący istotę planowanego projektu, jego cele, koszty oraz zakres działań.
GESUT	Geodezyjna Ewidencja Sieci Uzbrojenia Terenu – obejmuje informacje o projektowanych znajdujących się w trakcie budowy oraz istniejących sieciach uzbrojenia terenu, ich usytuowaniu, przeznaczeniu oraz podstawowych parametrach technicznych, a także o podmiotach, które władają tymi sieciami.
Geoportal	Portal internetowy zgodny z dyrektywą INSPIRE, pełni rolę centralnego węzła Infrastruktury Informacji Przestrzennej pośrednicząc w dostępie do danych przestrzennych związanych z nimi usług – https://www.geoportal.gov.pl/ .

¹ Dz. U. UE L 108 z 25.04.2007, str. 1, ze zm.

GIS Podlasia	Regionalna Infrastruktura Informacji Przestrzennej województwa podlaskiego. System umożliwiający gromadzenie szeroko rozumianych danych przestrzennych oraz opisowych, ich wyszukiwanie, przetwarzanie, przeglądanie, pobieranie, analizowanie, a także uruchomienie usług danych przestrzennych świadczonych drogą elektroniczną. System integruje dane przestrzenne województwa podlaskiego i za pomocą Portalu Mapowego (geoportal.wrotapodlasia.pl) zapewnia powszechny i bezpłatny dostęp do informacji przestrzennej drogą internetową dla wszystkich użytkowników, dla jednostek samorządu terytorialnego, jednostek administracji rządowej oraz służb państwowych i publicznych.
GML	Język znaczników geograficznych, oparty na formacie XML, przeznaczony do zapisu danych przestrzennych w celu wymiany między systemami informatycznymi.
Komunikat Nr 23 Ministra Finansów	Komunikat z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ² .
Inżynier Projektu	Osoba wyłoniona przez Związek w wyniku ogłoszenia o pracę w celu zarządzania realizacją Projektu.
IZ	Instytucja Zarządzająca RPO WP – Zarząd Województwa Podlaskiego, realizujący swoje zadania przy pomocy UM WP.
Komitet Monitorujący	Komitet Monitorujący RPO WP 2014-2020.
JST	Jednostki Samorządu Terytorialnego.
TIK	Technologie informacyjno-komunikacyjne (z ang. <i>ICT – information and communication technologies</i>) – rodzina technologii przetwarzających, gromadzących i przesyłających informacje w formie elektronicznej.
Modernizacja EGİB	Zespół działań technicznych, organizacyjnych i administracyjnych podejmowanych przez starostę w celu: 1) uzupełnienia bazy danych ewidencyjnych i utworzenia pełnego zakresu zbiorów danych ewidencyjnych zgodnie z wymogami rozporządzenia; 2) modyfikacji istniejących danych ewidencyjnych do wymagań określonych w rozporządzeniu; 3) poprawy funkcjonowania informatycznego systemu obsługującego baz danych ewidencyjnych.
PZGiK	Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny – zbiory danych prowadzone na podstawie PGiK przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, utworzone na podstawie tych zbiorów danych opracowania kartograficzne, rejestry, wykazy i zestawienia, dokumentacja zawierająca wyniki prac geodezyjnych lub prac kartograficznych lub dokumenty utworzone w wyniku tych prac, a także zobrazowania lotnicze i satelitarne.
PGiK	Ustawa z 17 maja 1989 r. <i>Prawo geodezyjne i kartograficzne</i> ³ .
PZP z 2004 roku	Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – <i>Prawo zamówień publicznych</i> ⁴ .
PZP z 2019 roku	Ustawa z 11 września 2019 r. – <i>Prawo zamówień publicznych</i> ⁵ .
Projekt lub Projekt UZPRG	Projekt <i>Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków</i> (nr RPPD.08.01.00-20-0001/17-00) realizowany przez Związek Powiatów Województwa Podlaskiego w partnerstwie z Województwem Podlaskim, w ramach RPO WP 2014-2020, oś priorytetowa VIII, działanie 8.1.

² Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320

RPO WP 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.
Studium wykonalności	Dokument pt. Studium wykonalności Projektu Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków sporządzony w lutym 2017 roku i zaktualizowany w lipcu 2020 roku, zawierający m.in. wnioski z analizy: otoczenia społeczno-gospodarczo-instytucjonalnego projektu, wykonalności projektu oraz opcji jego realizacji oraz finansowo-ekonomicznej.
SL2014	Centralny system teleinformatyczny wspierający realizację programów operacyjnych, służący m.in. do rozliczenia projektu oraz komunikowania się z IZ.
SZOO	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPOWP 2014-2020 dokument przygotowany i przyjęty przez IZ programem operacyjnym oraz zatwierdzony w zakresie wyborów kryteriów wyboru projektów przez komitet monitorujący, określający w szczególności zakres działań lub poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych programu operacyjnego.
Porozumienia Partnerskie	Porozumienie pomiędzy Związkiem Powiatów Województwa Podlaskiego, a Powiatami Województwa Podlaskiego oraz Województwem Podlaskim uczestniczącymi w Projekcie.
Powiaty	14 jednostek samorządu terytorialnego: augustowski, białostocki, bielski, grajewski, hajnowski, kolneński, łomżyński, moniecki, sejnieński, siemiatycki, sokółski, suwalski, wysokomazowiecki, zambrowski uczestniczących w realizacji projektu (do 10 października 2018 r. jako partnerzy projektu).
Rozporządzenie EGiB 2001	Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków ⁶ .
Rozporządzenie EGiB 2021	Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków ⁷ .
Umowa dofinansowania	Umowa pomiędzy Zarządem Województwa Podlaskiego, a Związkiem Powiatów Województwa Podlaskiego z 18 grudnia 2017 r. nr UDA-RPPD.08.01.00-20-0001/17-00 o dofinansowanie projektu pn. <i>Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków</i> wraz z aneksami.
Urząd/Urząd Marszałkowski/UM WP	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego.
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸ .
Ustawa wdrożeniowa	Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 ⁹ .
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ¹⁰ .
Ustawa o samorządzie województwa	Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa ¹¹ .
Województwo Podlaskie	Jednostka samorządu terytorialnego, która do 4 września 2023 r. brała udział w Projekcie, jako Partner.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 393. Rozporządzenie utraciło moc 31 lipca 2021 r. w związku z art. 19 ustawy z 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 782).

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 219.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 566.

Wskaźnik	Mierzalny współczynnik dotyczący danego celu, stanowiący źródło informacji na potrzeby stopnia, w jakim cel ten został zrealizowany.
Wskaźnik produktu	Wartości służące do pomiaru produktów operacji objętych wsparciem lub produktów na poziomie programu operacyjnego.
Wskaźnik rezultatu	Wartości służące do pomiaru rezultatów osiągniętych w ramach projektów objętych wsparciem lub rezultatów uzyskanych na poziomie programu operacyjnego.
ZSIN	Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach – zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych, który ma zapewnić szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w ewidencji i rejestrach publicznych.
Wytyczne	Instrument prawny określający ujednolicone warunki i procedury wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności skierowane do instytucji uczestniczących w realizacji programów operacyjnych oraz stosowane przez te instytucje na podstawie właściwego porozumienia, kontraktu terytorialnego albo umowy oraz przez beneficjentów na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji o dofinansowaniu projektu ¹² .
Związek/ZPWP	Związek Powiatów Województwa Podlaskiego – podmiot utworzony 30 kwietnia 2015 r. przez 14 powiatów ¹³ z terenu województwa podlaskiego w celu realizacji prac związanych z budową e-usług powiązanych z cyfryzacją i modernizacją baz danych zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

¹² Art. 2 pkt 32 ustawy wdrożeniowej.

¹³ Członkami Związku są powiaty: augustowski, białostocki, bielski, grajewski, hajnowski, kolneński, łomżyński, sejneński, moniecki, siemiatycki, sokółski, suwalski, wysokomazowiecki, zambrowski.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie realizowano projekt pn. „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych - modernizacja gruntów i budynków” mających na celu modernizację i cyfryzację danych geodezyjnych w województwie podlaskim oraz czy osiągnięto zakładane cele i rezultaty?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy ocena i zakwalifikowanie wniosku do dofinansowania w ramach RPO WP 2014-2020 było rzetelne i zgodne z przepisami?

Czy realizacja Projektu UZPRG była prawidłowa oraz rzetelnie nadzorowana i rozliczona?

Czy podjęte przez Związek działania organizacyjne i przygotowawcze zapewniły pełną i terminową realizację Projektu UZPRG?

Czy Projekt UZPRG został zrealizowany prawidłowo i rzetelnie oraz czy osiągnięto założone cele?

Jednostki kontrolowane

Urząd Marszałkowski
Województwa Podlaskiego
Związek Powiatów
Województwa Podlaskiego

Okres objęty kontrolą

2016-2024¹⁴

Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny jest zbiorem materiałów geodezyjnych i kartograficznych wykorzystywanych w różnych aspektach funkcjonowania Państwa takich jak m.in. gospodarka narodowa, obronność państwa, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, nauka, kultura, ochrona przyrody, czy potrzeby obywateli. Istotność tego zasobu potwierdza fakt, że stanowi on około 60-70% udziału we wszystkich danych dotyczących infrastruktury przestrzennej. W skład zasobu możemy zaliczyć m.in. EGIB oraz bazy danych BDOT500 i GESUT.

Od 15 maja 2007 r. w Państwach Unii Europejskiej obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/2/WE z 14 marca 2007 r., która wprowadziła tzw. inicjatywę INSPIRE mającą na celu stworzenie europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej. W Polsce transpozycji dyrektywy dokonano ustawą z dnia 4 marca 2010 r. *o infrastrukturze informacji przestrzennej*¹⁵. Istotną rolę we wdrożeniu zapisów dyrektywy odgrywają jednostki samorządu terytorialnego takie jak powiaty, które prowadzą szereg kluczowych baz danych niezbędnych do prawidłowego i rzetelnego wykonywania przypisanych do nich zadań.

W Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego zarówno do 2020 jak i 2030 roku przewidziano rozwój infrastruktury i systemów teleinformatycznych w całym regionie, cyfryzację danych i informacji oraz rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną ze szczególnym uwzględnieniem m.in. e-administracji.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie głównym celem Projektu było utworzenie wysokiej jakości, aktualnych, wiarygodnych i kompletnych referencyjnych baz danych rejestrów publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (powiaty) w ramach PZGiK oraz udostępnienie tych danych w formie e-usług opracowanych i wdrożonych w ramach Projektu.

Znaczenie Projektu w skali województwa podlaskiego, skala realizowanych zadań, wartość Projektu wynosząca prawie 69 mln zł, przedłużająca się realizacja Projektu oraz pozyskane informacje o problemach w jego realizacji uzasadniły przeprowadzenie kontroli NIK.

¹⁴ Z wykorzystaniem także dowodów sporządzonych przed i po tym okresie jeśli będzie to konieczne dla realizacji celu kontroli

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 214.

2. OCENA OGÓLNA

Projekt „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych - modernizacja gruntów i budynków” realizowano nie w pełni prawidłowo i rzetelnie

Projekt modernizacji i cyfryzacji danych geodezyjnych realizowany przez Związek zrzeszający 14 powiatów z województwa podlaskiego został wykonany, jednak jego realizacja nie była w pełni prawidłowa i rzetelna, a termin zakończenia uległ znaczącemu opóźnieniu.

Wykonanie zawartej w Projekcie koncepcji modernizacji danych geodezyjnych, rozpoczęte w 2015 r., trwało ponad osiem lat. Należy uznać, że ze względu na długi czas prowadzonych działań związanych z przygotowaniem i wykonaniem Projektu oraz nieobjęcie pracami nawet połowy obszarów powiatów należących do Związku, wdrożenie Projektu nie było w pełni skuteczne. W ramach Projektu dokonano modernizacji ewidencji gruntów i budynków (EGiB, kataster nieruchomości) na obszarze 31,4% obrębów w 14 powiatach biorących udział w Projekcie, utworzenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT) na obszarze 29,3% obrębów oraz utworzenia bazy danych obiektów topograficznych (BDOT500) terenie 54,5% obrębów. Osiągnięto wszystkie zakładane wskaźniki produktu, zaś wskaźnik rezultatu – liczba pobrań i odtworzeń dokumentów – planowany do osiągnięcia w całym 2024 r. został zrealizowany 30 czerwca 2024 r.

Przygotowanie Projektu było procesem długotrwałym. Identyfikacja jego założeń trwała od lipca 2015 r. do stycznia 2017 r. i w jej trakcie wystąpiła konieczność siedmiokrotnego korygowania i uzupełniania przez ZPWP fiszy projektowej. W tym czasie Związek dokonał rozpoznania potrzeb powiatów w zakresie przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji danych geodezyjnych oraz zawarł porozumienia z powiatami – Partnerami w realizacji Projektu. Znaczny czas zajęło również Związkowi przygotowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie Projektu. Został on przekazany 24 maja 2017 r., dopiero po drugim wezwaniu IZ i przedłużeniu o trzy miesiące terminu na jego złożenie. Wniosek nie został rzetelnie przygotowany i wymagał dokonania szeregu uzupełnień o charakterze formalnym i merytorycznym, co zajęło Związkowi kolejne prawie pięć miesięcy. Pomimo pracochłonnego procesu weryfikacji, zaakceptowany wniosek o dofinansowanie uwzględniający udział w Projekcie 15 Partnerów (14 powiatów i Województwa Podlaskiego) był niespójny z ostateczną fiszą projektową oraz Studium wykonalności, w których założono udział tylko jednego Partnera (Województwa Podlaskiego). Umowa o dofinansowanie ze ZPWP została ostatecznie zawarta 18 grudnia 2017 r.

Podjęte przez Związek działania organizacyjne i przygotowawcze nie były w pełni rzetelne. Związek zapewnił obsługę kadrową Projektu, jednak problemy z utrzymaniem jej stabilności, w szczególności na stanowisku księgowego Projektu, miały wpływ na sprawność i terminowość obsługi finansowej zadania. Komitet Sterujący, który miał być odpowiedzialny za podejmowanie strategicznych decyzji dotyczących Projektu, nie wykonywał swoich zadań. Nie zwoływano jego posiedzeń, a do składu tego gremium Marszałek Województwa nie wyznaczył przedstawiciela Urzędu. Decyzje dotyczące realizacji Projektu były podejmowane na posiedzeniach Zgromadzenia Związku. Na wykonanie Projektu wpływ miała także zmiana koncepcji udziału w zadaniu Województwa Podlaskiego, które odstąpiło od udziału w Projekcie w charakterze Partnera, pozostawiając jego pełną realizację

Związkowi. Wymagało to zaangażowania zasobów zarówno Urzędu jak i Związku w przeprowadzenie analizy skutków odstąpienia i dokonania niezbędnych uzgodnień.

Zadania wyznaczone w Projekcie Związek zrealizował z opóźnieniem, po upływie 12 miesięcy od pierwotnie założonego terminu ich zakończenia. Pomimo prowadzonego przez IZ nadzoru i monitoringu stwierdzono nieprawidłowości związane ze stosowaniem przez Związek Prawa zamówień publicznych, nieterminowym rozliczaniem wniosków o płatność, zaliczek i faktur wystawionych przez firmę wspomagającą rozliczenie Projektu. Obowiązujące terminy naruszyła także IZ dokonując nieterminowo weryfikacji wniosków o płatność. Na wydłużenie terminu realizacji Projektu wpływ miały także problemy z nieterminowym przekazywaniem Związkowi przez powiaty środków finansowych stanowiących wkład własny, nieterminowym realizowaniem zobowiązań wobec firm realizujących prace geodezyjne spowodowanym głównie niejasną klasyfikacją wydatkowanych środków finansowych, powtarzaniem postępowań przetargowych i trudnościami w wyłonieniu wykonawców prac geodezyjnych, trwającymi ponad 2 lata. Na Projekt wydatkowano 68,2 mln zł, w tym 57,6 mln zł pochodziło ze środków UE. Realizacja Projektu zakończyła się 28 grudnia 2023 r., jednak do zakończenia kontroli NIK Projekt nie został rozliczony.

3. SYNTEZA

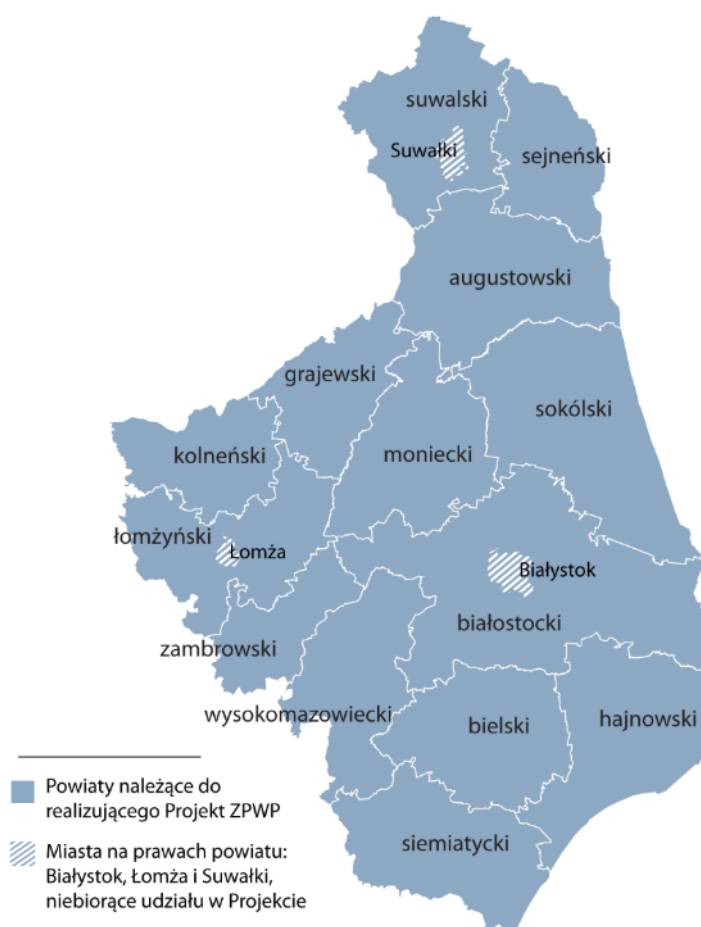
**Przeprowadzenie
modernizacji
i cyfryzacji danych
geodezyjnych na mniej
niż połowie obszaru
powiatów biorących
udział w Projekcie**

Zgodnie ze sprawozdaniem Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (wojewódzkie zestawienie zbiorcze o powiatowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym) na dzień 31 grudnia 2023 r. liczba obrębów geodezyjnych w całym województwie podlaskim wynosiła 3503 szt. o powierzchni ewidencyjnej wynoszącej 2 018 673,90 ha. Jednocześnie w 14 powiatach realizujących Projekt w latach 2017-2023 liczba obrębów geodezyjnych kształtowała się na poziomie 3.461 szt., a ich powierzchnia wynosiła 1.998.931 ha¹⁶. W ramach Projektu dokonano:

- modernizacji EGİB – 1086 obrębów na powierzchni 502 801 ha¹⁷, co stanowiło 31,4% obrębów i 25,2% powierzchni powiatów biorących udział w Projekcie i odpowiednio 31,0% i 24,9% obrębów i powierzchni województwa;
- utworzenia bazy GESUT – 1015 obrębów na powierzchni 189 380 ha, co stanowiło 29,3% obrębów i 9,5% powierzchni powiatów biorących udział w Projekcie i odpowiednio 28,9% i 9,4% obrębów i powierzchni województwa;
- utworzenia bazy BDOT500 – 1886 obrębów na powierzchni 327 129 ha, co stanowiło 54,5% obrębów i 16,4% powierzchni powiatów biorących udział w Projekcie i odpowiednio 53,8% i 16,2% obrębów i powierzchni województwa. [str. 33]

Infografika nr 1

Powiaty, członkowie Związku Powiatów Województwa Podlaskiego, uczestniczące we wdrażaniu Projektu



Źródło: Opracowanie własne NIK

¹⁶ Dane na 26 września 2024 r.

¹⁷ Na dzień zakończenia Projektu tj. 28 grudnia 2023 r.

**Przedłużający się okres
przygotowywania
Projektu modernizacji
i cyfryzacji EGİB**

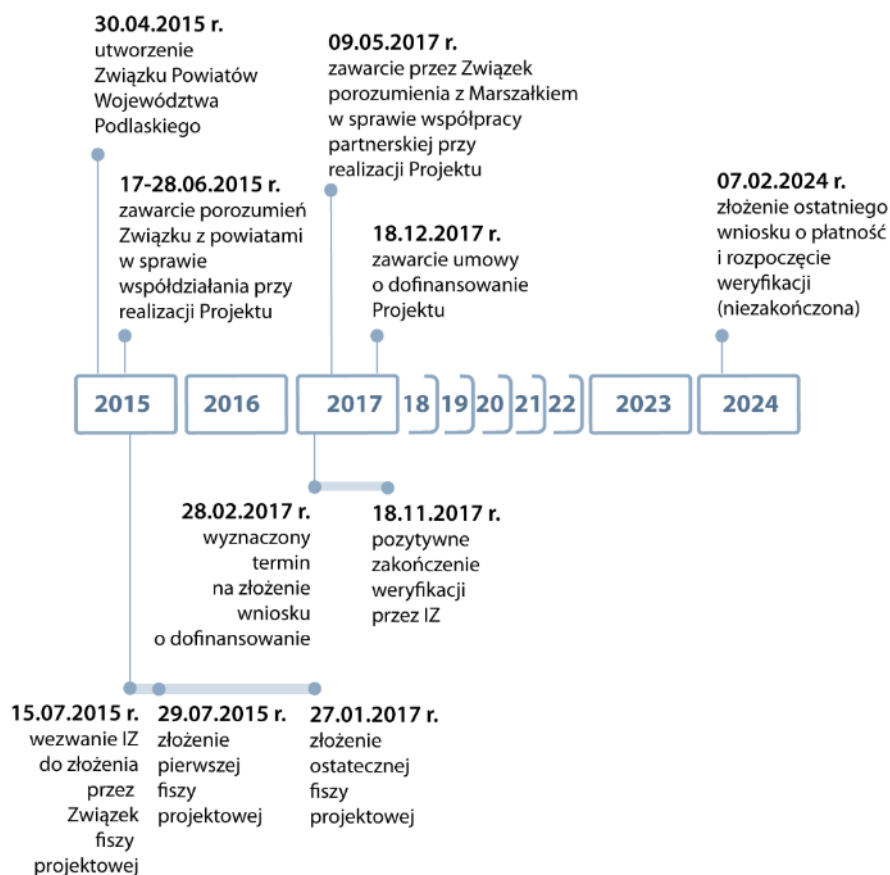
Do realizacji zadania związanego z budową e-usług powiązanych z cyfryzacją i modernizacją baz danych zasobu geodezyjnego i kartograficznego został powołany 30 kwietnia 2015 r. Związek Powiatów Województwa Podlaskiego. Związek utworzyło 14 powiatów. Prace nad przygotowaniem Projektu rozpoczęły się 29 lipca 2015 r. wraz ze złożeniem pierwszej fiszy projektowej. W trakcie tego procesu Związek złożył do IZ siedem wersji fiszy projektowej, które były korygowane i uzupełniane. Ostateczna wersja fiszy projektowej została zatwierdzona 27 stycznia 2017 r. W tym czasie Związek dokonał rozpoznania potrzeb powiatów w zakresie przeprowadzenia modernizacji i cyfryzacji danych geodezyjnych oraz w czerwcu 2016 r. zawarł porozumienia z powiatami – Partnerami w ramach Projektu. Jednocześnie dopiero 9 maja 2017 r. Związek zawarł porozumienie w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji Projektu z Marszałkiem Województwa Podlaskiego. [str. 17-19, 29-30]

**Opóźnienia w złożeniu
wniosku
o dofinansowanie
Projektu**

Prace nad przygotowaniem wniosku o dofinansowanie Projektu rozpoczęły się po zatwierdzeniu przez IZ fiszy projektowej w dniu 31 stycznia 2017 r. i wyznaczeniu terminu złożenia wniosku na 28 lutego 2017 r. Wniosek został złożony 24 maja 2017 r., tj. dopiero po drugim i ostatecznym wezwaniu oraz przedłużeniu o trzy miesiące (do 31 maja 2017 r.) terminu na jego złożenie. Wpływ na te opóźnienie miało szereg czynników takich jak: podpisanie dopiero 9 maja 2017 r. porozumienia w sprawie partnerskiej współpracy z Marszałkiem Województwa Podlaskiego, dostarczenie Związkowi przez podmiot zewnętrzny Studium wykonalności Projektu w dniu 27 lutego 2017 r. czy brak kosztorysu inwestorskiego w zakresie zadań realizowanych przez UM WP. [str. 19, 30]

Infografika nr 2

Terminy opracowania i realizacji Projektu



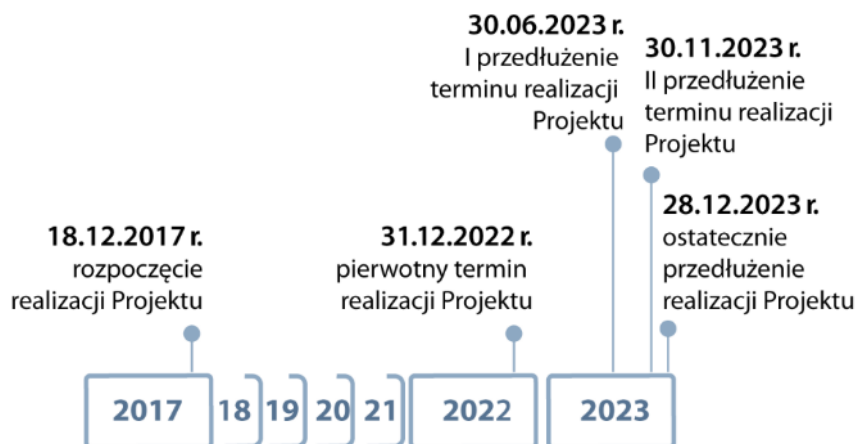
Źródło: Opracowanie własne NIK

Brak spójności wniosku o dofinansowanie z fiszą projektową i Studium wykonalności	Złożony wniosek o dofinansowanie wymagał dokonania szeregu uzupełnień o charakterze formalnym i merytorycznym, co zajęło Związkowi prawie pięć miesięcy. Proces oceniania wniosku zakończył się 28 listopada 2017 r. i tego samego dnia Zarząd Województwa Podlaskiego wybrał Projekt do dofinansowania. Pomimo pracochłonnego procesu weryfikacji zaakceptowany wniosek o dofinansowanie uwzględniający udział w Projekcie 15 partnerów (14 powiatów i Województwa Podlaskiego) był niespójny z ostateczną fiszą projektową oraz Studium wykonalności, w których założono udział tylko jednego Partnera (Województwa Podlaskiego). Umowa o dofinansowanie ze ZPWP została ostatecznie zawarta 18 grudnia 2017 r. [str. 19, 30]
Problemy w przygotowaniu organizacyjnym Związku do realizacji Projektu	Związek zapewnił obsługę kadrową Projektu, jednak częste zmiany, w szczególności na stanowisku księgowego Projektu, miały wpływ na sprawność i terminowość obsługi finansowej zadania. Na stanowisku księgowego Projektu pracowały cztery osoby, przy czym zatrudniona przez Związek jedna z osób nie spełniała wymagań określonego w ogłoszeniu o pracę dotyczącego wymaganej 6-letniej praktyki w księgowości. Pracownicy grupy koordynującej Projekt zostali zatrudnieni prawie trzy miesiące po podpisaniu umowy o dofinansowanie. W toku kontroli stwierdzono, że w okresie wrzesień – grudzień 2018 roku nie wypłacano im należnego wynagrodzenia, a powodem tego był brak środków finansowych posiadanych przez Związek. Wynikało to z nieprzekazywania w terminie przez powiaty środków stanowiących ich wkład własny. Wsparcie pracownikom Związku w realizacji Projektu m.in. w zakresie jego koordynacji i rozliczenia zapewniał podmiot zewnętrzny, który na podstawie zawartej umowy otrzymał wynagrodzenie w wysokości 1060,9 tys. zł. [str. 28-30]
Brak działań Komitetu Sterującego	Komitet Sterujący, który miał być odpowiedzialny za podejmowanie strategicznych decyzji dotyczących Projektu, nie wykonywał swoich zadań. Do jego składu nie został wyznaczony przez Marszałka Województwa przedstawiciel UM WP. Ponadto posiedzenia Komitetu, które miały odbywać się w razie potrzeby w zależności od wymagań projektowych, nie były w ogóle zwoływane. Decyzje dotyczące Projektu były podejmowane wyłącznie na posiedzeniach Zgromadzenia Związku. [str. 28]
Zmiana roli Marszałka w Projekcie	W trakcie realizacji Projektu zmieniała się koncepcja udziału w zadaniu Województwa Podlaskiego. Po dokonanej przez Związek analizie efektywności ekonomicznej zadania przypisanego samorządowi województwa (tj. opracowania i wdrożenia aplikacji e-usługi i jego wpływu na osiągnięcie celów i wskaźników Projektu w kontekście rozwoju portalu krajowego Geoportal.gov.pl), Województwo odstąpiło od udziału w Projekcie w charakterze Partnera, pozostawiając jego pełną realizację Związkowi. Porozumienie w tej sprawie zostało zawarte w końcowym okresie wykonania Projektu – 10 lutego 2023 r., a stosowny aneks do umowy dofinansowania podpisany 4 września 2023 r. [str. 21-22]
Realizacja założeń Projektu	W ramach Projektu wykonano zadania polegające na: opracowaniu dokumentacji projektowej (zadanie nr 1), modernizacji zasobu geodezyjnego (zadanie nr 2), zakupie infrastruktury backupu i digitalizacji (zadanie nr 3), szkoleniach i działaniach promocyjno-informacyjnych (zadanie nr 4), zarządzaniu Projektem (zadanie nr 5) i naborem inspektorów nadzoru prac geodezyjnych (zadanie nr 6). Z końcowego rozliczenia przedstawionego przez Związek wynika, że w trzech powiatach (z 14) nie ukończono modernizacji zasobu geodezyjnego, a prace wykonano w zakresie od 63 do 83%. Pozostałe zadania wykonano w całości. Z przyjętych ośmiu wskaźników produktu zrealizowano wszystkie, natomiast wskaźnik rezultatu – liczba pobrań i odtworzeń dokumentów, zaplanowany na cały 2024 r. został osiągnięty przed 30 czerwca 2024 r. [str. 25-26]
Przedłużający się termin realizacji Projektu	Zadania wyznaczone w Projekcie Związek wykonał po upływie 12 miesięcy od pierwotnie założonego terminu. Termin zakończenia Projektu początkowo wyznaczony na 31 grudnia 2022 r. został przedłużony do 28 grudnia 2023 r. Głównymi przyczynami opóźnienia były problemy z wyłonieniem wykonawców poszczególnych zadań i pandemia. Na wydłużenie terminu realizacji Projektu wpływ

miały także problemy z nieterminowym przekazywaniem przez powiaty środków finansowych stanowiących wkład własny oraz nieterminowym opłacaniem przez Związek zobowiązań wobec firm wykonujących prace geodezyjne. [str. 24-25, 30]

Infografika nr 3

Terminy realizacji Projektu



Źródło: Opracowanie własne NIK

Nie w pełni rzetelny nadzór i monitoring Projektu przez IZ

IZ realizował obowiązki związane z nadzorem i monitoringiem Projektu. Były one wykonywane poprzez kontrole prowadzone w Związku w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz w miejscu realizacji Projektu, a także poprzez weryfikację wniosków o płatność. Niemniej w toku kontroli NIK stwierdzono nieprawidłowości w zakresie Prawa zamówień publicznych, nieterminowego rozliczania wniosków o płatność, zaliczek i faktur wystawionych przez firmę wspomagającą rozliczenie Projektu. [str. 23]

Opóźnienia w terminie weryfikacji wniosków o płatność

Podczas weryfikacji złożonych przez Beneficjenta wniosków o płatność IZ dwunastokrotnie przekroczyła o 6 do 94 dni roboczych termin weryfikacji pierwszej wersji wniosku o płatność i czterokrotnie o 3 do 12 dni termin weryfikacji drugiej i kolejnej wersji. Nieterminowa weryfikacja wniosków o płatność skutkowałą opóźnieniem w wypłacie dofinansowania, a tym samym mogła wpłynąć na nieterminowe regulowanie przez Związek zobowiązań i konieczność opłacenia kar wynikających z zawartych umów. [23-24]

Realizacja wydatków na Projekt

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych (27 września 2024 r.) Projekt nie został ostatecznie rozliczony przez IZ. Na Projekt wydatkowano 68,2 mln zł, w tym 57,6 mln zł pochodziło ze środków UE. Środki wydatkowane na Projekt były o 513 tys. zł niższe od pierwotnie planowanych wydatków. Oszczędności uzyskano przede wszystkim na etapie postępowań przetargowych w związku z niższymi od założonych wydatkami na prace geodezyjne. [31-32]

Przekazywanie dofinansowania

Środki na realizację Projektu były przekazywane prawidłowo, w formie zaliczek oraz poprzez refundację poniesionych wydatków. Zaliczki przekazano dwunastokrotnie, po rozliczeniu wcześniej przekazanych -środków, na łączną kwotę 92,5 mln zł, z których zwrócono jako nierozliczone 38,3 mln zł. Refundacja wydatków była dokonana dziewięciokrotnie, na łączną kwotę 490,6 tys. zł. Do zakończenia kontroli nie rozliczono końcowego wniosku o płatność na kwotę 2890 tys. zł. [str. 27]

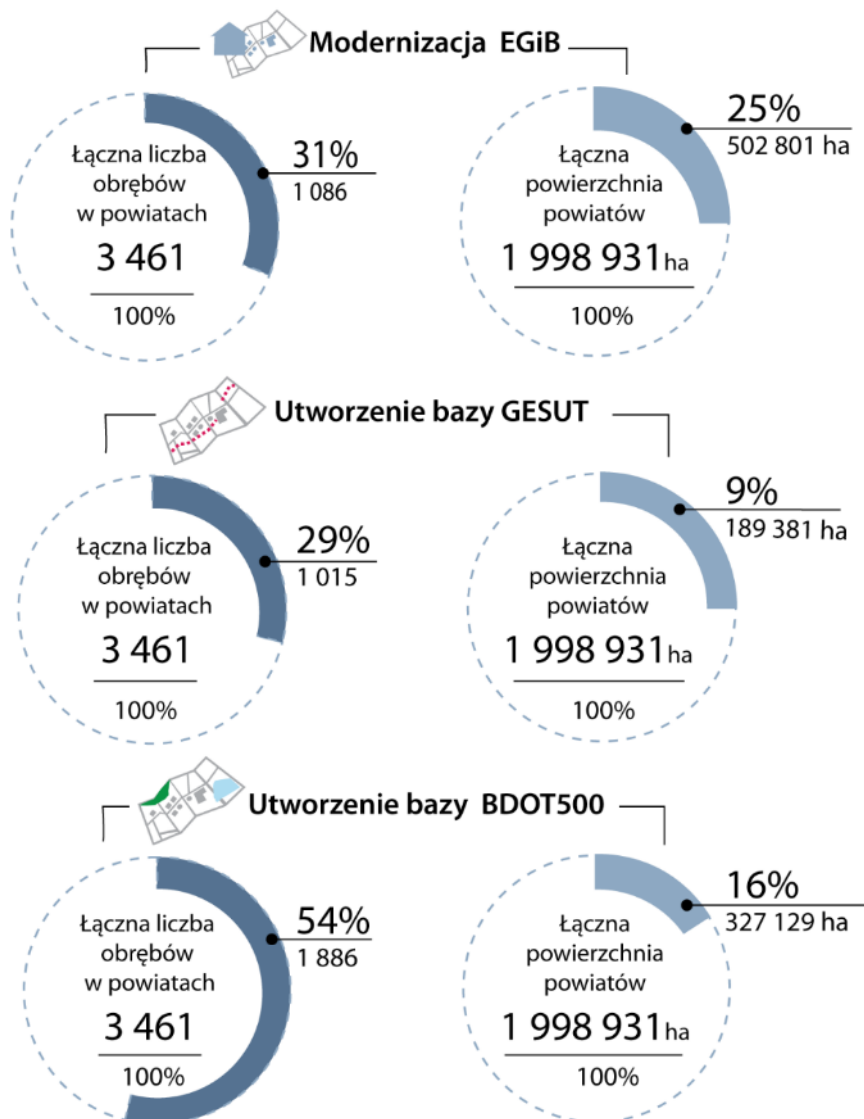
Korzyści wynikające z realizacji Projektu

W ramach Projektu, według stanu na 28 grudnia 2023 r. na terenie 14 powiatów będących w Związku zrealizowano prace dotyczące: modernizacji EGİB na terenie 31,4% obrębów oraz 25,2% powierzchni wszystkich powiatów wskazanych w EGİB, utworzenia bazy GESUT na terenie 29,3% obrębów oraz 9,5% powierzchni powiatów, utworzenia bazy BDOT500 na terenie 54,5% obrębów oraz 16,4% powierzchni powiatów. Z informacji przekazanej przez powiaty uczestniczące w Projekcie wynika, że po uruchomieniu e-usług nastąpił

znaczący wzrost wykorzystania z danych zasobu geodezyjnego bez konieczności wizyty w urzędzie. [str. 32-33]

Infografika nr 4

Zakres prac wykonanych w ramach Projektu



Źródło: Opracowanie własne NIK

4. WNIOSKI

W województwie podlaskim, oprócz objętego niniejszą kontrolą NIK Projektu, nie realizowano innych przedsięwzięć, których celem była modernizacja i cyfryzacja danych geodezyjnych. Kontrole NIK przeprowadzane w obu uczestniczących w Projekcie podmiotach – Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego i Związku Powiatów Województwa Podlaskiego – zakończyły się sformułowaniem wniosków dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości, z których część miała charakter systemowy, odnoszący się również do realizacji innych przedsięwzięć.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

**Zarząd Województwa
Podlaskiego - IZ**

1. Dokonywanie przez IZ rzetelnej oceny dokumentacji projektów pozakonkursowych, w tym spójności danych przedstawianych w dokumentach aplikacyjnych.
2. Weryfikowanie i zatwierdzanie przez IZ wniosków o płatność z zachowaniem terminów wskazanych w procedurach opracowanych na potrzeby realizacji projektów z wykorzystaniem środków europejskich.
3. Podjęcie działań w celu objęcia całego terenu województwa podlaskiego modernizacją i cyfryzacją danych geodezyjnych.

**Związek Powiatów
Województwa
Podlaskiego**

1. Rzetelne przygotowanie wniosków o dofinansowanie.
2. Przekazywanie wniosków o płatność w terminie określonym w umowie dofinansowania.
3. Niezwłoczne zamieszczanie w centralnym systemie informatycznym (SL2014) harmonogramów płatności projektów.
4. Podjęcie działań mających na celu zmodernizowanie i zcyfrowanie zasobu danych geodezyjnych na całym obszarze powiatów należących do Związku.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekt *Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych - modernizacja gruntów i budynków* miał na celu modernizację i cyfryzację danych geodezyjnych w województwie podlaskim. Jego głównym celem było utworzenie wysokiej jakości aktualnych, wiarygodnych i kompletnych referencyjnych baz danych rejestrów publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach PZGiK, w szczególności ewidencji gruntów i budynków (EGiB, kataster nieruchomości), bazy danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT). Projekt zakładał rozwój szeregu usług elektronicznych, poprzez aktualizację tych już oferowanych, jak i opracowanie i wdrożenie nowych wraz z działaniami służącymi integrowaniu katalogu usług świadczonych na poziomie powiatów i wojewódzkiej platformy GIS Podlasia¹⁸. W celu realizacji powyższych zadań przewidziano rozwój infrastruktury informatycznej w jednostkach uczestniczących w Projekcie, w tym aplikacji i systemów bazodanowych służących poprawie efektywności zarządzania oraz upowszechnianiu komunikacji elektronicznej w instytucjach publicznych. Z wytworzonych w trakcie realizacji przedsięwzięcia produktów i rezultatów mieli korzystać mieszkańcy, przedsiębiorcy oraz pracownicy instytucji samorządowych i publicznych województwa podlaskiego.

5.1. URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Jednostka objęta kontrolą

Zarząd Województwa Podlaskiego był jednostką dokonującą oceny i zakwalifikowania Projektu do dofinansowania w ramach RPO WP 2014-2020 (tryb pozakonkursowy). W Projekcie Województwo Podlaskie pełniło do 4 września 2023 r. funkcję Partnera w Projekcie.

5.1.1. PRYZNANIE DOFINASOWANIA W RAMACH RPO WP 2014-2020

PROJEKTOWI UZPRG ORAZ WPROWADZANE W TRAKCIE REALIZACJI ZMIANY ZAŁOŻEŃ PROJEKTU UZPRG.

Przesłanki realizacji Projektu

IZ RPO WP 2014-2020 prawidłowo zorganizowała ocenę i zakwalifikowała do dofinansowania Projekt. Wprowadzane do Projektu zmiany nie dotyczyły jego głównego celu czy podwyższenia dofinansowania i nie naruszały postanowień SZOOP ani kryteriów określonych przez Komitet Monitorujący RPO WP.

W dniu 14 kwietnia 2014 r. Główny Geodeta Kraju, Wojewoda Podlaski, Marszałek Województwa Podlaskiego oraz Przewodniczący Konwentu Powiatów Województwa Podlaskiego podpisali list intencyjny, w którym strony wyraziły wolę współpracy na rzecz przygotowania i realizacji projektów z zakresu cyfryzacji i modernizacji baz danych gruntów i budynków oraz zakładania i prowadzenia baz danych GESUT i BDOT500 w województwie podlaskim.

ZPWP zwrócił się 10 czerwca 2016 r. do Marszałka Województwa Podlaskiego z prośbą o przystąpienie Województwa Podlaskiego do udziału w Projekcie w roli Partnera, argumentując, że zawarta współpraca przyczyni się do budowy sprawnej e-administracji w zakresie powiatowych rejestrów publicznych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz rozwoju elektronicznych usług publicznych szczególnie regionalnego z zakresu e-administracji i systemów informacji przestrzennej. Zarząd Województwa Podlaskiego 29 listopada 2016 r. podjął uchwałę nr 176/2305/2016, w której wyraził wolę współpracy w przygotowaniu i realizacji Projektu, a 1 grudnia 2016 r. został podpisany list intencyjny przez ZPWP i Województwo Podlaskie, w którym strony zadeklarowały nawiązanie współpracy prowadzącej do

¹⁸ Regionalna Infrastruktura Informacji Przestrzennej województwa podlaskiego.

**Porozumienie
w sprawie realizacji
Projektu**

zawarcia porozumienia w celu przygotowania Projektu i jego realizacji w wyniku otrzymania dofinansowania w trybie pozakonkursowym w ramach RPO WP 2014-2020.

Porozumienie pomiędzy Województwem Podlaskim, a ZPWP zostało zawarte 9 maja 2017 r.¹⁹, Określano w nim zasady partnerskiej współpracy stron w ramach Projektu. Województwo Podlaskie, jako Partner Projektu zobowiązało się m.in. do:

- przestrzegania obowiązków dotyczących informacji i promocji zgodnie z przepisami tj. umieszczania na stronie internetowej Województwa Podlaskiego informacji o projekcie oraz udostępniania broszur, ulotek i innych publikacji dotyczących Projektu;
- wyznaczenia swojego przedstawiciela, który będzie brał udział w czynnościach odbioru jakościowego usług i dostaw w ramach Projektu na rzecz Województwa Podlaskiego.
- prezentacji zbiorów danych przestrzennych baz: EGiB, BDOT500, GESUT w węźle wojewódzkim GIS Podlasia po ich wytworzeniu i uruchomieniu w postaci usług danych przestrzennych przez powiaty wchodzące w skład ZPWP.
- udostępnienia dokumentów związanych z Projektem w celu kontroli, w zakresie prawidłowości realizacji projektu dokonywanej przez IZ RPO WP 2014-2020 oraz inne podmioty uprawnione do jej przeprowadzenia na podstawie odrębnych przepisów.
- ustalenia swojego przedstawiciela (przedstawicieli) i upoważnienia go (ich) do ścisłej współpracy z Kierownikiem Projektu, Komitetem Sterującym oraz Wykonawcami realizowanych w Projekcie zamówień publicznych na rzecz Województwa Podlaskiego.

**Proces identyfikacji
Projektu**

Proces identyfikacji Projektu został przeprowadzony przez Urząd (Departament Rozwoju Regionalnego), jako IZ RPO WP. W ramach tego procesu, w okresie od 29 lipca 2015 r. do 31 stycznia 2017 r., zweryfikowano składaną siedmiokrotnie przez Związek fiszę projektową²⁰ pod względem zgodności z określonymi w procedurze kryteriami tj.: z celami szczegółowymi i rezultatami działań i poddziałań RPO WP 2014-2020, warunkami określonymi w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy wdrożeniowej, możliwością realizacji w ramach kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów oraz wykonalnością rozumianą jako możliwość zrealizowania przedsięwzięcia i osiągnięcia jego celów m.in. w ramach założonego harmonogramu Projektu. Po każdej zakończonej weryfikacji kolejnej fiszy IZ RPO WP przekazywał wnioskodawcy uwagi z terminem złożenia poprawionej wersji fiszy projektowej. Ostateczna fisza projektowa została złożona 27 stycznia 2017 r. Projekt zidentyfikowano jako wybierany w trybie pozakonkursowym. Został on ujęty przez IZ RPO WP w wykazie projektów zidentyfikowanych stanowiącym załącznik nr 5²¹ do SZOOP RPO WP 2014-2020²².

**Założenia fiszy
projektowej**

Ogólne założenia Projektu zawarte w zatwierdzonej przez IZ RPO WP fiszy projektowej określały m.in. planowany termin realizacji w okresie od kwietnia 2016 r. do grudnia 2022 r., szacowaną całkowitą wartość Projektu na poziomie 70,6 mln zł oraz przewidywały udział Województwa Podlaskiego, jako Partnera

¹⁹ Uchwała nr 211/2778/2017 Zarządu Województwa Podlaskiego z 9 maja 2017 r. w sprawie zawarcia Porozumienia dotyczącego współpracy w zakresie przygotowania i realizacji projektu pn. „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja i ewidencji gruntów i budynków.”

²⁰ Fisze projektowe złożone w UMWP odpowiednio: 29 lipca 2015 r., 1 grudnia 2015 r., 10 grudnia 2015 r., 4 sierpnia 2016 r. (dwa warianty fiszy), 10 listopada 2016 r., 25 listopada 2016 r., 27 stycznia 2017 r.

²¹ Pozycja 28 dokumentu obowiązującego w okresie od 31 stycznia 2017 r. do 20 lutego 2017r.

²² https://rpo.wrotapodlasia.pl/pl/dowiedz_sie_wiecej_o_programie/zapoznaj_sie_z_prawem_i_dokument/szczegolowy-opis-osi-priorytetowych-regionalnego-programu-operacyjnego-wojewodztwa-podlaskiego-na-lata-2014-2020.html - dostęp z 29 lipca 2024 r.

	Projektu. Nie przewidywano natomiast udziału w charakterze Partnerów Powiatów wchodzących w skład Związku.
Opóźnienia w złożeniu wniosku o dofinansowanie Projektu	Do złożenia wniosku Związek został wezwany przez IZ RPO WP wezwaniem z 31 stycznia 2017 r., uzupełnionym 24 lutego 2017 r. Termin na złożenie wniosku wyznaczono na 28 lutego 2017 r. Kolejne wezwanie z wyznaczonym na 31 maja 2017 r. ostatecznym terminem złożenia wniosku wystosowano 15 marca 2017 r. Związek złożył wniosek 19 maja 2017 r.
Ocena formalno-merytoryczna wniosku	Procedura oceny formalno-merytorycznej wniosku trwała od 19 maja do 28 listopada 2017 r. Oceny dokonało dwóch pracowników IZ oraz powołany ekspert z zakresu innowacji i transferu technologii/działalność badawczo-rozwojowa, wyznaczony z listy ekspertów RPO WP²³. Pracownicy oceniający Projekt oraz ekspert złożyli oświadczenia poufności oraz deklaracje bezstronności. Podczas oceny Projektu zespół oceniający czterokrotnie wzywał Związek do udzielenia wyjaśnień, uzupełnienia dokumentów oraz dokonania korekt, m.in. w zakresie dokonania korekty kosztów kwalifikowalnych, wskazania obowiązków osób zarządzających Projektem, weryfikacji pod względem zgodności ze Studium wykonalności oraz uzupełnienia kosztorysu rzeczowo-finansowego. Proces oceniania został zakończony oceną pozytywną w dniu 28 listopada 2017 r.
Brak spójności wniosku o dofinansowanie z fiszą projektową i Studium wykonalności	Wniosek o dofinansowanie Projektu był niespójny z ostateczną fiszą projektową złożoną przez Związek w dniu 27 stycznia 2017 r. IZ RPO WP dokonując pozytywnej oceny formalno-merytorycznej wniosku o dofinansowanie zaakceptowało możliwość udziału w projekcie łącznie 15 Partnerów (14 powiatów i Województwa Podlaskiego), co było niezgodne z opracowanym Studium wykonalności oraz z wypracowaną w procesie identyfikacji fiszą projektową. W dokumentach tych założono udział tylko jednego Partnera tj. Województwa Podlaskiego, a 14 zrzeszonych powiatów miało występować w roli Beneficjenta i Lidera Projektu.
Zawarcie umowy o dofinansowanie	Zarząd Województwa Podlaskiego uchwałą z 28 listopada 2017 r.²⁴ wybrał Projekt do dofinansowania. Umowę o dofinansowanie ze ZPWP zawarto 18 grudnia 2017 r.
Cel Projektu	Głównym celem Projektu, określonym w Studium wykonalności oraz zawartym w fiszy projektowej i wniosku o dofinansowanie Projektu, było utworzenie wysokiej jakości aktualnych, wiarygodnych i kompletnych referencyjnych baz danych rejestrów publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach PZGiK, w szczególności ewidencji gruntów i budynków (EGiB, kataster nieruchomości), bazy danych obiektów topograficznych (BDOT500) oraz geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (GESUT). Projekt zakładał rozwój szeregu usług elektronicznych, poprzez aktualizację tych już oferowanych, jak i opracowanie i wdrożenie nowych wraz z działaniami służącymi integrowaniu katalogu usług świadczonych na poziomie powiatów i wojewódzkiej platformy GIS Podlasia²⁵. W celu realizacji powyższych zadań przewidziano rozwój infrastruktury informatycznej w jednostkach uczestniczących w Projekcie, w tym aplikacji i systemów bazodanowych służących poprawie efektywności zarządzania oraz upowszechnianiu komunikacji elektronicznej w instytucjach publicznych. Z wytworzonych w trakcie realizacji przedsięwzięcia produktów i rezultatów mieli korzystać mieszkańcy, przedsiębiorcy oraz pracownicy instytucji samorządowych

²³ Zarząd Województwa Podlaskiego, jako Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, w dniu 20 października 2015 r. przyjął Uchwałę nr 86/995/2015 w sprawie wpisania kandydatów na ekspertów do Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020

²⁴ Uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego nr 258/3531/2017 z 28.11.2017 r. w sprawie wyboru do dofinansowania projektu pozakonkursowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020, Osi priorytetowej VIII. Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej, Działania 8.1 Rozwój usług publicznych

²⁵ Regionalna Infrastruktura Informacji Przestrzennej województwa podlaskiego.

i publicznych województwa podlaskiego. Obok wskazanego celu głównego Projekt miał doprowadzić również do:

- zwiększenia poziomu korzystania z usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną oraz ich jakości i dostępności,
- zwiększenia stopnia wykorzystania cyfrowych danych przestrzennych przez obywateli, przedsiębiorców, administrację publiczną, uprawnione organy i instytucje,
- poprawy obsługi klienta zewnętrznego,
- zapewnienia powszechnego dostępu do cyfrowych zdigitalizowanych zasobów będących w posiadaniu instytucji publicznych oraz wytworzenia na ich podstawie nowych usług cyfrowych przez podmioty spoza sektora publicznego,
- usprawnienia funkcjonowania EGiB na terenie województwa podlaskiego,
- ujednolicenia, poprawy jakości danych o gruntach, budynkach i lokalach, dostosowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej do wymogów norm prawnych, przekształcenia istniejących zbiorów do postaci cyfrowej, budowy baz danych obiektów topograficznych, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz wdrażania zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN),
- zapewnienia interoperacyjności danych przestrzennych krajowej, regionalnej i lokalnej infrastruktury informacji przestrzennej, bezpieczeństwa danych i systemów teleinformatycznych,
- rozbudowy narzędzi informatycznych do przeglądania i udostępniania rejestrów publicznych EGiB, BDOT500, GESUT i ZSIN,
- weryfikacji i usystematyzowania istniejących zasobów ewidencji gruntów i budynków umożliwiających dostęp do danych drogą elektroniczną,
- wymiany danych pomiędzy jednostkami administracji publicznej i innymi systemami (np. ZSIN).

Osiągnięcie wymienionych celów miało przyczynić się pośrednio do:

- usprawnienia działalności administracji publicznej, m.in. w zakresie gospodarki nieruchomościami, planowania przestrzennego, planowania gospodarczego, nadzoru budowlanego, poboru podatków od nieruchomości oraz statystyki publicznej,
- ułatwienia procesu budowlanego i obrotu nieruchomościami,
- ochrony środowiska,
- wsparcia rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego.

Zakres rzeczowy Projektu

Zakres rzeczowy Projektu obejmował m.in.:

1. objęcie modernizacją ponad 1.200 obrębów ewidencyjnych (z łącznie 2894 obrębów w powiatach wchodzących w skład Związku) o łącznej powierzchni ponad 680.000 ha na które składa się 470 000 działek oraz ponad 140 000 budynków;
2. utworzenie bazy GESUT obejmującej ponad 900 obrębów ewidencyjnych (z 2894) o łącznej powierzchni przekraczającej 45.000 ha;
3. utworzenie bazy BDOT500 obejmującej blisko 1900 obrębów ewidencyjnych (z 2894) o łącznej powierzchni przekraczającej 112 000 ha;
4. utworzenie cyfrowych wzorów dokumentów i materiałów gromadzonych w PZGiK.

**Spełnianie przez
Projekt założeń
dofinansowania
przyznawanego
w ramach RPO WP
2014-2020**

Założenia Projektu odpowiadały zapisom RPO WP 2014-2020 w zakresie osi priorytetowej VIII Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej, w szczególności Działaniu 8.1 *Rozwój usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną*, zgodnie z którymi wsparcie może być kierowane na digitalizację zasobów będących w posiadaniu instytucji publicznych, czyli na przedsięwzięcia służące przetwarzaniu na treści cyfrowe tych zasobów oraz ich przechowywaniu. Cele Projektu oraz zakres zaplanowanych działań były zgodne z kryteriami określonymi w SZOOP. Założenia Projektu odpowiadały również kryteriom określonym przez Komitet Monitorujący RPO WP²⁶. Wydatki kwalifikowalne zaplanowane w Projekcie oraz ramy czasowe ich kwalifikowalności były zgodne z zapisami Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków współfinansowanych ze środków EFRR, EFS i FS na lata 2014-2020²⁷.

Projekt był także zgodny ze Strategią Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020²⁸ - celem strategicznym nr 1 *Konkurencyjna gospodarka, a w szczególności celem operacyjnym 1.6 Nowoczesna infrastruktura sieciowa*, w którym to wskazano, że powszechny dostęp do szerokopasmowego Internetu powinien stać się standardem cywilizacyjnym, a wyzwaniem dla województwa na najbliższy czas miało być wdrożenie idei e-podlaskie i podjęcia działań w zakresie rozwoju infrastruktury i systemów w całym regionie.

**Udział Urzędu
Marszałkowskiego
Województwa
Podlaskiego
w realizacji Projektu
wg założeń
pierwotnych**

Zgodnie z założeniami przedsięwzięcia ujętymi we wniosku aplikacyjnym²⁹ z 14 grudnia 2017 r. Województwo Podlaskie miało współuczestniczyć w Projekcie w charakterze Partnera. Zakres przewidzianych do realizacji przez Województwo zadań obejmował:

- a) Zadanie 3 *Opracowanie i wdrożenie aplikacji (e-usługi)* w okresie od 31 lipca 2018 r. do 30 września 2022 r. poprzez przeprowadzenie postępowania dotyczącego rozbudowy platformy GIS Podlasia o usługi świadczone drogą elektroniczną oraz opracowanie i wdrożenie systemów teleinformatycznych umożliwiających wykorzystywanie zasobów geodezyjnych drogą elektroniczną z przeznaczeniem po 3670,00 tys. zł na zakup PC i serwerów oraz opracowanie i wdrożenie aplikacji, z czego 3119,5 tys. zł ze środków EFRR, a 686,3 tys. zł z budżetu województwa,
- b) Zadanie 5 *Szkolenia, informacja i promocja* w okresie od 1 września 2019 r. do 30 września 2022 r. poprzez udział w szkoleniach z obsługi systemów bazodanowych i aplikacji umożliwiających wykorzystanie zasobów geodezyjnych drogą elektroniczną upowszechniające wdrożenie usługi oraz niezbędne działania informacyjne i promocyjne,
- c) Zadanie 6 *Koszty zarządzania* w okresie od 2 lutego 2018 r. do 30 listopada 2022 r. poprzez partycypowanie w zarządzaniu Projektem,
- d) osiągnięcie wskaźnika produktu *Liczba podmiotów, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego* – 1 sztuka,
- e) osiągnięcie wskaźnika produktu *Liczba uruchomionych systemów teleinformatycznych w podmiotach wykonujących zadania publiczne* – 1 sztuka,
- f) zachowanie trwałości Projektu przez okres 5 lat od dnia zakończenia jego realizacji poprzez pozostawianie właścicielem zakupionego sprzętu oraz

²⁶ Uchwała Nr 46/2017 Komitetu Monitorującego Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 z dnia 27 października 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Kryteriów oceny projektów pozakonkursowych (w tym zintegrowanych) ubiegających się o dofinansowanie w ramach RPO WP 2014-2020 (dotyczą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

²⁷ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytoczne-w-zakresie-kwalifikowalnosci-wydatkow-w-ramach-europejskiego-funduszu-rozwoju-regionalnego-europejskiego-funduszu-spolecznego-oraz-funduszu-spojnosci-na-lata-2014-2020/> - dostęp z 5 sierpnia 2024 r. W dalszej treści określone jako „Wytoczne”.

²⁸ https://www.wrotapodlasia.pl/pl/region_i_gospodarka/gospodarka/polityka_regionalna/strategia_rozwoju/ - dostęp z 9 sierpnia 2024 r.

²⁹ Załącznik nr 1 do Umowy o dofinansowanie projektu z dnia 18 grudnia 2017 r.

licencji oprogramowania, zapewnienie finansowania aplikacji udostępniających e-usługi oraz infrastruktury gwarantującej zachowanie trwałości Projektu.

Zmiana koncepcji udziału Urzędu Marszałkowskiego w realizacji Projektu

W grudniu 2020 r., Zarząd Województwa Podlaskiego powołał zespół ds. realizacji Projektu³⁰, którego zadaniem było wypracowanie rozwiązań pozwalających na osiągnięcie jego celów i założeń. Zespół dokonał analizy efektywności ekonomicznej realizacji przez Województwo Podlaskie przypisanego mu zadania, tj. opracowania i wdrożenia aplikacji e-usługi (utworzenia geoportalu wojewódzkiego) i jego wpływu na osiągnięcie celów i wskaźników Projektu w kontekście rozwoju portalu krajowego Geoportal.gov.pl. W efekcie dokonanej analizy, po uzgodnieniach z ZPWP oraz na podstawie opinii powołanego przez ZPWP doradcy technicznego, Zespół zarekomendował odstąpienie przez Urząd od udziału w Projekcie w charakterze Partnera i pozostawienie jego pełnej realizacji przez Związek.

W dniu 10 lutego 2023 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Województwem Podlaskim, a ZPWP o rozwiązaniu Porozumienia w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji Projektu z 9 maja 2017 r. Tym samym Województwo Podlaskiego przestało być Partnerem w Projekcie, a jego rola ograniczyła się do funkcji Z. Stosownej zmiany w umowie dofinansowania dokonano Anekssem nr 7 z 4 września 2023 r.

Ewolucja założeń Projektu

Pierwotnie zatwierdzona przez IZ RPO WP koncepcja Projektu³¹ była przez Beneficjenta (na jego wniosek) ośmiokrotnie zmieniana, co skutkowało zawarciem ośmiu aneksów do umowy o dofinansowanie Projektu. Zmiany dotyczyły przede wszystkim: korekt kosztów Projektu (w ramach sześciu aneksów), terminów realizacji zadań (w ramach pięciu aneksów) i korekt danych ujętych w umowie (w pięciu aneksach). Zmiana koncepcji Projektu znalazła odzwierciedlenie w Aneksie nr 1 z 10 października 2018 r. – którym m.in. zmieniono liczbę partnerów z 15 na 1 oraz w Aneksie nr 7 z 4 września 2023 r. – którym m.in. usunięto z Projektu Partnera tj. Województwo Podlaskie.

Wprowadzone do Projektu zmiany nie były sprzeczne z zapisami SZOOP, zasadami określonymi w Wezwaniach do złożenia wniosku pozakonkursowego z dnia 31 stycznia 2017 r.³² i z dnia 24 lutego 2017 r., ani z kryteriami określonymi przez Komitet Monitorujący RPO WP. Główny cel Projektu nie ulegał zmianie, nie podwyższano pierwotnego poziomu dofinansowania, a okres kwalifikowalności wydatków mieścił się w ramach czasowych kwalifikowalności określonych w Rozdziale 6 Wytycznych (od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r.). Przebieg czynności dotyczących wprowadzenia zmian w realizacji Projektu oraz aneksowania umowy był zgodny z zapisami Instrukcji dotyczącej aneksowania umów o dofinansowanie Projektu ze środków EFRR ujętej w Instrukcji Wykonawczej IZ RPO WP 2014-2020³³.

5.1.2. MONITORING I NADZÓR NAD PROJEKTEM UZPRG ORAZ ROZLICZENIE JEGO REALIZACJI

Urząd Marszałkowski wywiązał się z obowiązków w zakresie nadzoru nad realizacją i rozliczeniem Projektu. Nadzór był prowadzony w formie bezpośredniej kontroli w ZPWP, a także weryfikacji: postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zawierania umów z wykonawcami oraz wniosków o płatność. Nie dochowano jednak w 16 przypadkach terminów weryfikacji wniosków o płatność, co mogło skutkować nieterminowym regulowaniem zobowiązań przez Beneficjenta i ryzykiem

³⁰ Uchwała nr 167/2802/2020 Zarządu Województwa Podlaskiego z 3 grudnia 2020 r. w sprawie powołania zespołu ds. realizacji projektu „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków,”

³¹ Wniosek o dofinansowanie nr RPO.08.01.00-20-001/17 o sumie kontrolnej: 679c-944e-eee4-07c3-b248.

³² nr RPPD.08.01.00-IZ.00-20-001/17

³³ Dalej: „Instrukcja”.

naliczania kar wynikających z zawartych umów. Prawdłowo rozliczano Projekt. Dofinansowanie było przekazywane przez IZ RPO WP poprzez refundację poniesionych wydatków oraz wypłatę zaliczek. Wypłaty były dokonywane terminowo, po zatwierdzeniu poprawnych wniosków o płatność i potwierdzeniu kwalifikowalności wydatków w przypadku refundacji, a w przypadku wypłat zaliczek po zatwierdzeniu wniosku o płatność zaliczkową.

**Kontrole prowadzone
przez IZ RPOWP
w Związku**

IZ RPO WP przeprowadziła w ZPWP dwie kontrole: planową w miejscu realizacji Projektu (w okresie od 17 marca do 21 maja 2022 r.) oraz kontrolę na zakończenie Projektu (w okresie od 6 do 30 czerwca 2024 r.). Kontrolami objęto prawidłowość realizacji umowy oraz wnioski o płatność. Podczas kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a kontrola końcowa potwierdziła wykonanie rzeczowego zakresu Projektu oraz osiągnięcie wartości docelowych wskaźników produktu.

**Nadzór nad
udzielaniem zamówień
publicznych przez
Beneficjenta**

IZ RPO WP zweryfikowała dokumentację prowadzonych przez Beneficjenta 31 postępowań o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego m.in. na: usługi utworzenia baz danych obiektów topograficznych BDOT500, geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu GESUT oraz modernizację ewidencji gruntów i budynków w poszczególnych powiatach, pełnienie funkcji koordynatorów powiatowych, dostawę systemu ochrony i zabezpieczenia danych oraz systemu digitalizacji i druku materiałów. W 28 postępowaniach stwierdzono naruszenia ustawy PZP nieskutkujące zastosowaniem korekty finansowej – m.in. nieterminowe opublikowanie SIWZ na stronie internetowej Związku, zaniechanie odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę, błędy w protokołach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nieodrzućenie oferty wykonawcy, który nie wyraził zgody na przedłużenie terminu związania ofertą, zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ na stronie internetowej przed publikacją w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W jednym przypadku - postępowanie o zamówienie publicznego na usługę pn. „Kompleksowe usługi wspierające koordynację i rozliczenie projektu realizowanego przez Związek Powiatów Województwa Podlaskiego” stwierdzono naruszenie art. 138o ust. 2 w związku z art. 7 ustawy PZP z 2004 roku. W postępowaniu Zamawiający wskazał dyskryminacyjny względem wykonawców warunek udziału w postępowaniu dotyczący dysponowania osobami, co skutkowało zastosowaniem korekty finansowej lub pomniejszeniem wydatków poniesionych nieprawidłowo. Za to naruszenie zastosowano wobec Beneficjenta 5% korektę finansową - w 10 wnioskach o płatność pomniejszono o 5% wydatki kwalifikowalne w ramach Zadania 5 Koszty obsługi i zarządzania projektem dotyczącego płatności za kompleksowe usługi wspierające koordynację i rozliczenie Projektu o łączną kwotę 50,7 tys. zł.

**Weryfikacja wniosków
o płatność**

Związek złożył łącznie 33 wnioski o płatność, z których IZ RPO WP zweryfikował 30, a dwa wnioski zostały na wniosek Beneficjenta wycofane. W zaakceptowanych wnioskach (bez wniosku o płatność końcową) IZ RPO WP potwierdziła kwalifikowalność poniesionych przez Beneficjenta wydatków na łączną kwotę 53 319,5 tys. zł, w tym dofinansowanie 45 321,7 tys. zł i wkład własny 7997,9 tys. zł. W końcowym wniosku o płatność (będącym w weryfikacji) Beneficjent przedstawił do zatwierdzenia wydatki kwalifikowalne w wysokości 14 442,8 tys. zł, z tego wartość dofinansowania 12 276,4 tys. zł, a wkład własny 2166,4 tys. zł.

Podczas weryfikacji wniosków zakwestionowano jako niekwalifikowalne wydatki w łącznej wysokości 442,7 tys. zł, z czego:

- 145,1 tys. zł dotyczyło zaplanowanych w budżecie Projektu, jako niekwalifikowalne kosztów opracowania Studium wykonalności,
- 297,6 tys. zł uznano jako niekwalifikowalne w związku z przedłożeniem do rozliczenia wydatków poniesionych na wynagrodzenie personelu Projektu, będącego jednocześnie pracownikami Partnerów (starostw powiatowych)

oraz wynagrodzenie pracowników zaangażowanych w realizację Projektu ponad limit 276 godzin miesięcznie, co było naruszeniem zapisów Wytycznych, które określały, że w sytuacji projektów partnerskich nie ma możliwości angażowania jako personel projektu pracowników partnera przez beneficjenta i odwrotnie, a łączne zaangażowanie zawodowe personelu projektu, niezależnie od formy zaangażowania, w realizację wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych i FS oraz działań finansowanych z innych źródeł, w tym środków własnych beneficjenta i innych podmiotów, nie przekracza 276 godzin miesięcznie,

- 3,2 tys. zł to koszt niekwalifikowalny dotyczący wynagrodzenia (umowa zlecenie) koordynatora prac geodezyjnych z powiatu bielskiego przebywającego na zwolnieniu lekarskim.

Przekroczenie terminów weryfikacji wniosków o płatność

IZ RPO WP dokonując weryfikacji złożonych przez Beneficjenta wniosków o płatność dwunastokrotnie przekroczyła o 6 do 94 dni roboczych termin weryfikacji pierwszej wersji wniosku o płatność i czterokrotnie o 3 do 12 dni termin weryfikacji drugiej i kolejnej wersji. Zgodnie z dyspozycją rozdziału III pkt. 2.1 Instrukcji wykonawczej termin weryfikacji wniosku nie powinien być dłuższy niż 30 dni roboczych, a w przypadku wniosku poprawianego lub uzupełnianego nie dłuższy niż 15 dni roboczych. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Urzędu, który dokonywał weryfikacji wniosków wynika, że opóźnienia były spowodowane: ilością przedkładanych do rozliczenia dokumentów potwierdzających prawidłowość poniesienia wydatków, koniecznością weryfikacji wszystkich wydatków oraz jej złożonym zakresem, a także obciążeniem pracowników spowodowanym kumulacją wpływających do IZ RPO WP wniosków o płatność oraz (w przypadku części wniosków) wprowadzeniem systemu hybrydowego pracy zdalnej w urzędzie w związku z wystąpieniem COVID-19.

Zdaniem NIK nieterminowe zatwierdzanie wniosków o płatność skutkowało opóźnieniem w wypłacie dofinansowania, a tym samym mogło rodzić problemy po stronie Beneficjenta związane z nieterminowym regulowaniem zobowiązań i naliczaniem kar wynikających z zawartych umów.

Wielokrotne zmiany wartości Projektu i terminów jego zakończenia

Zgodnie z zawartą 18 grudnia 2017 r. umową o dofinansowanie całkowita wartość Projektu miała wynieść 68.754,2 tys. zł., w tym wydatki kwalifikowalne 68 175,5 tys. zł, z czego 57 949,2 tys. zł. stanowiło dofinansowanie ze środków UE (nie więcej niż 85 % wydatków kwalifikowalnych Projektu), a 10 226,3 tys. zł wkład własny.

Wartość Projektu była siedmiokrotnie aktualizowana. Ostatecznie określono ją na 68 241,2 tys. zł, w tym wydatki kwalifikowalne 67 798,5 tys. zł, z czego dofinansowanie 57 628,7 tys. zł, a wkład własny 10.612,5 tys. zł. na który złożyły się środki powiatów – 2262,9 tys. zł³⁴ i dotacja celowa z budżetu Państwa przekazana przez Wojewodę – 8798,2 tys. zł.

Infografika nr 5
Struktura wydatkowanych środków



Źródło: Opracowanie własne NIK

³⁴ Łączna kwota środków przekazanych przez powiaty, bez uwzględnienia zwrotów wynikających z rozliczenia Projektu.

Rzeczowy oraz finansowy termin realizacji Projektu³⁵ był trzykrotnie zmieniany. Aneks nr 6 z 29 grudnia 2022 r. termin rzeczowego zakończenia Projektu przesunęło na 30 czerwca 2023 r., a zakończenia finansowego na 31 lipca 2023 r., aneksem nr 7 z 4 września 2023 r. terminy zakończenia przesunęło odpowiednio na 30 listopada i 31 grudnia 2023 r., a ostatecznie terminy zakończenia Projektu ustalono aneksem nr 8 z 30 lipca 2024 r. na 28 grudnia 2023 r. (termin zakończenia rzeczowego i finansowego).

Wielokrotne zmiany założeń Projektu

Pierwotnie Projekt zakładał realizację siedmiu zadań polegających na: opracowaniu dokumentacji projektowej (zadanie 1), modernizacji zasobów geodezyjnych – etap I (zadanie 2), opracowaniu i wdrożeniu aplikacji (zadanie 3), modernizacji zasobów geodezyjnych - II etap (zadanie 4), przeprowadzeniu szkoleń, działań informacyjnych i promocji projektu (zadanie 5), realizacji zadań związanych z zarządzaniem projektem (zadanie 6) oraz sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem prac geodezyjnych (zadanie 7). Aneks nr 1 z 10 października 2018 r. dokonano połączenia Zadania 2 *Modernizacja zasobów geodezyjnych – etap I* z Zadaniem 4 *Modernizacja zasobów geodezyjnych – etap II* w celu sprawniejszego przeprowadzania postępowań przetargowych oraz monitorowania prac geodezyjnych. Następnie aneksem nr 7 z 4 września 2023 r. zmieniono pierwotną koncepcję *Zadania 3 Opracowanie i wdrożenie aplikacji (e-usługi)* zmierzającą do rozbudowy platformy e-usługi, która okazała się nieefektywna ekonomicznie i niezasadna z uwagi m.in. na zmianę uwarunkowań formalno-prawnych na zadanie pod nazwą *Infrastruktura backupu i digitalizacji*, w ramach którego miał powstać system backupu i archiwizacji do zabezpieczenia produktów projektu i utrzymania jego rezultatów poprzez stworzenie duplikatu wytworzonych baz danych i bezpieczne ich przechowywanie.

Trwające rozliczenie Projektu oraz realizacja jego założeń

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych (30 września 2024 r.) Projekt nie został rozliczony. Wniosek o płatność końcową z 7 lutego 2024 r., w którym nie uwzględniono zmian wprowadzonych aneksem nr 8 z dnia 30 lipca 2024 r.) był w trakcie weryfikacji. Z końcowego rozliczenia Projektu przedstawionego przez Beneficjenta wynika, że:

- 1) Zadanie nr 1 *Opracowanie dokumentacji projektowej* zostało zrealizowane w całości. Wykorzystano 100 % zaplanowanych wydatków – 298,9 tys. zł, przy czym 153,7 tys. zł było wydatkami kwalifikowalnymi, a z tego 130,7 tys. zł pochodziło z dofinansowania UE. W ramach zadania poniesiono wydatki na opracowanie Studium wykonalności (145,1 tys. zł – wydatki niekwalifikowalne) oraz opracowanie dokumentacji projektowej i specyfikacji wraz z warunkami technicznymi prac (153,8 tys. zł);
- 2) Zadanie nr 2 *Modernizacja zasobów geodezyjnych* zrealizowano pełni w 11 powiatach. W trzech powiatach nie ukończono modernizacji zasobu geodezyjnego, a prace wykonano w zakresie od 63 do 83%. Wydatki poniesiono w zaplanowanej wysokości – 57 874,8 tys. zł (całość wydatków kwalifikowalna), z czego 49 193,6 tys. zł pochodziło z dofinansowania UE. W ramach zadania sfinansowano usługi w zakresie modernizacji EGIB, założenia baz danych BDOT500 i GESUT w 14 powiatach województwa podlaskiego³⁶
- 3) Zadanie nr 3 *Infrastruktura backupu i digitalizacji* zrealizowano w pełni. W ramach zadania dokonano zakupu i wdrożenia infrastruktury backupu oraz urządzeń do digitalizacji, na co wydatkowano zaplanowane środki w wysokości 5884,5 tys. zł, w tym 5001,8 tys. zł z dofinansowania UE;

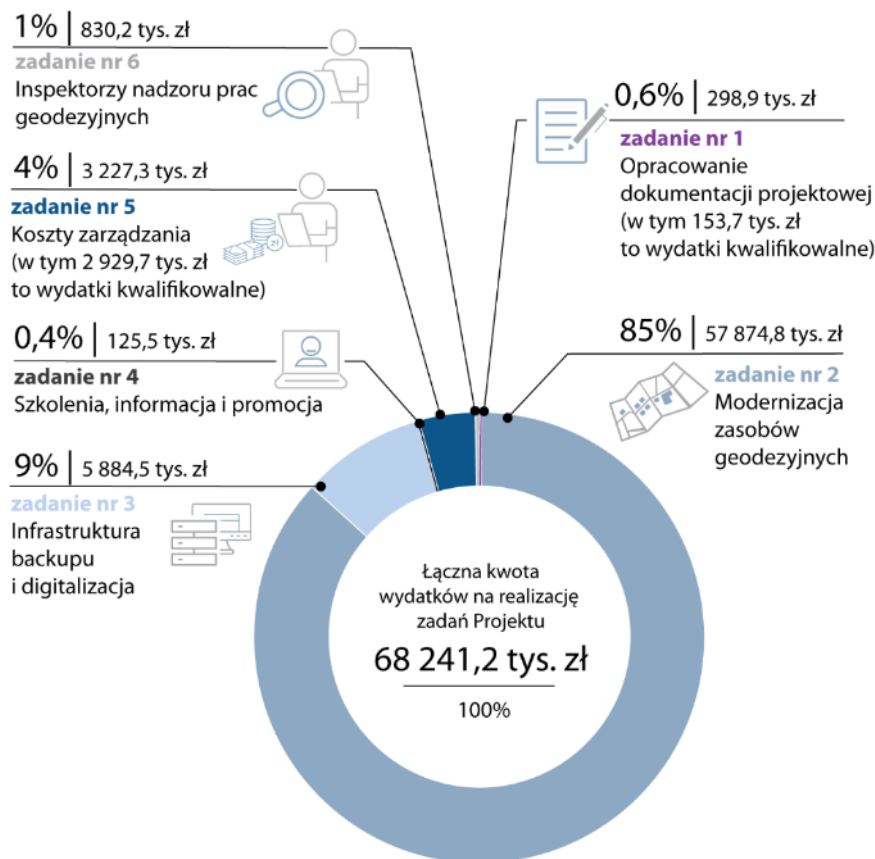
³⁵ Aktualizacja wniosku o dofinansowanie w zakresie zmiany rzeczowego i finansowego terminu zakończenia realizacji projektu przy aneksie: nr 6 z 29.12.2022 r., nr 7 z 4 września 2023 r., nr 8 z 30 lipca 2024 r.

³⁶ Powiat augustowski – 4572,1 tys. zł, powiat białostocki – 9606,5 tys. zł, powiat bielski – 4390,0 tys. zł, powiat grajewski – 3138,2 tys. zł, powiat hajnowski – 3873,1 tys. zł, powiat kolneński – 2451,5 tys. zł, powiat łomżyński – 3.95,2 tys. zł, powiat moniecki – 4035,5 tys. zł, powiat sejneński – 1342,0 tys. zł, powiat siemiatycki – 4461,9 tys. zł, powiat sokółski – 6303,1 tys. zł, powiat suwalski – 2611,8 tys. zł, powiat wysokomazowiecki – 5813,4 tys. zł, powiat zambrowski – 1480,5 tys. zł,

- 4) Zadanie nr 4 *Szkolenia, informacja i promocja* – zgodnie ze złożonym w lutym 2024 r. wnioskiem wydatkowano łącznie 125,5 tys. zł, w tym 106,7 tys. zł pochodzących ze środków EFRR, realizując zaplanowane wydatki w 26,15 %. W ramach zadania sfinansowano organizację szkoleń dla 147 pracowników z siedmiu starostw powiatowych w łącznej wysokości 98,1 tys. zł (83,4 tys. zł z dofinansowania UE) oraz koszty działań informacyjnych i promocyjnych w wysokości 27,4 tys. zł (23,3 tys. zł pochodzących z dofinansowania UE). We wniosku nie uwzględniono jednak zmian wprowadzonych aneksem nr 8 z lipca 2024 r. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (nadzorującego Projekt) wynika, że weryfikowany wniosek ma zostać zaktualizowany z uwzględnieniem postanowień aneksu oraz faktycznie poniesionych wydatków;
- 5) Zadanie nr 5 *Koszty zarządzania* zostało zrealizowane w 98,77 %. Poniesiono wydatki w łącznej wysokości 3 227,3 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne wyniosły 2 929,7 tys. zł, a w tym 2 490,2 tys. zł pochodziło z dofinansowania UE. Sfinansowano zatrudnienie kadry zarządzającej projektem (1 059,7 tys. zł) i zespołu projektowego (1 186,2 tys. zł) oraz wynagrodzenia 12 koordynatorów prac geodezyjnych (981,3 tys. zł)
- 6) Zadanie nr 6 *Inspektorzy nadzoru prac geodezyjnych* – poniesiono wydatki w łącznej wysokości 830,3 tys. zł (100 % planu), w tym 705,7 tys. zł pochodzących ze środków EFRR na opłatę prac wykonywanych w 13 powiatach przez inspektorów nadzoru geodezyjnego.

Infografika nr 6

Wydatki na realizację zadań w Projekcie



Źródło: Opracowanie własne NIK

Realizacja wskaźników produktu i rezultatu

We wniosku aplikacyjnym z 14 grudnia 2017 r. w ramach Projektu założono osiągnięcie ośmiu wskaźników produktu i jednego wskaźnika rezultatu.

Z dokumentacji wniosku o płatność końcową wynika, że w pełni zrealizowano wszystkie wskaźniki produktu, tj.:

- 1) katalog rekomendacji dotyczących awansu cyfrowego został wdrożony we wszystkich zakładanych 14 urzędach;
- 2) udostępniono planowaną liczbę sześciu usług wewnątrzadministracyjnych (A2A);
- 3) przeszkolono w zakresie kompetencji cyfrowych zakładaną liczbę 147 osób (pierwotna liczba przeszkolonych została zmniejszona aneksem z 30 lipca 2024 r. z 400 do 147 w związku z modyfikacją zakresu szkolenia i niewielkim zainteresowaniem pracowników starostw);
- 4) udostępniono online zakładane trzy usługi publiczne o stopniu dojrzałości 3 (dwustronna interakcja), tj. dostęp i przeglądanie: danych GESUT, danych BDOT500 i map ewidencyjnych;
- 5) udostępniono online zakładane pięć usług publicznych o stopniu dojrzałości 4 (transakcja), tj. usługi zamówienia i zakupu: wpisu z operatu ewidencji gruntów i budynków, wyrysu z operatu ewidencji gruntów i budynków, map ewidencyjnych, map zasadniczych (dla części obrębów) oraz usługę zgłaszania prac geodezyjnych oraz przekazywania opracowań geodezyjnych (operatów technicznych) w formie elektronicznej przez geodetów za pośrednictwem portalu (w części powiatów);
- 6) 14 podmiotów udostępniło online informacje sektora publicznego (pierwotna liczba podmiotów została zmniejszona aneksem z 30 lipca 2024 r. z 15 na 14 w związku z rezygnacją z udziału w Projekcie Województwa Podlaskiego)
- 7) udostępniono online poprzez API trzy bazy danych (pierwotna liczba baz została zwiększona aneksem z 30 lipca 2024 r. z 1 na 3);
- 8) w 14 podmiotach wykonujących zдания publiczne uruchomiono systemy teleinformatyczne.

Osiągnięcie wskaźnika rezultatu, którym była założona liczba 50 tys. pobrań lub odtworzeń dokumentów rocznie w pierwszym roku po ukończeniu realizacji ma być weryfikowane przez IZ RPO WP w okresie trwałości Projektu.

Przekazywanie dofinansowania przez IZ

Dofinansowanie IZ RPO WP przekazywała Związkowi poprzez wypłatę zaliczek oraz refundację poniesionych wydatków.

Zaliczki były przekazywane dwunastokrotnie, na łączną kwotę 92 522,7 tys. zł, z czego 54 217,3 tys. zł zostało wydatkowane przez Beneficjenta, a 38 305,4 tys. zł zostało zwrócone jako środki nierozliczone. Zwroty były w pięciu przypadkach dokonane po terminie, co skutkowało zapłatą przez Beneficjenta odsetek liczonych jak dla zaległości podatkowych w łącznej wysokości 6,3 tys. zł. Wypłata zaliczki następowała po zatwierdzeniu przez IZ RPO WP wniosku o płatność zaliczkową z zachowaniem terminu 30 dni kalendarzowych od dnia złożenia przez Beneficjenta wniosku o płatność, z wyjątkiem zaliczki wypłacanej wnioskami nr 15, 18 i 29, kiedy to płatności dokonywano z pominięciem 30 dniowego terminu, jednak zgodnie z zapisami § 8 ust. 7 umowy o dofinansowanie, który wskazuje, że wypłata kolejnej transzy uzależniona jest od rozliczenia 100 % dotychczas otrzymanej zaliczki.

Wydatki Związku był refundowane dziewięciokrotnie, na łączną kwotę 490,6 tys. zł. Wypłata refundacji dokonywana była terminowo po zatwierdzeniu przez IZ RPO WP złożonego przez Beneficjenta poprawnego wniosku o płatność wraz z dołączonymi kopiami dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. We wniosku końcowym Beneficjent wystąpił o refundację 2890 tys. zł. Wypłata ma nastąpić po zakończonej weryfikacji wniosku o płatność i potwierdzeniu kwalifikowalności poniesionych wydatków.

5.2. ZWIĄZEK POWIATÓW WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Jednostka objęta kontrolą

Podmiot utworzony 30 kwietnia 2015 r. przez 14 powiatów z terenu województwa podlaskiego tj. augustowski, białostocki, bielski, grajewski, hajnowski, kolneński, sejneński, moniecki, siemiatycki, sokólski, suwalski, wysokomazowiecki i zambrowski) w celu realizacji prac związanych z budową e-usług powiązanych z cyfryzacją i modernizacją baz danych zasobu geodezyjnego i kartograficznego³⁷. Związek Powiatów Województwa Podlaskiego jako jedyny Beneficjent Projektu ponosił odpowiedzialność za wykonanie całego zadania m.in. w zakresie koordynacji prac związanych z przygotowaniem i realizacją Projektu, prowadzeniem obsługi finansowej oraz rozliczeniem finansowym i rzeczowym Projektu.

5.2.1. ORGANIZACJA I PRZYGOTOWANIE ZWIĄZKU DO WYKONANIA PROJEKTU

Przyjęte w Związku założenia organizacyjne i kadrowe pozwalały na realizację zaplanowanych zadań w ramach Projektu. Jednak częste zmiany na kluczowych stanowiskach m.in. księgowego Projektu miały wpływ na stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości.

Obsada kadrowa Związku w zakresie realizacji Projektu

W celu wykonywania zadań bezpośrednio związanych z Projektem w latach 2018-2023 w Związku zatrudniono ogółem 15 pracowników, którzy wchodzili w skład tzw. grupy koordynującej Projekt³⁸. Pierwszych pracowników zatrudniono dopiero po upływie 2 miesięcy i 28 dni od podpisania umowy dofinansowania Projektu. Spośród zatrudnionych osób, jedna nie spełniała wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze. Pracownik zatrudniony na stanowisku księgowego Projektu nie posiadał wymaganej sześcioletniej praktyki w księgowości. Pięć osób zatrudnionych w Związku przy realizacji Projektu było również pracownikami Partnerów i z tego względu w okresie marzec – październik 2018 roku ich wynagrodzenia były niekwalifikowalne³⁹ i musiały być opłacane ze środków własnych powiatów należących do Związku. Brak terminowego przekazywania środków przez powiaty, w szczególności w początkowym okresie realizacji Projektu spowodował, że Związek przez okres czterech miesięcy nie wypłacił wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracownikom Grupy Koordynującej Projekt. W latach 2018-2023 na kluczowych stanowiskach dotyczących Projektu m.in. księgowego Projektu następowały częste zmiany (czterokrotnie), co miało wpływ na jego terminowość. Pracowników Związku w realizacji zadań związanych z Projektem wpierał wyłoniony podmiot zewnętrzny⁴⁰ do którego zadań należało m.in.: współdziałanie z zespołem projektowym w zakresie koordynacji i rozliczania Projektu; nadzoru nad wydatkami w ramach zaplanowanych działań Partnerów; przygotowania wniosków aplikacyjnych w zakresie aneksów do umowy dofinansowania oraz sprawdzania poprawności sporządzenia wniosków o płatność.

Komitet Sterujący

W związku z realizacją Projektu Związek powołał Komitet Sterujący Projektem⁴¹ jako organ strategiczny podejmujący kluczowe decyzje dotyczące Projektu. Do podstawowych zadań Komitetu Sterującego należało m.in.: monitorowanie przebiegu Projektu; zatwierdzanie okresowych i końcowych sprawozdań

³⁷ Od 5 listopada 2021 r. rozszerzono katalog zadań realizowanych przez Związek o m.in. edukację publiczną, ochronę zdrowia, infrastrukturę, aktywizację zawodową oraz ochronę środowiska.

³⁸ Do grupy należały stanowiska m.in. inżyniera projektu, księgowego projektu, specjalisty ds. IT, specjalisty ds. prawnych z zakresu geodezji, specjalisty ds. przetargów i specjalisty ds. geodezji.

³⁹ Zgodnie z pkt 6.15 Wytocznych w przypadku projektów partnerskich nie jest dopuszczalne angażowanie jako personelu projektu pracowników partnerów przez Beneficjenta i odwrotnie.

⁴⁰ Konsorcjum firm MS Prime Marcin Szczebiot i Kancelaria Radców Prawnych Rurewicz, Salachna i Partnerzy Sp. p.

⁴¹ W skład, którego zgodnie z założeniami wchodził obok przedstawicieli Związku (członkowie Zarządu Związku oraz inżynier projektu) również Marszałka Województwa Podlaskiego.

	z poszczególnych działań; współdziałanie z kierownikiem projektu w celu eliminacji zagrożeń dotyczących Projektu, weryfikacja zgodności Projektu z założonymi celami i utrzymanie założeń w zakresie kosztowym i czasowym. Zgodnie z założeniami Komitet Sterujący miał być zwoływany w razie potrzeby w zależności od wymagań Projektowych, jednak realnie w okresie objętym kontrolą nie organizowano spotkań tego gremium. Ponadto przez cały okres realizacji Projektu nie został wyznaczony przedstawiciel Marszałka Województwa Podlaskiego.
Monitoring, koordynacja i nadzór działań w ramach Projektu	Zgodnie z zapisami zawartymi w porozumieniach pomiędzy Związkiem, a powiatami oraz Województwem Podlaskim (Partnerami w Projekcie do odpowiednio: 10 października 2018 r. i 4 września 2023 r.) Lider Projektu odpowiedzialny był za koordynowanie działań, w tym również za stały nadzór nad Projektem. Główną rolę w procesie koordynacji, nadzoru i monitoringu odgrywał Przewodniczący Zarządu Związku, który w tym zakresie odpowiadał za działania inżyniera Projektu, wyłonionych podmiotów zewnętrznych oraz powiatów należących do Związku. Realizacja tych zadań polegała w głównej mierze na organizacji regularnych spotkań na których omawiano bieżące etapy Projektu oraz występujące problemy. Zatrudniony przez Związek inżynier Projektu odpowiadał natomiast za koordynację i nadzór nad pracownikami wchodzącymi w skład Grupy Koordynującej Projekt, jak i Partnerami Projektu.
Kontrole zewnętrzne realizacji Projektu	Związek w ramach Projektu był 44 razy kontrolowany przez IZ RPO WP 2010-2014 głównie w zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie naruszenia przepisów ustaw PZP z 2004 i 2019 roku, z czego w jednym przypadku skutkowało to naliczeniem korekty finansowej w wysokości 43,7 tys. zł. Po zakończeniu realizacji Projektu kontrolę w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej przeprowadziła Izba Administracji Skarbowej w Białymstoku, która nie stwierdziła w tym zakresie nieprawidłowości.
Przygotowanie Projektu	Związek przygotowanie do realizacji Projektu rozpoczął na początku 2016 roku poprzez pozyskanie od powiatów informacji nt. planowanego zakresu modernizacji i utworzenia baz danych BDOT500 i GESTU oraz wystąpienie do Marszałka Województwa Podlaskiego oraz Wojewody Podlaskiego odpowiednio o zwiększenie środków z RPO WP 2014-2020 z 20 mln do 60 mln oraz pokrycie przez Wojewodę 15% wkładu własnego. W późniejszym terminie prace przygotowawcze obejmowały m.in. sporządzenie fisz projektowych oraz Studium wykonalności Projektu.
Porozumienia z Partnerami Projektu	W okresie 17-28 czerwca 2016 r. pomiędzy Związkiem, a 14 powiatami zawarto porozumienia w sprawie współdziałania w celu ubiegania się o dofinansowanie Projektu w ramach RPO WP 2014-2020 (działanie 8.1 <i>Rozwój usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną</i>). Zgodnie z tym dokumentami zakres Projektu obejmował: wykonania modernizacji ewidencji gruntów i budynków; utworzenia baz danych BDOT500 i GESUT; przeprowadzenia harmonizacji i zapewnienia interoperacyjności zbiorów danych i związanych z nimi usług; utworzenie cyfrowych zbiorów dokumentów i materiałów gromadzonych w PZGiK; dostosowanie istniejących w powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej systemów teleinformatycznych do wymagań obowiązujących przepisów i modernizacji i rozbudowy infrastruktury technicznej poprzez zakupy sprzętu komputerowego. Ponadto w porozumieniach określono m.in. zobowiązania Związku (jako Lidera) oraz powiatów (jako Partnerów) w zakresie przygotowania i realizacji Projektu oraz wysokość środków przekazywanych przez powiaty (w 2018 roku). Zawarte porozumienia wygaszono w czerwcu 2019 roku w związku ze zmianą formuły Projektu (ograniczenie liczby Partnerów jedynie do Województwa Podlaskiego). Pomiędzy Związkiem, a Województwem Podlaskim 1 grudnia 2016 r. zawarto list intencyjny dotyczący nawiązania współpracy w zakresie realizacji Projektu, a następnie 9 maja 2017 r. podpisano porozumienie. Dokument określał m.in. zasady i warunki współpracy, a także obowiązki stron. Z przeprowadzonej

Wniosek o dofinansowanie Projektu

kontroli wynika, że współpraca pomiędzy Związkiem, a Województwem nie układała się harmonijnie, a wynikało to m.in. z problemem ustalenia roli Samorządu Województwa Podlaskiego w Projekcie. Należy podkreślić, że już na dzień 27 stycznia 2020 r. Marszałek Województwa Podlaskiego wyrażał chęć rezygnacji z udziału w Projekcie, co ostatecznie nastąpiło 4 września 2023 r. Podstawą rezygnacji Samorządu Województwa był przeprowadzony przez Związek audyt, który wykazał dezaktualizację przyjętych pierwotnie założeń dotyczących roli Województwa w Projekcie.

Wniosek o dofinansowanie Projektu sporządzono w oparciu o informacje uzyskane od Partnerów w zakresie stanu posiadanej i pożądanej infrastruktury geodezyjnej. Dokument wraz z załącznikami Związek złożył 24 maja 2017 r. jednak odbyło się to po drugim i ostatecznym wezwaniu IZ RPO WP 2014-2020⁴². Przedłożona dokumentacja była uzupełniana przez Związek pod względem formalnym i merytorycznym przez okres 4 miesięcy i 22 dni, przy czym na etapie kontroli stwierdzono nadal niespójne dane w przedłożonych dokumentach w zakresie liczby Partnerów biorących udział w Projekcie. Uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego z dnia 28 listopada 2017 r. Projekt wybrano do dofinansowania w trybie pozakonkursowym.

5.2.2. REALIZACJA PROJEKTU UZPRG I UZYSKANE EFEKTY

Realizacja zadań w ramach Projektu nie przebiegała w pełni zgodnie z przyjętymi założeniami i przepisami prawa. W szczególności nabór koordynatorów powiatowych nie został przeprowadzony zgodnie z przepisami, ponieważ zastosowano w nich zapisy ograniczające konkurencję. Nieprawidłowości nie miały jednak istotnego wpływu na Projekt, ponieważ osiągnięto zakładane we wniosku o dofinansowanie Projektu wskaźniki produktu oraz rezultatu.

Termin realizacji Projektu

Zgodnie z pierwotną umową Projekt miał zostać wykonany w okresie od 30 marca 2017 r. do 31 grudnia 2022 r. jednak jego realizacja przeciągnęła się do końca 2023 roku. Termin zakończenia Projektu wydłużany był czterokrotnie. Było to spowodowane przede wszystkim problemami z wyłonieniem wykonawców poszczególnych zadań; wybuchem pandemii Covid-19, która uniemożliwiła prowadzenie prac geodezyjnych, kilkukrotnie poprawianiem prac geodezyjnych oraz problemami z ustaleniem roli Województwa Podlaskiego w Projekcie, co skutkowało zmianą jego koncepcji.

Zadania realizowane w ramach Projektu

W ramach Projektu Związek był odpowiedzialny za sześć zadań polegających na: opracowaniu dokumentacji projektowej⁴³ (zadanie nr 1), modernizację zasobu geodezyjnego (zadanie nr 2), zakup infrastruktury backupu i digitalizacji (zadanie nr 3); szkolenie/informację i promocję Projektu (zadanie nr 4), zarządzanie Projektem (zadanie nr 5) i nabór inspektorów nadzoru prac geodezyjnych (zadanie nr 6).

Utworzenie powiatowych baz danych GESUT i BDOT500 w ramach Projektu wykonano zgodnie z założeniami określonymi na etapie ogłaszania przetargów. W przypadku modernizacji na dzień 28 grudnia 2023 r. prace w pełni zrealizowano w jedenastu powiatach, natomiast w trzech stan zaawansowania tych prac kształtował się na poziomie od 66,48% do 83,49%. Powodem niezakończenia prac modernizacyjnych była przede wszystkim nieterminowość wykonawców wynikająca z m.in. z pandemii Covid-19 (prace trwające w 2024 roku we wszystkich przypadkach dotyczyły wyłożenia projektu ewidencji gruntów i budynków). W jednym z powiatów⁴⁴ wystąpiły problemy z przeniesieniem danych w związku ze zmianą systemu geodezyjnego. Odbioru

⁴² W pierwszym wyznaczonym przez IZ terminie Związek nie dysponował takimi dokumentami jak: porozumieniem partnerskim z Województwem Podlaskim, odebrany Studium wykonalności Projektu.

⁴³ M.in. wykonanie Studium wykonalności Projektu.

⁴⁴ Siemiatycki.

prac modernizacyjnych dokonywali w części wybrani inspektorzy nadzoru prac geodezyjnych oraz pracownicy powiatów działających w komisjach.

Oprócz prac geodezyjnych w ramach Projektu zakupiono i przekazano powiatom sprzęt oraz oprogramowanie do ochrony i zabezpieczenia danych oraz digitalizacji i druku materiałów.

W ramach zarządzania Projektem Związek w latach 2020-2021 wyłonił w nieograniczonych postępowaniach przetargowych dziesięciu koordynatorów prac geodezyjnych. Zgodnie z zawartymi umowami osoby odpowiedzialne były m.in. za współpracę z zespołem projektowym; współpracę z Powiatowym Ośrodkiem Dokumentacji Geodezyjnej; przyjmowanie bieżących o okresowych protokołów kontroli inspektora nadzoru nad pracami geodezyjnymi. Z analizy zapisów zawartych w Opisie Przedmiotu Zamówienia wynika, że w sześciu postępowaniach o udzielenie zamówienia zastosowano zapisy ograniczające uczciwą konkurencję, czym naruszono art. 29 ust. 2 ustawy PZP z 2004 roku i art. 99 ust. 4 ustawy PZP z 2019 roku i w wyniku czego niezgodnie z prawem wydatkowano kwotę 981,3 tys. zł.

Inżynier Projektu

Odpowiedzialność za całokształt Projektu w tym m.in. gromadzenie niezbędnej dokumentacji; nadzór i koordynację nad przebiegiem działań; tworzenie szczegółów Projektu celem jego realizacji; monitorowanie i aktualizowanie postępów Projektu; identyfikację zagrożeń na mocy umowy powierzono inżynierowi Projektu. Zatrudniona na tym stanowisku osoba była również Geodetą Powiatowym w jednym z powiatów uczestniczących w Projekcie. W wyniku kontroli stwierdzono, że inżynier Projektu nie przekładał Zarządowi Związku pisemnych raportów o stanie Projektu, jednak nie miało to wpływu negatywnego na przebieg Projektu, gdyż pracownik ten systematycznie przedstawiał takie informacje podczas spotkań Zarządu Związku.

Wydatki na zadania Projektu

Na dzień 27 września 2024 r. pomimo złożenia wniosku końcowego przez Związek Projekt nie został ostatecznie rozliczony. Całkowita wartość Projektu⁴⁵ wyniosła 68 241,2 tys. zł, w tym dofinansowanie 57 628,7 tys. zł, a wkład własny 10 612,5 tys. zł (z tego: 2262,9 tys. zł stanowił wkład powiatów, a 8798,2 tys. zł dotacja celowa z budżetu Państwa przekazana przez Wojewodę)⁴⁶. Wydatki kwalifikowalne stanowiły 67.798,5 tys. zł, natomiast wydatki niekwalifikowalne 442,7 tys. zł. Środki wydatkowane na Projekt były niższe o 513,0 tys. zł od pierwotnie planowanej kwoty, co wiązało się przede wszystkim z oszczędnościami uzyskanych na etapie postępowań przetargowych dotyczących prac geodezyjnych.

Rozliczenie wydatków w ramach Projektu

Związek prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową, a wydatki mieściły się w katalogu wydatków kwalifikowalnych. Kwoty w ramach dofinansowania otrzymywano w oparciu o składane wnioski o płatność (33) zarówno w formie zaliczek, jak i refundacji poniesionych wydatków. Wystawione faktury opatrzone były adnotacją o współfinansowaniu ze środków EFRR, Budżetu Państwa lub wkładu własnego, posiadały potwierdzenia kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej. Rozliczenia wydatków nie zawsze dokonywano terminowo w wyniku czego Związek zobowiązany był do wypłaty IZ odsetek w wysokości 660,86 zł (jak od zaległości podatkowych). Związek nie aktualizował zamieszczonego w systemie SL2014 harmonogramu płatności pomimo dokonanych sześciu zmian tego dokumentu w wersji papierowej.

Problemy w trakcie realizacji Projektu

Oprócz trudności związanych ze współpracą z Województwem Podlaskim wystąpiły również inne problemy, które miały wpływ na realizację Projektu. Należy do nich zaliczyć: nieterminowe przekazywanie przez powiaty środków finansowych Związkowi stanowiących wkład własny; nieterminowe przekazywanie środków przez Związek podmiotom realizującym zadania w ramach Projektu; powtarzanie postępowań przetargowych i trudność w wyłonieniu wykonawców prac geodezyjnych.

⁴⁵ Na dzień 30 września 2024 r.

⁴⁶ Nadpłata wkładu własnego przez Powiaty miała być zwrócona na ich konta po ostatecznym rozliczeniu zrealizowanego Projektu.

**Nieterminowa wypłata
środków wykonawcom
realizujących prace
geodezyjne w latach
2018-2019**

W wyniku przekazania przez IZ i Wojewodę środków na Projekt w Związku wystąpiły problemy z prawidłowym ich zakwalifikowaniem. Środki IZ przekazano, jako inwestycyjne, natomiast przez Wojewodę, jako bieżące. W wyniku tych rozbieżności Związek podjął decyzje o zwrocie na konto IZ oraz Wojewody kwot odpowiednio 12 220,9 tys. zł i 165,8 tys. zł oraz wystąpieniu do Ministra Finansów oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o interpretację w tym zakresie. Ostatecznie na podstawie interpretacji tych instytucji wydatki w ramach Projektu zakwalifikowano, jako bieżące. Brak środków finansowych na realizację Projektu spowodował zaległości w ich wypłacie wykonawcom prac geodezyjnych i liczne skargi/wnioski min. W zakresie udzielenia informacji publicznej. Stwierdzono podczas kontroli, że w co najmniej jednym przypadku odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej przekazano z uchybieniem 14 dniowego terminu oraz nie przekazano w tej sprawie ponaglenia do organu wyższego stopnia. Umowy zawarte z m.in. wykonawcami robót geodezyjnych, inspektorami nadzoru geodezyjnego oraz koordynatorami prac geodezyjnych zawierały zastrzeżenia, że wynagrodzenie zostanie przekazane pod warunkiem przekazania wcześniej środków przez IZ.

**Wskaźniki produktu
w ramach Projektu**

W wyniku realizacji Projektu osiągnięto zakładane wskaźniki produktu, które obejmowały: urzędy które wdrożyły katalog rekomendacji dotyczących awansu cyfrowego – 14 szt.; udostępnione usługi wewnątrzadministracyjne (A2A) – sześć⁴⁷ szt.; osoby objęte szkoleniem/doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych – 147 osób; usługi publiczne udostępnione on-line o stopniu dojrzałości 3 (dwustronna interakcja) – trzy⁴⁸ szt.; usługi publiczne udostępnione on-line o stopniu dojrzałości 4 – pięć⁴⁹ szt.; podmioty, które udostępniły on-line informacje sektora publicznego – 14 szt.; bazy danych udostępnione on-line poprzez API – jedna szt.; uruchomione systemy teleinformatyczne w podmiotach wykonujących zadania publiczne – 14 szt.

**Wskaźniki rezultatu
w ramach Projektu**

Wskaźnik rezultatu, który został zaplanowany do osiągnięcia w pierwszym roku po ukończeniu realizacji Projektu (2024 roku) obejmował *liczbę pobrań/odtworzeń dokumentów zawierających informacje sektora publicznego*. Przeprowadzona kontrola wykazała, że przyjęta wartość dla tego wskaźnika (50 tys. szt./rok) została znacznie przekroczona już za okres styczeń-czerwiec 2024 roku i wyniosła ponad 64 tys. szt. pobrań/odtworzeń.

**Wykorzystanie efektów
Projektu**

Według stanu na 28 grudnia 2023 r. na terenie 14 powiatów będących w Związku zrealizowano prace dotyczące: modernizacji EGİB na terenie 31,4% obrębów oraz 25,2% powierzchni wszystkich powiatów wskazanych w EGİB, utworzenia bazy GESUT na terenie 29,3% obrębów oraz 9,5% powierzchni powiatów, utworzenia bazy BDOT500 na terenie 54,5% obrębów oraz 16,4% powierzchni powiatów.

Uruchomienie e-usług pozytywnie wpłynęło na pracę służb geodezyjnych, jak i mieszkańców województwa podlaskiego. Na podstawie danych uzyskanych od powiatów uczestniczących w Projekcie należy stwierdzić, że po udostępnieniu e-usług nastąpił znaczący wzrost korzystania z danych będących w PZGiK bez konieczności wizyty w urzędzie. Efektem Projektu jest szereg udogodnień polegających m.in. na możliwości prowadzenia internetowych narad koordynacyjnych, kompleksowej elektronicznej obsłudze rzeczoznawców

⁴⁷ Usługa dostępu/przeglądania danych EGİB; usługa dostępu/przeglądania rejestru zmian w EGİB; usługa dostępu/przeglądania danych objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości; usługa pozyskania informacji z bazy danych EGİB; usługa dostępu/przeglądania danych BDOT500 i usługa dostępu/przeglądania danych GESUT.

⁴⁸ Usługa dostępu/przeglądania danych GESUT; usługa dostępu/przeglądania danych BDOT500 i usługa dostępu/przeglądania map ewidencyjnych.

⁴⁹ Usługa zamówienia i zakupu wypisu z operatu ewidencji gruntów i budynków; usługa zamówienia i zakupu wyrysu z operatu ewidencji gruntów i budynków; usługa zamówienia i zakupu map ewidencyjnych; usługa zamówienia i zakupu map zasadniczych (dla części obrębów); usługa zgłaszania prac geodezyjnych oraz przekazywania opracowań geodezyjnych (operatów technicznych) w formie elektronicznej przez geodetów za pośrednictwem portalu (dotyczy części powiatów).

majątkowych, obsłudze komorników sądowych (moduł zapytań komorniczych). Realizacja Projektu spowodowała rozbudowę portali powiatowych, jako punktów dostępu do usług. Miało to w konsekwencji pozytywne przełożenie na efektywność spraw podatkowych, administracyjnych oraz inwestycyjnych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli P/24/049	Cel główny kontroli P/24/049 <i>Modernizacja i cyfryzacja danych geodezyjnych dotyczących województwa podlaskiego</i> określony został pytaniem: <i>Czy prawidłowo i rzetelnie realizowano projekt pn. „Udostępnianie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja gruntów i budynków” mający na celu modernizację i cyfryzację danych geodezyjnych w województwie podlaskim oraz czy osiągnięto zakładane cele i rezultaty?</i>
Cele szczegółowe	Dla kontroli przyjęto cztery cele szczegółowe, zdefiniowane pytaniami: 1. Czy ocena i zakwalifikowanie wniosku do dofinansowania w ramach RPO WP 2014-2020 było rzetelne i zgodne z przepisami? 2. Czy realizacja Projektu była prawidłowa oraz rzetelnie nadzorowana i rozliczona? 3. Czy podjęte przez Związek działania organizacyjne i przygotowawcze zapewniły pełną i terminową realizację Projektu? 4. Czy Projekt został zrealizowany prawidłowo i rzetelnie oraz czy osiągnięto założone cele?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto dwie jednostki: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego i Związek Powiatów Województwa Podlaskiego. Urząd Marszałkowski był jednostką dokonującą oceny i zakwalifikowania Projektu do dofinansowania w ramach RPOWP 2014-2020 (tryb pozakonkursowy). W założeniach Urząd miała być również Partnerem odpowiedzialnym m.in. za upublicznienie na platformie wojewódzkiej GISPodlasia uruchomionych przez powiaty e-usług (o stopniu dojrzałości 3 zasobów geodezyjnych) oraz opublikowanie udostępnionych przez powiaty usług o stopniu dojrzałości 4 na Cyfrowym Urzędzie. Związek był jedynym Beneficjentem Projektu. Ponościł odpowiedzialność za całe zadanie m.in. w zakresie koordynacji prac związanych z przygotowaniem i realizacją Projektu oraz prowadzeniem jego obsługi finansowej oraz rozliczeniem finansowym i rzeczowym.
Kryteria kontroli	Legalność, rzetelność i gospodarność – art. 2 ust. 2 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2016-2024 ⁵⁰ . Czynności kontrole przeprowadzono w okresie od 10 czerwca 2024 r. do 27 września 2024 r. Data zakończenia kontroli – 30 września 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach prowadzonych postępowań kontrolnych, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zasięgano informacji w jednostkach niekontrolowanych tj. w ramach kontroli Związku, od 14 powiatów uczestniczących w Projekcie w zakresie: występowania problemów w trakcie realizacji Projektu; składanych skarg w związku z Projektem, przekazywanych materiałów/dokumentów na etapie przygotowania i realizacji Projektu; wysokości i terminu przekazania środków finansowych stanowiących wkład własny w Projekt; zaangażowania pracowników powiatu w wykonanie Projektu m.in. jako koordynatorów powiatowych oraz wpływu Projektu m.in. na służbę geodezyjną oraz mieszkańców.
Pozostałe informacje	Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Głównym celem Projektu było utworzenie wysokiej jakości, aktualnych i wiarygodnych i kompletnych referencyjnych baz danych rejestrów publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego. Dodatkowym efektem związanym z realizacją Projektu miało być uruchomienie e-usług o stopniu

⁵⁰ Z wykorzystaniem także dowodów sporządzonych przed i po tym okresie jeśli będzie to konieczne dla realizacji celu kontroli.

dojrzałości 3 i 4. Z uwagi na wartość Projektu, skalę zadania, w związku z przedłużającym się terminem zakończenia Projektu, jak również docierającymi sygnałami o nieterminowej wypłacie środków finansowych podmiotom realizującym zadania w ramach Projektu, Najwyższa Izba Kontroli uznała przeprowadzenie tej kontroli za istotne.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

Wyniki kontroli przedstawiono w dwóch wystąpieniach pokontrolnych z których każde zawierało wnioski pokontrolne – ogółem 11. Kierownicy jednostek objętych kontrolą nie zgłosili zastrzeżeń do w/w wystąpień. W przypadku kontroli w Urzędzie Marszałkowskim wnioski dotyczyły: dokonywania rzetelnej oceny dokumentacji projektów pozakonkursowych oraz weryfikowania i zatwierdzania wniosków o płatność z zachowaniem terminów. W ramach przeprowadzonych czynności kontrolnych w Związku sporządzono 10 wniosków pokontrolnych, które dotyczyły: wypłacania wynagrodzeń pracownikom w terminach określonych w regulaminie pracy, zatrudniania pracowników spełniających określone w ogłoszeniu warunki, rzetelnego przygotowywania wniosków o dofinansowanie wraz z załączoną dokumentacją, terminowego regulowania zobowiązań, przekazywania wniosków o płatność w terminach określonych w umowie dofinansowania, niezwłocznego zamieszczania w centralnym systemie informatycznym (SL2014) harmonogramów płatności projektów, udostępniania informacji publicznej w terminie określonym w art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej, przekazywania organowi wyższego stopnia ponagieł zgodnie z art. 37 ust. 4 Kpa oraz stosowania w opisie przedmiotu zamówienia zapisów nieograniczających konkurencji. Z informacji o sposobie wykonania wniosków wynika, że zrealizowano wszystkie z nich.

**Finansowe rezultaty
kontroli**

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych w Związku, stwierdzono wydatkowanie z naruszeniem prawa oraz naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami kwoty 982 303,86 zł.

**Wykaz jednostek
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Łukasz Prokorym Marszałek Województwa Podlaskiego
2.		Związek Powiatów Województwa Podlaskiego	Bogdan Zieliński Przewodniczący Zarządu Związku Powiatów Województwa Podlaskiego

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	W formie opisowej	Urząd prawidłowo zorganizował ocenę i zakwalifikowanie do dofinansowania Projektu. Ponadto w sposób prawidłowy nadzorowano realizację i rozliczenie wydatkowanych w ramach Projektu środków finansowych.	W procesie oceny wniosku nierzetelnie przeanalizowano dokumentację w zakresie ilości Partnerów biorących udział w Projekcie. W przypadku dwunastu wniosków o płatność przedstawionych przez Związek rozliczenie nastąpiło po upływie terminów.
2.	Związek Powiatów Województwa Podlaskiego	W formie opisowej	Zrealizowane zostały w większości zakładane zadania Projektu. Związek zapewnił obsługę organizacyjną i kadrową Projektu. Dokumentacja aplikacyjna sporządzono na podstawie pozyskanych danych od Partnerów. Rozliczenie środków finansowych w większości następowało w sposób prawidłowy. Osiągnięte zostały zakładane w ramach Projektu wskaźniki rezultatu i produktu. Dotychczasowe efekty Projektu były wykorzystywane na dużą skalę zarówno przez społeczeństwo jak i służby geodezyjne.	Wybrana w 2018 roku Księgowa projektu nie posiadała wymaganego doświadczenia w zakresie księgowości określonego w ogłoszeniu o naborze. W przypadku pracowników grupy koordynującej Projekt przez okres czterech miesięcy nie wypłacano wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Wbrew założeniom nie zwoływano posiedzeń Komitetu Sterującego, który odpowiedzialny był za zarządzanie i podejmowanie strategicznych decyzji w ramach Projektu. Związek zastosował w przetargach nieograniczonych dotyczących wyłonienia koordynatorów prac geodezyjnych zapisy ograniczające konkurencję. W przypadku firmy wspomagającej rozliczenie Projektu wypłata wynagrodzenia nie następowała terminowo. Pięć wniosków o płatność zaliczek rozliczono po umownym terminie

*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Dyrektywa INSPIRE

Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. *ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)* określa podstawowe rozwiązania prawne, zakres tematyczny, zasady funkcjonowania oraz program tworzenia ustanawianej przez tę dyrektywę infrastruktury. Zgodnie z zapisami Dyrektywy Państwa członkowskie zobowiązane są do zbudowania własnej infrastruktury przestrzennej, która będzie stanowiła część infrastruktury europejskiej niezbędnej do celów polityk wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska oraz polityk lub działań mogących oddziaływać na środowisko. Dyrektywa ustanawia przepisy w zakresie metadanych, interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych, usług sieciowych, wspólnego korzystania z danych oraz koordynacji i działań uzupełniających.

Dyrektywa INSPIRE została przeniesiona do przepisów krajowych na podstawie ustawy 4 marca 2010 r. *o infrastrukturze informacji przestrzennej* w której zawarto zasady tworzenia, użytkowania infrastruktury informacji przestrzennej oraz organy za to odpowiedzialne (art. 1). W art. 7 wskazano, że organy administracji prowadzące rejestry publiczne, które zawierają zbiory związane z wymienionymi w załączniku do ustawy tematami, wprowadzają, w zakresie swojej właściwości, rozwiązania techniczne zapewniające interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych oraz harmonizację tych zbiorów. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 organy administracji prowadzące rejestry publiczne, które zawierają zbiory związane z wymienionymi w załączniku do ustawy tematami danych przestrzennych, tworzą i obsługują według właściwości sieć usług dotyczących zbiorów i usług danych przestrzennych, do których zaliczono usługi: wyszukiwania, przeglądania, pobierania, przekształcania i uruchamiania usług danych przestrzennych. Wskazane usługi są powszechnie i nieodpłatnie dostępne za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 12 ust. 1, art. 9 ust. 2). Ustawa w art. 13 określa organy odpowiedzialne za funkcjonowanie i aktualizację geoportalu infrastruktury informacji przestrzennej. Załącznik do ustawy liczy 34 tematy danych przestrzennych, podzielonych na trzy grupy tematyczne z których każda ujęta jest w oddzielnym załączniku. Grupa I obejmuje 9 tematów (m.in. w zakresie działek ewidencyjnych, grupa II – 4 tematy i grupa III – 21 tematów (m.in. w zakresie budynków).

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne

Ustawa z 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁵¹ określa m.in. zasady dostosowania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów specyfikacji (art. 1 pkt 3) oraz dostosowanie rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi do minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji z podmiotami publicznymi oraz do Krajowych Ram Interoperacyjności systemów teleinformatycznych w sposób gwarantujący neutralność technologiczną i jawność używanych standardów i specyfikacji (art. 1 pkt 4).

Prawo geodezyjne i kartograficzne

Aktem prawnym regulującym sprawy ewidencji gruntów i budynków jest ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (PGiK). Zgodnie z art. 2 pkt 8 tej ustawy, ewidencja gruntów i budynków to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Służbę geodezyjną i kartograficzną tworzą organy

⁵¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1557, ze zm.

administracji geodezyjnej i kartograficznej, w tym m.in. marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego i starostowie wykonujący zadania przy pomocy geodetów powiatowych wchodzących w skład starostwa powiatowego (art. 6a ust. 1 pkt 2 PGiK). Zadania realizowane przez te organy są wykonywane jako zadania z zakresu administracji rządowej (art. 6a ust. 3 PGiK).

Do zadań Służby geodezyjnej i kartograficznej należy m.in. organizowanie i finansowanie prac geodezyjnych i kartograficznych oraz prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w tym jego tworzenie, ewidencjonowanie i utrzymywanie oraz aktualizacja i udostępnianie danych (art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 PGiK).

Zgodnie z art. 4 ust. 1a PGiK dla całego kraju zakłada się i prowadzi w systemie teleinformatycznym baz danych, obejmujących zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczące m.in. EGIB (pkt 2), GESUT (pkt. 3) i BDOT500 (pkt 12). Zbiory te stanowią podstawę krajowego systemu informacji o terenie, będącego częścią składową infrastruktury informacji przestrzennej, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej (art. 5 ust. 1 PGiK).

**Rozporządzenia
w sprawie w sprawie
ewidencji gruntów
i budynków**

W okresie od 2 czerwca 2001 r. do 30 lipca 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, które określało m.in. 1/ sposób zakładania EGIB; 2/ sposób prowadzenia ewidencji oraz szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych; 3/ szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości; 4/ sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją. W § 6, 7 i 9 wskazano co stanowi odpowiednio: jednostka ewidencyjna, obręb i działka. W § 10-11 ustalono zakres EBiG. Zasady prowadzenia EGIB oraz wymiany danych ewidencyjnych określono w § 44-58 (m.in. w zakresie: określenia zadań starosty (§ 44), wymiany danych między bazami danych (§ 51), definiujących modernizację gruntów (§ 55) i jej etapy (§ 57). Terminy przeprowadzenia modernizacji EGIB określał § 80 rozporządzenia zakładający, że m.in. utworzenie komputerowej bazy danych ewidencyjnych zawierających dane, o których mowa w rozdziale 4 (§ 59-74) w zakresie tworzenia raportów, o których mowa § 22, w tym mapy ewidencyjnej w postaci numerycznej: 1/ dla obszarów miast w terminie do 31 grudnia 2014 r.; 2/ dla terenów wiejskich w terminie do 31 grudnia 2016 r. Od 30 lipca 2021 r. obowiązuje nowe rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Przepisy przejściowe rozporządzenia z 2021 roku przewidują m.in., że organ prowadzący EGIB do 31 grudnia 2023 r. dostosuje obecnie prowadzoną bazę danych do przepisów nowego rozporządzenia (§ 44 ust. 1), dane ewidencyjne niespełniające obowiązujących standardów technicznych podlegają systematycznej modyfikacji i dostosowaniu w ramach bieżącej aktualizacji ewidencji (§ 45).

Szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków został określony w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. W powyższym rozporządzeniu określono także: 1/ rodzaje budynków i lokali, które nie są wykazywane w ewidencji; 2/ sposób zakładania i prowadzenia ewidencji; 3/ szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych; 4/ sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją; 5/ zakres informacji objętych rejestrem cen nieruchomości.

**Rozporządzenia
w sprawie bazy GESUT**

W okresie od 8 grudnia 2015 r. do 30 lipca 2021 r. odnośnie baz GESUT obowiązywało rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT⁵². Następnie od 31 lipca 2021 r. w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie

⁵² Dz. U. z 2015 r. poz. 1938.

	Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23 lipca 2021 r. w sprawie <i>geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu</i>⁵³. Zgodnie z § 17 rozporządzenia z 2021 roku do prac związanych z zakładaniem bazy GESUT rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy nowego rozporządzenia.
Rozporządzenia w sprawie bazy BDOT500	W okresie od 18 grudnia 2015 r. do 30 lipca 2021 r. w zakresie baz BDOT500 obowiązywało rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2 listopada 2015 r. w sprawie <i>bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej</i>⁵⁴. Następnie od 31 lipca 2021 r. w tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23 lipca 2021 r. w sprawie <i>baz danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej</i>⁵⁵. Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia z 2021 roku do prac związanych z zakładaniem bazy BDOT500 rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy nowego rozporządzenia.
Prawo zamówień publicznych	W okresie od 2 marca 2004 r. do 31 grudnia 2020 r. udzielenie zamówień publicznych określała zasada z 29 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i>. Od 1 stycznia 2021 r. zamówienia publiczne przeprowadzano na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i>. Jednocześnie na podstawie ustawy z 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych⁵⁶ wynika, że do: – postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych na podstawie ustawy z 2004 roku i nie zakończonych przed dniem 1 stycznia należało stosować przepisy dotychczasowe (art. 90); – umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów ramowych, o których mowa w ustawie z 2004 roku zawartych: 1/ przed 1 stycznia 2021 r., 2/ po 31 grudnia 2020 r. w następstwie postępowań o udzielenie zamówień wszczętych przed 1 stycznia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 91).
Studium wykonalności Projektu	W Studium wykonalności Projektu wskazano, że główny cel projektu tj. udostępnienie zasobów publicznych rejestrów geodezyjnych – modernizacja ewidencji gruntów i budynków wpisuje się w założenia RPO WP 2014-2020 wyrażone w ramach działania 8.1 Rozwój usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. W opracowaniu wskazano, że w związku z realizacją Projektu planuje się rozwój szeregu usług elektronicznych, poprzez aktualizację tych już oferowanych, jak również opracowanie i wdrożenie nowych wraz z działaniami służącymi integrowaniu katalogu świadczonych usług na poziomie powiatu i platformy GIS Podlasia. Zaznaczono jednocześnie, że w projekcie przewidziano wyłącznie w niezbędnym zakresie rozwój infrastruktury informatycznej w jednostkach realizujących Projekt (w tym aplikacji i systemów bazodanowych).

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 1374.

⁵⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 2028.

⁵⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1385.

⁵⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2020, ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.).
2. Ustawa z 4 marca 2010 r. *o infrastrukturze informacji przestrzennej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 214).
3. Ustawa z 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1557, ze zm.).
4. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2024 r. poz. 566).
5. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.)⁵⁷.
6. Ustawa z 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).
7. Ustawa z 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
8. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).
9. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).
10. Ustawa z 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020* (Dz. U. z 2020 r. poz. 818, ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (Dz. U. z 2019 r. poz. 393)⁵⁸.
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. *w sprawie ewidencji gruntów i budynków* (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 stycznia 2013 r. *w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach* (Dz. U. poz. 249)⁵⁹.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 października 2022 r. *w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach* (Dz. U. poz. 2469, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 5 września 2013 r. *w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego* (Dz. U. poz. 1183)⁶⁰.
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 2 kwietnia 2021 r. *w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego* (Dz. U. poz. 820, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 21 października 2015 r. *w sprawie powiatowej bazy GEUST i krajowej bazy GEUST* (Dz. U. poz. 1938)⁶¹.
18. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23 lipca 2021 r. *w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu* (Dz. U. poz. 1374).
19. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 2 listopada 2015 r. *w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej* (Dz. U. poz. 2028)⁶².

⁵⁷ Utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r.

⁵⁸ Utraciło moc z dniem 31 lipca 2021 r.

⁵⁹ Utracił moc z dniem 16 grudnia 2022 r.

⁶⁰ Utraciło moc z dniem 31 maja 2021 r.

⁶¹ Utraciło moc z dniem 31 lipca 2021 r.

⁶² Utraciło moc z dniem 31 lipca 2021 r.

20. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 23 lipca 2021 r. *w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz mapy zasadniczej* (Dz. U. poz. 1385).
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 listopada 2011 r. *w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych* (Dz. U. Nr 279, poz. 1642, ze zm.)⁶³.
22. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. *w sprawie bazy danych obiektów topograficznych oraz bazy danych obiektów ogólnogeograficznych, a także standardowych opracowań kartograficznych* (Dz. U. poz. 1412).
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.).
24. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).
25. Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. *ustanawiającą infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)* (Dz. Urz. UE L 108 z 25.04.2007, str. 1, ze zm.).

Wytoczne:

Wytoczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020.

⁶³ Utraciło moc z dniem 31 lipca 2021 r.

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Cyfryzacji
9. Minister Rozwoju i Technologii
10. Główny Geodeta Kraju
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
15. Senacka Komisja Infrastruktury
16. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Marszałek Województwa Podlaskiego
18. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podlaskiego
19. Wojewoda Podlaski
20. Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego
i Kartograficznego
21. Starostowie i Prezydenci miast na prawach powiatu województwa