



Pani Alicja Kulka  
p.o. Głównego Geodety Kraju  
Główny Urząd Geodezji i Kartografii

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>1</sup> oraz na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>2</sup>, Minister Rozwoju i Technologii przeprowadził w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii<sup>3</sup> kontrolę planową w zakresie funkcjonowania Uniwersalnego Modułu Mapowego<sup>4</sup> w okresie od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia kontroli. Kontrola została przeprowadzona na zasadach i w trybie określonym w przepisach ustawy o kontroli.

Celem kontroli była ocena dotychczasowych działań podjętych przez GUGiK dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Uniwersalnego Modułu Mapowego.

Kontrolą objęto pięć obszarów:

- Założenia organizacyjne funkcjonowania Uniwersalnego Modułu Mapowego w GUGiK,
- Kierunki rozbudowy i utrzymanie UMM,
- Analizowanie potrzeb użytkowników UMM,
- Udzielanie zamówień publicznych, zabezpieczenie interesów zamawiającego w zawartych umowach wykonawczych,
- Finansowanie UMM.

#### I. Podsumowanie i ocena.

Główny Geodeta Kraju<sup>5</sup>, w okresie objętym kontrolą, podejmował działania w celu utrzymywania i rozbudowy systemu teleinformatycznego umożliwiającego dostęp do danych przestrzennych, co było zgodne z art. 40 ust. 3e pgik. Ponadto, działając na podstawie § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych<sup>6</sup>, GGK zapewnił warunki umożliwiające realizację i egzekwowanie bezzwłocznego zgłaszania incydentów przez użytkowników UMM. Zasady współpracy i korzystania z udostępnianych przez GUGiK danych, GGK określił w zawartych ze wszystkimi użytkownikami porozumieniach, co było zgodne z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej<sup>7</sup>.

GGK prawidłowo określił w regulaminie organizacyjnym Urzędu zadania związane z funkcjonowaniem UMM w GUGiK. Stosownie do regulaminu, przedmiotowe zadania przypisano określonym pracownikom GUGiK.

Umowy zawarte na utrzymanie i rozbudowę UMM zabezpieczały interesy GUGiK jako zamawiającego, w szczególności w zakresie dokonywania odbioru lub rozliczania przedmiotu zamówienia, przenoszenia

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 224., dalej: ustawa o kontroli.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1990, z późn. zm., dalej: pgik.

<sup>3</sup> Dalej także: GUGiK albo jednostka kontrolowana.

<sup>4</sup> Dalej także: UMM, Moduł UMM albo system.

<sup>5</sup> Dalej także: GGK, Kontrolowany albo zamawiający.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2247, dalej także: rozporządzenie KRI.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 214, dalej także: uiip.

własności praw autorskich i kodów źródłowych na zamawiającego, zachowania poufności, odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

Natomiast brak dokumentów strategicznych wyznaczających kierunki działania, sprawozdań oraz analiz, w tym w zakresie zgłaszanych przez użytkowników UMM uwag, uniemożliwił świadome i efektywne zarządzanie systemem UMM oraz skutkowało tym, że działania podejmowane w zakresie rozbudowy UMM miały jedynie charakter doraźny.

GGK nie wdrożył nowej wersji oprogramowania standardowego UMM, pomimo jej zakupu w 2018 r., co stanowiło naruszenie normy wynikającej z § 20 ust. 2 pkt 12 rozporządzenia KRI. Niezgodnie z wewnętrznymi procedurami GUGiK, zlecił podmiotowi zewnętrznemu opracowanie planu zapewnienia dostępności i ciągłości działania, tj. jednego z kluczowych dla infrastruktury IT dokumentów, a pracowników GUGiK zobligował jedynie do nadzoru nad jego opracowaniem.

GGK nie wprowadził mechanizmu monitorowania wykorzystania UMM, a przez to nie posiadał wiedzy dotyczącej rzeczywistej liczby osób korzystających z systemu UMM oraz o ewentualnych zmianach w tym zakresie.

W procesie udzielania zamówień publicznych na realizację usług związanych z UMM stwierdzono naruszenia przepisów ustawy<sup>8</sup>, które wskazują na potrzebę podjęcia działań naprawczych i doskonalących oraz zwiększenia nadzoru w tym zakresie.

Stosowane mechanizmy kontroli finansowej wydatków, nie zapewniły prawidłowego dokumentowania i rejestrowania operacji finansowych i gospodarczych. Dowody księgowo stanowiące podstawę zapisu w księgach rachunkowych nie zostały należycie sprawdzone w ramach wstępnej kontroli finansowej, na ich podstawie nie jest możliwe jednoznaczne potwierdzenie prawidłowości kwalifikowania wydatków do inwestycyjnych albo bieżących – co negatywnie rzutuje na wiarygodność zapisów w urządzeniach księgowych i sporządzanych na tej podstawie sprawozdań finansowych i budżetowych. Stwierdzono również przypadki nieprzestrzegania, określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>9</sup>, zasad celowego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

## **II. Ustalenia i oceny.**

### **Obszar I. Założenia organizacyjne funkcjonowania Uniwersalnego Modułu Mapowego w GUGiK.**

W okresie objętym kontrolą działanie Uniwersalnego Modułu Mapowego zostało wpisane w ogólne procedury normujące funkcjonowanie infrastruktury IT w GUGiK. Za realizację zadań związanych z funkcjonowaniem UMM, zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym GUGiK*<sup>10</sup>, odpowiedzialny był Departament Informatyzacji i Rozwoju Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego<sup>11</sup>. Poszczególne role i odpowiedzialności związane z UMM zostały prawidłowo przypisane w zakresach obowiązków lub opisach stanowisk pracy pracowników Departamentu IZ. Zasady współpracy pomiędzy GGK a Partnerami projektu<sup>12</sup> były uregulowane w zawartych porozumieniach. Zadania wykonywane były przez pracowników GUGiK we współpracy ze specjalistami z firm zewnętrznych na poziomie monitorowania, nadzoru, koordynowania oraz koniecznego wsparcia systemowego.

### **Założenia organizacyjne UMM.**

1. Uniwersalny Moduł Mapowy powstał w ramach realizowanego przez GUGiK w latach 2008-2015 projektu Geoportal 2. Zakładanym efektem projektu było udostępnienie aktualnej i dokładnej informacji przestrzennej obejmującej dane o środowisku geograficznym, obiektach i zjawiskach w całej przestrzeni otaczającej człowieka. Celem utworzenia UMM było udostępnienie narzędzia do analizy danych przestrzennych wraz z zestawem narzędzi aplikacyjnych, które operując na aktualnych i referencyjnych danych przestrzennych miały wspomóc działania wszystkich służb ratowniczych m.in. poprzez możliwość

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – akt archiwalny), dalej także: ustawa – Pzp 2004 albo ustawa – Pzp.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.), dalej także: ustawa – Pzp 2019 albo ustawa – Pzp.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm., dalej także: ustawa o finansach publicznych.

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 1 GGK z dnia 8 stycznia 2018 r. w sprawie określenia *Regulaminu organizacyjnego GUGiK*, ze zm.

<sup>11</sup> Dalej także: Departament IZ.

<sup>12</sup> Przez Partnerów projektu należy rozumieć: Ministerstwo Finansów oraz wszystkie jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Finansów, w tym Krajowa Administracja Skarbowa; Ministerstwo Zdrowia; Lotnicze Pogotowie Ratunkowe; Państwowa Straż Pożarna; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wraz z jednostkami podległymi lub nadzorowanymi, w tym Centra Powiadamiania Ratunkowego, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne.

wykonywania analiz na danych przestrzennych, umożliwiając im tym samym efektywne operowanie w terenie. Przedmiotowy projekt był finansowany ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, Priorytet VII Społeczeństwo Informacyjne – Budowa elektronicznej administracji w latach 2009-2011.

Z powyższego wynika, że prace nad stworzeniem systemu teleinformatycznego, obejmującego projekt informatyczny Geoportal 2 wraz z Uniwersalnym Modułem Mapowym, zostały rozpoczęte przed wejściem w życie uregulowań prawnych w ustawie pgik w tym zakresie. Przepis art. 40 ust. 3f pgik, regulujący sposób finansowania utrzymania, rozbudowy i modyfikacji systemu wszedł w życie w roku 2014.

Podstawę prawną wykorzystywania udostępnianych przez GGK danych w ramach UMM, stanowiły przepisy regulujące zasady działania poszczególnych służb<sup>13</sup>, z którymi zawarto porozumienia.

### **Wewnętrzne procedury oraz odpowiedzialność za utrzymanie i rozbudowę UMM.**

2. System UMM został włączony w ogólne procedury funkcjonujące w GUGiK. Nie opracowano odrębnych regulacji dedykowanych wyłącznie rozbudowie i utrzymaniu UMM.

GGK, zarządzeniem nr 16 z dnia 24 maja 2018 r. wprowadził szereg unormowań w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, m.in. takich jak: Polityka Bezpieczeństwa Informacji, Polityka Bezpieczeństwa IT, Polityka budowy systemów informatycznych, Polityka Zarządzania Ciągłością Działania, Wytyczne utrzymania systemów informatycznych, Zarządzanie incydentami bezpieczeństwa i Zasady zdalnego dostępu do zasobów teleinformatycznych. Rozwiązania te składały się na System zarządzania bezpieczeństwem informacji<sup>14</sup>, zgodnie z wymogami § 20 rozporządzenia KRI.

Sprawy w zakresie informatyzacji i rozwoju państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego<sup>15</sup>, projektowania, wdrażania, utrzymania i eksploatacji narzędzi teleinformatycznych przeznaczonych do obsługi systemów publikujących dane i usługi z pzgik, zostały w regulaminie organizacyjnym GUGiK przypisane do Departamentu IZ. Na mocy zarządzenia nr 10 GGK z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie określenia innych niż wskazane w regulaminie organizacyjnym zasad podległości komórek organizacyjnych GUGiK, Departament IZ był nadzorowany bezpośrednio przez GGK.

Szczegółowy zakres zadań Departamentu IZ określał regulamin wewnętrzny<sup>16</sup>. Zgodnie z § 10 przedmiotowego regulaminu, komórki wewnętrzne (Wydziały) pełniły funkcje Administratora Systemów Informatycznych<sup>17</sup> oraz współpracowały i koordynowały prace w ramach podpisanych porozumień z Partnerami.

Z analizy § 12 ww. regulaminu wewnętrznego wynika, że w okresie objętym kontrolą administrowanie i monitorowanie oraz pełnienie roli I i II linii wsparcia oraz współpracy i nadzoru nad III linią wsparcia dla systemów Geoportal, UMM, Modułów SDI, API Geoportal, jak również pełnienie funkcji ASI, należało do zadań Wydziału Geoportalu.

Współpracę z instytucjami i organami w zakresie eksploatacji i rozwijania systemów teleinformatycznych udostępniających zasób pzgik, zgodnie z § 11 regulaminu wewnętrznego, prowadził Wydział Geoportalu, zaś w zakresie rozwijania systemów teleinformatycznych, w tym udostępniania i korzystania z usług Geoportalu, UMM, Modułu SDI i API Geoportal – Wydział Budowy i Rozwoju Systemów Informatycznych.

3. Zadania związane z utrzymaniem i rozbudową UMM zostały przypisane pięciu pracownikom Departamentu IZ<sup>18</sup>, zatrudnionym w korpusie służby cywilnej, w tym trzem pracownikom Wydziału Geoportalu<sup>19</sup> oraz dwóm pracownikom Wydziału Budowy i Rozwoju Systemów Informatycznych<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> Przykładowo: ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2021 r., poz. 268, z późn. zm.), ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2021 r., poz. 2053, z późn. zm.), ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021, poz. 1882, z późn. zm.), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2021 r., poz. 869, ze zm.), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (Dz. U. z 2013 r., poz. 1690), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 829).

<sup>14</sup> Dalej także: SZBI.

<sup>15</sup> Dalej także: pzgik.

<sup>16</sup> Wprowadzony zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego GUGiK z 10 maja 2021 r. oraz zarządzeniem nr 3 Dyrektora Generalnego GUGiK z 4 marca 2019 r.

<sup>17</sup> Dalej także: ASI.

<sup>18</sup> Zakresy obowiązków z: 17 maja 2021 r. (2 szt.), 12 lutego 2019 r., 2 lipca 2019 r., 10 maja 2021 r.

<sup>19</sup> Naczelnik wydziału, starszy inspektor, inspektor.

<sup>20</sup> Naczelnik wydziału, starszy inspektor.

W wyniku analizy zakresów obowiązków ustalono, że dwóch pracowników Wydziału Geoportalu realizowało zadania w zakresie utrzymania i rozwoju systemów teleinformatycznych GUGiK, w tym Geoportalu, UMM, Modułu SDI, API Geoportal oraz prowadziło prace związane z pełnieniem funkcji ASI dla tych systemów. Do ich zadań należała współpraca z instytucjami, organami administracji publicznej oraz organizacjami międzynarodowymi przy eksploatacji i rozwijaniu systemów teleinformatycznych udostępniających pzgik. W zakresie obowiązków jednego pracownika Wydziału Budowy i Rozwoju Systemów Informatycznych wskazano m.in. zadanie wsparcia w wykonywaniu zadań związanych z administracją i utrzymaniem UMM, Modułu SDI oraz Geoportalu, w tym konfiguracji usług wykorzystywanych przez UMM zgodnie z potrzebami Partnerów UMM. Do obowiązków naczelników należało m.in. planowanie, nadzorowanie i koordynacja prac związanych z administrowaniem i monitorowaniem systemów informatycznych GUGiK, w tym Geoportalu oraz UMM.

Po zweryfikowaniu wewnętrznych regulaminów organizacyjnych oraz analizie dokumentów składających się na koncepcję UMM<sup>21</sup>, ustalono, że zadania w zakresie utrzymania i rozbudowy UMM zostały w GUGiK przypisane do właściwych osób.

Usługi dotyczące utrzymania i rozbudowy systemu UMM wykonywane były także w ramach zawartych umów<sup>22</sup> przez podmioty zewnętrzne, których działania były nadzorowane i monitorowane przez pracowników GUGiK. Należy jednak podkreślić, że w przedmiotowych umowach nie określono szczegółowego katalogu zadań do wykonania, przewidziano rozliczenie umów wyłącznie na podstawie liczby roboczogodzin, a współpraca z wykonawcami odbywała się również w formie bieżących kontaktów roboczych. W związku z tym nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie czy zadania realizowane przez osoby zatrudnione przez firmy zewnętrzne oraz pracowników IZ nie powielały się. Jedynie treść przedłożonych do kontroli pisemnych zleceń, realizowanych w ramach umów świadczy, że ich przedmiot nie pokrywał się z obowiązkami pracowników GUGiK.

#### **Zasady współpracy między użytkownikami UMM a GUGiK.**

4. W okresie objętym kontrolą użytkownikami końcowymi UMM byli przedstawiciele pięciu grup zawodowych, tj.: Policji, Krajowej Administracji Skarbowej<sup>23</sup>, Państwowego Ratownictwa Medycznego<sup>24</sup>, Lotniczego Pogotowia Ratunkowego<sup>25</sup> oraz Państwowej Straży Pożarnej<sup>26</sup>.

5. Podstawą regulującą zasady współpracy w zakresie UMM były porozumienia zawarte z Policją<sup>27</sup>, z Państwową Strażą Pożarną<sup>28</sup>, z Centrum Projektów Informatycznych<sup>29</sup>, z Ministrem Zdrowia i Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym<sup>30</sup> oraz z Ministrem Finansów<sup>31</sup>. GGK zawarł przedmiotowe porozumienia zgodnie z art. 17 ust. 2 uiiip w celu tworzenia, obsługi i utrzymywania wspólnych elementów infrastruktury usług przestrzennych, mając na względzie minimalizację kosztów budowy i utrzymania tej infrastruktury oraz optymalizację dostępu do zbiorów oraz usług danych przestrzennych. Ich treść wraz z załącznikami została wypracowana w ramach uzgodnień prowadzonych w trybie roboczym z Partnerami UMM w oparciu o ramowy wzór porozumienia opracowany w GUGiK.

W zawartych porozumieniach ustalone zostały:

- zakres udostępnionych komponentów UMM oraz warunki dostępu dla Systemu Wspomagania Dowodzenia<sup>32</sup> PRM,
- infrastruktura techniczna UMM,
- procedura zakładania i nadawania uprawnień użytkownikom UMM,
- zasady zgłaszania problemów związanych z funkcjonowaniem UMM.

---

<sup>21</sup> *Koncepcja utrzymania i eksploatacji Geoportal 2, Strategia rozwoju UMM, Opis koncepcji UMM, Studium wykonalności Projektu Geoportal 2, Kompleksowy plan współpracy GUGiK z interesariuszami zewnętrznymi w zakresie Modułu SDI* przygotowywanego w ramach projektu Geoportal 2.

<sup>22</sup> Umowy nr: IZ-BRSIG.041.2.2018, IZ-BRSIG.041.3.2020, IZ-BRSIG.043.5.2021.

<sup>23</sup> Dalej także: KAS.

<sup>24</sup> Dalej także: PRM.

<sup>25</sup> Dalej także: LPR.

<sup>26</sup> Dalej także: PSP.

<sup>27</sup> Porozumienia z 3 listopada 2011 r. oraz z 7 listopada 2013 r.

<sup>28</sup> Porozumienie z 23 czerwca 2014 r.

<sup>29</sup> Porozumienie z 3 lutego 2014 r.

<sup>30</sup> Porozumienie z 3 stycznia 2019 r.

<sup>31</sup> Porozumienie z 10 lipca 2020 r. wraz z aneksem z 31 sierpnia 2021 r.

<sup>32</sup> Dalej także: SWD.

W jednym z zawartych porozumień (porozumienie z Centrum Projektów Informatycznych<sup>33</sup>), mimo przyjętych we wzorze porozumienia założeń, brak było danych kontaktowych osób wyznaczonych do realizacji zadań wynikających z porozumienia. GGK wyjaśnił<sup>34</sup>, że cyt.: (...) *Nie mam wiedzy, dlaczego nie zostali wyznaczeni przedstawiciele odpowiedzialni za koordynowanie prac i nadzór nad realizacją Porozumienia ani nie wskazano ich danych kontaktowych. Informacje te może posiadać ówczesny GGK.* Do kontroli nie przedłożono również dokumentów potwierdzających późniejsze uzupełnienie przedmiotowych danych. GUGiK nie dysponował także umową zawartą przez CPI z wykonawcą zewnętrznym<sup>35</sup> w zakresie integracji Systemu Informatycznego Wojewódzkich Centrów Powiadamiania oraz dokumentami potwierdzającymi reprezentację CPI, które stanowiły integralną część porozumienia.

W porozumieniach ustalono nieodpłatne udostępnienie komponentów UMM, co było zgodne z przepisami regulującymi udostępnianie danych pgik.

[Akta kontroli: Tom 1 str.: 74-137, 185-228, 231-400, 409-457, 478-480, 573, Tom 2 str.: 1-84, 127-142, 237-355, 386-389, Tom 3 str. 314-351]

## **Obszar II. Kierunki rozbudowy i utrzymanie UMM.**

GGK w okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 40 ust. 3e pgik, podejmował działania w celu utrzymania i rozbudowy systemu teleinformatycznego umożliwiającego dostęp do danych przestrzennych.

GGK, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia KRI, zapewnił warunki umożliwiające realizację i egzekwowanie bezzwłocznego zgłaszania incydentów. Jednakże wzmocnienia wymaga nadzór nad monitorowaniem sposobu i terminu rozwiązywania zgłoszonych do GUGiK incydentów/zmian, w celu uniknięcia przeterminowania zgłoszeń, które niekiedy są kluczowe dla realizacji zadań przez użytkowników UMM.

Kontrola negatywnie ocenia natomiast fakt, że system UMM funkcjonował w oparciu o wersję z 2016 r., podczas gdy już 28 grudnia 2018 r. GGK posiadał nowszą wersję oprogramowania, która do czasu zakończenia kontroli nie została wdrożona. Takie działanie było niezgodne z normą wynikającą z § 20 ust. 2 pkt 12a rozporządzenia KRI, która nakłada na kierownika podmiotu publicznego obowiązek dbałości o aktualizację oprogramowania.

O nienależytym zarządzaniu systemem UMM świadczy także fakt, że kierunki jego rozbudowy, nie zostały ujęte w żadnym dokumencie o charakterze strategicznym, a jedyny dostępny w GUGiK dokument pn. *Strategia rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego*<sup>36</sup>, który wskazywał potrzeby rozwojowe i kierunki zmian, według wyjaśnień GGK<sup>37</sup> miał wartość archiwalną – został opracowany w 2015 r. W okresie objętym kontrolą, zlecenie prac w zakresie rozbudowy UMM, miało jedynie charakter doraźny i wynikało z potrzeb zgłaszanych przez użytkowników. GGK nie dokumentował analiz, które stanowiłyby podstawę do podejmowanych działań i uzasadniałyby kierunki zmian. W GUGiK nie przeprowadzono również analizy kosztów i korzyści zmiany środowiska UMM, pomimo że prace koncepcyjne trwają od 2019 r., a po 2019 r. nie wykupiono certyfikatów pozwalających na aktualizację obecnego oprogramowania. Ponadto, działania dotyczące rozbudowy UMM, jako odnoszące się do rozwijania infrastruktury informacji przestrzennej, w ocenie kontroli, powinny być zgodnie z wymogiem art. 20 ust. 2 uiip, uzgodnione z ministrem.

W ocenie kontroli wzmocnienia wymaga obszar dotyczący efektywności UMM, z uwagi na nieokreślenie i niemonitorowanie w GUGiK wskaźników efektywności systemu UMM oraz brak mechanizmów pozwalających na automatyczne powiadamianie użytkowników o zmianach zachodzących w systemie. Wykazane mankamenty UMM mogły wpływać bezpośrednio na jego funkcjonowanie u użytkowników, którzy w niewystarczający sposób byli informowani o wprowadzanych aktualizacjach.

Negatywnie ocenić należy także fakt zlecenia przez GGK podmiotom zewnętrznym opracowania planu zapewnienia dostępności i ciągłości działania. Pełnienie przez pracowników GUGiK jedynie nadzoru nad opracowaniem przez firmę zewnętrzną jednego z kluczowych dokumentów dla infrastruktury IT, nie było zgodne § 3 ust. 5 *Polityki zarządzania ciągłością działania*<sup>38</sup> obowiązującej w GUGiK.

<sup>33</sup> Jednostka MSWiA, dalej także: CPI.

<sup>34</sup> Pismo GGK z 12 maja 2022 r.

<sup>35</sup> Firma Pentegy S.A.

<sup>36</sup> Dalej także: *Strategia rozwoju UMM* albo *Strategia*.

<sup>37</sup> Pismo GGK z 18 maja 2022 r.

<sup>38</sup> Załącznik do zarządzenia nr 2 GGK z 1 kwietnia 2022 r., dalej także: *Polityka*.

## **Założenia funkcjonalne i technologiczne projektu pn. Uniwersalny Moduł Mapowy.**

6. Założenia dotyczące UMM zostały opisane w dokumencie pn. *Opis koncepcji Uniwersalnego Modułu Mapowego (na podstawie wymagań służb podległych MSWiA)*<sup>39</sup>, przygotowanym w 2011 r. Przedmiotowy dokument określał cel nadrzędny przedsięwzięcia oraz zarys rozwiązania architektonicznego, systemy dziedzinowe, zasady dostępu do danych operacyjnych, zasady wykorzystania lokalnego węzła SDI i harmonogram działań.

Projekt UMM miał być realizowany zgodnie ze standardami SIG poprzez dwa mniejsze projekty:

- projekt SDI<sup>40</sup>, czyli część projektu UMM, którego celem było wytworzenie lokalnego węzła SDI publikującego usługi danych przestrzennych,
- projekt SDI+, którego celem było wytworzenie dedykowanych aplikacji mapowych.

System mapowy miał składać się z Centralnego Ośrodka Przetwarzania Danych<sup>41</sup> zlokalizowanego w Policji dla wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie powiadamiania ratunkowego (Policja, PSP, PRM). Ponadto przewidziano komunikowanie COPD z Węzłem Centralnym zlokalizowanym w GUGiK za pomocą funkcjonalności wytworzonych w ramach UMM, a także z Systemami Wspomagania Dowodzenia służb ratowniczych. UMM został zaprojektowany dla określonej w koncepcji liczby użytkowników.

Zgodnie z harmonogramem odebranie przedmiotu zamówienia, tj. Uniwersalnego Modułu Mapowego było przewidziane na 31 grudnia 2011 r.

W analizowanym dokumencie nie zakładano rozbudowy projektowanego rozwiązania.

7. W 2015 r. na zlecenie GUGiK powstała, opracowana przez firmę zewnętrzną<sup>42</sup>, *Strategia rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego (UMM)*. Ostatnia aktualizacja ww. dokumentu miała miejsce w 2016 r. W *Strategii* wskazano m.in. kluczowe kierunki modernizacji Modułu SDI w perspektywie krótkoterminowej, tj.:

- 1) Optymalizacja zestawu aplikacji dostępnych w ramach Modułu UMM, rezygnacja z aplikacji niewykorzystywanych przez Partnerów;
- 2) Podpisanie długoterminowych umów na asystę techniczną i konserwację<sup>43</sup> aplikacji standardowych Modułu SDI;
- 3) Podpisanie długoterminowych umów na utrzymanie Modułu UMM w obszarze nieobjętym ATiK (konsultacje, szkolenia, komponenty dedykowane systemowi) oraz prace rozwojowe (nowe funkcje, dostosowanie systemu do zmian otoczenia);
- 4) Aktualizacja oprogramowania standardowego Modułu UMM do najnowszej wersji i przestrzeganie cykli aktualizacji w przyszłości;
- 5) Utrzymanie jednego, uniwersalnego interfejsu komunikacji z Modułem UMM dla wszystkich Partnerów;
- 6) Utworzenie centrum zapasowego.

### W zakresie optymalizacji zestawu aplikacji dostępnych w ramach Modułu UMM.

GGK wyjaśnił<sup>44</sup>, że cyt.: (...) *Rekomendacja nie została zrealizowana – GUGiK uznał rekomendację za nieuzasadnioną*. Ponadto w ocenie GGK<sup>45</sup>, cyt.: (...) *wskazany w Strategii rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego (UMM) podział na aplikacje jest podziałem sztucznym*.

Do dnia zakończenia kontroli, GGK nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego słuszność podjętej decyzji.

### W zakresie podpisania długoterminowych umów na ATiK aplikacji standardowych Modułu SDI.

Pomimo zawarcia przez GGK z firmą zewnętrzną długoterminowych umów na ATiK, w GUGiK nie zapewniono ciągłości funkcjonowania obsługi w zakresie ATiK. Ostatnia umowa wygasła 28 grudnia 2019 r. Do 17 czerwca 2022 r., mimo zakupu<sup>46</sup> przez GGK wyższej wersji oprogramowania<sup>47</sup>, UMM funkcjonował w oparciu o system w wersji z 2016 r.

<sup>39</sup> Dalej także: *Opis koncepcji UMM*.

<sup>40</sup> Infrastruktura danych przestrzennych (ang. *Spatial Data Infrastructure*).

<sup>41</sup> Dalej: COPD.

<sup>42</sup> Intergraph Polska Sp. z o.o.

<sup>43</sup> Dalej także: ATiK.

<sup>44</sup> Pismo GGK z 11 maja 2022 r.

<sup>45</sup> Pismo GGK z 4 maja 2022 r.

<sup>46</sup> Od 28 grudnia 2018 r.

<sup>47</sup> Kupionego w ramach umowy nr IZ-BRSIG.041.2.2018 oprogramowania w wersji z 2018 r. i podniesienia jej w ramach dostępnej asysty technicznej do wersji z 2020 r.

Niezapewnienie ciągłości funkcjonowania obsługi w zakresie ATiK stanowi o nierespektowaniu normy § 20 ust. 2 pkt 12 rozporządzenia KRI, zgodnie z którą kierownictwo podmiotu publicznego zapewnia odpowiedni poziom bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegający m.in. na (...) dbałości o aktualizację oprogramowania, minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii oraz kontroli zgodności systemów teleinformatycznych z odpowiednimi normami i politykami bezpieczeństwa.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu IZ<sup>48</sup>, cyt.: (...) po 29 grudnia 2019 r. nie zlecałem zadań firmie zewnętrznej dotyczących ATiK aplikacji standardowych Modułu SDI. (...) Obecnie planujemy aktualizację oprogramowania, dla elementów UMM, które nie zostały wykonane w 2019 r. na podstawie wówczas obowiązującej umowy IZ-BRSIG.041.2.2018 z 28 grudnia 2018 r. (...) Aktualizacja oprogramowania standardowego (...) będzie wdrażana w ramach umowy IZ-BRSIG.043.5.2021 z 29 listopada 2021 r.

GGK poinformował<sup>49</sup>, że cyt.: (...) w czasie realizacji umowy IZ-BRSIG.041.2018 uznano za zasadne funkcjonowanie systemu na dotychczasowych wersjach oprogramowania standardowego. Potwierdzeniem słuszności podejścia GUGiK jest m.in. wykaz błędów i usprawnień zawarty w dokumentach „Release Guide”.

W ocenie kontroli nie można uznać wyjaśnień GGK, ponieważ do czasu zakupu przez GUGiK oprogramowania standardowego<sup>50</sup>, producent<sup>51</sup> opublikował dwie aktualizacje<sup>52</sup>, a zgodnie z zaleceniami, oprogramowanie jest stabilne już po pierwszej aktualizacji. Zatem nie było przeciwwskazań do wdrożenia oprogramowania w wersji z 2018 r. Ponadto wykaz błędów i usprawnień przekazanych przez GGK w dokumentach typu *Release Guide* dotyczył oprogramowania standardowego w wersji z 2020 r., zatem nie mógł stanowić uzasadnienia braku działań dotyczących wdrożenia nowszego oprogramowania dla UMM, który funkcjonował w oparciu o system z 2016 r.

W zakresie podpisania długoterminowych umów na utrzymanie Modułu UMM w obszarze nieobjętym ATiK oraz prace rozwojowe.

Kontrolowany nie zapewnił ciągłości usługi dedykowanej UMM. W okresie od 29 grudnia 2019 r. do 28 listopada 2021 r. w GUGiK nie obowiązywała umowa na utrzymanie Modułu UMM w obszarze nieobjętym ATiK oraz prace rozwojowe dedykowane UMM. Prace były wykonywane w ramach ogólnej umowy<sup>53</sup> zapewniającej obsługę systemów w zakresie nieobjętym ATiK.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu IZ<sup>54</sup>, cyt.: (...) Infrastruktura techniczna SIG<sup>55</sup> była utrzymywana w ramach umowy z firmą zewnętrzną. (...) Zawieranie umów z firmami zewnętrznymi jest zasadne z uwagi na brak zasobów kadrowych, w szczególności posiadających odpowiednie kwalifikacje.

W zakresie aktualizacji oprogramowania standardowego Modułu UMM.

W GUGiK nie przeprowadzono aktualizacji oprogramowania standardowego UMM, a system działał w oparciu o wersję z 2016 r.

Zawarte w *Strategii* zalecenie aktualizacji oprogramowania było realizowane w latach 2017-2019, ale jedynie w wybranych obszarach UMM. Ostatnia aktualizacja miała miejsce w marcu 2019 r. i dotyczyła oprogramowania usługowego klastra CS-SUS. Jak poinformował GGK<sup>56</sup>, obecnie planowane są aktualizacje oprogramowania standardowego UMM w ramach bieżącej umowy nr IZ-BRSIG.043.5.2021 z 29 listopada 2021 r. Aktualizacja dotyczyć ma wdrożenia certyfikatów zakupionych na podstawie umowy nr IZ-BRSIG.041.2.2018, tj. po ponad trzech latach od zakupu, z uwagi na brak wsparcia dostawcy, które wygasło po 6 miesiącach od skorzystania z prawa opcji przy zachowaniu ciągłości usługi ATiK.

Dyrektor Departamentu IZ wyjaśnił<sup>57</sup>, że cyt.: (...) Każdorazowo przeprowadzana jest analiza korzyści wynikających z aktualizacji oprogramowania, w stosunku do poniesionych kosztów oraz ryzyk z tym związanych. Przykładowe ryzyka to niedostępność systemu UMM dla użytkowników. W przypadku aktualizacji oprogramowania danego elementu UMM, istnieje ryzyko, że pozostałe elementy UMM nie będą działać prawidłowo, co może spowodować niedostępność funkcjonalności udostępnianych przez GUGiK.

<sup>48</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>49</sup> Pismo GGK z 15 czerwca 2022 r. i pismo GGK z 17 czerwca 2022 r.

<sup>50</sup> 28 grudnia 2018 r.

<sup>51</sup> HEXAGON AB.

<sup>52</sup> 28 września 2018 r. i 1 listopada 2018 r.

<sup>53</sup> Nr: IZ-USIG.043.7.2018 z 31 sierpnia 2018 r., IZ-USIG.043.9.2020 z 1 grudnia 2020 r.

<sup>54</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>55</sup> Systemy Informatyczne GUGiK.

<sup>56</sup> Pismo GGK z 11 maja 2022 r.

<sup>57</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

Niemniej Kontrolowany nie przedstawił dokumentacji potwierdzającej eliminację ryzyk zidentyfikowanych w 2019 r., które w przypadku zmaterializowania się skutkować mogły wówczas niedostępnością UMM, a jedynie wyjaśnił<sup>58</sup>, że cyt.: (...) *planowane obecnie do wdrożenia wersje oprogramowania standardowego są już wersjami stabilnymi, podczas gdy w 2019 roku oprogramowanie to było we wczesnych wersjach*. Z ustaleń kontroli wynika, m.in., że w 2020 r. producent oprogramowania udostępnił trzy poprawki (Geomedia Desktop 2020<sup>59</sup>, Geomedia WebMap 2020, Geospatial SDI 2020, Geospatial Portal 2020<sup>60</sup>), w 2021 r. udostępnił dwie poprawki (Geomedia Desktop 2020<sup>61</sup>, Geomedia WebMap 2020, Geospatial SDI 2020, Geospatial Portal 2020<sup>62</sup>), zaś w 2022 r. jedną<sup>63</sup> poprawkę (Geomedia Desktop 2020<sup>64</sup>). Zgodnie z przyjętym w GUGiK rozumieniem są to zatem, cyt.: (...) *stabilne wersje, które charakteryzują się dojrzałością uzyskaną w procesie eksploatacji i wdrażania poprawek przez producenta oprogramowania*<sup>65</sup>.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że w GUGiK nie ma przyjętej procedury regulującej weryfikację nabywanego oprogramowania pod względem jego stabilności, (np. na środowisku testowym), a ocena zasadności wdrażania nowego oprogramowania oparta jest o, cyt.: (...) *wiedzę ekspercką pracowników departamentu IZ*<sup>66</sup>. Brak standardów wdrażania nowego oprogramowania oraz brak dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy ryzyk potwierdzają, że nie można zgodzić się z wyjaśnieniami GGK. Producent oprogramowania wspiera jego kolejne wersje poprzez publikację aktualizacji i poprawek. Po zakończeniu okresu wsparcia, producent nie publikuje nowych zmian dla systemu. Zatem w ocenie kontroli bazowanie wyłącznie „na wiedzy eksperckiej pracowników Departamentu IZ”, nie było wystarczającym uzasadnieniem do braku aktualizacji oprogramowania UMM w 2019 r., zgodnie z zakupionym wówczas certyfikatem uprawniającym do aktualizacji oprogramowania UMM w wersji z 2018 r.

GGK, na etapie składania zastrzeżeń, zobowiązał się do wdrożenia aktualnej wersji oprogramowania w 2022 r.

#### Utrzymanie jednego, uniwersalnego interfejsu komunikacji z Modułem UMM.

Rekomendowane w *Strategii* utrzymanie jednego, uniwersalnego interfejsu komunikacji z Modułem UMM dla wszystkich Partnerów nie zostało zrealizowane, cyt.: (...) *ze względu na różne oczekiwania partnerów*<sup>67</sup>.

GGK wyjaśnił<sup>68</sup>, że cyt.: (...) *implementacja uniwersalnego Interfejsu Generycznego UMM jest zmianą, która musiałaby zostać wykonana po stronie Policji i wiązałaby się z modyfikacją oprogramowania systemu SWD*. Dodatkowo Dyrektor Departamentu IZ<sup>69</sup> wskazał, że GUGiK nie ponosi dodatkowych kosztów z tytułu utrzymania dwóch interfejsów, również nie ma dodatkowych zadań z tego tytułu dla pracowników GUGiK.

#### W zakresie utworzenia centrum zapasowego.

W przypadku rekomendacji utworzenia centrum zapasowego, GGK wyjaśnił<sup>70</sup>, że istniejące cyt.: (...) *Centrum zapasowe nie dotyczy tylko UMM, ale i innych systemów GUGiK. Centrum realizuje ciągłość działania wszystkich usług infrastruktury SIG z wykorzystaniem Centrum Przetwarzania Danych (...)*.

#### **Klasyfikacja komponentów UMM.**

**8.** Pomimo że GGK w toku kontroli kontestował strukturę systemu określoną na etapie jego projektowania, nie podjął działań zmierzających do zaktualizowania dokumentów programowych o charakterze strategicznym, ani też nie określił innych zasad utrzymania i kierunków rozbudowy UMM, a rozwój systemu w okresie objętym kontrolą miał jedynie charakter doraźny, oparty o kontakty robocze i wiedzę ekspercką.

W założeniach dokumentu pn. *Opis koncepcji Uniwersalnego Modułu Mapowego* wyróżniono cztery aplikacje działające w ramach UMM:

- a) Aplikacja UD MAP – aplikacja typu desktop przeznaczona dla analityków administratorów, pozwalająca na prowadzenie przestrzennej bazy danych, wykonywanie analiz sieciowych, analiz podstawowych,

<sup>58</sup> Pismo GGK z 30 maja 2022 r.

<sup>59</sup> 18 marca 2020 r., 16 października 2020 r.

<sup>60</sup> 13 lipca 2020 r.

<sup>61</sup> 31 marca 2021 r.

<sup>62</sup> 23 lutego 2021 r.

<sup>63</sup> Według stanu na 1 czerwca 2022 r.

<sup>64</sup> 5 stycznia 2022 r.

<sup>65</sup> Pismo GGK z 17 czerwca 2022 r.

<sup>66</sup> Pismo GGK z 17 czerwca 2022 r.

<sup>67</sup> Pismo GGK z 11 maja 2022 r.

<sup>68</sup> Pismo GGK z 18 maja 2022 r.

<sup>69</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>70</sup> Pismo GGK z 11 maja 2022 r.



analiz statystycznych oraz prezentacji trójwymiarowych na danych przestrzennych zdeponowanych w węzle lokalnym;

- b) Aplikacja UK MAP – aplikacja typu WEB, pozwalająca użytkownikom końcowym na przeglądanie danych przestrzennych w zakresie danych referencyjnych i wybranych danych operacyjnych w zakresie udostępnionym przez służby – zainstalowana fizycznie na serwerach znajdujących się w COPD;
- c) Aplikacja UK MAP SWD – aplikacja utworzona w technologii JAVA Swing służąca użytkownikom końcowym Systemu Wspomagania Dowodzenia do przeglądania danych przestrzennych w zakresie danych referencyjnych i obsługi funkcjonalności właściwych dla SWD w zakresie zarządzania danymi operacyjnymi dla danej Służby – zainstalowana fizycznie na stacjach roboczych SWD;
- d) Aplikacja Mobilna MAP MOB – aplikacja dedykowana na urządzenia mobilne, w założeniu polski interfejs użytkownika z możliwością uruchomienia podpowiedzi technicznej i merytorycznej, wspierająca działania w terenie oraz dostarczająca aktualne dane przestrzenne udostępniane przez serwer danych przestrzennych.

Ze *Strategii rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego* wynika, że w skład środowiska UMM wchodzi pięć aplikacji, tj.:

- a) Aplikacja Analityk – udostępniona użytkownikom w postaci usługi aplikacyjnej zrealizowanej za pomocą technologii Remote Application;
- b) Aplikacja Użytkownik UMM – udostępniona użytkownikom w postaci aplikacji WWW (komponent niewykorzystywany przez służby);
- c) Aplikacja Dyspozytor – specjalizowany komponent aplikacyjny zrealizowany w postaci dedykowanych usług sieciowych SOA, usług przeglądania WMS i kontrolki mapowej z dedykowanym API udostępnionym w środowisku programowym JAVA;
- d) Aplikacja Klient mobilny – zrealizowana za pomocą aplikacji Automapa rozszerzonej o funkcjonalności specjalizowane i API dedykowane klientowi mobilnemu SWD Policji, w skład rozwiązania wchodził również serwer rejestracji i aktualizacji aplikacji Automapa;
- e) Aplikacja Administrator – zrealizowana w oparciu o platformę programową Microsoft.Net i narzędzie aplikacyjne GIS GeoMedia Desktop Professional, udostępniona administratorom w postaci usługi aplikacyjnej zrealizowanej za pomocą technologii Remote Application.

W dokumentach pn. *Opis koncepcji UMM* oraz *Strategia rozwoju UMM*, szczegółowo opisano funkcjonalności poszczególnych aplikacji, ich charakter oraz architekturę logiczną i techniczną. Aplikacje w obu dokumentach wskazane są jako kluczowe komponenty UMM.

Do struktury systemu działającego w oparciu o ww. aplikacje Kontrolowany odwoływał się także opisując przedmiot zamówienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego<sup>71</sup>, w części poświęconej wykazowi posiadanego oprogramowania.

Niezależnie od powyższego GGK<sup>72</sup> wyjaśnił, że cyt.: (...) *Wskazany w Strategii rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego (UMM) podział na aplikacje jest podziałem sztucznym, wynikającym z koncepcyjnego charakteru tego dokumentu.* Podobnie Dyrektor Departamentu IZ stwierdził<sup>73</sup>, że cyt.: (...) *podziały wskazane w dokumentach Opis koncepcji UMM i Strategia rozwoju UMM są sztuczne. (...) w ramach UMM można wyróżnić trzy podstawowe moduły, w których prowadzone są prace utrzymaniowe i rozwojowe.*

Podstawą do zarządzania, utrzymywania UMM oraz jego rozbudowy, były zgodnie z wyjaśnieniami GGK<sup>74</sup>, cyt.: (...) *bieżące potrzeby użytkowników oraz wiedza i doświadczenie GUGiK wynikające ze współpracy z użytkownikami UMM, realizowanej w ramach podpisanych porozumień, a także przepisu prawa, tj. art. 40 ust. 3 e ustawy pgik.*

Ponadto należy podkreślić, że od 2019 r. w GUGiK analizowano możliwości zmiany środowiska UMM, a GGK nie planował utrzymywać środowiska na dotychczasowych zasadach o czym świadczył brak umów pozwalających na utrzymywanie ciągłości działania po 2019 r.<sup>75</sup> Jak poinformował Dyrektor Departamentu IZ<sup>76</sup> odnowienie obecnych certyfikatów (z 2019 r.) wiązałoby się z koniecznością poniesienia dodatkowych opłat „wstecznych”. Niemniej Kontrolowany nie przedstawił żadnego dokumentu pozwalającego na stwierdzenie jakie konkretnie działania zostały podjęte w celu przeprowadzenia przedmiotowej zmiany.

<sup>71</sup> Nr ref. BDG-ZP.2610.15.2018.

<sup>72</sup> Pismo GGK z 4 maja 2022 r.

<sup>73</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>74</sup> Pismo GGK z 11 maja 2022 r.

<sup>75</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>76</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

Z wyjaśnień GGK<sup>77</sup> wynika, że cyt.: (...) *podczas spotkań roboczych zagadnienie związane ze zmianą środowiska UMM było sygnalizowane użytkownikom. Na chwilę obecną główni użytkownicy UMM nie byli zainteresowani kontynuowaniem tematu całkowitego odejścia od dotychczasowego rozwiązania, w związku z czym nie podjęto dalszych działań.*

Pomimo że zgodnie z wyjaśnieniami<sup>78</sup>, GGK zaplanował działania rozwojowe UMM, w szczególności skoncentrowane na poprawie obecnych funkcjonalności, do dnia zakończenia kontroli nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego przyjęcie zaplanowanych działań<sup>79</sup>.

Podobnie, Kontrolowany nie udokumentował zasadności podjętej rozbudowy, poza zapotrzebowaniem zgłoszonym przez Krajową Administrację Skarbową. GGK nie był w stanie również wskazać ile i jakie aplikacje dostępne są obecnie w ramach UMM oraz ile interfejsów do integracji z komponentami UMM jest obecnie wykorzystywanych przez wszystkich Partnerów UMM.

### **Uzgadnianie zakresu i metodyki rozbudowy UMM.**

**9.** Zgodnie z art. 20 uiiip organy wiodące, w zakresie swojej właściwości, organizują, koordynują i monitorują działania związane z tworzeniem, utrzymywaniem i rozwijaniem infrastruktury w zakresie przyporządkowanych im tematów danych przestrzennych, mając w szczególności na względzie zapewnienie zgodności tych działań, w tym wprowadzanych rozwiązań technicznych, z przepisami dotyczącymi infrastruktury informacji przestrzennej<sup>80</sup>. Organy wiodące uzgadniają z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa plany określające zakres i metodykę ww. działań związanych z realizacją zadań.

GGK, na podstawie art. 3 pkt 7g uiiip jest organem wiodącym w zakresie tematów danych przestrzennych, o których mowa w rozdziale 1 pkt 1-7, rozdziale 2 pkt 1-3 oraz rozdziale 3 pkt 2, 3, 6, 8 i 11 załącznika do ustawy.

W okresie objętym kontrolą, tj. 2019-2022 GUGiK obowiązywały trzy umowy zawarte z podmiotami zewnętrznymi<sup>81</sup>, których przedmiotem była rozbudowa UMM, z czego jedna dotyczyła rozbudowy UMM wraz z wdrożeniem i konfiguracją systemu GEOINFO. W żadnym z ww. przypadków GGK nie uzgadniał zakresu i metodyki rozbudowy systemu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

W toku kontroli GGK wyjaśnił<sup>82</sup>, że w okresie objętym kontrolą nie prowadzono uzgodnień dotyczących rozbudowy UMM z właściwym ministrem oraz, że art. 20 uiiip nie miał zastosowania w przypadku rozbudowy UMM, gdyż podejmowane prace nie dotyczyły rozwoju tematów danych przestrzennych dla których GGK jest organem wiodącym. Jako podstawę zawarcia umów poprzedzonych postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie UMM, GGK wskazał art. 40 ust. 3e pgik. Zgodnie z wyjaśnieniami GGK, budowa i rozwój UMM mieszczą się w samodzielnych kompetencjach ustawowych GGK.

W ocenie kontroli UMM nie można traktować jako zupełnie odrębnego komponentu systemu Geoportal 2, lecz jako jego integralną część. UMM poprzez włączenie do Geoportalu stał się jednym z elementów infrastruktury informacji przestrzennej. UMM bazuje przede wszystkim na danych przestrzennych pozostających we właściwości GGK oraz stanowi usługę danych przestrzennych w rozumieniu uiiip. Dlatego też działania dotyczące rozbudowy UMM, jako odnoszące się do rozwijania infrastruktury informacji przestrzennej, objęte są, w ocenie kontroli, zakresem art. 20 ust. 2 uiiip, a więc koniecznością uzgodnienia tego działania z ministrem.

### **Zakres rozbudowy UMM.**

**10.** Na rozbudowę Uniwersalnego Modułu Mapowego, w ramach trzech umów<sup>83</sup> obowiązujących w okresie objętym kontrolą zakontraktowano łączną kwotę 8 280 352,50 zł.

<sup>77</sup> Pismo GGK z 30 maja 2022 r.

<sup>78</sup> Pismo GGK z 30 maja 2022 r.

<sup>79</sup> Pismo GGK z 2 czerwca 2022 r.

<sup>80</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2 uiiip infrastruktura informacji przestrzennej to nie tylko zbiory danych przestrzennych, ale i dotyczące ich usługi, środki techniczne, procesy i procedury, które są stosowane i udostępniane przez współtworzące infrastrukturę informacji przestrzennej organy oraz osoby trzecie.

<sup>81</sup> Nr: IZ-BRSIG.041.2.2018 z 28 grudnia 2018 r. z Intergraph Polska Sp. z o.o., IZ-BRSIG.041.3.2020 z 15 października 2020 r. z GISPartner Sp. z o.o., IZ-BRSIG.043.5.2021 z 29 listopada 2021 r. z PLAN S.A.

<sup>82</sup> Pismo GGK z 6 maja 2022 r.

<sup>83</sup> Nr: IZ-BRSIG.041.2.2018, IZ-BRSIG.041.3.2020, IZ-BRSIG.043.5.2021.

Umowa nr IZ-BRSIG.041.2.2018 z 28 grudnia 2018 r., której przedmiot nie dotyczył wprost rozwoju systemu, a *Usługi administracji oraz asysty technicznej i konserwacji dla Uniwersalnego Modułu Mapowego*, została zawarta na kwotę 4 766 970,66 zł. Uzasadnieniem zlecenia wykonania prac były potrzeby i wymagania służb, korzystających z systemu UMM.

W wyniku realizacji umowy rozbudowano UMM o następujące elementy<sup>84</sup>:

- *opracowanie pilotażowego rozwiązania GEOINFO* poprzez opracowanie nowego komponentu o wartości 1 612 611,18 zł;
- *przygotowanie wersji dostosowanej aplikacji Automapa na platformę Windows 10 Mobile ze wsparciem dla urzędzeń Blue Bird* za kwotę 317 421,18 zł;
- *rozbudowę UMM o wyszukiwanie przejazdów i POI* w zakresie modułu mapowego IG oraz aplikacji analityka i użytkownika za kwotę 47 822,40 zł;
- *rozszerzenie Aplikacji Mobilnej UMM na platformę Windows 10 Mobile ze wsparciem dla urzędzeń Blue Bird o obsługę funkcjonalności* za kwotę 171 762,12 zł.

W ramach umowy nr IZ-BRSIG.041.3.2020 z 15 października 2020 r. przeprowadzono rozbudowę UMM wraz z wdrożeniem i konfiguracją systemu GEOINFO w celu utworzenia, wdrożenia i konfiguracji nowego modułu w infrastrukturze GUGiK i Ministerstwa Finansów. Przedmiotowe usługi zrealizowano za kwotę 1 474 770,00 zł. Z uwagi na cel działania oprogramowania GEOINFO oraz zakres i charakter przetwarzanych w nim danych, w szczególności finansowych i podatkowych, w ramach umowy zostały wykonane prace polegające na przeniesieniu wybranych komponentów przetwarzających oraz realizujących prace analityczne na danych wrażliwych do wydzielonej infrastruktury Ministerstwa Finansów.

Umowa nr IZ-BRSIG.043.5.2021 z 29 listopada 2021 r. dotyczyła wykonania usługi konserwacji i opieki serwisowej systemu UMM zgodnie z potrzebami przedstawionymi przez użytkowników UMM. Zlecenie polegało na bieżącej konserwacji i utrzymaniu funkcjonowania systemu i zostało przygotowane w celu obsługi zgłoszeń przekazywanych przez administratorów UMM.

W ramach ww. umowy nr IZ-BRSIG.043.5.2021, według stanu na 18 maja 2022 r. w GUGiK nie zlecono wykonania zadań w zakresie rozbudowy UMM.

### **Podstawy rozbudowy UMM.**

**11.** W okresie objętym kontrolą, w GUGiK nie obowiązywał żaden dokument strategiczny, w którym ujęty byłby rozwój systemu UMM. *Strategia rozwoju UMM* została opracowana w 2015 r., a ostatnia jej aktualizacja miała miejsce w 2016 r. Jedynym wyznacznikiem do utrzymania i rozbudowy UMM był art. 40 ust. 3e pgik, który jednak nie reguluje kierunków rozwoju i rozbudowy utrzymywanego przez GUGiK systemu. W myśl ww. regulacji, GGK, we współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne, utrzymuje i rozbudowuje system teleinformatyczny umożliwiający dostęp do danych przestrzennych pozwalający w szczególności na:

- udostępnienie interoperacyjnych zbiorów i usług związanych z państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym;
- udostępnienie interfejsu komunikacyjnego łączącego infrastrukturę teleinformatyczną państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego z systemami teleinformatycznymi podmiotów realizujących zadania publiczne za pomocą interoperacyjnych zbiorów i usług związanych z państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym;
- integrację danych i usług państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego ze zbiorami i usługami utrzymywanymi przez podmioty, o których mowa w pkt 2, a także przetwarzanie połączonych i udostępnionych zbiorów danych oraz dokonywanie na nich analiz przestrzennych;
- zapewnienie dostępności i ciągłości działania systemu odpowiedzialnego za udostępnienie danych i usług państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

**12.** Zgodnie ze standardami ISACA<sup>85</sup> organizacja, która chce skutecznie monitorować działanie systemów IT, zapewniając tym samym zgodność z celami, powinna wykorzystywać wskaźniki efektywności (KPI). Wskaźniki pomagają monitorować osiągnięcie celów, jak również pomagają ocenić skuteczność i wydajność procesów biznesowych.

---

<sup>84</sup> Tabela nr 6. Zestawienie nowych funkcjonalności UMM w ramach umów na rozbudowę systemu zawartych w latach 2019-2022.

<sup>85</sup> Information Systems Audit and Control Association (Stowarzyszenie do Spraw Audytu i Kontroli Systemów Informatycznych).

GGK poinformował<sup>86</sup> że, cyt.: (...) UMM jest rozwiązaniem technologicznym określonym bardziej przez cel (którym jest ochrona życia ludzkiego, własności prywatnej i majątku publicznego oraz minimalizowanie zagrożeń środowiskowych<sup>87</sup> – przyp. kontrolera) jaki ma zrealizować niż przez konkretne oprogramowanie.

Z ustaleń kontroli wynika, że GGK<sup>88</sup> nie określił żadnych wskaźników efektywności systemu, jego przydatność mierzona jest, cyt.: (...) w ramach bieżących kontaktów roboczych z użytkownikami/funkcjonariuszami<sup>89</sup>, a efektywność wprowadzanych zmian była konsultowana w trybie roboczych ustaleń z tymi użytkownikami UMM, których one bezpośrednio dotyczą<sup>90</sup>.

W ocenie kontroli, nie można efektywnie utrzymywać i rozwijać systemu teleinformatycznego w sytuacji, gdy nie zostały określone i zatwierdzone kierunki rozbudowy, ani mierniki pozwalające na ocenę dojrzałości oferowanych usług.

**13.** Negatywnie należy ocenić również fakt, że Kontrolowany nie dysponował dokumentacją pozwalającą na stwierdzenie przeprowadzenia analizy potrzeb użytkowników UMM, która uzasadniałaby podejmowane kierunki rozbudowy przedmiotowego systemu.

Jak wyjaśnił GGK<sup>91</sup>, cyt.: (...) głównym źródłem wiedzy o potrzebach użytkowników UMM są kontakty robocze niezbędne przy obsłudze zgłoszeń. W trakcie takich kontaktów poza potrzebami związanymi z zapewnieniem niezawodnego działania poszczególnych funkcjonalności przekazywane są również sugestie zmian w zakresie poprawek i rozbudowy funkcjonalności. Podstawą do określenia kierunków zmian wchodzących w zakres rozbudowy jest również analiza problemów zgłaszanych przez użytkowników dotyczących pracy z UMM.

Przedmiot umów zawartych przez GGK na rozbudowę systemu UMM, nie odnosił się do dokumentów o charakterze koncepcyjnym tj. *Opisu koncepcji Uniwersalnego Modułu Mapowego* czy *Strategii rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego*. W dwóch z trzech objętych badaniem umowach, rozbudowa UMM była określona wyłącznie liczbą roboczogodzin. Jak wyjaśnił GGK<sup>92</sup> *Strategia rozwoju UMM*, cyt.: (...) jest dokumentem związanym z realizacją projektu i po zakończeniu projektu ma charakter archiwalny. Powodem dla którego GGK zlecił wykonanie *Strategii rozwoju UMM* w 2015 r. było, cyt.: (...) utrzymanie rezultatów realizowanego projektu na właściwym poziomie. W tym celu został opracowany przez firmę zewnętrzną (za wynagrodzeniem 17 712,00 zł – przyp. kontrolera) dokument, który zawierał rekomendacje w zakresie utrzymania i rozwoju.

Do dnia zakończenia kontroli, GGK nie przedstawił dokumentów potwierdzających przeprowadzenie jakiegokolwiek analizy w zakresie potrzeby utrzymania i rozbudowy UMM.

**14.** Przyjęta do utrzymywania systemu UMM metodyka ITIL<sup>93</sup> nie jest wystarczającym standardem pozwalającym na potwierdzenie osiągnięcia przez GUGiK oczekiwanego poziomu dojrzałości oferowanych usług, ponieważ stanowi jedynie zbiór wytycznych dotyczących budowy i zarządzania organizacją IT. Z uwagi na nieokreślenie wskaźników efektywności systemu, czy też nieprzeprowadzenie oceny jego funkcjonowania, metodyka ta w ocenie kontroli jest niewystarczająca do właściwego i świadomego zarządzania systemem. Jednocześnie należy podkreślić, że UMM jest skierowany do użytkowników zewnętrznych, w tym służb mundurowych, dlatego tym bardziej cele i wskaźniki efektywności systemu powinny być określone i mierzalne, zaś wnioski z monitoringu stanowić podstawę kierunków rozbudowy.

Zgodnie z § 15 pkt 1 rozporządzenia KRI, cyt.: (...) systemy teleinformatyczne używane przez podmioty realizujące zadania publiczne projektuje się, wdraża oraz eksploatuje (...), przy zastosowaniu norm oraz uznanych w obrocie profesjonalnym standardów i metodyk. W myśl § 15 ust. 3 rozporządzenia KRI, przedmiotowe wymagania uznaje się za spełnione, jeśli m.in. eksploatawanie i utrzymanie odbywa się z uwzględnieniem Polskich Norm: PN-ISO/IEC 20000-1<sup>94</sup> i PN-ISO/IEC 20000-2<sup>95</sup>.

<sup>86</sup> Pismo GGK z 4 maja 2022 r.

<sup>87</sup> *Opis koncepcji Uniwersalnego Modułu Mapowego*.

<sup>88</sup> Tabela nr 4. Zestawienie podejmowanych działań w ramach zawartych umów na rozbudowę i utrzymanie Uniwersalnego Modułu Mapowego w latach 2019-2022.

<sup>89</sup> Pismo GGK z 11 maja 2022 r.

<sup>90</sup> Pismo GGK z 18 maja 2022 r.

<sup>91</sup> Pismo GGK z 18 maja 2022 r.

<sup>92</sup> Pismo GGK z 18 maja 2022 r.

<sup>93</sup> Information Technology Infrastructure Library (ITIL) to biblioteka najlepszych praktyk dotyczących budowy i zarządzania organizacją IT.

<sup>94</sup> Technika informatyczna Zarządzanie usługami, Część 1: Wymagania dla systemu zarządzania usługami.

<sup>95</sup> Technika informatyczna Zarządzanie usługami, Część 2: Reguły postępowania.

Samo wdrożenie metodyki ITIL nie daje gwarancji wykonywania zadań w sposób pozwalający na m.in. monitorowanie efektywności, czy wyznaczenie kierunków zmian systemu, gdyż metodyka ta nie definiuje zadań, które muszą być wykonane, aby zarządzanie systemem było efektywne, a daje wyłącznie wskazówki postępowania, które są zawarte w wytycznych. Zdefiniowany zbiór wymagań w zakresie wszystkich głównych obszarów ITIL, jakie organizacja musi wdrożyć i stosować, w celu utrzymania efektywnego i świadomego zarządzania systemem określa natomiast standard ISO 20000, przy czym GUGiK nie posiada certyfikacji potwierdzającej spełnienie normy ISO/IEC 2000.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że według założeń metodyki ITIL zarządzanie usługami IT oparte jest o cykl życia usługi, a jedną z faz cyklu życia usługi jest ciągle doskonalenie. W tym kontekście nie można podzielić wyjaśnień GGK, że wystraszające były kontakty telefoniczne do pozyskania informacji o potrzebach użytkowników, bez przeprowadzenia pisemnej analizy kosztów i korzyści.

Nie można również podzielić opinii GGK<sup>96</sup>, że cyt.: (...) *wdrożone i wykorzystywane przez GUGiK rozwiązania (...) pozwalają na efektywne zarządzanie systemem oraz określenie dojrzałości świadczonych usług cyfrowych nie tylko poprzez ich charakter (w przypadku UMM są to głównie usługi o stopniu dojrzałości integracyjnym i transakcyjnym), ale również utrzymywanie ich na właściwym poziomie dostępności (SLA)*. Brak jakiegokolwiek dokumentacji potwierdzającej wyznaczenie wskaźników, czy też przeprowadzenie oceny efektywności systemu, a przyjęcie za miarę efektywności systemu jedynie informacji z kontaktów roboczych, nie mieści się w żadnym z obowiązujących standardów.

#### **Zatwierdzanie rozbudowy UMM przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji<sup>97</sup>.**

**15.** Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 2b zarządzenia nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji<sup>98</sup>, Komitet opiniuje projekty informatyczne polegające na budowie lub modyfikacji systemu teleinformatycznego lub udostępnianiu danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych lub wdrożeniu usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną, których wartość przekracza 5 mln złotych. Biorąc pod uwagę wartość każdej z objętych kontrolą, zawartych przez GUGiK umów na rozbudowę systemu UMM, nie przekroczone wartości wskazanej w zarządzeniu, a tym samym nie było wymagane kierowanie ich pod obrady KRCM.

#### **Informacja i komunikacja w procesie aktualizacji UMM.**

**16.** Brak automatycznego powiadamiania użytkowników o zmianach zachodzących w UMM i ograniczenie wymiany informacji do kontaktów roboczych świadczy o słabości systemu komunikacji w procesie zarządzania UMM.

Procedura aktualizacji słowników UMM realizowana była przez pracownika merytorycznego Departamentu IZ, który uruchamiał dedykowane skrypty, z odpowiednio dobranymi parametrami aktualizacji. Aktualizacja usługi słownikowej on-line odbywała się w poniedziałki i czwartki w godz. 15.00-15.30, zaś aktualizacja usługi słownikowej off-line rozpoczynała się w poniedziałki i czwartki o godz. 15.30, a kończyła we wtorki i piątki o godz. 9.30.

System nie posiadał mechanizmów pozwalających na automatyczne powiadamianie użytkowników o zmianach zachodzących w UMM. Jak wyjaśnił GGK<sup>99</sup>, cyt.: (...) *główne zmiany zachodzące w systemie inicjowane są przez użytkowników. W przypadku gdy dana zmiana dotyczy jednej grupy użytkowników np. Policji, informacja o jej wprowadzeniu przekazywana jest do jej przedstawiciela i osoby inicjującej zmianę w ramach kontaktów roboczych*.

Kontrolowany nie przedstawił żadnej dokumentacji potwierdzającej informowanie użytkowników UMM o wprowadzanych zmianach lub aktualizacjach UMM. Nie przedstawił również dokumentacji potwierdzającej brak konieczności przeprowadzenia aktualizacji UMM po stronie użytkowników.

Jak wyjaśnił GGK<sup>100</sup>, cyt.: (...) *w okresie objętym kontrolą jedyna zmiana wymagająca wykonania aktualizacji/instalacji po stronie użytkowników była związana z dostosowaniem klienta mobilnego do urządzeń policyjnych. W przypadku tej zmiany informacje o konieczności instalacji oprogramowania przekazane zostały w trybie roboczym przedstawicielom służb. Efekty pozostałych zmian były widoczne po stronie użytkowników bez konieczności (...) aktualizacji czy instalacji oprogramowania*.

<sup>96</sup> Pismo GGK z 10 czerwca 2022 r.

<sup>97</sup> Dalej: Komitet albo KRCM.

<sup>98</sup> M. P. z 2021 r. poz. 231.

<sup>99</sup> Pismo GGK z 30 maja 2022 r.

<sup>100</sup> Pismo GGK z 2 czerwca 2022 r.

## **Procedury bezpieczeństwa informatycznego, ciągłości działania i tworzenia kopii zapasowych.**

17. W GUGiK obowiązywało zarządzenie nr 16 GGK z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w GUGiK regulacji w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji<sup>101</sup>. Zarządzenie, w okresie objętym kontrolą, było pięciokrotnie modyfikowane w obszarze zasad zdalnego dostępu do zasobów teleinformatycznych<sup>102</sup>. W § 8 załącznika do ww. zarządzenia pn. *Zasady zdalnego dostępu do zasobów teleinformatycznych GUGiK* uregulowane zostały *Podstawowe zasady bezpieczeństwa*. Każda osoba posiadająca dostęp do zasobów teleinformatycznych GUGiK oraz każda osoba zatrudniona lub wykonująca prace na rzecz GUGiK została zobowiązana do zgłaszania wszelkich stwierdzonych faktów lub podejrzeń naruszenia atrybutów bezpieczeństwa (poufności, integralności, dostępności). W ten sposób, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia KRI zapewnione zostały warunki do bezzwłocznego zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji i szybkiego podjęcia działań korygujących.

18. Przekazanie utworzenia i aktualizacji *Planu zapewnienia dostępności i ciągłości działania systemów SIG* podmiotowi zewnętrznemu, jak również utworzenie jednego, wspólnego dla wszystkich systemów SIG – Planu zapewnienia ciągłości działania – było niezgodne z wewnętrznymi procedurami obowiązującymi w GUGiK i może mieć negatywny skutek w przypadku wystąpienia zagrożeń w ramach ciągłości działania.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12 rozporządzenia KRI obligującym kierownictwo podmiotu publicznego do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, m.in. poprzez dbałość o aktualizację oprogramowania, minimalizowanie ryzyka utraty informacji w wyniku awarii oraz kontroli zgodności systemów teleinformatycznych z odpowiednimi normami i politykami bezpieczeństwa – w GUGiK przyjęta została *Polityka zarządzania ciągłością działania*. Polityka była dokumentem nadrzędnym w zakresie utrzymania ciągłości działania krytycznych systemów informatycznych<sup>103</sup> oraz zawierała wytyczne do stworzenia Planu zapewnienia ciągłości działania dla poszczególnych systemów informatycznych<sup>104</sup>.

W okresie objętym kontrolą w GUGiK funkcjonował dokument pn. *Plan zapewnienia dostępności i ciągłości działania systemów SIG*, który został opracowany przez podmiot zewnętrzny<sup>105</sup> 6 listopada 2018 r., zaś jego ostatni przegląd i aktualizacja była przeprowadzona przez ten sam podmiot 1 grudnia 2021 r. Zlecenie podmiotowi zewnętrznemu opracowania ww. dokumentu było niezgodne z § 3 ust. 5 Polityki, z którego wprost wynika, że Plan zapewnienia ciągłości działania systemu tworzy Główny Administrator Systemu, tj. kierownik komórki organizacyjnej (dysponent zasobu). Należy również podkreślić, że *Plan zapewnienia dostępności i ciągłości działania systemów SIG* dotyczy wszystkich systemów GUGiK, zaś z § 8 ust. 1 pkt 1 Polityki wynika, że taki Plan jest tworzony odrębnie dla każdego krytycznego systemu informatycznego i stanowi element Polityki Bezpieczeństwa tego systemu.

Jak wyjaśnił GGK<sup>106</sup>, cyt.: (...) *Plan zapewnienia dostępności i ciągłości działania systemów SIG jest elementem dokumentacji SIG. Dokumentacja SIG jest tworzona i utrzymywana w ramach realizacji zadań wynikających z umowy na utrzymanie infrastruktury SIG. Proces tworzenia i utrzymania dokumentacji SIG jest bezpośrednio nadzorowany przez właściciela biznesowego procesu tj. Departament IZ.*

(...) *procesami zapewnienia ciągłości działania SIG, ze względu na aktualne możliwości techniczne i organizacyjne, jak również jednolity charakter infrastruktury, objęte są wszystkie usługi IT/systemy teleinformatyczne GUGiK utrzymywane w ramach infrastruktury SIG.*

Przedmiotowe wyjaśnienia również potwierdzają naruszenie przepisów wynikających z Polityki.

GGK, na etapie składania zastrzeżeń, zobowiązał się do podjęcia działań w zakresie doszczegółowienia procedur, dostosowując te regulacje do aktualnej architektury SIG.

19. GUGiK<sup>107</sup> przechowywał kopie zapasowe w zakresie komponentów części serwerowej. W odniesieniu do warstwy maszyn wirtualnych, kopie wykonywane były raz dziennie i synchronizowane do drugiej lokalizacji, tj. centrum zapasowego. Natomiast w odniesieniu do warstwy bazy danych, kopie wykonywane były raz w tygodniu i synchronizowane do centrum zapasowego. W pozostałe dni wykonywane były kopie przyrostowe.

<sup>101</sup> Dalej: Regulacje SZBI.

<sup>102</sup> Zarządzenia Głównego Geodety Kraju zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia do stosowania w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii regulacji w zakresie systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji: nr 17 z 6 czerwca 2018 r., nr 18 z 14 czerwca 2019 r., nr 26 z 11 października 2019 r., nr 4 z 18 marca 2020 r., nr 10 z 29 lipca 2020 r.

<sup>103</sup> § 2 ust. 2 Polityki zarządzania ciągłością działania.

<sup>104</sup> § 1 ust. 4 Polityki zarządzania ciągłością działania.

<sup>105</sup> Red Stack Poland.

<sup>106</sup> Pismo GGK z 3 czerwca 2022 r.

<sup>107</sup> Pismo GGK z 6 maja 2022 r.

20. Zgodnie z funkcjonującym w GUGiK procesem odzyskiwania danych i zarządzania ciągłością działania, co kwartał wykonywane były testy przywrócenia maszyny wirtualnej. Celem przeprowadzania testów było potwierdzenie skuteczności działania systemu wykonującego kopie bezpieczeństwa oraz możliwości ich odtworzenia. Analogiczne czynności wykonywane były w przypadku komponentu bazodanowego<sup>108</sup>.

#### **Rejestr incydentów/zmian w zakresie funkcjonowania UMM.**

21. Zgodnie z wymaganiami § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia KRI, GGK zapewnił warunki umożliwiające realizację i egzekwowanie bezzwłocznego zgłaszania incydentów i reagowania na nie, poprzez udostępnienie dedykowanej platformy dla użytkowników z poziomu przeglądarki internetowej.

Za niewystarczające należy natomiast uznać działania dotyczące monitorowania sposobu i terminu załatwienia zgłoszonych incydentów/zmian w zakresie funkcjonowania UMM.

W okresie objętym kontrolą (do 8 kwietnia 2022 r.) w GUGiK odnotowano 548 incydentów/zmian w zakresie funkcjonowania UMM:

- w 2019 r. odnotowano 235 zgłoszeń, z czego w 69 przypadkach czas reakcji był dłuższy niż 30 dni, co stanowiło 29% przypadków zgłoszonych incydentów/zmian;
- w 2020 r. w GUGiK zarejestrowano 140 zgłoszeń, z czego w 51 przypadkach czas reakcji był dłuższy niż 30 dni, co stanowiło 36% przypadków zgłoszonych incydentów/zmian;
- w 2021 r. w GUGiK zarejestrowano 133 zgłoszenia, z czego w 32 przypadkach czas reakcji był dłuższy niż 30 dni, co stanowiło 24% przypadków zgłoszonych incydentów/zmian;
- w 2022 r. według stanu na dzień 8 kwietnia 2022 r. w GUGiK zarejestrowano 40 zgłoszeń, z czego w 8 przypadkach czas reakcji był dłuższy niż 30 dni, co stanowiło 20% przypadków zarejestrowanych incydentów/zmian.

Należy podkreślić, że w sześciu przypadkach<sup>109</sup> zgłoszenia z 2019 r. zostały zamknięte dopiero po ponad 1 000 dniach od czasu ich otwarcia. Zgłoszenia te dotyczyły m.in. błędów w pobieraniu współrzędnych z map i błędów w nazwach ulic. Jak wyjaśnił GGK<sup>110</sup>, cyt.: (...) *problemy przekazane w zgłoszeniach zostały rozwiązane niezwłocznie po ich otrzymaniu. Zgłoszenia te były procedowane przez firmę zewnętrzną i nie mamy wiedzy dlaczego osoba zajmująca się zgłoszeniami nie zamknęła ich w ServiceDesk bezpośrednio po rozwiązaniu problemu. W czasie dokonywania przeglądu zgłoszeń zweryfikowano ich stan i dokonano zamknięcia zgłoszeń odpowiednią adnotacją.*

Ponadto warto nadmienić, że termin realizacji w przypadku 23 zgłoszeń przekroczył 30 dni. Najstarsze takie zgłoszenie z badanego okresu dotyczące aktualizacji mapy pochodziło z 14 stycznia 2020 r.<sup>111</sup>, co według stanu na dzień 8 kwietnia 2022 r. oznacza, że realizowane było od 815 dni. Zgłoszeń otwartych z brakiem działań po stronie GUGiK przekraczających 300 dni, było siedem<sup>112</sup>. Jak wyjaśnił GGK<sup>113</sup>, cyt.: (...) *zgodnie z przyjętą metodyką zgłoszenie zamyka podmiot zgłaszający po potwierdzeniu rozwiązania problemu. Większość ze wskazanych 25 zgłoszeń zostało rozwiązanych i przekazanych do weryfikacji/akceptacji zgłaszającemu, który powinien dokonać ich zamknięcia lub aktualizacji. (...) w przypadku pozostałej części zgłoszeń, rozwiązanie problemu wymagało wprowadzenia zmian w rejestrach referencyjnych (np. EMUiA, BDOT10k), które nie są prowadzone przez GGK. Zgłoszenia te zostały przekazane do właściwych organów, celem wprowadzenia zmian w prowadzonych bazach.*

W ocenie kontroli fakt zlecenia obsługi incydentów firmie zewnętrznej nie usprawiedliwia braku wystarczającego monitoringu ze strony GUGiK oraz właściwego reagowania w przypadku długotrwałej obsługi zgłoszeń.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 39-583, Tom 2 str. 1-239]

#### **Obszar III. Analiza potrzeb użytkowników UMM.**

GGK podejmował działania mające na celu rozwiązywanie zgłaszanych problemów, poprzez obsługę zgłoszeń rejestrowanych według obowiązującej w GUGiK procedury. Jednakże proces obsługi zgłoszeń nie był należycie nadzorowany – w rejestrze nie odnotowywano na bieżąco statusu zgłoszenia obrazującego stan

<sup>108</sup> Pismo GGK z 25 kwietnia 2022 r.

<sup>109</sup> Nr: SD130320, SD130344, SD130520, SD130568, SD130571, SD130691.

<sup>110</sup> Pismo GGK z 6 maja 2022 r.

<sup>111</sup> Nr SD134290.

<sup>112</sup> Nr: SD139387, SD141203, SD142383, SD143018, SD143022, SD143203, SD143625.

<sup>113</sup> Pismo GGK z 6 maja 2022 r.

zaawansowania prac nad nim, brak również dokumentów potwierdzających przeprowadzenie jakiegokolwiek analizy potrzeb co do funkcjonalności UMM zgłaszanych przez użytkowników.

Negatywnie należy ocenić fakt, że GGK nie wprowadził mechanizmu monitorowania wykorzystania UMM, a przez to nie posiadał wiedzy w zakresie rzeczywistej liczby osób korzystających z systemu UMM, która uwiarygadniałaby potrzeby zakupowe w zakresie liczby licencji Automapy.

### **Obsługa zgłoszeń dotyczących funkcjonowania UMM.**

**22.** W oparciu o wyjaśnienia GGK<sup>114</sup> ustalono, że organizacja procesu obsługi zgłoszeń przebiega według następującej procedury: Zgłoszenie jest tworzone przez użytkownika i trafia do I linii wsparcia, którą zapewnia firma świadcząca usługi utrzymaniowe. Następnie zgłoszenie jest analizowane i w przypadku braku możliwości rozwiązania przez tę linię jest przydzielane odpowiedniej grupie II linii wsparcia (m.in. pracownicy GUGiK). Jeżeli wystąpienie błędu/problemu nie zostanie potwierdzone następuje aktualizacja zgłoszenia i przekazanie do I linii wsparcia, która kontaktuje się ze zgłaszającym. Natomiast w przypadku potwierdzenia występowania błędu/problemu, jest on analizowany i rozwiązywany przez pracowników GUGiK (samodzielnie lub przy wsparciu firmy zewnętrznej). W przypadku złożonych problemów, proces analizy i naprawy przeprowadzany jest w sposób iteracyjny, gdzie efekty poszczególnych prac są stopniowo potwierdzane przez zgłaszającego, aż do potwierdzenia całkowitego usunięcia błędu/problemu. W takich przypadkach na czas rozwiązania problemu składa się nie tylko czas naprawy poświęcony na wykonanie faktycznych prac po stronie GUGiK, ale również czas związany z interakcją po stronie zgłaszającego.

**23.** W wyniku przeprowadzonej kontroli<sup>115</sup> ustalono, że użytkownicy w okresie podlegającym kontroli zgłosili łącznie 113 uwag. Z pięciu grup użytkowników UMM uwagi zgłaszały trzy grupy użytkowników: CPR<sup>116</sup>, LPR<sup>117</sup> i Policją<sup>118</sup>. Obywatele nie zgłaszali uwag dotyczących działania UMM<sup>119</sup>.

Przegląd 15 wytypowanych do kontroli uwag<sup>120</sup>, wykazał, że dotyczyły braku w systemie miejscowości, ulic, błędnych danych adresowych, braku widocznej drogi na mapie, złej lokalizacji.

CPR zgłosiły problemy z niedziałającym modulem mapowym, awarie podkładów mapowych w CPR w całym kraju, braki UMM dla określonego profilu użytkownika, problemy z wyszukiwarką UMM i pikietażem na drodze. LPR zgłosiło brak warstwy na UMM, problemy z aplikacją Automapa, białe plamy na mapie UMM, brak aktualizacji Automapy, brak aktualizacji nowych dróg, błędne wskazania Automapy, brak obiektu w UMM, powolne działanie aplikacji oraz nieprawidłowe dane adresowe.

Policja wskazywała na błędy w nazwach ulic lub brak ulic oraz problem z wyszukiwaniem adresów w mapie dyspozytora UMM.

W toku kontroli wybranych zgłoszeń stwierdzono, że:

- W przypadku zgłoszeń CPR, trzy zgłoszenia CPR<sup>121</sup> zostały załatwione tego samego dnia w ramach usunięcia usterek, błędy w ramach dwóch zgłoszeń<sup>122</sup> zgodnie z deklaracjami zostały usunięte, ale z niewyjaśnionych przyczyn sprawy nie zostały zamknięte przez firmę utrzymaniową w odpowiednim czasie, a dopiero w czasie prowadzonych czynności kontrolnych<sup>123</sup>, jedno ze zgłoszeń dotyczące awarii UMM<sup>124</sup> zostało rozwiązane w ciągu 15 dni, zaś jedno<sup>125</sup> – w ciągu 7 dni;
- W przypadku zgłoszeń LPR, cztery zgłoszenia zostały zrealizowane dopiero po upływie kilku miesięcy: jedno po 8 miesiącach od daty zgłoszenia<sup>126</sup>, jedno po 5 miesiącach<sup>127</sup> i dwa po 3 miesiącach<sup>128</sup>, kolejne zgłoszenie dotyczące problemu z nieprawidłowym działaniem serwisu UMM<sup>129</sup> rozwiązano w ciągu 3 dni;

<sup>114</sup> Pismo GGK z 9 czerwca 2022 r.

<sup>115</sup> Tabela nr 5. Zestawienie informacji w zakresie użytkowników UMM w latach 2019-2022.

<sup>116</sup> 56 uwag.

<sup>117</sup> 45 uwag.

<sup>118</sup> 12 uwag.

<sup>119</sup> Pismo GGK z 9 czerwca 2022 r.

<sup>120</sup> 7 uwag zgłoszonych przez CPR, 5 przez LPR i 3 przez Policję.

<sup>121</sup> Nr: SD126960, SD127067, SD130641.

<sup>122</sup> Nr: SD131423, SD136231.

<sup>123</sup> 7 kwietnia 2022 r. i 8 kwietnia 2022 r.

<sup>124</sup> Nr SD137850.

<sup>125</sup> Nr SD139679.

<sup>126</sup> Nr SD131354.

<sup>127</sup> Nr SD131715.

<sup>128</sup> Nr: SD135231, SD139672.

<sup>129</sup> Nr SD141535.



- W przypadku zgłoszeń Policji, jedno zgłoszenie<sup>130</sup> zostało rozwiązane po upływie 5 miesięcy, jedno dotyczące problemów z komunikacją systemu SWD z UMM po stronie SWD – po upływie 20 dni<sup>131</sup> a jedno<sup>132</sup> – w ciągu 1 dnia.

Kontrolowany składając wyjaśnienia w związku ze znacznym opóźnieniem zamknięcia zgłoszonych spraw, wskazał, że w większości przypadków termin zamknięcia zgłoszenia uzależniony jest od potwierdzenia przez zgłaszającego rozwiązania problemu. Zgłoszenie mogło nie zostać zamknięte, pomimo że prace związane z rozwiązaniem problemu zostały przez GUGiK zakończone.

Zdaniem kontroli wskazuje to na brak w GUGiK właściwego nadzoru nad realizacją zgłoszeń i właściwej organizacji systemu, ponieważ nie odzwierciedla on faktycznego stanu obsługi danej sprawy.

#### **Nadawanie uprawnień użytkownikom UMM i monitorowanie ich wykorzystania.**

**24.** Kontrola negatywnie ocenia fakt, że GGK nie wdrożył rozwiązań pozwalających na bieżący monitoring liczby użytkowników UMM, a szacunki potrzebne do zapewnienia ciągłości działania systemu opierał o informacje pozyskiwane w ramach roboczych kontaktów, czego konsekwencją było niezapewnienie na czas wymaganej aktualizacji oprogramowania nawigacyjnego w oparciu o które funkcjonował UMM.

GUGiK posiadał wiedzę, kto jest użytkownikiem UMM, ale wyłącznie w podziale na organizacje. Dyrektor Departamentu IZ wyjaśnił<sup>133</sup>, że GUGiK nie prowadzi sprawozdawczości i analiz w zakresie wykorzystania UMM.

Z *Opisu Koncepcji UMM* wynika np., że przewidywana liczba użytkowników aplikacji analityka – administratora wynosiła 61 w Policji, 20 w PSP i 17 w PRM, aplikacji użytkownika COPD – około 800 w PSP, aplikacji dyspozytora – około 3 000 w Policji, około 800 w PSP i około 540 w PRM, aplikacji klienta mobilnego: początkowo 27 tys. a docelowo ok. 52 tys. użytkowników. W *Strategii rozwoju UMM* przewidziana została rozbudowa, zmiany i rozszerzenia wynikające z aktualnych potrzeb użytkowników UMM.

W trakcie oględzin systemu do rejestrowania i zgłaszania incydentów w GUGiK<sup>134</sup>, GGK poinformował, że hasło i login dostępu do systemu nadawane są na wniosek użytkowników przez pracowników Departamentu IZ, co sugerowałoby że GUGiK dysponuje danymi na temat liczby użytkowników, którym nadano prawo dostępu do systemu. Niemniej z wyjaśnień GGK wynika<sup>135</sup>, że jednostka kontrolowana nie ma narzędzi do zbadania ilu użytkowników korzysta po stronie służb z systemu (np. dyspozytorów SWD). Każdą z pięciu grup użytkowników zawodowych reprezentuje „użytkownik systemowy” rozumiany jako odbiorca interfejsu aplikacyjnego UMM. GGK wyjaśnił<sup>136</sup>, że liczba użytkowników końcowych (pracowników wskazanych grup zawodowych), korzystających z UMM poprzez systemy wspomagania dowodzenia oraz interfejsy usług włączonych do oprogramowania „użytkowników systemowych”, nie jest możliwa do określenia przez administratorów w GUGiK. Informacje o faktycznej liczbie użytkowników korzystających z systemu posiadają Partnerzy UMM. Według GGK<sup>137</sup> można jedynie przypuszczać, opierając się na obserwacjach infrastruktury, czy analizie ruchu sieciowego, że liczba faktycznych użytkowników końcowych jest zbliżona do wartości szacowanej, która została przedstawiona w *Opisie koncepcji UMM*.

Zgodnie z § 5 ust. 2 Wytucznych utrzymania systemów informatycznych<sup>138</sup> obowiązujących w GUGiK – systemy, których zakres obejmuje użytkowników spoza komórki organizacyjnej, w której system się znajduje, wymagają formalnej procedury rejestrowania i wyrejestrowywania użytkowników, zawartej w Polityce Bezpieczeństwa Systemu. Z WUSI wynika również, że Główny Administrator Systemu<sup>139</sup> nadzoruje proces przydzielenia haseł użytkownikom, zarówno podczas tworzenia konta, jak w przypadku zapomnienia, utraty, wygaśnięcia hasła. GAS zgodnie z § 5 ust. 4 WUSI zobowiązany był zapewnić, że wszyscy użytkownicy systemu mieli unikalne identyfikatory, którymi deklarowali swoją tożsamość, a w systemie zaimplementowano metody uwierzytelniania tożsamości użytkownika, np. za pomocą indywidualnego hasła. Z dokumentów składających się na SZBI, wynika zatem, że GAS odpowiada za kontrolę dostępu do systemów i posiada uprawnienia w zakresie przydzielania haseł użytkownikom.

<sup>130</sup> Nr SD129583.

<sup>131</sup> Nr SD127450.

<sup>132</sup> Nr SD127673.

<sup>133</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>134</sup> Protokół oględzin z 14 kwietnia 2022 r.

<sup>135</sup> Pismo GGK z 1 czerwca 2022 r.

<sup>136</sup> Pismo GGK z 9 czerwca 2022 r.

<sup>137</sup> Pismo GGK z 9 czerwca 2022 r.

<sup>138</sup> Element SZBI, dalej także: WUSI.

<sup>139</sup> Dalej także: GAS.

Z ustaleń kontroli wynika, że istnieje sprzeczność pomiędzy zobowiązaniem GUGiK do nadawania loginów i haseł dla poszczególnych osób uprawnionych do wykorzystania modułu UMM, a stwierdzeniem GGK o braku możliwości określenia przez administratorów GUGiK liczby użytkowników końcowych w ramach grup zawodowych reprezentujących „użytkownika systemowego”.

Niemonitorowanie skali wykorzystania UMM skutkowało tym, że Kontrolowany nie posiadał dostępu do bieżących informacji o aktywnych użytkownikach wykorzystywanego w ramach UMM oprogramowania Automapa<sup>140</sup>, nieodzwonnych do podjęcia działań, w celu zachowania dostępu do aktualnych danych nawigacyjnych. Dane na ten temat zostały pozyskane w ramach kontaktów roboczych z poszczególnymi służbami.

W ocenie kontroli GUGiK dysponując wiedzą o zbliżającym się terminie wymaganej aktualizacji oprogramowania Automapa powinien z odpowiednim wyprzedzeniem podjąć działania, w celu ustalenia wiarygodnej liczby wykorzystywanych licencji.

**25.** W dokumencie pn. Wytyczne dla realizacji systemów w ramach SIG opracowanym w 2010 r. przez firmy zewnętrzne, przewidziano monitorowanie dostępu do usług SIG poprzez odkładanie statystyk wykorzystania usług oraz danych przestrzennych. Według ww. dokumentu zebrane w ten sposób statystyki posłużyć miały do monitorowania wewnętrznego systemu, czyli monitorowania rzeczywistego wykorzystania systemu.

W wyniku kontroli ustalono, że GGK w SZBI nie wprowadził analogicznego zapisu w zakresie monitorowania i prowadzenia statystki. GGK wyjaśnił<sup>141</sup>, że (...) *wskazany dokument nie jest przepisem prawa, tylko rekomendacją przygotowaną na zlecenie GUGiK. Tym samym nie obliguje on GUGiK do wprowadzenia takich regulacji w dokumentach wewnętrznych. (...) systemy (...) podlegają standardowym mechanizmom monitorowania na poziomach infrastruktury i aplikacji.*

**26.** W toku kontroli w oparciu o wyjaśnienia GGK<sup>142</sup> ustalono, że żadna z instytucji, które podpisały porozumienia w zakresie korzystania z UMM nie zrezygnowała z jego użytkowania. Z systemu UMM korzystają nadal użytkownicy z pięciu grup zawodowych, tj. Policja, KAS, PRM, LPR i PSP, z tym że Policja w 2021 r.<sup>143</sup> zrezygnowała z korzystania z komponentu nawigacyjnego UMM (klienta mobilnego – Automapa) na rzecz własnego rozwiązania ze względu na specyficzne potrzeby tej jednostki.

[Akta kontroli: Tom 1 str. 185-228, Tom 2 str.: 344-565, 803-825]

#### **Obszar IV. Zamówienia publiczne, zabezpieczenie interesów zamawiającego w zawartych umowach wykonawczych.**

Zamówienia na realizację usług związanych z UMM były udzielane w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa normujące proces udzielania zamówień publicznych, jednak stwierdzono naruszenia ustawy – Pzp, które wskazują na potrzebę podjęcia działań naprawczych i doskonalących oraz zwiększenia nadzoru w procesie udzielania zamówień publicznych. Ocenę uzasadniają w szczególności stwierdzone w trakcie kontroli następujące nieprawidłowości i uchybienia:

- 1) Niewyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia oraz brak opisu i znaczenia przyjętych kryteriów oceny ofert, co było niezgodne z art. 29, 36 ust. 1 pkt 13 oraz 41 pkt 9 ustawy – Pzp 2004;
- 2) Szacowanie wartości zamówienia z naruszenie norm art. 32 oraz 35 ust. 1 ustawy – Pzp 2004;
- 3) Nieskuteczna ocena formalnoprawna zawieranych umów;
- 4) Nieterminowe skierowanie zawiadomienia do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, tj. 7 dni po wymaganym terminie wynikającym z art. 67 ust. 2 ustawy – Pzp 2004;
- 5) Zastosowanie niewłaściwych przesłanek do wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki, katalog których określa art. 67 ust. 1 ustawy – Pzp 2004;
- 6) Żądanie nieadekwatnych podmiotowych środków dowodowych, na potwierdzenie niepodlegania wykluczeniu wykonawcy z postępowania;
- 7) Brak należytej staranności przy prowadzeniu dokumentacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Zawarte umowy zabezpieczają interesy GUGiK jako zamawiającego, w szczególności w zakresie dokonywania odbioru lub rozliczania przedmiotu zamówienia, przenoszenia własności praw autorskich

<sup>140</sup> Pismo GGK z 9 czerwca 2022 r.

<sup>141</sup> Pismo GGK z 21 czerwca 2022 r.

<sup>142</sup> Pismo GGK z 9 czerwca 2022 r.

<sup>143</sup> Pismo GGK z 12 maja 2022 r. oraz pismo KGP do GGK z 17 maja 2021 r.

i kodów źródłowych na zamawiającego, zachowania poufności, odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

Protokoły odbiorów zamówienia potwierdzają, że w przypadku rozbudowy UMM GUGiK otrzymywał kody źródłowe. W toku kontroli stwierdzono natomiast przypadki niedochowania należytej staranności w zakresie dokumentowania odbioru pozostałych zamawianych produktów.

#### **Procedura wewnętrzna dotycząca udzielania zamówień publicznych.**

**27.** W GUGiK w okresie objętym kontrolą funkcjonowały następujące procedury normujące proces udzielania zamówień publicznych:

- zarządzenie nr 2 Dyrektora Generalnego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii z dnia 29 stycznia 2018 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii<sup>144</sup>,
- zarządzenie nr 4 Dyrektora Generalnego Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii<sup>145</sup>.

#### **Charakterystyka zamówień udzielonych w celu rozbudowy i utrzymania UMM.**

**28.** W okresie objętym kontrolą GUGiK realizował cztery umowy dotyczące rozbudowy i utrzymania UMM:

- a) Umowa nr IZ-BRSIG.041.2.2018 z 28 grudnia 2018 r. zawarta z firmą Intergraph Polska Sp. z o.o. na *Usługi administracji oraz asysty technicznej i konserwacji dla Uniwersalnego Modułu Mapowego* na kwotę 4 766 970,66 zł brutto, w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki (nr ref. BDG-ZP.2610.30.2018.IZ), które zostało poprzedzone postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego (nr ref. BDG-ZP.2610.15.2018.IZ);
- b) Umowa nr IZ-BRSIG.041.3.2020 z 15 października 2020 r. zawarta z firmą GISPartner Sp. z o.o. na *Rozbudowę UMM wraz z wdrożeniem i konfiguracją systemu GEOINFO* na kwotę 1 474 770,00 zł brutto, w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki (nr ref. BDG-ZP.2610.23.2020.IZ), które zostało poprzedzone postępowaniem w trybie przetargu nieograniczonego (nr ref. BDG-ZP.2610.14.2020.IZ);
- c) Umowa nr IZ-BRSIG.043.4.2020 z 16 listopada 2020 r. zawarta z firmą Automapa Sp. z o.o. na *Przedłużenie subskrypcji na aktualizację oprogramowania Automapa i Targeo wykorzystywanego w ramach Uniwersalnego Modułu Mapowego wraz z gwarancją* na kwotę 1 327 071,60 zł brutto, w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (nr ref. BDG-ZP.2610.18.2020.IZ);
- d) Umowa nr IZ-BRSIG.043.5.2021 z dnia 29 listopada 2021 r. zawarta z firmą PLAN S.A. na *Usługę konserwacji i opieki serwisowej systemu UMM* na kwotę 2 038 611,84 zł, w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego (nr ref. BDG-ZP.2610.11.2021), której przedmiotem była rozbudowa wraz z usługami wsparcia technicznego dla Uniwersalnego Modułu Mapowego oraz Modułu SDI.

#### **Prawidłowość udzielania zamówień publicznych na rozbudowę i utrzymanie UMM.**

Niewyczerpujące określenie przedmiotu zamówienia oraz brak opisu i znaczenia przyjętych kryteriów oceny ofert.

**29.** W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego<sup>146</sup>, szczegółowy opis przedmiotu zamówienia<sup>147</sup> nie zawierał opisu szczegółowych wymagań/funkcjonalności, ani innego wskazania na czym miała polegać rozbudowa UMM i jaki był jej zakres, co było niezgodne z art. 29 ustawy – Pzp 2004, który stanowi, że przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Ponadto postępowanie zostało wszczęte, pomimo że GGK nie znał oczekiwań KAS w zakresie funkcjonalności produktu końcowego. Przetarg nie został rozstrzygnięty następstwem czego było udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, gdzie również nie wskazano ww. wymagań.

<sup>144</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia, dalej także: Regulamin udzielania zamówień publicznych w GUGiK 2018.

<sup>145</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia, dalej także: Regulamin udzielania zamówień publicznych w GUGiK 2021.

<sup>146</sup> Nr ref. BDG-ZP.2610.15.2018.IZ.

<sup>147</sup> Dalej: SOPZ.

Kontrolowany poinformował, że cyt.: (...) *W wyniku udzielenia zamówienia została zawarta umowa umożliwiająca m.in. realizację rozbudowy (prace programistyczne) w oparciu o bieżące potrzeby partnerów i rozliczanie jej w puli roboczo godzin. Na etapie przygotowywania SOPZ nie można było przewidzieć szczegółowego i pełnego zakresu zleceń dotyczących rozbudowy (...). Potencjalny wykonawca miał mimo wszystko wystarczające informacje dotyczące przedmiotu umowy, przedstawione w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności. Zakres poszczególnych działań związanych z rozbudową określany był w wezwaniach i zleceniach kierowanych do Wykonawcy<sup>148</sup>. Cyt.: (...) Odbiór wszystkich zleceń powodował, że umowa była zrealizowana. Umowa nie precyzowała szczegółowych zadań, były one wskazane w zleceniach kierowanych do wykonawcy i z tego wykonawca był rozliczany<sup>149</sup>.*

Powyższe wyjaśnienia Kontrolowanego potwierdzają brak określenia w opisie przedmiotu zamówienia szczegółowych wymagań w zakresie rozbudowy UMM.

**30.** W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego<sup>150</sup> ogłoszenie o zamówieniu i specyfikacja istotnych warunków zamówienia<sup>151</sup> nie zawierały informacji w zakresie opisu przyjętych kryteriów oceny ofert oraz ich znaczenia, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 pkt 13 i art. 41 pkt 9 ustawy – Pzp 2004. Samo ograniczenie kryterium do przygotowania prezentacji i określenia wagi w zależności od liczby złożonych prezentacji w ofercie, przeczy logice określania kryterium, które powinny zapewniać warunki do obiektywnej i rzetelnej oceny ofert. GGK wyjaśnił<sup>152</sup>, że cyt.: (...) *Zamawiający oczekiwał przeprowadzenia prezentacji nowych wersji oprogramowania wykorzystywanego w UMM. Informacja ta zawarta jest we wzorze formularza ofertowego, który jest załącznikiem do SIWZ. Ponadto GGK stwierdził<sup>153</sup>, że cyt.: (...) nie posiada wiedzy potwierdzającej, że wspomniane prezentacje podlegały ocenie.*

Brak wiedzy/dokumentacji w zakresie przeprowadzonej oceny prezentacji składanych przez wykonawców wraz z ofertą wskazuje również na niedochowanie przez Kontrolowanego należytej staranności w procesie dokumentowania oceny ofert.

**31.** Określając termin zakończenia prac we wniosku z 6 listopada 2018 r. o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania w zakresie rozbudowy modułu GEOINFO na 31 stycznia 2019 r. Główny Geodeta Kraju nie posiadał wiedzy na temat wymagań KAS dotyczących produktu docelowego, co potwierdza w wyjaśnieniach<sup>154</sup>, cyt.: (...) *W momencie przygotowywania wniosku znany był jedynie koncepcyjny zakres rozwiązania w tym zarys ogólnych wymagań funkcjonalnych systemu. (...) Terminy wskazane w harmonogramie były nieaktualne już na etapie wszczęcia postępowania, tym samym nie mogły być dotrzymane. Zamówienie realizacji zlecenia nastąpiło 11 stycznia 2019 r. i zakładało realizację Etapu I pilotażu modułu GEOINFO w terminie do 29 marca 2019 r. Wpływ na przesunięcie terminu zlecenia prac nad rozwiązaniem miały prowadzone konsultacje pomiędzy KAS i GUGiK dotyczące zakresu poszczególnych prac uruchamianych zleceniem.*

Niedochowanie należytej staranności w szacowaniu wartości zamówienia.

**32.** W postępowaniu na *Usługi administracji oraz asysty technicznej i konserwacji dla Uniwersalnego Modułu Mapowego*<sup>155</sup> stwierdzono naruszenie art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ustawy – Pzp 2004 polegające na tym, że ustalenie wartości zamówienia dokonano wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania, aktualizacja ograniczyła się do wpisania bieżącej daty, a oszacowania wartości zamówienia dokonano bez związku z konkretnym produktem, który finalnie został odebrany.

Z protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego wynika, że wartość zamówienia została ustalona w dniu 7 września 2018 r. na podstawie planowanych kosztów. Kontroli przekazano dwa załączniki o nazwie *oszacowanie wartości zamówienia na usługi administracji oraz asysty technicznej i konserwacji dla Uniwersalnego Modułu Mapowego*<sup>156</sup>, z których wynika, że szacowania wartości usług dokonano w oparciu o stawki określone w następujących umowach:

<sup>148</sup> Pismo GGK z 25 maja 2022 r.

<sup>149</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>150</sup> Nr ref. BDG-ZP.2610.15.2018.IZ.

<sup>151</sup> Dalej także: SIWZ.

<sup>152</sup> Pismo GGK z 8 czerwca 2022 r.

<sup>153</sup> Pismo GGK z 8 czerwca 2022 r.

<sup>154</sup> Pismo GGK z 25 maja 2022 r.

<sup>155</sup> Nr ref.: BDG-ZP.2610.15.2018.IZ, BDG-ZP.2610.30.2018.IZ.

<sup>156</sup> Pierwszy załącznik poza parafami nie zawiera daty, drugi załącznik zawiera parafy i pieczętki imienne oraz datę 7 września 2018 r.

- nr IZ-BRSIG.043.10.2016 z 15 grudnia 2016 r. na *Usługi administracji oraz asysty technicznej i konserwacji dla Uniwersalnego Modułu Mapowego* (wartość ATiK na 12 miesięcy 2 534 538 zł),
- nr IZ-BRSIG.043.10.2017 z 22 grudnia 2017 r. na *Usługi administracji oraz asysty technicznej i konserwacji dla Uniwersalnego Modułu Mapowego* (wartość ATiK na 6 miesięcy 1 285 380,75 zł).

Na podstawie powyższych umów przyjęto wartości szacunkowe dla usługi ATiK i prawa opcji dla usługi ATiK w kwotach po 1 300 000,00 zł. Wskazano równocześnie, że cyt.: (...) *Planuje się realizację usługi poprzez zlecenie wymagań i realizację oszacowaną w roboczogodzinach na rozbudowę i administrację Uniwersalnego Modułu Mapowego oraz Modułu SDI. Średnią cenę roboczogodziny (147,35 zł netto/ 181,23 zł brutto) oszacowano na podstawie czterech wcześniejszych umów<sup>157</sup>, których ceny skorygowano wskaźnikiem 10%.*

Z notatki służbowej naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych z 7 września 2018 r. wynika, że cyt.: (...) *zatwierdzony wniosek przez kierownika zamawiającego i zwrócony do wydziału zamówień publicznych w dniu 7.09.2018 r. przekracza 3-miesięczny okres ważności szacunku dla usług i dostaw, który wskazuje art. 35 Pzp. (...) Mając na uwadze powyższe fakty wydział zamówień publicznych rekomenduje zwrot wniosku do ponownego procedowania, którego głównym celem będzie aktualizacja szacunku zamówienia.* Ustalono, że w praktyce aktualizacja szacunkowej wartości zamówienia ograniczyła się do wpisania daty na dokumencie stanowiącym załącznik do wniosku o wszczęcie postępowania. Ponowne oszacowanie wartości nie zawierało żadnych zmian w skalkulowanych kwotach, ani informacji, że w okresie pomiędzy pierwotnym oszacowaniem a aktualizacją warunki i ceny rynkowe pozostały na niezmiennym poziomie.

GGK wyjaśnił<sup>158</sup>, że cyt.: (...) *Najprawdopodobniej osoba dokonująca szacowania wartości zamówienia uznała, że uprzednio wykonane szacowanie było nadal aktualne (...). Wykonane szacowanie wartości odpowiada przedmiotowi zamówienia opisanemu w dokumentach postępowania, w szczególności rozdziału 2 SOPZ. Ostateczny kształt rozwiązania uzyskanego w wyniku realizacji Umowy zależał głównie od potrzeb zgłaszanych w trakcie jej realizacji, co potwierdza, że szacując wartość zamówienia GGK nie posiadał kompletnej wiedzy w zakresie produktu finalnego.*

Podobnie z protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki<sup>159</sup> (prowadzonego po unieważnionym przetargu nieograniczonym) wynika, że wartość zamówienia została ustalona 7 września 2018 r. Wszczynając kolejne postępowanie 20 listopada 2018 r., zamawiający nie dokonał ponownej czynności szacowania zamówienia, nie zaktualizował poprzednich ustaleń w zakresie kalkulacji wartości zamówienia, pomimo że zwiększył środki na sfinansowanie zamówienia. Kwota przeznaczona na realizację zamówienia na 25 czerwca 2018 r. – 4 699 064,41 zł, w dniu 13 grudnia 2018 r. (na etapie postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki) została zwiększona przez GGK o 67 906,25 zł, na wniosek zastępcy dyrektora Departamentu IZ, który uzasadnił potrzebę zwiększenia wydatków koniecznością zapewnienia usług ATiK, zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami Partnerów. Kontrolującym nie przekazano jednak informacji o zgłaszanych przez partnerów potrzebach wyjaśniając<sup>160</sup>, że cyt.: (...) *zgłoszenia potrzeb przez Partnerów odbywały się w ramach kontaktów roboczych.*

**33.** Kontrola negatywnie ocenia fakt, że GGK nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego, że liczba licencji stanowiskowych Automapa będących przedmiotem zamówienia, tj. 12 000 licencji, została określona prawidłowo i rzetelnie. W GUGiK brak jest informacji o faktycznej liczbie wykorzystywanych licencji, co poddaje w wątpliwość wiarygodność założonej liczby potrzebnych licencji, a zatem również przyjętego sposobu oszacowania wartości zamówienia w postępowaniu nr ref. BDG-ZP.2610.18.2020.IZ. GGK udzielając odpowiedzi na pytanie o podstawę określenia w umowie z firmą AutoMapa Sp. z o.o. zapotrzebowania na 12 000 licencji stanowiskowych wyjaśnił<sup>161</sup>, że informacja o aktywnych użytkownikach oprogramowania Automapa, cyt.: (...) *została pozyskana w ramach kontaktów roboczych z poszczególnymi służbami.* Jednocześnie GGK przyznaje<sup>162</sup>, że cyt.: (...) *w okresie poprzedzającym uruchomienie postępowania, Zamawiający miał trudności z oszacowaniem faktycznie wykorzystywanej liczby licencji oprogramowania AutoMapa. Przedłużające się pozyskanie od użytkowników informacji o aktualnym i planowanym wykorzystaniu tego oprogramowania skutkowało dodatkowym przedłużeniem się procesu przygotowywania opisu przedmiotu zamówienia. W okresie od 28 grudnia 2019 r. do 19 listopada 2020 r. dane w UMM podlegały*

<sup>157</sup> Umowy nr: IZ.PG2.041.3.2015, IZ.PG2.041.9.2015, IZ-BRSIG.043.10.2016, IZ-BRSIG.043.10.2017.

<sup>158</sup> Pismo GGK z 8 czerwca 2022 r.

<sup>159</sup> Nr ref. BDG-ZP.2610.30.2018.IZ.

<sup>160</sup> Pismo GGK z 17 czerwca 2022 r.

<sup>161</sup> Pismo GGK z 10 czerwca 2022 r.

<sup>162</sup> Pismo GGK z 14 czerwca 2022 r.

bieżącej aktualizacji. Wyjątkiem były dane nawigacyjne, gdzie użytkownicy mogli korzystać z wersji map dostępnych przed wygaśnięciem subskrypcji.

#### Nieskuteczna ocena formalnoprawna zawieranych umów.

**34.** W GUGiK nie funkcjonuje skuteczny system weryfikacji umów pod względem poprawności formalnoprawnej. Weryfikacja taka powinna wyeliminować ryzyko braku formalnych podstaw umocowania osoby występującej w imieniu wykonawcy oraz zawarcia w umowie zapisów niezgodnych z przepisami prawa. Aneks do umowy nr IZ-BRSIG.041.2.2018 zawarty 28 listopada 2019 r., na mocy którego wydłużono termin realizacji zamówienia do 31 marca 2020 r., w imieniu wykonawcy został podpisany przez osobę działającą bez ważnego upoważnienia (pełnomocnictwo obowiązywało do 31 grudnia 2018 r.). GGK nie przedstawił pełnomocnictwa dla ww. osoby do reprezentowania wykonawcy tłumacząc<sup>163</sup>, że cyt.: (...) *nie udało się odnaleźć przedmiotowego dokumentu. W latach 2020 i 2021 została przeprowadzona modernizacja i reorganizacja pomieszczeń w budynku siedziby GUGiK, w związku z przeprowadzonymi pracami, dokumentacja była przenoszona z miejsca tymczasowego przechowywania. Prawdopodobnie w trakcie tego procesu poszukiwany dokument został pomyłkowo umieszczony w niewłaściwym zbiorze przez co został zagubiony. Na chwilę obecną, pomimo intensywnych poszukiwań nie został on odnaleziony, stąd nie jest możliwe przekazanie jego odpisu.*

Z kolei w umowie nr IZ-BRSIG.041.3.2020 zawarto warunek, który nakładał na wykonawcę konieczność złożenia przyrzeczenia z art. 294 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>164</sup>, w sytuacji, gdy wykonawca nie mieścił się w żadnej kategorii osób wskazanych w art. 294 § 1 ww. ustawy. Niezłożenie przyrzeczenia, zgodnie z umową miało skutkować natychmiastowym jej rozwiązaniem.

W § 7 ust. 12 umowy nr IZ-BRSIG.041.3.2020 postanowiono, że cyt.: (...) *W terminie 14 (czternastu) dni od zawarcia Umowy, Wykonawca zawrze z Ministrem Finansów umowę powierzenia przetwarzania danych osobowych (...) oraz przyrzeczenie dotyczące zachowania tajemnicy skarbowej zgodnie z art. 294 ustawy Ordynacja Podatkowa. W tym samym terminie Wykonawca przekaże Zamawiającemu podpisany egzemplarz tej umowy oraz przyrzeczenia. Niedopełnienie któregośkolwiek z wyżej wskazanych obowiązków powoduje rozwiązanie Umowy ze skutkiem natychmiastowym.*

Zgodnie z art. 294 § 2 Ordynacji podatkowej, cyt.: (...) *osoby wymienione w § 1 są obowiązane do złożenia na piśmie przyrzeczenia następującej treści: „Przyrzekam, że będę przestrzegał tajemnicy skarbowej. Oświadczam, że są mi znane przepisy o odpowiedzialności karnej za ujawnienie tajemnicy skarbowej.”* Przedstawiciele wykonawcy złożyli oświadczenia o treści, cyt.: (...) *Stwierdzam własnoręcznym podpisem, że znana mi jest treść przepisów o ochronie tajemnicy skarbowej określona w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, a także przepisu art. 306 ustawy Ordynacja podatkowa o odpowiedzialności karnej za naruszenie tajemnicy skarbowej. Zobowiązuję się nie ujawniać informacji stanowiących tajemnicę skarbową oraz informacji o przetwarzanych danych w związku z realizacją umowy, w tym zobowiązuję się do zachowania w tajemnicy informacji o sposobie ich zabezpieczenia, zarówno w trakcie realizacji Umowy, jak i po jej zakończeniu.”*

Przedstawiciele wykonawcy zamiast przyrzeczenia złożyli oświadczenia, co wprawdzie naruszało postanowienia umowy, ale czyniło zadość normom Ordynacji podatkowej i nie spowodowało rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym.

Odnosząc się do ustalenia kontroli GGK wyjaśnił<sup>165</sup>, że cyt.: (...) *Wykonawca spełnił obowiązek wynikający z Umowy. Wskazane zobowiązanie wynikało z art. 294 § 4. Ordynacji Podatkowej – Do przestrzegania tajemnicy skarbowej obowiązane są również inne osoby, którym udostępniono informacje objęte tajemnicą skarbową, chyba że na ich ujawnienie zezwala przepis prawa.* Należy jednak zauważyć, że GGK za podstawę złożonych oświadczeń podał art. 294 § 4 Ordynacji podatkowej, natomiast przyrzeczenie, o którym mowa w ustawie i w umowie wynika z art. 294 § 2 Ordynacji podatkowej i dotyczy osób enumeratywnie wymienionych w art. 294 § 1 ustawy.

#### Nieterminowe skierowanie zawiadomienia do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych<sup>166</sup>.

**35.** Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki nr ref. BDG-ZP.2610.20.2020.IZ zostało przesłane do Prezesa UZP 2 października 2020 r., tj. 7 dni po terminie

<sup>163</sup> Pismo GGK z 6 maja 2022 r.

<sup>164</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1540, ze zm., dalej także: Ordynacja podatkowa.

<sup>165</sup> Pismo GGK z 25 maja 2022 r.

<sup>166</sup> Dalej także: Prezes UZP.

wynikającym z art. 67 ust. 2 Pzp 2004 obligującego do zawiadomienia Prezesa UZP o wszczęciu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym zastosowania tego trybu.

W tej kwestii GGK wyjaśnił<sup>167</sup>, że cyt.: (...) *Przedmiotowe postępowanie prowadzone było w roku 2020, czyli w trakcie stanu epidemii COVID-19, a praca w GUGIK odbywała się w systemie zdalnym. Ze względu na zmiany kadrowe w Wydziale Zamówień Publicznych 01.10.2020 r. (...) GGK wyznaczył do pełnienia funkcji sekretarza komisji przetargowej – osobę wcześniej przebywającą na urlopie wypoczynkowym do dnia 30.09.2020 r. Po zapoznaniu się z bieżącą dokumentacją postępowania przedmiotowe zawiadomienie zostało przekazane do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych niezwłocznie, tj. dn. 02.10.2020 r.*

Wyjaśnienia GGK potwierdzają fakt przekazania ww. zawiadomienia do Prezesa UZP po terminie.

#### Zastosowanie niewłaściwych przesłanek do wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki.

**36.** GGK uzasadniając okoliczności warunkujące wybór trybu udzielenia zamówienia z wolnej ręki, w odniesieniu do trzech postępowań<sup>168</sup>, powoływał się na niewłaściwe przesłanki zastosowania ww. trybu określone w art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy – Pzp 2004. Z uwagi na wskazanie również przesłanki z art. 67 ust. 1 pkt 4 (wcześniejsze unieważnienie przetargu nieograniczonego), która faktycznie zmaterializowała się w procesie udzielania ww. zamówień, stwierdzone uchybienie nie wpłynęło na prawidłowość zastosowanego trybu.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę na nietrafione argumenty, jakie legły u podstaw wszczęcia postępowania w trybie z wolnej ręki. We wniosku z 6 listopada 2018 r. o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>169</sup>, Dyrektor Departamentu IZ stwierdził, że cyt.: (...) *wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia bez możliwości zachowania terminów określonych dla innych trybów udzielania zamówienia. Z uwagi na prowadzone uprzednio postępowanie Zamawiający nie mógł przewidzieć, iż jedyna oferta złożona w postępowaniu nie spełni wymagań określonych w SIWZ.*

Natomiast, w trakcie kontroli GGK wyjaśnił<sup>170</sup>, że *nie posiada wiedzy uzasadniającej konieczność szybkiego wykonania ujętej we wniosku usługi rozbudowy modułu GEOINFO na rzecz KAS.* Należy także zwrócić uwagę na aneks do umowy nr IZ-BRSIG.041.2.2018, na mocy którego wydłużono termin realizacji umowy do 31 marca 2020 r., co podważa zastosowaną przez Kontrolowanego przesłankę konieczności natychmiastowego wykonania zamówienia.

#### Żądanie nieadekwatnych podmiotowych środków dowodowych.

**37.** W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącym *Usług konserwacji i opieki serwisowej systemu UMM*<sup>171</sup>, zamawiający określił fakultatywne podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 4 ustawy – Pzp 2019, wskazując, że cyt.: (...) *z postępowania o udzielenie zamówienia wykluczy wykonawcę (...), w stosunku do którego otwarto likwidację, ogłoszono upadłość (...).*

Natomiast, na potwierdzenie braku podstaw do wykluczenia, w specyfikacji warunków zamówienia<sup>172</sup>, zamawiający od wykonawcy mającego siedzibę lub miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej zażądał zaświadczenia, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych (...) <sup>173</sup>, przedkładanego celem stwierdzenia, że wykonawca nie naruszył obowiązków dotyczących płatności podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne i nie podlega wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy – Pzp 2019.

GGK wyjaśnił<sup>174</sup>, że cyt.: (...) *Dodatkowe podstawy wykluczenia Zamawiający zawarł w Rozdziale VII SWZ. W ust. 1 wskazał, że wykluczy Wykonawcę w oparciu o fakultatywne podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 4 ustawy, tj. Wykonawcę, w stosunku do którego otwarto likwidację, ogłoszono upadłość (...). Natomiast wszystkie dokumenty jakich Zamawiający żądał od Wykonawcy, którego oferta została*

<sup>167</sup> Pismo GGK z 10 czerwca 2022 r.

<sup>168</sup> Nr ref.: BDG-ZP.2610.30.2018.IZ, BDG-ZP.2610.20.2020.IZ.

<sup>169</sup> Nr ref. BDG-ZP.2610.30.2018.IZ.

<sup>170</sup> Pismo GGK z 25 maja 2022 r.

<sup>171</sup> Nr ref. BDG-ZP.2610.11.2021.IZ.

<sup>172</sup> Dalej: SWZ.

<sup>173</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy (Dz. U. z 2020 r. poz. 2415), dalej także: rozporządzenie w sprawie podmiotowych środków dowodowych.

<sup>174</sup> Pismo GGK z 8 czerwca 2022 r.

najwyżej oceniona, w celu wykazania braku podstaw wykluczenia z postępowania, zostały wymienione w Rozdziale VIII ust. 6 SWZ.

W ocenie kontroli złożonych wyjaśnień nie można uznać za trafne. Celem zapewnienia warunków do wiarygodnej oceny wykonawców w zakresie niepodlegania wykluczeniu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zamawiający, który deklaruje, że wykluczy z postępowania wykonawcę, w trybie art. 109 ust. 1 pkt 4 ustawy – Pzp 2019, powinien sformułować żądanie dokumentu potwierdzającego spełnienie tego właśnie warunku.

*Brak należytej staranności przy prowadzeniu dokumentacji postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.*

**38.** Protokół postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki nr ref. BDG-ZP.2610.20.2020.IZ nie został zaakceptowany przez jednego z członków komisji przetargowej, a mimo to prace komisji przetargowej oraz wynik postępowania zostały zatwierdzone w dniu 2 października 2020 r. przez kierownika zamawiającego. Odnosząc się do ustalenia kontroli, GGK stwierdził<sup>175</sup>, że cyt.: (...) *Przedmiotowe postępowanie prowadzone było w roku 2020, czyli w trakcie stanu epidemii COVID-19, a praca w GUGiK odbywała się w systemie zdalnym. Postępowania w 2020 roku, co do zasady, były prowadzone w formie pisemnej, w takiej też formie został sporządzony protokół ZP-PN. W związku z powyższym członkowie komisji przetargowej składali podpisy osobiście na Protokole w możliwie najszybszym terminie, jednak dopiero w momencie, kiedy byli obecni w siedzibie GUGiK (...). Dodatkowo osoba, która nie podpisała protokołu postępowania przebywała w dniach 12-29.10.2020 na urlopie wypoczynkowym. Powyższe okoliczności spowodowały, że nie zdążyła zaakceptować treści protokołu poprzez złożenie własnoręcznego podpisu przed ustaniem stosunku pracy, które miało miejsce 31.10.2020 r.*

W ocenie kontroli powyższe okoliczności nie uzasadniają faktu braku podpisu, gdyż pracownik mógł go złożyć przed udaniem się na urlop wypoczynkowy lub nawet w ostatnim dniu pracy.

**39.** W protokole postępowania prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego nr ref. BDG-ZP.2610.14.2020.IZ (unieważnionego z uwagi na niezłożenie żadnej oferty), został wskazany skład komisji (oraz jego zmiana), z informacją, że komisja została powołana w dniu 16 lipca 2020 r. na podstawie zatwierdzonego wniosku o wszczęcie postępowania<sup>176</sup>. Skład komisji określony we wniosku o wszczęcie postępowania nie jest jednak tożsamy z tym, który został podany w protokole postępowania. W protokole wyszczególniono dodatkową osobę niepowołaną do składu komisji. GGK wyjaśnił<sup>177</sup>, że cyt.: (...) *Ze względu na wagę i wysoki priorytet wszczynanego postępowania Naczelnik WZP (...) wystosował prośbę o dopisanie do składu komisji przetargowej w roli drugiego sekretarza. Decyzja ta została podjęta w momencie przekazywania wniosku do zaakceptowania przez Głównego Geodetę Kraju (GGK), a brak wpisania jego nazwiska należy potraktować jako omyłkę (przeoczenie). (...) Nazwisko naczelnika WZP oraz przypisana rola w postępowaniu pojawia się m.in. w zaaprobowanej i podpisanej przez GGK SIWZ (s. 19) oraz w rejestrze zamówień publicznych z 2020. (...) prace (...) dodatkowego sekretarza komisji przetargowej – ograniczyły się do sporządzenia informacji o unieważnieniu postępowania oraz weryfikacji treści niektórych innych dokumentów i pism ostatecznie podpisywanych przez Przewodniczącą Komisji lub Głównego Geodetę Kraju, po wcześniejszym zatwierdzeniu i akceptacji innych członków Komisji. Z ww. wyjaśnień GGK wynika także, że powodem niepodpisania protokołu postępowania przez osobę formalnie niepowołaną do składu komisji przetargowej, a wykonującą czynności w postępowaniu było ustanie stosunku pracy, które miało miejsce 1 października 2020 r.*

**40.** Protokoły postępowań nr ref.: BDG-ZP.2610.14.2020.IZ, BDG-ZP.2610.18.2020.IZ, BDG-ZP.2610.20.2020.IZ, BDG-ZP.2610.23.2020.IZ. zostały zatwierdzone przez kierownika zamawiającego dopiero po roku od daty ostatnich czynności, tj. 23 grudnia 2021 r. Okoliczność ta przez GGK została wyjaśniona następująco<sup>178</sup>, cyt.: (...) *Protokół postępowania prowadzony był zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy Pzp tj. w toku postępowania w sposób uporządkowany co oznacza, że poszczególne czynności były udokumentowane sukcesywnie po ich dokonaniu. (...) Podpis Kierownika Zamawiającego został złożony po dokonaniu akceptacji treści Protokołu przez wszystkich członków Komisji. Jednocześnie należy podnieść,*

<sup>175</sup> Pismo GGK z 10 czerwca 2022 r.

<sup>176</sup> Zgodnie z § 19 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w GUGiK 2018, członków komisji powołuje i określa ich funkcje kierownik zamawiającego zatwierdzając wniosek o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

<sup>177</sup> Pismo GGK z 10 czerwca 2022 r.

<sup>178</sup> Pismo GGK z 10 czerwca 2022 r.



że osoba zatwierdzająca protokół postępowania posiadała umocowanie do dokonania tej czynności w chwili dokonywania czynności.

Jakkolwiek przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>179</sup> nie definiują terminu zatwierdzenia przez kierownika zamawiającego protokołu postępowania, § 2 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że protokół postępowania, zawiera informacje dotyczące czynności poprzedzających wszczęcie oraz wykonywanych po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Sporządzanie protokołu jest obowiązkiem zamawiającego niezależnie od trybu udzielania zamówienia i wartości zamówienia. Norma art. 96 ust. 1 ustawy – Pzp 2004, zgodnie z którą cyt.: (...) *W trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza protokół* oznacza, że obowiązek sporządzenia protokołu powstaje już w chwili wszczęcia postępowania i powinien być on sporządzany na bieżąco. Zatem, w przypadku, gdy zamawiający nie planuje wykonywać kolejnych czynności po zakończeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, kierownik zamawiającego winien bezzwłocznie po wykonaniu ostatniej czynności w sprawie zatwierdzić protokół postępowania.

**41.** W wyniku przeglądu dokumentacji kontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego stwierdzono przypadki pomyłek oraz błędów pisarskich/edytorskich w dokumentacji:

- w postępowaniu nr ref. BDG-ZP.2610.30.2018.IZ w zaproszeniu do negocjacji, na str. 10 określono termin składania oferty na 23 listopada 2019 r. zamiast 23 listopada 2018 r.;  
GGK wyjaśnił<sup>180</sup>, że cyt.: (...) *Była to oczywista omyłka pisarska. Wykonawca przekazał wstępną wycenę w przewidzianym okresie tj. 23.11.2018 r. poprzez miniPortal UZP, gdzie termin został określony właściwie,*
- w protokole postępowania w trybie przetargu nieograniczonego nr ref. BDG-ZP.2610.14.2020.IZ, na stronie 3 i 4 wskazano, że kierownik zamawiającego oraz osoba upoważniona do dokonania czynności w jego imieniu, jak również członkowie komisji, złożyli oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 ustawy – Pzp 2004, natomiast w rzeczywistości oświadczenia nie zostały złożone, jak również nie zostały wymienione jako załączniki do ww. protokołu (w części 27), z tego względu że w przedmiotowym postępowaniu nie wpłynęła żadna oferta.  
Według wyjaśnień GGK<sup>181</sup> brak przekreślenia właściwych rubryk stanowi pomyłkę edytorską.

#### **Realizacja postanowień umów, w tym zabezpieczenie interesu zamawiającego.**

**42.** W umowach objętych kontrolą przewidziane zostały w określonej wysokości kary umowne, które należy zabezpieczyć interes zamawiającego.

W zawartych umowach zagwarantowano przeniesienie na GUGiK autorskich praw majątkowych do wszystkich wytworzonych utworów, w szczególności wytworzonego w ramach umowy oprogramowania oraz dokumentacji (w tym testów oprogramowania), z chwilą podpisania protokołu odbioru danego produktu, zgodnie z procedurą wskazaną w SOPZ i na czas nieokreślony. W umowach wykonawcy zobowiązani zostali do przekazania każdorazowo, w przypadku rozbudowy, wraz z oprogramowaniem kompletnych kodów źródłowych do oprogramowania. Na podstawie protokołów odbiorów zamówienia stwierdzono, że w przypadku rozbudowy UMM GUGiK otrzymywał kody źródłowe.

Zapewniono także gwarancje na wykonane prace w ramach poszczególnych zleceń oraz na całość przedmiotu umowy przez okres (w zależności od zapisów w umowach) 12/24 miesięcy, od podpisania protokołu odbioru.

**43.** Odbiór przedmiotu zamówienia nie był należyście udokumentowany, ponieważ z protokołów odbioru wynikają tylko ogólne informacje o odebranych produktach, a ponadto protokoły zawierają błędy.

W ramach umowy nr IZ-BRSIG.041.2.2018 z 28 grudnia 2018 r. stwierdzono, że:

- protokół odbioru zamówienia z 28 grudnia 2018 r. zawiera w punkcie 3 informację o odbiorze trzech certyfikatów, natomiast w punkcie 8 zatytułowanym *załączniki* odnotowano brak załączników do protokołu;
- w protokole odbioru zamówienia z 30 sierpnia 2019 r.<sup>182</sup> potwierdzono odbiór nieistniejących w danym dniu produktów. Z treści protokołu wynika, że cyt.: (...) *Komisja odbioru dokonała odbioru Certyfikatów wskazanych w punkcie 3 w dniu 04.09.2019 (data przekreślona) 30.08.2019 r.* Natomiast w punkcie

<sup>179</sup> Dz. U. poz. 1128.

<sup>180</sup> Pismo GGK z 15 czerwca 2022 r.

<sup>181</sup> Pismo GGK z 10 czerwca 2022 r.

<sup>182</sup> Nr UMM.04/2019.

trzecim protokołu wskazano, że cyt.: (...) *Przedstawiciel Wykonawcy przedstawił do odbioru produkty: 1) UMM.04/2019\_1 Materiały szkoleniowe, 2) UMM.04/2019\_2 Lista obecności na szkoleniach, 3) UMM.04/2019\_3 Raport z przeprowadzonych szkoleń.* Odnosząc się do nieścisłości w protokole odbioru zamówienia, GGK wyjaśnił<sup>183</sup>, że cyt.: (...) *W ramach odbioru z 30 sierpnia nie odbierano certyfikatów, a produkty wymienione w punkcie 3 protokołu odbioru.* Wzmianka o certyfikatach we wskazanym protokole odbioru wynika z popełnionej omyłki pisarskiej – w punkcie 4 zamiast *certyfikatów*, winno być *produktów*. Z ustaleń kontroli wynika, że certyfikaty odebrano odrębnym protokołem.

Wyjaśnienia potwierdzają fakt pomyłek i błędów w protokołach odbioru, a w konsekwencji niedochowanie przez Kontrolowanego należytej staranności w procesie odbioru zamawianych produktów.

[Akta kontroli: Tom 2 str. 756-837, Tom 3 str. 9-57, 87-130, 216-235, 260-265, 296-457, 483-497, 516-531, 566-600, 647-651, 657-671, 676-698, 716-734]

## **Obszar V. Finansowanie UMM.**

GGK rozbudowywał i utrzymywał UMM ze środków budżetu państwa, co było zgodne z art. 40 ust. 3f pgik. Natomiast stosowane mechanizmy kontroli finansowej wydatków, nie zapewniły prawidłowego dokumentowania i rejestrowania operacji finansowych i gospodarczych. Dowody księgowe stanowiące podstawę zapisu w księgach rachunkowych nie zostały należycie sprawdzone w ramach wstępnej kontroli finansowej (nie zawierały pełnego merytorycznego opisu operacji), na ich podstawie nie jest możliwe jednoznaczne potwierdzenie prawidłowości kwalifikowania wydatków do inwestycyjnych albo bieżących – co negatywnie rzutuje na wiarygodność zapisów w urządzeniach księgowych i sporządzanych na tej podstawie sprawozdań finansowych i budżetowych.

Kontrola negatywnie ocenia stwierdzone przypadki nieprzestrzegania zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych:

- brak jakichkolwiek analiz kosztów i korzyści wykorzystywania w ramach UMM komercyjnego oprogramowania nawigacyjnego,
- nieprzeprowadzenie, przed dokonaniem zakupu, analizy w zakresie możliwości wdrożenia aktualizacji oprogramowania.

### **Ujęcie wydatków w planach finansowych i ich wykonanie.**

**44.** Realizacja zadań związanych z Uniwersalnym Modułem Mapowym finansowana była w całości ze środków budżetu państwa, zgodnie z art. 40 ust. 3f pgik, który stanowi, że utrzymanie, rozbudowa i modyfikacje systemu, są finansowane z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

**45.** Główny Geodeta Kraju został ustanowiony dysponentem III stopnia w ramach części 18 budżetu państwa *budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*<sup>184</sup>, a na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy o finansach publicznych został upoważniony do dokonywania przeniesień wydatków w obrębie jednego rozdziału<sup>185</sup>.

Podstawę gospodarki finansowej GUGiK, będącego jednostką budżetową, stanowi plan dochodów i wydatków, tj. plan finansowy jednostki budżetowej<sup>186</sup>.

Dochody i wydatki GUGiK klasyfikowane były w rozdziale 71021 *Główny Urząd Geodezji i Kartografii* działu 710 *Działalność usługowa*<sup>187</sup>.

<sup>183</sup> Pismo GGK z 15 czerwca 2022 r.

<sup>184</sup> Upoważnienia: Ministra Inwestycji i Rozwoju nr MR/860 UM/18 z 20.06.2018 r., Ministra Rozwoju nr MR/92-UM/19 z 2.12.2019 r.,  
Decyzje: nr 3 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 17.11.2020 r., nr 5 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 11.10.2021 r., nr 1 Ministra Rozwoju i Technologii z 15.11.2021 r.

<sup>185</sup> Upoważnienia: Ministra Inwestycji i Rozwoju nr MR/859-UM/18 z 20.06.2018 r., Ministra Rozwoju nr MR/92-UM/19 z 2.12.2019 r., Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii MRPiT/140-UPM/20 z 21.10.2020 r., Ministra Rozwoju i Technologii nr MRiT/214-UM/21 z 18.11.2021 r.

<sup>186</sup> Art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>187</sup> Załącznik nr 2 Klasyfikacja Rozdziałów do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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).

46. Planując wydatki GGK nie dołożył staranności, aby wydatki ujęte w planie miały przymiot celowości<sup>188</sup> i zostały poparte rzetelnie udokumentowaną analizą. Kontrola negatywnie ocenia fakt, że w planie finansowym GUGiK na 2019 r. środki na sfinansowanie wydatków dotyczących UMM nie zostały zaplanowane we właściwej wysokości i klasyfikacji budżetowej. Dopiero w trakcie roku budżetowego GGK wystąpił o wprowadzenie w planie finansowym stosownych zmian związanych z inwestycjami dotyczącymi UMM.

Środki na realizację zadań związanych z UMM powinny zostać ujęte w planach finansowych jednostki budżetowej konstruowanych m.in. w ujęciu klasyfikacji budżetowej. Przygotowując plany finansowe GUGiK powinien zatem uwzględniać zarówno potrzeby inwestycyjne, jak i w zakresie wydatków bieżących związanych z rozwojem i utrzymaniem UMM, czego w planie rzeczowo-finansowym na 2019 r. nie dokonano planując środki na rozwój UMM wyłącznie w paragrafie wydatków bieżących (paragraf 4300).

W związku z brakiem dokumentu, który wskazywałby kierunki rozwoju i rozbudowy systemu UMM, wydatki w tym zakresie były realizowane *ad hoc* i nie zostały poprzedzone rzetelną analizą potrzeb. GGK wyjaśnił<sup>189</sup>, że cyt.: (...) *Ponieważ dokumenty planistyczne przygotowywane na potrzeby uwzględnienia wydatków w ustawie budżetowej odnoszą się do kwot zagregowanych w podziale na paragrafy budżetowe (bez podziału na poszczególne systemy), nie jesteśmy w stanie udokumentować jaki procent zgłoszonych środków przypisany był do potrzeb związanych z konkretnym systemem, a co za tym idzie nie możemy przedstawić dokumentu zawierającego wnioskowane informacje (...).*

47. Na podstawie przedstawionych do kontroli dokumentów nie jest możliwe jednoznaczne potwierdzenie prawidłowości dokonanych kwalifikacji wydatków dotyczących UMM na poszczególne paragrafy klasyfikacji budżetowej. Wydatki dotyczące zakupu takich samych usług kwalifikowano na różnych paragrafach (4300 bądź 6060), a dowody księgowe stanowiące podstawę zapisu w księgach rachunkowych nie zostały należycie sprawdzone w ramach wstępnej kontroli finansowej (nie zawierały pełnego merytorycznego opisu operacji) – co negatywnie rzutuje na wiarygodność zapisów w urzędzeniach księgowych i sporządzanych na tej podstawie sprawozdań finansowych i budżetowych.

Wydatkowanie środków zaplanowanych w paragrafach wydatków bieżących na sfinansowanie zakupów inwestycyjnych było niedopuszczalne. Zgodnie z art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w sytuacji niezapewnienia finansowania inwestycji w planie finansowym jednostki, należało dokonać przeniesienia wydatków między paragrafami klasyfikacji wydatków po uprzednim uzyskaniu zgody Ministra Finansów.

W trakcie kontroli ustalono<sup>190</sup>, że w okresie 2019-2022 (do dnia rozpoczęcia kontroli):

- na rozbudowę UMM (paragraf 6060 *wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*) przeznaczono w 2019 r. kwotę 1 676 972,16 zł oraz w 2021 r. kwotę 1 274 770,00 zł,
- na utrzymanie UMM (paragraf 4300 *zakup usług pozostałych*) przeznaczono w 2019 r. kwotę 1 343 695,19 zł, w 2020 r. kwotę 1 856 505,42 zł, w 2021 r. kwotę 200 000,00 zł oraz w 2022 r. kwotę 17 387,28 zł.

Brak należytego podejścia do sprawowania kontroli finansowej i kwalifikowania wydatków stwierdzono wobec następujących wydatków:

- a) Wydatek udokumentowany fakturą PR19POL-045 z 25 września 2019 r. w kwocie brutto 100 028,52 zł, zakwalifikowano w całości do paragrafu 4300, gdyż protokołem odbioru odebrano: UMM.04/2019\_1 Materiały szkoleniowe, UMM.04/2019\_2 Listę obecności na szkoleniach oraz UMM.04/2019\_3 Raport z przeprowadzonych szkoleń.

Natomiast wydatek z faktury PR19POL-015 z 29 marca 2019 r. w kwocie brutto 862 995,06 zł, zakwalifikowano w całości do paragrafu 6060, pomimo że zakres odebranych jednym z protokołów materiałów był podobny do tych, których zakup sfinansowano z paragrafu 4300: UMM.05/2019\_1 Materiały szkoleniowe, UMM.05/2019\_2 Listę obecności na szkoleniach oraz UMM.05/2019\_3 Raport z przeprowadzonych szkoleń.

GGK wyjaśnił<sup>191</sup>, że cyt.: (...) *Zlecenie UMM.04/2019 dotyczyło przeprowadzenia szkoleń z zakresu UMM. Główna część tego zlecenia dotyczyła przeprowadzenia szkoleń, stąd zakwalifikowano zlecenie do wydatków usługowych. Tymczasem cyt.: (...) Wydatek z faktury PR19POL-015 (...) dotyczył głównie prac związanych z wytworzeniem funkcjonalności systemu UMM. Jedynie niewielka część kosztów*

<sup>188</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>189</sup> Pismo GGK z 7 czerwca 2022 r.

<sup>190</sup> Tabela nr 2 – załącznik do pisma GGK z 19 kwietnia 2022 r.

<sup>191</sup> Pismo GGK z 21 czerwca 2022 r.

dotyczyła zlecenia UMM.05/2019, polegającego na przygotowaniu i przeprowadzeniu szkoleń. W związku z tym, że główną częścią zlecenia było przygotowanie dokumentacji, koszt realizacji zlecenia został pokryty ze środków z paragrafu 6060, które były środkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego 2018.

b) Wydatek udokumentowany fakturą PR20POL-012 z 18 marca 2020 r. w kwocie brutto 524 253,06 zł, poniesiony na wykonanie produktów w ramach zamówienia nr UMM.09/2019, zakwalifikowano do paragrafu 4300, podczas gdy wydatek z faktury PR19POL-066 z 29 października 2019 r. w kwocie brutto 264 218,76 zł poniesiony na wykonanie produktów w ramach zamówienia nr UMM.01/2019 zakwalifikowano do paragrafu 6060, pomimo że z protokołów odbioru dotyczących obydwu faktur wynika, że zakres odebranych produktów był podobny. W obydwu przypadkach odbiór obejmował produkty typu *dokumentacja*, tj.:

- Plan wdrożenia Systemu GeoINFO,
- Projekt techniczny Systemu GeoINFO,
- Projekt Funkcjonalny Systemu GeoINFO,
- Plan testów funkcjonalnych Systemu GeoINFO,
- Raport z przeprowadzenia wdrożenia,
- Raport z testów wewnętrznych,

oraz produkty typu *oprogramowanie*, tj. kody źródłowe Systemu GeoINFO.

GGK wyjaśnił<sup>192</sup>, że wydatki poniesione w związku z realizacją zlecenia nr UMM.09/2019 zostały zakwalifikowane do paragrafu 4300 z tego względu, że główne prace związane były z usługą. Cyt.: (...) *Główne prace związane z Etapem II Fazy II zlecenia polegały na przeprowadzeniu konfiguracji wraz z optymalizacją i wdrożeniem. Wyniki tych prac przełożyły się na odbierane dokumenty, oraz część programową (np. w zakresie skryptów bazodanowych)*. Natomiast, cyt.: (...) *W ramach odbioru Etapu 2 Zamówienia UMM.01/2019 poza kodami źródłowymi Systemu GeoINFO została pozyskana również licencja oprogramowania AllegroGraph na 4 procesory, w związku z tym wydatek ten zakwalifikowany został do wydatkowania z paragrafu 6060*.

c) We wniosku o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (postępowanie nr ref. BDG-ZP.2610.30.2018.IZ) szacunkowa wartość usługi ATiK wyniosła 2 600 000,00 zł (usługa podstawowa i prawo opcji po 1 300 000,00 zł), a usługi rozwoju Uniwersalnego Modułu Mapowego oraz Modułu SDI – 2 099 064,41 zł. Główny księgowy zabezpieczył środki do poniesienia w latach 2018-2019, w paragrafie 4300 kwotę 2 814 619,25 zł oraz w paragrafie 6060 kwotę 1 884 445,16 zł. GGK 13 grudnia 2018 r. zwiększył planowane środki o 67 906,25 zł i zatwierdził do poniesienia w latach 2018-2019 w paragrafie 4300 kwotę 2 460 536,16 zł oraz w paragrafie 6060 kwotę 2 306 434,50 zł. Z wyjaśnień GGK wynika, że dokonano wydatków w wysokości 4 766 970,66 zł, w tym w paragrafie 4300 wydatkowano 3 089 998,50 zł, a w paragrafie 6060 kwotę 1 676 972,16 zł, tj. w kwotach innych niż zatwierdził GGK.

Z tabelarycznego *Zestawienia nowych funkcjonalności UMM w ramach umów na rozbudowę systemu zawartych w latach 2019-2022*<sup>193</sup> wynika m.in., że w ramach ww. zamówienia na rozbudowę UMM (tj. na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w paragrafie 6060) wydatkowano łączną kwotę 2 149 616,88 zł, z czego zapłacono z paragrafu 6060 kwotę 1 676 972,16 zł, a różnicę pokryto z paragrafu 4300. Z wyjaśnień GGK<sup>194</sup> wynika, że cyt.: (...) *w ramach umowy IZ-BRSIG.041.2.2018 realizowane były prace o charakterze inwestycyjnym oraz usługowym (np. szkoleń, konfiguracji i optymalizacji)*. Kwota 1 676 972,16 zł została pokryta ze środków paragrafu 6060, a pozostałe wydatki związane z realizacją tej umowy zostały pokryte ze środków paragrafu 4300. O gospodarowaniu środkami będącymi w dyspozycji Departamentu IZ decyduje dyrektor tego departamentu.

d) Faktura 04/12/2020 z 18 grudnia 2020 r. dokumentująca wydatek poniesiony na *Rozbudowę UMM wraz z wdrożeniem i konfiguracją systemu GEOINFO* na kwotę 1 474 770,00 zł została przypisana do dwóch paragrafów klasyfikacji budżetowej (paragrafu 4300 – 200 000,00 zł oraz paragrafu 6060 – 1 274 770,00 zł) pomimo że z treści faktury, jej opisu merytorycznego, ani z protokołu odbioru<sup>195</sup> nie wynika podział na tytuły wydatków, który uzasadniałby dokonaną w księgach rachunkowych GUGiK

<sup>192</sup> Pismo GGK z 17 czerwca 2022 r.

<sup>193</sup> Tabela nr 6 – załącznik do pisma znak GGK z 18 maja 2022 r.

<sup>194</sup> Pismo GGK z 21 czerwca 2022 r.

<sup>195</sup> Protokół odbioru przedmiotu zamówienia nr IZ-BRSIG.041.3.2020 z 15 października 2020 r.

klasyfikację. Opis faktury zawiera jedynie informację na temat płatności z poszczególnych paragrafów, bez wskazania, w jaki sposób ustalono kwoty wydatków kwalifikujących się do sfinansowania ze środków konkretnego paragrafu klasyfikacji budżetowej. Podobnie wniosek o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nie zawierał informacji, w jaki sposób rozgraniczono ogólną kwotę wydatku na wydatki bieżące i inwestycyjne i zakwalifikowano kwoty do poszczególnych paragrafów.

Zgodnie z Instrukcją obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych<sup>196</sup> GUGiK, dowód księgowy, tj. faktura dokumentująca zakup usług powinien zostać sprawdzony pod względem poprawności merytorycznej zdarzeń przez pracownika wydziału administracyjnego, natomiast osobą odpowiedzialną za sprawdzenie i zatwierdzenie dowodów finansowo-księgowych był dyrektor departamentu zlecającego usługę, w tym wypadku dyrektor Departamentu Informatyzacji i Rozwoju Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego.

GGK wyjaśnił<sup>197</sup>, że cyt.: (...) *podział środków (200 tys zł i 1 300 tys zł) został określony na etapie szacowania wartości zamówienia, a następnie uwzględniony we wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Podejście to wynikało z szacowanego stosunku ilości rodzajów prac będących przedmiotem zamówienia.*

Powyższe wyjaśnienia nie stanowią uzasadnienia braku w ww. dowodach prawidłowego opisu pod względem merytorycznym, który – jako dotyczący ustalenia prawidłowości ujęcia zdarzenia gospodarczego w dowodzie księgowym – stanowi czynność odrębną od zatwierdzenia faktury do zapłaty i powinien zapewniać m.in., że:

- zakup został wykonany zgodnie z przepisami dotyczącymi dokonywania danego rodzaju wydatków,
- zakres przedmiotowy, ilościowy i jakościowy dostarczonych składników majątkowych jest zgodny z zawartą przez jednostkę umową,
- zlecenie jest zgodne z planem rzeczowo-finansowym wydatków na dany rok,
- opis operacji w dokumencie jest zgodny ze stanem faktycznym (co do stron operacji, daty, miejsca dostawy oraz jej przedmiotu).

Ustalenia kontroli dotyczące niepoprawności i niekompletności dokumentów dokumentujących wydatki z tytułu zlecenia ww. usług świadczą o dowolnym kwalifikowaniu wydatków do poszczególnych paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz o słabości systemu nadzoru w tym zakresie.

### **Celowość i gospodarność wydatków związanych z UMM.**

48. W 2020 r. GGK udzielił zamówienia na aktualizację oprogramowania Automapa<sup>198</sup> na kwotę 1 327 071,60 zł brutto. W okresie objętym kontrolą oprogramowanie Automapa zostało również dostarczone do GUGiK w ramach umowy z 28 grudnia 2018 r., której przedmiot obejmował *usługi administracji oraz asysty technicznej i konserwacji dla Uniwersalnego Modułu Mapowego*<sup>199</sup>. W umowie oraz w dowodach księgowych nie wyodrębniono wartości poszczególnych produktów, co powoduje brak możliwości rozgraniczenia kwot wydatków poniesionych na aktualizację Automapy, oprogramowania UMM, czy opieki technicznej.

Mając na względzie, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny<sup>200</sup>, negatywnie należy ocenić fakt, że GUGiK nie podjął żadnych prac mających na celu uniezależnienie UMM od rozwiązań płatnych, które obciążają budżet państwa. GKK w 2021 r. stwierdził<sup>201</sup>, że cyt.: (...) *Komponent aplikacyjny modułu nawigacyjnego UMM zrealizowany został za pomocą aplikacji Automapa i nie jest on ściśle związany z systemem UMM. Aplikacja i dane nawigacyjne instalowane są poza infrastrukturą GUGiK, na urządzeniach służb ratunkowych. Z technicznego punktu widzenia może być on zastąpiony przez dowolne oprogramowanie nawigacyjne zgodne z systemem operacyjnym urządzenia mobilnego oraz spełniające wymagania służb. Zamiana obecnego komponentu na inny może wymagać przeprowadzenia prac*

<sup>196</sup> Załącznik nr 1 do załącznika nr 3 do zarządzenia nr 9 Głównego Geodety Kraju z 31 maja 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w Głównym Urzędzie Geodezji i Kartografii, ze zm.

<sup>197</sup> Pismo GGK z 1 czerwca 2022 r.

<sup>198</sup> Nr IZ-BRSIG.043.4.2020.

<sup>199</sup> Nr IZ-BRSIG.041.2.2018.

<sup>200</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

<sup>201</sup> Pismo z 22 września 2021 r. znak IZ-BRSIG.842.5.2021.MF skierowane do Pana Piotra Uścińskiego, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

rekonfiguracyjnych po stronie Systemu Wspomagania Dowodzenia Służb, jeżeli oprogramowanie nawigacyjne ma być z tym systemem powiązane interfejsami usług i synchronizowane.

W toku kontroli ustalono, że ogłaszając przetarg nieograniczony nr ref. BDG-ZP.2610.18.2020.IZ zawężono zakres do komercyjnego oprogramowania Automapa i Targeo. GKK wyjaśnił<sup>202</sup>, że cyt.: (...) Nie mam wiedzy, dlaczego GUGiK nie zrezygnował z aplikacji Automapa, i nie podjął działań zmierzających do uniezależnienia się od rozwiązań komercyjnych. Odpowiedź na pytanie mogą znać poprzedni Główni Geodeci Kraju. W kolejnym piśmie GKK wyjaśnił<sup>203</sup>, że cyt.: (...) Przedmiotem zamówienia była usługa subskrypcji aktualizacji dla wdrożonego już oprogramowania Automapa i Targeo. Tym samym, nie jest możliwe zakupienie rozwiązania równoważnego w postaci aktualizacji map. (...) oprogramowanie Automapa i Targeo mogło być zastąpione przez inne oprogramowanie nawigacyjne (...) zmiana taka wymagałaby jednak przeprowadzenia prac rekonfiguracyjnych (...). Dodatkowo konieczne byłoby wykupienie nie tylko subskrypcji, ale również licencji oprogramowania zamiennego. W związku z powyższym nie było zasadne dopuszczenie w postępowaniu przetargowym dostawy rozwiązania równoważnego.

GGK nie przedstawił żadnego dokumentu, który potwierdzałby dokonanie analiz ekonomicznych, mających na celu uzasadnienie dalszego użytkowania oprogramowania Automapa albo poniesienie kosztów wdrożenia innego oprogramowania.

**49.** W kontekście wydatkowania środków publicznych negatywnie należy również ocenić fakt niedokonania aktualizacji oprogramowania UMM zakupionego w ramach umowy nr IZ-BRSIG.041.2.2018, które nie zostało wdrożone niezwłocznie po otrzymaniu certyfikatów. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu IZ<sup>204</sup>, cyt.: (...) Obecnie planujemy aktualizację oprogramowania, dla elementów UMM, które nie zostały wykonane w 2019 r. na podstawie wówczas obowiązującej umowy IZ-BRSIG.041.2.2018 z 28 grudnia 2018 r. (...) Aktualizacja oprogramowania standardowego (...) będzie wdrażana w ramach umowy IZ-BRSIG.043.5.2021 z 29 listopada 2021 r. Dyrektor Departamentu IZ zwrócił uwagę, że aktualizacja oprogramowania każdorazowo jest poprzedzona analizą korzyści w stosunku do kosztów oraz ryzyk z tym związanych – w przypadku aktualizacji oprogramowania danego elementu UMM, istnieje ryzyko, że pozostałe elementy UMM nie będą działać prawidłowo, co może spowodować niedostępność funkcjonalności udostępnianych przez GUGiK. Niemniej Kontrolowany nie przedstawił żadnego dokumentu, który wskazywałby na przeprowadzenie analiz, mających na celu potwierdzenie, że wdrożenie nowszej wersji oprogramowania zagrażałoby stabilności systemu.

[Akta kontroli: Tom 1 str.: 63-64, 139-142, Tom 2 str.: 115-117, 375-377, 676-819, Tom 3 str.: 298-448, 700-791]

### III. Informacje o kontroli.

Kontrolę przeprowadził, upoważniony przez Ministra Rozwoju i Technologii<sup>205</sup>, Zespół kontrolerów w składzie:

- Małgorzata Ochorok-Jedynak, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, kierownik Zespołu,
- Anna Zarębska-Golańska, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu,
- Tomasz Jasik, główny specjalista w Departamencie Kontroli i Audytu, członek Zespołu.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 kwietnia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą byli:

- od 7 czerwca 2018 r. do 13 maja 2022 r. – Pan Waldemar Izdebski, Główny Geodeta Kraju,
- od 14 maja 2022 r. – Pani Alicja Kulka, p.o. Głównego Geodety Kraju.

Do projektu wystąpienia pokontrolnego zostały zgłoszone zastrzeżenia w trybie art. 40 ust. 1 ustawy o kontroli. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone.

### IV. Zalecenia pokontrolne.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam:

1. Podjąć działania w celu określenia i wdrożenia wewnętrznego dokumentu normatywnego, wyznaczającego sposób utrzymania i kierunku ewentualnej rozbudowy UMM.

<sup>202</sup> Pismo GKK z 18 maja 2022 r.

<sup>203</sup> Pismo GKK z 14 czerwca 2022 r.

<sup>204</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 24 maja 2022 r.

<sup>205</sup> Upoważnienia nr: MRiT/7-DKT/22 (MRiT/35-UDK/22), MRiT/8-DKT/22 (MRiT/34-UDK/22), MRiT/9-DKT/22 (MRiT/36-UDK/22) z 1.04.2022 r.

2. Przestrzegać wymogów określonych w art. 20 ust. 2 uiiip dotyczących uzgadniania z ministrem działań dotyczących rozbudowy UMM.
3. Wprowadzić mechanizmy pozwalające na monitorowanie efektywności systemu UMM, w tym ustalanie rzeczywistej liczby użytkowników końcowych UMM, a następnie przeprowadzić i udokumentować analizę wykorzystania i efektywności udostępnianych aplikacji w ramach UMM.
4. Przeprowadzać udokumentowaną analizę korzyści i kosztów zmian środowiska UMM, a także wykorzystywania w ramach UMM komercyjnego oprogramowania nawigacyjnego, w celu uzasadnienia dalszego użytkowania oprogramowania AutoMapa lub kosztów wdrożenia innego oprogramowania.
5. Utrzymywać aktualność oprogramowania standardowego UMM.
6. Zapewnić rzetelność i należyłą staranność w dokumentowaniu prowadzonych analiz, w szczególności:
  - świadczących o przeprowadzeniu weryfikacji efektywności funkcjonowania UMM,
  - dotyczących potrzeb zgłaszanych przez użytkowników w zakresie funkcjonalności UMM,
  - odnoszących się do zapotrzebowania na licencje stanowiskowe oprogramowania Automapa, a także ustaleń poczynionych w kontaktach z użytkownikami i wykonawcami zewnętrznymi obsługującymi UMM.
7. Przestrzegać postanowień Polityki zarządzania ciągłością działania w zakresie określonych w niej ról i odpowiedzialności.
8. Wzmocnić nadzór nad procesem obsługi zgłoszeń dokonywanych przez użytkowników UMM, w celu zapewnienia aktualnych danych o ich statusie oraz wyeliminowania opóźnień dotyczących zamykania zrealizowanych spraw.
9. Wzmocnić nadzór w procesie udzielania zamówień publicznych, w szczególności w zakresie rzetelnego szacowania ich wartości, określania przedmiotu zamówienia i kryteriów oceny oraz prowadzenia dokumentacji postępowań, jak również w procesie oceny formalnoprawnej poprawności zawieranych umów.
10. Zwiększyć skuteczność stosowanych mechanizmów kontroli finansowej wydatków, w taki sposób aby gwarantowały przestrzeganie zasad celowego i oszczędnego wydatkowania środków m.in. poprzez rzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie analiz planowanych wydatków oraz kontroli merytorycznej dowodów księgowych.

Na podstawie art. 49, w związku z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, uprzejmie proszę o przedstawienie w terminie do 30 września 2022 r., informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

**Z upoważnienia**

Aneta Rożek

Dyrektor Generalny

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /