



Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, tel. 22 443 10 01, faks 22 443 10 02
sekretariatprezydenta@um.warszawa.pl, um.warszawa.pl

Warszawa, 18 października 2024 r.

Znak sprawy: KW-ZSS.1712.84.2023.TTR

**Pani
Aneta Konieczna
Geodeta m.st. Warszawy
Dyrektor Biura Geodezji i Katastru
Urzędu m.st. Warszawy**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 312/2007 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy (z późn. zm.), w związku kontrolą przeprowadzoną przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy w Biurze Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy (dalej: BGiK) od 22 listopada 2023 r. do 31 stycznia 2024 r., dotyczącą realizacji wybranych elementów umów serwisowych systemów informatycznych, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym, po uwzględnieniu zgłoszonych zastrzeżeń, 27 marca 2024 r., stosownie do § 39 ust. 1 i 2 zarządzenia Nr 1837/2019 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie zasad i trybu postępowania kontrolnego (dalej Zarządzenie), przekazuję Pani niniejsze Wystąpienie pokontrolne, uwzględniające w części złożone przez Panią zastrzeżenia do Projektu wystąpienia pokontrolnego z 29 kwietnia 2024 r. i 10 lipca 2024 r.

Kontrolą objęto działania podejmowane przez BGiK w zakresie nadzoru nad realizacją, odbiorem oraz rozliczaniem 8 umów, w ramach których świadczone były usługi utrzymania i rozwoju (dalej: umowy serwisowe) 3 systemów informatycznych: Systemu Ewidencji Zabytków m.st. Warszawy (dalej: EZW), Systemu przeznaczonego do prowadzenia ewidencji nazw obiektów miejskich (dalej: ENOM) i Zintegrowanego systemu do obsługi zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: ZGiK).¹ W imieniu m.st. Warszawy umowy te zostały zawarte przez Dyrektora BGiK lub Zastępców Dyrektora BGiK (dalej: Zamawiający).

Poniższe ustalenia dają podstawę do pozytywnej z zastrzeżeniami oceny działalności BGiK w zakresie objętym niniejszą kontrolą.²

Bieżący nadzór nad realizacją umów serwisowych w imieniu m.st. Warszawy sprawowali wyznaczeni, wskazani w umowach, pracownicy BGiK – Przedstawiciele Zamawiającego. Osoby te prowadziły kontrolę realizacji zadań wskazanych w umowach, zgłoszeń dotyczących funkcjonowania systemów oraz modyfikacji tych systemów, w tym terminowość realizacji prac i ich zgodność z zapisami umów lub zleceń. Sprawy bieżące zgłaszali użytkownicy systemów, a prace związane z modyfikacją i rozwojem systemów na wniosek użytkowników zlecane były przez Dyrektora BGiK lub Zastępców Dyrektora BGiK. Powoływane przez Zamawiającego Komisje odbioru, dokonywały wstępnego odbioru prac dotyczących realizacji usług utrzymania (asysty technicznej) i modyfikacji systemów oraz przygotowywały stosowne protokoły odbioru. W protokołach wskazywano rekomendacje Komisji w zakresie przyjęcia albo odrzucenia prac za dany okres rozliczeniowy³ oraz wskazywano wysokość wynagrodzenia i ewentualnych kar umownych naliczanych Wykonawcy w przypadku

¹ umowy objęte kontrolą:

- Nr UMIA/BG/B/X/2/2/3/15/19 z 31 lipca 2019 r. (dalej: Umowa1) i Nr UMIA/BG/B/II/5/5/15/22 z 27 lipca 2022 r. (dalej: Umowa2) na świadczenie serwisu Systemu Ewidencji Zabytków m.st. Warszawy (dalej: EZW), jego modyfikacje oraz dostarczanie zaktualizowanej dokumentacji – Wykonawca: OPGK RZESZÓW S.A.
- Nr UMIA/B G/B/X/2/2/3/8/21 z 22 kwietnia 2021 r. (dalej: Umowa3), Nr UMIA/BG/B/11/5/5/6/22 z 25 kwietnia 2022 r. (dalej: Umowa4) i Nr UMIA/BG/B/11/5/5/5/23-24 z 25 kwietnia 2023 r. (dalej: Umowa5) na świadczenie usług: utrzymania i wykonywania modyfikacji dla Systemu przeznaczonego do prowadzenia ewidencji nazw obiektów miejskich (dalej: ENOM), Wykonawca: DESIGNERS Sp. z o.o. kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2022 r. do 22 listopada 2023 r., tj. do dnia rozpoczęcia kontroli;
- Nr BG/C/OM/X/9/20/5/17 z 25 kwietnia 2017 r. (dalej: Umowa6) wraz z 5 Aneksami na m.in. wdrożenie Zintegrowanego systemu do obsługi zasobu geodezyjnego i kartograficznego (dalej: ZGiK), Nr UMIA/BG/B/11/5/4/19/22 z 5 października 2022 r. (dalej: Umowa7) i Nr UMIA/BG/B/II/5/4/21/23-24 z 7 listopada 2023 r. (dalej: Umowa8) na świadczenie usług serwisu i modyfikacji Systemu ZGiK, Wykonawca: GeoTechnologies Sp. z o.o. kontrolą objęto okres od 26 maja 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.

² Do oceny działań BGiK w obszarze objętym kontrolą zastosowano skalę: ocena pozytywna, ocena pozytywna z zastrzeżeniami, ocena negatywna.

³ Odbiory realizowano okresowo, zgodnie z harmonogramami wskazanymi w umowach.

opóźnienia albo zwłoki w realizacji prac.⁴ Protokoły przekazywano Dyrektorowi BGiK lub Zastępcom Dyrektora BGiK, którzy zgodnie z posiadanymi pełnomocnictwami dokonywali ostatecznego odbioru prac za dany okres rozliczeniowy. Na podstawie zatwierdzonych protokołów odbioru Wykonawca wystawiał fakturę VAT. Następnie w BGiK opracowywano dokumentację związaną z rozliczeniem umów, w tym przygotowywano noty obciążeniowe i oświadczenia dotyczące potrącenia kar umownych.

Serwis systemów informatycznych polegał na wykonywaniu przez Wykonawcę zadań wskazanych w umowach lub realizacji zgłoszeń użytkowników dotyczących bieżącego funkcjonowania systemów. Były to usługi realizowane na podstawie wynagrodzenia ryczałtowego, którego wartość została określona w umowach. Czas wyznaczony na realizację zgłoszeń użytkowników był różny w zależności od umowy i od rodzaju/kategorii zgłoszenia (np. czas na usunięcie awarii systemu wynosił od 4 godzin roboczych dla systemu ZGiK w ramach Umowy6 do 7 dni roboczych dla systemu ENOM podczas realizacji Umów 3, 4 i 5). Natomiast prace dotyczące rozwoju systemów informatycznych polegały na realizacji przez Wykonawców zleceń Zamawiającego. Zakres, sposób, termin realizacji oraz wycena takich zleceń były każdorazowo uzgadniane z Zamawiającym, przy czym wyceniano je w ramach zarezerwowanych w umowach kwot.

Zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 14 Umowy2, Wykonawca w ramach świadczenia serwisu systemu EZW zobowiązany był w trakcie 1 okresu rozliczeniowego, tj. do 30 listopada 2022 r., do podniesienia Systemu Zarządzania Bazą Danych Oracle (dalej: SZBD Oracle) do wersji 19c w Środowisku Testowo-Szkoleniowym oraz w Środowisku Produkcyjnym. Do realizacji powyższego zadania Wykonawca przystąpił dopiero 17 stycznia 2023 r., informując o tym Zamawiającego, a zakończył je 6 czerwca 2023 r. BGiK w wyjaśnieniach wskazało, iż do 17 stycznia 2023 r. Przedstawiciele Zamawiającego nie posiadali wiedzy o braku realizacji przedmiotowego zadania, gdyż: „komórka Biura odpowiadająca merytorycznie za realizację Umowy2 była obciążona pracami związanymi ze skumulowanymi w tym czasie zadaniami obsługi, odbiorów i uruchomień 7 innych zamówień publicznych”. Ponadto BGiK wskazało, iż Przedstawiciele Zamawiającego nie wzywali Wykonawcy do wykonania tego zadania, gdyż zapisy umowy nie przewidywały procedury inicjowania tego zadania przez Zamawiającego. Pomimo rozpoczęcia przez Wykonawcę prac przeszło półtora miesiąca po terminie wynikającym z Umowy2, w Protokole odbioru za 1 okres rozliczeniowy nie wskazano nieprawidłowości związanych z niedotrzymaniem terminu realizacji tego zadania. Jednocześnie, ponieważ w całym tym okresie nie stwierdzono nieprawidłowości działania systemu EZW, nie sporządzono Protokołów Zastrzeżeń i nie proponowano terminu usunięcia nieprawidłowości.⁵ Po zakończeniu prac, w kolejnym protokole odbioru kolejnego okresu rozliczeniowego z 7 września 2023 r. wykazano nieprawidłowości w zakresie terminu realizacji tego zadania oraz naliczono, a następnie wyegzekwowano za to kary umowne w wysokości 5 850,00 zł.

⁴ W przypadku opóźnienia w realizacji przez Wykonawcę zgłoszeń Zamawiający mógł naliczyć kary umowne lub zastosować inne środki przewidziane w umowie, przy czym stosowna informacja powinna zostać umieszczona w Protokole odbioru.

⁵ Uprawnienie Zamawiającego wskazane w § 7 ust. 3 pkt 14 Umowy2.

Zgodnie z § 7 ust. 3 pkt 15 Umowy² Wykonawca w ramach świadczenia serwisu zobowiązany był do udostępniania Przedstawicielowi Zamawiającego planu wykonywania kopii zapasowych systemu EZW, podczas całego okresu realizacji tej umowy. W trakcie kontroli ustalono, iż Wykonawca nie przekazał takiego dokumentu. BGiK w wyjaśnieniach wskazało, iż Zamawiający sam wykonywał stosowne kopie, a przedmiotowy zapis Umowy² „nie precyzuje formy przekazywania takiej informacji”. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem BGiK wystarczające w tym zakresie było „przekazywanie roboczych informacji między Przedstawicielami Stron”. Jednak nie udostępniono treści takiej korespondencji, przekazano jedynie elektroniczną korespondencję pomiędzy pracownikami BGiK dotyczącą terminów wykonywania kopii.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż w trakcie serwisu i modernizacji systemu ENOM, dwukrotnie⁶ wbrew postanowieniom umów, korespondencja z Wykonawcą prowadzona była za pośrednictwem poczty e-mail, a nie poprzez Internetowy Rejestr Zgłoszeń, tj. kanał wskazany w umowach.⁷ Nie stwierdzono, aby zastosowany kanał komunikacji miał wpływ na jakość świadczonych przez Wykonawcę usług.

Ustalono, że wszystkie kary za przekroczenie terminów przez Wykonawcę wynikające z Umowy⁶ były egzekwowane w wysokościach przewidzianych w Umowie⁶.

W trakcie kontroli ustalono, iż Wykonawca umów serwisowych systemu ZGiK trzykrotnie zgłosił gotowość do odbioru prac danego okresu rozliczeniowego przed jego zakończeniem⁸. Dodatkowo sześciokrotnie dostarczono Raporty o stanie zgłoszeń serwisowych sporządzone przed zakończeniem okresu rozliczeniowego, dla którego Raport taki stworzono.⁹

BGiK wyjaśniło, iż powyższe fakty nie miały wpływu na ustalenia w zakresie oceny terminowości realizacji zleceń, gdyż Komisje Odbioru dysponowały także dodatkowym, opracowanym przez Pracowników BGiK, Roboczym zestawieniem zgłoszeń, którego: „podstawowym celem utworzenia i prowadzenia (...) było uzyskanie wyników służących do oceny terminowości realizacji danego zgłoszenia serwisowego”. W trakcie kontroli ustalono jednak, iż w Protokołach odbioru i Roboczym zestawieniu zgłoszeń występują rozbieżności w zakresie czasów realizacji niektórych zgłoszeń. Zgodnie z wyjaśnieniami BGiK dotyczącymi powyższych rozbieżności, Robocze zestawienie zgłoszeń „to materiał roboczy i pomocniczy dla osób nadzorujących przebieg prac w ramach serwisu Systemu ZGiK (...) i mogą w nim się zdarzyć błędy lub braki. Decydujące znaczenie ma to, co jest zapisane i potwierdzone przez Zamawiającego w Protokole odbioru”.

Przekazywane przez Wykonawcę Raporty o stanie zgłoszeń serwisowych stworzone były przed zakończeniem okresu rozliczeniowego. Z kolei w Roboczych zestawieniach pracowników BGiK

⁶ Realizacja zgłoszenia serwisowego nr 003/2021 – Umowa³ i Modyfikacji nr 01 – Umowa⁴.

⁷ Vide: § 11 ust. 14 Umowy³ i § 11 ust. 14 Umowy⁴

⁸ 4 i 5 okres rozliczeniowy Umowy⁶ oraz 1 okres rozliczeniowy Umowy⁷.

⁹ 2, 3, 4, 5 i 6 okres rozliczeniowy Umowy⁶ oraz 1 okres rozliczeniowy Umowy⁷.

występują pojedyncze rozbieżności w stosunku do końcowych ustaleń opisanych w Protokołach odbioru.

Należy także zaznaczyć, iż dane zawarte w Roboczym zestawieniu zgłoszeń, służyły Komisji Odbioru (Umowa6) także do oceny terminowości realizacji zleceń, których realizację rozpoczęto w poprzednich okresach rozliczeniowych, a zostały one zrealizowane w okresie rozliczeniowym, który obejmował bieżący Raport, który nie zawierał informacji o takich zgłoszeniach.¹⁰

W trakcie kontroli ustalono, iż BGiK po dokonaniu przez Wykonawców zmian systemów: EZW, ENOM i ZGiK będących wynikiem realizacji zleceń modernizacji, do testów tych systemów nie stosowało obowiązującej w Urzędzie m.st. Warszawy Procedury Testowania Systemu Informatycznego (dalej: Procedura), lecz procedury własne. Zgodnie z punktem 4.6 Procedury, każda zmiana systemu informatycznego, w tym ulepszenie na życzenie użytkownika, zanim została wdrożona, musiała być przetestowana. Ponadto zgodnie z punktem 4.8 Procedury, testy takie powinny być stosownie udokumentowane.

Zgodnie ze stanowiskiem BGiK nie było obowiązku stosowania Procedury, gdyż nie została ona wprowadzona Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy. Należy wyjaśnić, iż Procedura zgodnie z rozdziałem V Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie m.st. Warszawy¹¹, jest jednym z dokumentów stanowiących uzupełnienie Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie m.st. Warszawy. Nie było więc konieczności wprowadzania jej odrębnym Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy. Natomiast obowiązek stosowania Procedury przez wszystkie komórki organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy został wskazany w rozdziale 3 Procedury.

Zgodnie z wyjaśnieniami BGiK, testowanie systemu ZGiK w ramach utrzymania i rozwoju, w tym nowych funkcjonalności realizowanych w ramach modyfikacji, przeprowadzano na podstawie wewnętrznej procedury opracowanej w BGiK¹², a „w szczególności testami zmodyfikowanego oprogramowania”. Zaznaczono, iż testy – ocenę poprawności wyników modyfikacji systemu ZGiK i ENOM przeprowadzano w środowisku testowym lub serwisowym oraz ponownie po wdrożeniu w środowisku produkcyjnym. Natomiast w przypadku systemu EZW testy, w tym test regresji, którego efektem jest raport z działania tego systemu jako całości po zmianie, zgodnie z wyjaśnieniami BGiK, przeprowadzał Wykonawca.

¹⁰ Zgodnie z punktem 6.2.6 Opisu Przedmiotu Zamówienia, który stanowił załącznik do Umowy6 „Raport o stanie zgłoszeń serwisowych” miał obejmować wykaz wszystkich zgłoszeń utworzonych w danym okresie rozliczeniowym.

¹¹ Zarządzenie Nr 483/2018 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 20 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie m.st. Warszawy (z późn. zm.)

¹² Procedurę oraz informację o jej wykorzystaniu przekazano na etapie składania zastrzeżeń do ustaleń zawartych w Protokole kontroli.

Wskazane powyżej uchybienia, tj.:

- opóźnienie w monitorowaniu realizacji w terminie wyznaczonym w Umowie² podniesienia wersji SZBD Oracle, o czym świadczy umieszczenie pierwszej informacji o opóźnieniu w realizacji tego zadania w Protokole odbioru za 3 okres rozliczeniowy (Umowa²) oraz niezwrócenie się do Wykonawcy o dostarczenie planu wykonywania kopii zapasowych systemu EZW,
- niewłaściwe weryfikowanie części dokumentów przedstawianych przez Wykonawcę, które stanowiły podstawę odbioru prac objętych umowami serwisowymi, o czym świadczy przyjęcie 6 Raportów o stanie zgłoszeń serwisowych systemu ZGiK sporządzanych przed zakończeniem okresu rozliczeniowego,
- prowadzenie korespondencji z Wykonawcą serwisu systemu ENOM w sprawie dwóch zgłoszeń/zleceń za pomocą poczty elektronicznej, tj. poza kanałem wyznaczonym do tego celu w umowie serwisowej,

świadczą o potrzebie dopracowania sposobu prowadzenia nadzoru nad wykonywaniem zadań zgodnie z zaleceniami standardu C.11 kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.¹³

Negatywnie należy także ocenić brak stosowania Procedury obowiązującej w tym zakresie w Urzędzie m.st. Warszawy w zakresie testowania systemów informatycznych po ich modyfikacjach. Należy jednak zaznaczyć, że stosowanie przez BGiK w tym zakresie własnych procedur doprowadziło do przeprowadzenia testów systemów informatycznych po wprowadzanych zmianach.

Przedstawiając powyższe ustalenia i oceny zalecam:

1. Wzmocnienie bieżącego nadzoru nad pracownikami bezpośrednio realizującymi sprawy związane z wykonaniem i rozliczaniem umów serwisowych systemów informatycznych, w szczególności w obszarach egzekwowania prawidłowej realizacji zobowiązań umownych i weryfikowania dokumentów przedstawianych przez Wykonawcę.
2. Testowanie systemów informatycznych po ich modyfikacjach, zgodnie z Procedurą obowiązującą w tym zakresie w Urzędzie m.st. Warszawy albo uzyskanie zgody komórki organizacyjnej Urzędu m.st. Warszawy odpowiedzialnej za wdrożenie takich standardów na stosowanie własnych rozwiązań w tym zakresie.

¹³ komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych oraz zarządzenie Nr 1613/2011 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 11 października 2011 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w m.st. Warszawie (z późn. zm.)

Na podstawie § 22 ust. 10 Regulaminu organizacyjnego oraz § 41 ust. 1 Zarządzenia oczekuję od Pani Dyrektor w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i wykorzystaniu uwag zawartych w Wystąpieniu pokontrolnym lub przyczynach braku realizacji zaleceń pokontrolnych lub niewykorzystaniu uwag bądź o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości lub uchybień.

Jednocześnie na podstawie § 41 ust. 1 Zarządzenia zobowiązuje Panią Dyrektor do przekazania kopii ww. informacji Zastępcy Prezydenta m.st. Warszawy pełniącemu nadzór nad Biurem Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy oraz Dyrektorowi Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy.

Do wiadomości:

- Pan Tomasz Mencina Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy.

PREZYDENT
MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY

Rafał Trzaskowski

