



GEODEZYJNA IZBA GOSPODARCZA
00-043 Warszawa, ul. Czackiego 3/5
tel./fax /22/ 827-38-43, e-mail: biuro@gig.org.pl
Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie,
XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego
KRS: 0000090356, NIP 525-20-34-024, REGON: 010753536

Warszawa, 08-01-2021 r.

L.dz. 1/2021

Główny Geodeta Kraju
dr hab. inż. Waldemar Izdebski
Waldemar.Izdebski@gugik.gov.pl

Szanowny Panie Prezesie

Nawiązując do zobowiązania jakie złożyłem na posiedzeniu Państwowej Rady Geodezyjno-Kartograficznej w dniu 03.12.2020 r. wyjaśniam co następuje:

Ze względu na temat przewodni posiedzenia: Wykorzystanie środków unijnych dla realizacji statutowych zadań w obszarze gik – wnioski z realizacji dotychczasowych projektów i plany na najbliższe lata (jest to punkt 2 Planu Prac PRGiK na rok 2020 przyjęty 20.11.2019) zostałem poproszony przez przewodniczącego PRGiK o przedstawienie uwag członków GIG jakie nasunęły się po realizacji umów w ramach kończącej się perspektywy finansowej. Aby przestawić również punkt widzenia „Zamawiającego”, zwróciłem się do Dyrektora Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego o udzielenie odpowiedzi na przygotowane przeze mnie zagadnienia:

1. Dane statystyczne – jakie środki zostały przeznaczone na realizację PSIP.
2. Ile środków zostało wykorzystanych, ile jest w trakcie realizacji ?
3. Jakie są dalsze potrzeby finansowe w województwie, dotyczące prac geodezyjnych ?
4. Co nastroczało najwięcej problemów w trakcie realizacji prac (nierozstrzygnięte przetargi, terminy realizacji, jakość danych wyjściowych, przeszkody proceduralne, finansowanie, itp.)
5. Jakich działań oczekują samorządy lokalne od władz centralnych (jednolite warunki techniczne, jednolita struktura bazy danych oprogramowań funkcjonujących w PODGIK , format wymiany danych itp.)?
6. Dobre i złe praktyki – co należy zmienić aby w przyszłej perspektywie finansowej wykorzystywać środki bardziej efektywnie ?
7. Czy przygotowują się Państwo do dalszych prac w ramach PSIP – jakie są założenia ?
8. Być może posiada Pan jakieś statystyki prac geodezyjnych o zasięgu ogólnokrajowym to też chętnie zapoznałbym się z nimi.

W wyniku udzielonych odpowiedzi oraz doświadczeń projektów realizowanych przez członków Geodezyjnej Izby Gospodarczej, wykreowałem **9 zagadnień**, które moim zdaniem powinny być wzięte pod uwagę przy realizacji projektów w ramach nowej perspektywy finansowej.

1. Należy doprowadzić do szybkiego ogłaszania przetargów.

Przetargi powinny być przygotowywane i ogłaszane możliwie jak najszybciej po zatwierdzeniu perspektywy finansowej na kolejne lata. Zamawiający przed ogłoszeniem postępowania powinien rzetelnie dokonać szacowania wartości zamówienia (najlepiej w tym samym roku w którym ogłaszany jest przetarg). Jest to istotne dlatego, iż zazwyczaj z nowym rokiem zmianie ulega wiele elementów mających wpływ na wyceny wykonawców.

Zdarzało się, że wartość szacunkowa zamówienia ustalona przez zamawiającego w chwili składania ofert nie jest już aktualna, gdyż ze względu na czas, jaki upłynął do ogłoszenia przetargu zmieniły się czynniki cenotwórcze, np.: minimalne wynagrodzenie za pracę, podatki, inne opłaty.

Kolejnym problemem wynikającym z późnych terminów ogłaszania przetargów są różne czasy realizacji prac. Dla prac wykonywanych w ramach przetargów ogłaszanych na początku okresu finansowego terminy te są wystarczająco długie, umożliwiające prawidłowe i rzetelne wykonanie robót. Jednak często zdarzają się postępowania ogłaszane pod koniec perspektywy finansowej, w których terminy realizacji ograniczone są do końca roku finansowego. W takich przypadkach nierzadko terminy te wynoszą ½ lub nawet 1/3 normalnego czasu potrzebnego na prawidłowe wykonanie prac. Niestety skutkuje to tym, iż prace są wykonywane w terminie ale bez należytej staranności lub z należytą starannością lecz nieterminowo, co skutkuje konsekwencjami finansowymi dla wykonawców.

2. Opracować dla zamawiających szablony szacowania wartości zamówienia.

Brak wzorców/szablonów skutkuje mniej precyzyjnym opisem zadań (także tych typowych) w ramach zamówień oraz nieuwzględnienie ich w wycenie lub zbyt ogólnym podejściem przy sporządzaniu wycen.

Przesunięcie akcentu na większe wstępne rozpoznanie potrzeb Zamawiającego poprzez możliwie precyzyjne wypunktowanie czynności niezbędnych do zrealizowania na etapie wykonawczym, umożliwi osiągnięcie bardziej zbliżonych do rzeczywistych szacowanych wartości zamówień, a tym samym uzyskane w drodze szacowania wartości pozwolą realnie zabezpieczyć budżet, skrócić czas niezbędny na podpisanie umów wykonawczych. Niejednokrotnie w zamówieniach publicznych można zaobserwować sytuację, gdy wielokrotnie ogłaszane są kolejne przetargi na zamówienie, w których ceny ofertowe znacznie, a nawet drastycznie przekraczają kwotę przeznaczoną na wykonanie, co skutkuje unieważnieniem postępowania, przy czym kwoty przeznaczone na wykonanie zamówienia nie są w żadnym stopniu skorygowane w kolejnych podejściach w oparciu o zaoferowane ceny. Tak duże rozbieżności nie rokują rozstrzygnięcia i nadmiernie wydłużają, a tym samym podwyższają koszty prowadzonych postępowań. To w dużym stopniu wskazuje na zbyt słabe rozpoznanie zakresu niezbędnych prac na wstępnym etapie przygotowania zamówienia.

Przykładem może być przetarg w Strzyżowie ogłaszany kilkakrotnie w latach 2017-2019.

W postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych zdarza się „nieprawidłowość” polegająca na tym, że Zamawiający jest zobligowany wezwać Wykonawców do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nawet w sytuacji, gdy zaoferowano cenę wyższą od kwoty przeznaczonej na wykonanie zamówienia (podanej w informacji z otwarcia ofert), ale jednocześnie ta zaoferowana cena jest niższa (o ponad 30%) od szacunkowej wartości zamówienia.

Wprawdzie wezwanie takie jest zgodne z przepisami, lecz nieprawidłowością wydaje się przyjęcie wartości zamówienia w oderwaniu od kwot uzyskanych na etapie szacowania, lub nie dość rzetelne przeprowadzenie procedury określenia wartości szacunkowej, skoro kwota przeznaczona na sfinansowanie zamówienia wydaje się prawidłowa w odniesieniu do cen ofertowych. W efekcie zarówno Zamawiający jak i Wykonawcy są zmuszeni do dodatkowych czynności wyłącznie dla sprostania wymogom formalnym, ale realnie nie wnoszącym do postępowania żadnych istotnych elementów (poza tym, że liczba oferentów może się zmniejszyć, a w niektórych przypadkach nawet wszyscy Wykonawcy mogą wycofać się z postępowania i w wyniku tego postępowanie zostanie unieważnione). Takie niewystarczająco rzetelnie przeprowadzone przez Zamawiającego szacowanie wartości zamówienia w efekcie może skutkować wyborem droższej oferty lub brakiem podpisania umów wykonawczych, a co najmniej przedłużeniem postępowania.

Przykład wzywania do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny nawet w przypadku ceny ofertowej znacząco przewyższającej kwotę przeznaczoną przez Zamawiającego na sfinansowanie zamówienia - powiat gorlicki, Starostwo Powiatowe w Gorlicach - Digitalizacja, weryfikacja, poprawa jakości mapy ewidencyjnej oraz modernizacja bazy danych EGiB wraz z utworzeniem baz GESUT i BDOT500, projekt „E-usługi w informacji przestrzennej Powiatu Gorlickiego” [część nr 6 – gmina Sękowa]

Środki Zamawiającego: 165 575,99 zł

Cena ofertowa: 232 101,00 zł

Takich przykładów można przytoczyć więcej w skali kraju.

3. Opracowanie jednolitych ramowych warunków technicznych oraz projektów umów wykonywania modernizacji ewidencji gruntów i budynków.

Otrzymaliśmy właśnie do zaopiniowania przygotowane przez GUGiK:

- Wytyczne_do_przygotowania_projektu_modernizacji_ewidencji_gruntów_i_budynków_i_jej_wykonania.pdf
- Przykładowy_projekt_modernizacji.pdf

Niezwłocznie prześlemy uwagi do w/w dokumentów. W związku z powyższym nie będę rozwijał tego tematu.

4. Ujednoczyć reprezentację geometryczną obiektów w bazie danych i w oprogramowaniach funkcjonujących w starostwach powiatowych zgodnie z rozporządzeniem (typów linia, koło, łuk, powierzchnia, punkt itd.)

Format wymiany danych GML pozwala na zapis współrzędnych obiektów w ściśle określony sposób. Jednak tę samą geometrię w pliku graficznym można zapisać różnymi typami obiektów. Przykładem może być tutaj zapis okręgu:

- przy użyciu punktu środka okręgu oraz promienia (np. EWMAPA, GEO-INFO)
- jako złożenie łuków (np. EWMAPA)
- nawet jako przybliżenie przy użyciu wielokąta foremnego (np. TurboEWID)

Różne programy/systemy różnie to realizują. O ile można eksportować z tych programów poprawne pliki GML, to tego typu różnice uniemożliwiają import niektórych obiektów pomiędzy różnymi systemami.

Dodatkowo pozostaje kwestia stosowania łuków w geodezji. O ile łuk wygląda dobrze na rysunku, to czynności związane z analizą lub automatycznym przetworzeniem danych nastroją problemy natury topologicznej. Dla przykładu nawet jeśli narysujemy prostą, która posiada wierzchołek znajdujący się dokładnie na krzywej, to po zaokrągleniu współrzędnych do dwóch miejsc po przecinku wierzchołek nie będzie już leżał na tej krzywej, ponieważ na krzywej brakuje punktu w tym miejscu.

W przypadku przedstawienia niektórych obiektów (np. komory w bazie GESUT) za pomocą okręgu, kwadratu lub prostokąta można jeszcze zauważyć pewną nadmiarowość informacji w związku z tym, że w bazie GESUT występuje atrybut średnica, wymiarPionowy, wymiarPoziomy. Stosowanie tych atrybutów w przypadku obiektów punktowych jest uzasadnione, ale już w przypadku obiektów powierzchniowych traci sens (wymiar te przedstawia już sam narysowany obiekt).

Obiekty w materiałach źródłowych z lat wcześniejszych często też nie pasują do aktualnego rozporządzenia. Na przykład na szkicu geodeta pomierzył obiekt inaczej niż zakłada to rozporządzenie (punkt, powierzchnia, linia). W związku z tym istotne dla budowy baz PZGiK jest wypracowanie zasad postępowania w takich przypadkach.

Kolejną z różnic między systemami można zauważyć przy realizacji obiektu „słup i latarnia na słupie”. Obiekt słup posiada atrybut „z latarnią” w większości systemów do prawidłowej wizualizacji wystarczy zaznaczenie tego pola aby obiekt prawidłowo został zwizualizowany (słup + symbol latarni). Natomiast w programie EWMAPA przedstawienie tego obiektu jest połączeniem dwóch innych obiektów „słupa” i „latarni na słupie” (pomimo zaznaczonego atrybutu „z latarnią” w obiekcie słup). Skutkuje to nadliczbowymi obiektami w bazie GESUT.

5. Uporządkować atrybuty obiektów występujących bazach danych PZGIK do atrybutów zgodnych z rozporządzeniami poprzez wyeliminowanie atrybutów nadmiarowych niewymaganych rozporządzeniami.

W niektórych systemach występują dodatkowe atrybuty, które znalazły się tam zapewne w wyniku stopniowych zmian w przepisach określających tworzenie różnych zbiorów danych. Przykładem może być występowanie atrybutów średnica wewnętrzna, średnica zewnętrzna, albo materiał przewodu, które nie występują w rozporządzeniu dotyczącym baz GESUT, ale zawiera je baza GESUT prowadzona w systemie GEO-INFO. Taka prosta nadmiarowość informacji nie wydaje się dużym problemem, jednak w przypadku, gdy chcemy aktualizować dane w innym niż właściwe dla ośrodka oprogramowanie, nastąpi utrata informacji, co może nie spodobać się zamawiającemu.

Innymi przykładami nadmiarowych informacji są dodatkowe obiekty takie jak: punkt wejścia do budynku, inne urządzenie techniczne bez symbolu (program GEO_INFO). Dalsze gromadzenie danych dodatkowych, które nie są zawarte w schemacie opisanym w rozporządzeniu dotyczącym baz PZGIK zamyka drogę wymiany danych za pomocą formatu GML.

Czasem problem jest jednak jeszcze większy, bo dotyczy całej struktury systemu - na przykład obsługi zgłoszeń geodezyjnych i operatów. Na przykładzie bazy GESUT – obiektom w pliku GML można przypisać tylko idMaterialu (numer ewidencyjny materiału zasobu w postaci zgodnej z nowymi przepisami). W ODGIK-ach jednak w różnych systemach obiektom w bazie GESUT nadane lub przypisywane są np. numery KERG lub numery starych operatów i obiekty te zostają w ten sposób powiązane z systemem zgłoszeń prac geodezyjnych i dokumentów w ODGIK. O powiązaniu obiektów baz GESUT ze zgłoszeniami i operatami nie ma słowa w rozporządzeniu (nie istnieją w strukturze bazy rozporządzenia takie relacje) poza samym istnieniem atrybutu idMaterialu. W związku z tym nie uda się wykonać właściwej aktualizacji obiektów w bazie za pomocą pliku GML.

6. Doprowadzić do wymiany danych między PZGIK a Wykonawcą i Wykonawcą a PZGIK za pomocą zgodnych ze schematem plików GML.

Kwestie opisane w punktach powyżej uniemożliwiają aktualizację zbiorów za pomocą plików GML, a często nawet same zasilenie nowego systemu. Systemy często nie realizują tego w ogóle. Wymiana następuje przy użyciu formatów natywnych dla danego oprogramowania. Czyli nie tylko nie da się zaktualizować danych przy użyciu pliku GML z innego systemu, ale często nawet z własnego. Możliwe jest to tylko w przypadku niewielkiej aktualizacji (pojedynczy geodeta wykonuje niewielką aktualizację). W przypadku dużych zmian, pracy na całej bazie lub tworzeniu bazy wykonawca zostaje 'skazany' na oprogramowanie wykorzystywane w ośrodku, często pozbawione możliwości wykonywania wielu automatycznych procesów i przetworzeń znacznie przyspieszających pracę. Ponadto spotykamy się zapisami OPZ, które mówią o zasileniu baz danych formatem uzgodnionym z zamawiającym lub formatem GML. Niestety dopisane jest również jedno „niewinne” zdanie: „bez straty danych”, które definitywnie wyklucza wykorzystanie do zasilenia bazy danych formatu GML, który nie przenosi atrybutów nadliczbowych.

Systemy do tworzenia baz np. GESUT, BDOT500, EGiB często wywodzą się z technologii CAD, gdzie mapę stanowił po prostu rysunek. W tym momencie w bazach tych mają znajdować się obiekty, które można analizować, mają to być systemy informacji przestrzennej. Takie dane najlepiej przetwarza się i analizuje w programach typu GIS. Oprogramowanie stosowane w

ośrodkach nie bierze pod uwagę możliwości edycji lub chociaż wyświetlenia danych w takich programach i poddawania ich analizom.

W aktualnie obowiązujących przepisach, określających sposób budowania systemów dla tych baz występuje duża ogólnikowość w opisie obiektów, brak jest ustalenia wielu kwestii co do sposobu wprowadzania obiektów. W związku z tym obiekty w różnych systemach, a nawet w konkretnych ośrodkach wprowadza się w różny sposób. Przykładem może tu być pozyskiwanie lub nie pozyskiwanie szaf elektroenergetycznych lub gazowych na ścianie budynku albo wprowadzanie lub ukrywanie przewodów przechodzących pod budynkami dla bazy GESUT. Dla bazy BDOT500 będzie to nakładanie się obiektów różnych klas (skarpa – trawa, most-ciek powierzchniowy). Są to przypadki, w których jedni Zamawiający nakazują usuwać obiekty, a inni pozostawiać. Sposób postępowania lub pozyskiwania obiektów powinny być jednoznacznie określone w przepisach, ponieważ dowolność powoduje, że bazy są niejednolite.

Moim zdaniem, najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie jednego systemu funkcjonującego we wszystkich ośrodkach. Jednak biorąc pod uwagę złożoność tematu, obszerność zasobu geodezyjno-kartograficznego i zasady funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej jest to założenie utopijne. Obecnie na rynku funkcjonuje kilka systemów teleinformatyczny przeznaczonych do obsługi ośrodka. W ostatnich latach wśród producentów można zauważyć trend zmierzający do unormowania i ujednoczenia ich funkcjonowania. Należy promować tego typu działania, tak aby oprogramowania różnych producentów mogły być stosowane przez wykonawców lub pracowników ośrodków do przetwarzania, aktualizacji i analiz danych oraz tworzenia plików GML. Wymiana danych pomiędzy ośrodkiem a wykonawcą prac powinna być realizowana tylko i wyłącznie za pomocą plików GML. Takie podejście samoistnie „wyczyści” bazy z atrybutów nadmiarowych. Doprowadzi to do jednolitości tworzonych i aktualizowanych baz.

Powyższe wnioski sformułowano na podstawie doświadczenia i praktyki w działaniu w różnych dostępnych na rynku środowiskach przeznaczonych do prowadzenia powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

7. Przewidzieć płatności częściowe oraz zaliczkowanie robót

Temat płatności częściowych oraz zaliczkowania tak jak wspominałem na posiedzeniu PRGIK został już przez niektórych Zamawiających rozwiązany. W nowej perspektywie finansowej należy tylko dopilnować, aby Zamawiający korzystali z tej możliwości. Kredytowanie prac, które są realizowane przez kilka lub kilkanaście miesięcy jest dużym obciążeniem dla wykonawców prac geodezyjnych. Często się zdarza, że wykonawcy wykorzystują podwykonawców do mniej skomplikowanych czynności i muszą zapewnić im bieżące finansowanie w postaci zaliczek.

8. Należy przewidzieć środki finansowe na dostosowanie zasobów geodezyjnych do zmieniających się przepisów.

Dynamika z jaką zmieniają się obecnie przepisy powoduje, że wytworzone dane stają się nieaktualne lub niezgodnie z nowymi przepisami. Samorządy lokalne oczekują od władz centralnych co najmniej współfinansowania dostosowania już wytworzonych danych do obowiązujących przepisów.

9. Narzucić gminom i powiatom obowiązek sporządzania ucyfrowionych dokumentów i zasobów, które będą mogły posłużyć do tworzenia kolejnych warstw i funkcjonalności geoportali.

Prace realizowane w ramach modernizacji czy zakładania powiatowych baz są rozdzielone na poszczególne bazy EGIB, BDOT500 i GESUT. Przetargi zazwyczaj ogłaszane są dla modernizacji EGIB i oddzielny na wykonanie baz BDOT500 i GESUT. Jeżeli przetargi są ogłaszane w tym samym czasie to różni wykonawcy chcą korzystać z tych samych materiałów geodezyjnych w tym samym

czasie, co znacznie komplikuje realizację umowy. Narzucenie obowiązku przekazywania materiałów wyjściowych w postaci cyfrowej, znacznie przyspieszyłoby wykonywanie prac.

Ubolewam nad tym, iż działania oraz uwagi Geodezyjnej Izby Gospodarczej odbiera Pan jako cytuję: "sypanie piasku w tryby". Zapewniam Pana Prezesa, że działania oraz uwagi czy to dotyczące opiniowanych przez Geodezyjną Izbę Gospodarczą aktów prawnych czy też próba przedstawienia „dobrych praktyk” mają na celu poprawę bytu geodetów, którzy modernizują, tworzą i zasilają bazy danych funkcjonujące w starostwach powiatowych oraz poprawią ich jakość i jednolitość. Jest mi niezmiernie przykro, że nikt nie liczy się ze zdaniem rzeszy fachowców.

Liczę, że znajdzie Pan czas na spotkanie, bez uprzedzeń i rzeczową dyskusję nad problemami jakie dotyczą nie tylko służby geodezyjno-kartograficznej, ale również geodetów-wykonawców prac geodezyjnych. Oczywiście w pełnym reżimie sanitarnym. Dostosuję się do propozycji terminu i godziny spotkania.

Z wyrazami szacunku :

Krzysztof Lichończak

Prezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej

Do wiadomości:

- 1) a/a
- 2) Państwowa Rada Geodezyjno-Kartograficzna