



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KAP. 410.003.01.2019

Pan
Marek Zagórski
Minister Cyfryzacji
Ministerstwo Cyfryzacji
ul. Królewska 27
00-060 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/003 Informatyzacja procesu zamówień publicznych

Tekst ujednolicony
zgodnie z treścią uchwały Nr 6/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 stycznia 2020 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa (dalej: MC lub Ministerstwo)

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Zagórski, Minister Cyfryzacji, od 17 kwietnia 2018 r. (dalej: Minister Cyfryzacji lub Minister)

Od 9 stycznia 2018 r. zastępstwo ministra właściwego do spraw informatyzacji sprawował Mateusz Morawiecki Prezes Rady Ministrów, który 11 stycznia 2018 r. upoważnił do wykonywania zadań Ministra Cyfryzacji Marka Zagórskiego sekretarza stanu w Ministerstwie Cyfryzacji.

Anna Streżyńska, Minister Cyfryzacji od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Przygotowanie i wdrożenie w Ministerstwie Cyfryzacji narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień publicznych przez Ministerstwo.
2. Przygotowanie i wdrażanie projektu informatycznego e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne.
3. Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe Ministerstwa Cyfryzacji związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych.

Okres objęty kontrolą Od 1 sierpnia 2016 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 13 września 2019 r.

Podstawa prawna podjęcia kontroli Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej

Kontrolerzy

1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/51/2019 z 27 maja 2019 r.
2. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/52/2019 z 27 maja 2019 r.
3. Cezary Domasik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/50/2019 z 27 maja 2019 r.
4. Dominik Wrzesień, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/49/2019 z 27 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1-8)

Wykaz skrótowców i pojęć:

API – (ang. *Application Programming Interface*) Interfejs Programowania Aplikacji – sposób, rozumiany jako ściśle określony zestaw reguł i ich opisów, w jaki programy komputerowe komunikują się między sobą. Definiuje się go na poziomie kodu źródłowego dla składników oprogramowania, na przykład aplikacji, bibliotek, systemu operacyjnego²,

¹ Dz. U. z 2019 poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² https://pl.wikipedia.org/wiki/Interfejs_programowania_aplikacji

BZP – Biuletyn Zamówień Publicznych,

COAR – Centrum Obsługi Administracji Rządowej,

COI – Centralny Ośrodek Informatyki,

CPPC – Centrum Projektów Polska Cyfrowa – Instytucja Pośrednicząca dla projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, strona umowy o dofinansowanie projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*,

CRD – Centralne Repozytorium Danych – jeden z modułów przewidzianych do realizacji w ramach projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*, umożliwiający dostęp do kompletnych ustrukturyzowanych danych, dotyczących rynku zamówień publicznych, w tym wszystkich ogłoszeń z BZP i TED, protokołów otwarcia ofert, planów zamówień publicznych, protokołów z postępowania³,

ePUAP – (elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) – ogólnopolska platforma teleinformatyczna służąca do komunikacji obywateli i przedsiębiorców z jednostkami administracji publicznej w ujednolicony, standardowy sposób. Platforma służy również do komunikacji pomiędzy jednostkami administracji publicznej,

Kamień milowy – w zarządzaniu projektami określa się w ten sposób zdarzenie w harmonogramie, które podsumowuje określony zestaw zadań bądź daną fazę projektu,

Metodyka zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji – *Metodyki zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*, stanowiące załącznik do zarządzenia nr 5 Ministra Cyfryzacji z 10 marca 2017 r.⁴ oraz do zarządzenia Nr 5 Ministra Cyfryzacji z 27 lutego 2019 r.⁵,

miniPortal – wykorzystujące funkcjonalności systemu ePUAP tymczasowe narzędzie umożliwiające komunikację elektroniczną między zamawiającym i wykonawcami, w szczególności elektroniczne składanie ofert i wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz oświadczeń (w tym jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia),

Portale e-Usług – systemy teleinformatyczne udostępniające e-usługi w procesie udzielania zamówień publicznych, przewidziane do integracji z Platformą e-Zamówienia,

PZP – Prawo Zamówień Publicznych – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶,

Rozporządzenie w sprawie komunikacji elektronicznej – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie użycia środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz udostępniania i przechowywania dokumentów elektronicznych⁷,

Platforma e-Zamówienia – system teleinformatyczny udostępniający e-usługi w procesie udzielania zamówienia publicznego, którego główne funkcjonalności obejmowały zabezpieczanie składanych przez wykonawców ofert/wniosków oraz kontynuację usług wcześniej oferowanych przez UZP (Biuletyn Zamówień

³ Na podstawie Studium wykonalności projektu *e-Zamówienia - elektroniczne zamówienia publiczne* z 31 marca 2017 r.

⁴ Dz. Urz. MC poz. 6.

⁵ Dz. Urz. MC poz. 6.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 869, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1320, ze zm.

Publicznych, aukcje i licytacje), a także zapewnienie CRD wraz z mechanizmami umożliwiającymi pozyskiwanie informacji o prowadzonych postępowaniach w sprawie zamówień publicznych. System był przewidziany do realizacji w ramach Projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*,

Porozumienie trójstronne – *Porozumienie o współpracy w celu realizacji projektu budowy platformy elektronicznych zamówień publicznych* z 17 lutego 2017 r., zawarte między Ministrem Cyfryzacji, Ministrem Rozwoju i Finansów oraz Prezesem UZP,

Projekt e-Zamówienia lub Projekt – projekt budowy platformy elektronicznych zamówień publicznych, realizowany na podstawie Porozumienia trójstronnego. Projekt przewidziany do dofinansowania ze środków UE na podstawie porozumienia o dofinansowanie z 11 sierpnia 2018 r. Jego zasadniczą częścią było zaprojektowanie i wdrożenie Platformy e- Zamówienia,

Standardy Usług i Danych (również: SUIID) – dokumentacja opisująca API wykorzystywany w integracji Platformy e-Zamówienia z systemami zewnętrznymi, a w szczególności Portalami e-Usług,

TED – (ang. *Tenders Electronic Daily*) – europejski dziennik zamówień publicznych, dostępny pod adresem <https://ted.europa.eu/TED>,

Umowa – umowa z 6 kwietnia 2018 r., zawarta pomiędzy MC a Enterprise Services Polska Sp. z o.o. (w trakcie trwania Projektu nastąpiła zmiana nazwy na: DXC Technology Polska Sp. z o.o., dalej: Wykonawca) na zaprojektowanie i wdrożenie Platformy e- Zamówienia,

UZP – Urząd Zamówień Publicznych.

II. Ocena ogólna⁸ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Ministerstwie Cyfryzacji terminowo wdrożono komercyjne narzędzie informatyczne (Platformę Zakupową) wspierające komunikację elektroniczną pomiędzy wykonawcami a zamawiającym. Spełniało ono wymagania techniczne określone przepisami:

- ustawy PZP,
- rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, 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 teleinformatycznych⁹,
- ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰,
- ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej¹¹.

W umowie z wykonawcą Platformy Zakupowej należycie zapewniono wsparcie użytkowników.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 700, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 162.

Ministerstwo, jako Lider Projektu e-Zamówienia wyłoniło, po przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne, Wykonawcę projektu, budowy i wdrożenia Platformy e-Zamówienia, a także zarządzało Projektem. W trzecim etapie jego realizacji, w którym miało nastąpić wdrożenie Platformy e-Zamówienia, Wykonawca nie dostarczył Ministerstwu w terminie określonym w Umowie, tj. do 31 grudnia 2018 r., części modułów i komponentów Platformy (BZP, e-Sender, Manager Tożsamości, CRD w zakresie wdrażanych modułów). W związku z powyższym, 11 marca 2019 r. MC odstąpiło od Umowy z Wykonawcą Platformy e-Zamówienia i nie została ona wdrożona. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- niezapewnieniu, w zakresie przewidzianym w dokumentacji projektowej udziału użytkowników końcowych (z wyjątkiem UZP) w etapie analizy wymagań i potrzeb w związku z projektowaną Platformą e-Zamówień, co było nierzetelne,
- niezachowaniu należytej staranności i niezatwierdzeniu zaktualizowanego Dokumentu Inicjacji Projektu oraz sporządzeniu rejestru ryzyka niezgodnie z obowiązującymi w Projekcie zasadami dotyczącymi dokumentacji projektowej.

NIK sformułowała również uwagę dotyczącą między innymi przyjęcia przez MC roli lidera Projektu, przy niewielkim wpływie na jego cele i zakres określone przez UZP, co zdaniem NIK miało negatywny wpływ na wykonywanie zadań lidera dotyczących przygotowania do realizacji Projektu np. na wydłużenie czasu przygotowania dokumentacji przetargowej.

MC brało udział (razem z UZP) w procesie tworzenia miniPortalu w zakresie w jakim system ten wykorzystuje do komunikacji formularze ePUAP oraz wspólnie z COI zapewniło utrzymanie ePUAP dla funkcjonalności wykorzystywanych w miniPortalu. NIK zauważa jednak, że ePUAP, którego architektura nie była projektowana pod kątem specyfiki zamówień publicznych, pomimo działań zwiększających jego dostępność, może ograniczać efektywność komunikacji z wykorzystaniem miniPortalu.

MC podejmowało działania informacyjno-promocyjne związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych oraz z realizowanym Projektem e-Zamówienia, w zakresie, w jakim było to wymagane przed odstąpieniem od Umowy z Wykonawcą Projektu, w szczególności udostępniło wykonawcom Portali e-Usług Standardy Usług i Danych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie i wdrożenie narzędzi (systemów) wspierających informatyzację procesu udzielania zamówień przez Ministerstwo Cyfryzacji

1.1. W MC stworzono warunki do prowadzenia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, komunikacji między zamawiającym a wykonawcami (w tym składania ofert i oświadczeń, m.in. jednolitego europejskiego dokumentu zamówienia – JEDZ) przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Stosownie do wymogów określonych w art. 10a ust. 1 ustawy PZP w związku z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw¹³, we wszczętych po 18 października 2018 r. postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej progi UE, zastosowano komunikację elektroniczną pomiędzy zamawiającym a wykonawcami. Pierwsze postępowanie w MC, w którym zastosowano komunikację elektroniczną, zostało wszczęte 16 listopada 2018 r.¹⁴.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 92-104, 277-281, 288-304)

1.2. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo stosowało w procedurze udzielania zamówień publicznych komercyjny system wspierający elektroniczną komunikację.

W dniu 21 maja 2018 r. MC zawarło umowę (obowiązującą do 30 września 2020 r.) z Otwartym Rynkiem Elektronicznym S.A., której przedmiotem jest świadczenie usługi polegającej na udostępnianiu, za pośrednictwem przeglądarki internetowej, Platformy Zakupowej (dalej: platforma), która umożliwia realizację procesu związanego z udzielaniem zamówień publicznych w formie elektronicznej¹⁵ (dalej: umowa wsparcia realizacji zamówień w formie elektronicznej). Zawarcie umowy zostało poprzedzone postępowaniem przetargowym przeprowadzonym przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej, w którym udział brało MC (jako jeden z zamawiających).

Dyrektor Generalny MC Pan Michał Widelski wyjaśniając przyczyny wyboru komercyjnego (płatnego) rozwiązania, zamiast darmowego miniPortalu podał m.in., że: *Informacja o projekcie budowy Miniportalu e-Zamówień została podana do publicznej wiadomości 12 kwietnia 2018 r. w formie komunikatu na stronie Urzędu Zamówień Publicznych. Ministerstwo Cyfryzacji powzięło informację o planowanym postępowaniu prowadzonym przez COAR na zakup komercyjnej platformy do elektronicznej obsługi zamówień w dniu 1 grudnia 2016 r. Jednostki zainteresowane udziałem w postępowaniu zostały zobowiązane do złożenia deklaracji uczestnictwa w terminie do dnia 20 października 2017 r.*

Użytkowana przez MC platforma, została odebrana od dostawcy 9 lipca 2018 r. i była również wykorzystywana do wspierania informatyzacji zamówień publicznych o wartości poniżej progów UE.

W ramach obowiązków szkoleniowych, przewidzianych w umowie wsparcia realizacji zamówień w formie elektronicznej, wykonawca platformy przeprowadził dla użytkowników platformy jedno szkolenie w formie warsztatów (19 czerwca 2018 r.) oraz szkolenie on-line (13 lipca 2018 r.), a także udostępniał na platformie materiały szkoleniowe¹⁶.

Zgodnie z ww. umową, łączne miesięczne wynagrodzenie wykonawcy platformy wynosi 1 011,06 zł i wynika ono z iloczynu ceny jednostkowej licencji dla jednego użytkownika wewnętrznego platformy¹⁷. Maksymalne wynagrodzenie wykonawcy określono na kwotę 95,0 tys. zł brutto.

Według stanu na dzień 10 września 2019 r. łączne koszty użytkowania przez MC platformy wyniosły 12,1 tys. zł (w 2018 r. – 4,0 tys. zł, 2019 r. – 8,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 92-104, 231-232, 234-274, 277-281, 288-304)

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1020, ze zm.

¹⁴ Przetarg nieograniczony – Kompleksowa usługa zapewnienia zasobów ludzkich z branży doradztwa w zakresie zarządzania zmianą w projekcie Rozwój Systemów Rejestrów Państwowych.

¹⁵ Umowę aneksowano w dniu 21 maja 2018 r.

¹⁶ MC nie ponosiło dodatkowych kosztów z tytułu prowadzonych przez Wykonawcę szkoleń użytkowników platformy.

¹⁷ W umowie wsparcia realizacji zamówień w formie elektronicznej wykonawca zobowiązał się do udzielenia licencji dla sześciu użytkowników wewnętrznych platformy.

1.3. W umowie wsparcia realizacji zamówień w formie elektronicznej wykonawca platformy został zobowiązany m.in. do zapewnienia zgodności platformy z przepisami prawa obowiązującymi w Polsce oraz jej bezpłatnej aktualizacji, w szczególności w przypadku zmiany stanu prawnego, według którego realizowane są procesy związane z udzielaniem zamówień publicznych, w terminie wejścia w życie aktu prawnego. W umowie przewidziano również sankcje (w postaci kar umownych) z tytułu niewypelniania tych obowiązków.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 288-304)

1.4. Wdrożona w MC platforma spełniała wymagania, określone w przepisach:

- ustawy PZP,
- rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej, 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,
- ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej.

(akta kontroli str. 57-71, 92-104, 118-124, 138-174, 234-276, 282-304)

1.5. W umowie wsparcia realizacji zamówień w formie elektronicznej zawarto postanowienia zapewniające gwarantowany poziom usług wsparcia, zasady realizacji wsparcia i kary umowne w związku z niezapewnieniem poziomu tych usług. Wykonawca platformy został zobowiązany m.in. do:

- świadczenia wsparcia technicznego (szczegółowo określonego) w wyznaczonych godzinach w dni robocze,
- wykonywania obowiązków umownych w sposób zapobiegający utracie danych, do których będzie miał dostęp w trakcie wykonywania naprawy,
- zapłaty kar umownych za zwłokę w usunięciu określonej kategorii błędów.

Z ustaleń kontroli wynika, że nie wystąpiły sytuacje, które uzasadniałyby nałożenie na wykonawcę kar z tytułu niezapewnienia określonego poziomu wsparcia.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 57-71, 92-104, 288-304)

1.6. Według stanu na 19 lipca 2019 r., w rejestrze zgłoszeń, prowadzonym w systemie Service Desk wykonawcy platformy odnotowano 16 zgłoszonych przez MC błędów¹⁸. Błędy dotyczyły m.in. problemów z zapisem danych w oświadczeniu JEDZ (zgłoszony błąd wynikał z wygaśnięcia sesji) oraz z wyborem oferty (zgłoszony błąd rozwiązano poprzez wsparcie instruktażowe procesu akceptacji w platformie). Wszystkie zgłoszone błędy zostały rozwiązane w terminach określonych w umowie wsparcia realizacji zamówień w formie elektronicznej.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił m.in., że w związku z obsługą platformy nie wystąpiły problemy wpływające na terminowość i prawidłowość prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 57-71, 92-104, 125-137, 288-304)

¹⁸ Pierwsze zgłoszenie odnotowano 14 grudnia 2018 r., ostatnie – 1 lipca 2019 r.

1.7. W okresie od 18 października 2018 r. do dnia rozpoczęcia czynności kontrolnych, tj. do 3 czerwca 2019 r. Ministerstwo wszczęło cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości równej lub większej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP¹⁹. W postępowaniach tych:

- zamawiający nie odstąpił od wymogu użycia środków komunikacji elektronicznej przy składaniu ofert w sytuacjach określonych w art. 10c ust. 1 ustawy PZP,
- wykonawcy nie wnosili środków ochrony prawnej, określonych w Dziale VI ustawy PZP, w związku z podejmowanymi przez MC (jako zamawiającego) działaniami w zakresie zapewnienia komunikacji elektronicznej²⁰,
- nie wystąpiły przypadki odrzucenia przez MC (jako zamawiającego) ofert złożonych w postaci skanu oferty papierowej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym²¹.

W okresie od 18 października 2018 r. do 8 lipca 2019 r. MC z wykorzystaniem platformy przeprowadziło również 20 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej progów UE.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 279-281, 288-304)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia proces wdrożenia w MC narzędzia wspierającego elektroniczną komunikację w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, dla których zamawiającym było Ministerstwo. Platformę zakupową wdrożono przed datą wszczęcia pierwszego postępowania, co do którego powstał wymóg użycia środków komunikacji elektronicznej. Wdrożone narzędzie spełniało wymagania techniczne określone w przepisach. W umowie z wykonawcą platformy określono warunki świadczenia usług wsparcia oraz przewidziano kary za niedotrzymanie przez niego warunków umownych. Zgłoszone przez użytkowników błędy dotyczące funkcjonowania platformy zostały rozwiązane zgodnie z warunkami określonymi w umowie.

OBSZAR

2. Przygotowanie i wdrożenie projektu informatycznego e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne

Opis stanu
faktycznego

2.1. Ministerstwo realizowało zadania związane z Platformą e-Zamówienia na podstawie Porozumienia trójstronnego, zawartego 17 lutego 2017 r. między Ministrem Cyfryzacji, Ministrem Rozwoju i Finansów oraz Prezesem UZP. Porozumienie trójstronne było zawarte z inicjatywy Prezesa UZP, która skierowała do Pana Piotra Woźnego, Podsekretarza Stanu w MC pismo w sprawie koncepcji Platformy²². Porozumienie trójstronne przewidywało, że MC wesprze Prezesa UZP w przygotowaniu koncepcji platformy elektronicznych zamówień publicznych, a także przygotuje i przeprowadzi postępowanie oraz udzieli zamówienia publicznego na budowę, wdrożenie i utrzymanie platformy elektronicznych zamówień publicznych, a następnie będzie utrzymywało Platformę. Za

¹⁹ Postępowania o wartości od 627,6 tys. zł do 61 167,7 tys. zł.

²⁰ Według stanu na dzień 12 czerwca 2019 r.

²¹ Patrz przypis nr 21.

²² Pismo nr UZP/BOF/KO/063/56/16/AZ z 5 października 2016 r.

przygotowanie Studium Wykonalności, modelowanie procesów, usług, zakresu i przepływu danych, analizę formularzy ogłoszeń według postanowień Porozumienia trójstronnego był odpowiedzialny UZP. Porozumienie zobowiązywało także strony do ubiegania się o uzyskanie dofinansowania Projektu ze środków UE w ramach ogłoszonego przez Centrum Projektów Polska Cyfrowa konkursu w ramach II Osi priorytetowej POPC 2014-2020 - *e-administracja i otwarty rząd Działania 2.1 Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych (I komponent)* oraz określało harmonogram prac przygotowawczych (związanych z uruchomieniem Projektu np. przygotowanie Studium Wykonalności, złożenie wniosku o dofinansowanie, przeprowadzenie postępowania w sprawie zamówienia publicznego) oraz prac wytwórczych w ramach Projektu (daty uruchomienia poszczególnych e-usług).

(akta kontroli str. 21-33, 57-91, 92-117, 290-304)

Po zawarciu Porozumienia trójstronnego Ministerstwo między innymi przekazało Projekt e-Zamówienia do zaopiniowania przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji oraz uczestniczyło w procesie konsultacji Studium Wykonalności dla Projektu. W celu złożenia wniosku o dofinansowanie Projektu Minister Cyfryzacji zawarł z Prezesem UZP w dniu 29 marca 2017 r. porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*²³, gdzie został wskazany jako Lider partnerstwa (rolę Partnera pełnił UZP). Do zadań MC należały m.in. koordynacja przygotowania i realizacji Projektu, przygotowanie dokumentacji przetargowej oraz zarządzanie Projektem. Ministerstwo złożyło wniosek o dofinansowanie Projektu 31 marca 2017 r., a następnie 11 sierpnia 2017 r. zawarło z CPPC (występującym w roli Instytucji Pośredniczącej) porozumienie o jego dofinansowanie²⁴.

(akta kontroli str. 9-20, 290-304)

W związku z przyjęciem opisanego powyżej podziału zadań w Projekcie e-Zamówienia Najwyższa Izba Kontroli zauważa fakt, że MC przyjęło rolę lidera zarządzającego i odpowiedzialność za Projekt, podczas gdy potrzeby biznesowe wpływające na potrzebę realizacji Projektu oraz jego cel i zakres zostały ustalone przez UZP i MC miało na nie niewielki wpływ. Zdaniem NIK oparcie się przez Ministerstwo na założeniach, których nie było autorem, miało wpływ na przygotowanie do realizacji Projektu np. na wydłużenie czasu przygotowania dokumentacji przetargowej. W opinii NIK lepszym rozwiązaniem byłoby, gdyby wiodącą rolę w projekcie miał UZP jako właściciel biznesowy, tak jak to ustalono podczas posiedzenia Komitetu Sterującego w dniu 27 marca 2019 r. w związku z decyzją o realizacji nowego Projektu w innej formule.

2.2. We wniosku o dofinansowanie jako cel Projektu wskazano *zbudowanie efektywnego, spełniającego potrzeby i oczekiwania interesariuszy, zelektronizowanego procesu udzielania zamówień publicznych w Polsce*. Platforma e-Zamówienia miała oferować wybrane e-usługi w procesie udzielania zamówienia, koncentrując się na zabezpieczaniu ofert i wniosków oraz kontynuacji usług wcześniej oferowanych przez UZP (BZP, aukcje i licytacje), a także na zapewnieniu repozytorium danych wraz z mechanizmami umożliwiającymi pozyskiwanie informacji o prowadzonych postępowaniach w sprawie zamówień publicznych. Platforma nie miała stanowić kompleksowego rozwiązania, umożliwiającego obsługę planowania postępowania i jego przeprowadzenia od publikacji ogłoszenia do udzielenia zamówienia (taką obsługę mogły zapewnić zewnętrzne aplikacje, integrujące się z Platformą).

²³ Nr 9/DUIRS/2017.

²⁴ Nr POPC.02.01.00-00-0065/17-00.

Projekt miał pozwolić na ustandaryzowanie danych, pozyskiwanie ich na bieżąco do CRD (poprzez API), dzięki czemu sprawozdawczość w zakresie zamówień publicznych miała zostać zautomatyzowana, umożliwiając efektywne monitorowanie i kontrolę procesu udzielania zamówień. Platforma e-Zamówienia obejmować miała następujące moduły służące do realizacji e-usług:

- Centralne Repozytorium Danych,
- Biuletyn Zamówień Publicznych (zastępujący obecnie funkcjonujący),
- Moduł Monitorowania i Analiz, wykorzystujący także narzędzia analityki biznesowej,
- Moduł Aukcji i Licytacji Elektronicznych (zastępujący obecnie funkcjonujący),
- Moduł Przyjmowania i Zabezpieczania Ofert i Wniosków,
- Moduł e-Sender.

Realizację e-usług miało wspierać osiem komponentów²⁵.

(akta kontroli str. 9-20, 290-304)

2.3. Harmonogram prac w Projekcie został określony w trzech dokumentach.

1. W porozumieniu trójstronnym określono harmonogram prac przygotowawczych oraz wytwórczych w ramach Projektu, m.in.

- złożenie wniosku o dofinansowanie - ostateczny i nieprzekraczalny termin 31 marca 2017 r.,
- prowadzenie procedury zmierzającej do wyłonienia wykonawców - zakończenie 1 września 2017 r. (punkt ostateczny 1 listopada 2017 r.),
- podpisanie umów z wykonawcami - 15 września 2017 r. (punkt ostateczny 15 listopada 2017 r.),
- wypracowanie Standardu Usług i Danych, API przez Wykonawcę - 1 lutego 2018 r. (punkt ostateczny 1 kwietnia 2018 r.),
- uruchomienie podstawowych usług zamówień publicznych - 15 października 2018 r. (punkt ostateczny 31 grudnia 2018 r.).

Ministerstwo, zgodnie z harmonogramem określonym w Porozumieniu trójstronnym, złożyło wnioski o dofinansowanie oraz zawarło porozumienie o dofinansowaniu Projektu. Ministerstwo z ponad czteromiesięcznym opóźnieniem (19 października 2017 r., zamiast w maju 2017 r.) wszczęło postępowanie przetargowe na *Zaprojektowanie, budowę i wdrożenie Platformy e-Zamówienia wraz z usługą hostingu*²⁶. Późne wszczęcie postępowania, a także odwołania wykonawców i konieczność powtórzenia oceny ofert, spowodowały także opóźnienie terminu zawarcia umowy z wykonawcą o ponad cztery miesiące (6 kwietnia 2018 r. zamiast 17 listopada 2017 r.).

(akta kontroli str. 9-40, 155-174, 290-304)

²⁵ Manager Tożsamości (umożliwiający rejestrację, identyfikację, uwierzytelnienie oraz autoryzację interesariuszy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego), Zarządca Kluczy (odpowiedzialny za generowanie i udostępnianie kluczy szyfrujących w celu realizacji zabezpieczeń kryptograficznych ofert / wniosków), Zarządca Logów (odpowiedzialny za rejestrację logów dotyczących wszystkich czynności realizowanych na Platformie e-Zamówień), Portal Deweloperski (centralne miejsce dostępu oraz integracji z Platformą dla Portali e-Usług), Komponent Edukacyjny (udostępniający interaktywne materiały instruktażowe i tworzący statystyki wykorzystywania ich przez użytkowników), Komponent Administracyjny (wspomagający realizację zadań Administratora), System Obsługi Zgłoszeń (odpowiedzialny za rejestrację i obsługę zgłoszeń użytkowników), Koordynator Powiadomień.

2. W porozumieniu o dofinansowanie Projektu z 11 sierpnia 2018 r. określono kamienie milowe dla prac wytwórczych w Projekcie, m.in.:

- wypracowanie SUIID - 1 lutego 2018 r. (punkt ostateczny 1 kwietnia 2018 r.),
- wdrożenie modułów CRD, BZP i przyjmowania i zabezpieczania ofert – 29 czerwca 2018 r. (punkt ostateczny 1 sierpnia 2018 r.),
- udostępnienie Platformy e-Zamówienia (CRD, BZP, przyjmowanie ofert, Aukcje i Licytacje) - 1 października 2018 r. (punktu ostateczny 31 grudnia 2018 r.),

3. W umowie z Wykonawcą Platformy e-Zamówienia z 6 kwietnia 2018 r. określono następujące daty zakończenia Etapów Projektu:

- Etap I - *Przygotowanie projektu* – 30 dni od zawarcia Umowy, tj. do 6 maja 2018 r.,
- Etap II - *Standardy usług i danych* – 1 lutego 2018 r.,
- Etap III - *Wdrożenie Platformy e-Zamówienia* – 1 października 2018 r.,
- Etap IV - *Wdrożenie Modułu Monitorowania i Analiz* – 15 listopada 2018 r.,
- Etap V - *Budowa i wdrożenie Modułu Aukcji i Licytacji* – 15 grudnia 2018 r.,
- Etap VI - *Integracja z usługą odwołań* - 15 października 2019 r.,
- Etap VII - Realizacja usługi Nadzoru nad eksploatacją Platformy w okresie stabilizacji - 31 marca 2020 r.

W ramach Etapów wyznaczono Kamienie milowe m.in.:

- w Etapie II Kamień milowy nr 1 - *Wypracowanie standardu usług i danych* z datą osiągnięcia: 1 lutego 2018 r.,
- w Etapie III Kamienie milowe: nr 2 - *Implementacja modułów CRD, BZP i przyjmowania i zabezpieczania ofert* (z datą osiągnięcia: 29 czerwca 2018 r.), nr 3 - *Zakończenie specjalistycznych testów akceptacyjnych* (z datą osiągnięcia: 31 sierpnia 2018 r.), nr 4 *Udostępnienie Platformy e-Zamówienia - CRD, BZP, przyjmowanie ofert* (z datą osiągnięcia: 1 października 2018 r.).

Harmonogram wynikający z Umowy z Wykonawcą ulegał zmianom:

Z powodu opóźnienia we wszczęciu i następnie przedłużenia się rozstrzygnięcia postępowania przetargowego na zaprojektowanie i budowę Platformy e-Zamówienia, Aneks nr 1 z dnia 6 kwietnia 2018 r. do Umowy przesunięto terminy realizacji Etapów II-V, w tym:

- Etapu II oraz Kamienia Milowego nr 1 z 1 lutego 2018 r. na 15 maja 2018 r. (tj. o 104 dni),
- Etapu III z 1 października na 18 października 2018 r. (tj. o 18 dni), wraz z odpowiednim przesunięciem terminów w osiąganiu Kamieni milowych w Etapie III.

Zgodnie z Aneksem nr 3 z 18 września 2018 r. do Umowy przesunięto termin zakończenia:

- Etapu III z 18 października 2018 r. na 18 kwietnia 2019 r. (tj. o 182 dni),
- Etapu IV z 24 grudnia 2018 r. na 7 czerwca 2019 r. (tj. o 165 dni),
- Etapu V z 10 stycznia 2019 r. na 10 lipca 2019 r. (tj. o 181 dni),

oraz zmieniono nazwy, zakres i terminy Kamieni milowych przewidzianych do realizacji w Etapie III oraz terminy pozostałych Kamieni milowych.

Jako powód zmian harmonogramu Ministerstwo wskazało zmiany w przepisach spowodowane uchwaleniem ustawy z 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw²⁷ i wynikająca z nich konieczność integracji Platformy e-Zamówień (komponentu: Manager Tożsamości) z Krajowym Węzłem Identyfikacji Elektronicznej.

W trakcie realizacji Projektu Ministerstwo uzyskało zgodę Instytucji Pośredniczącej (CPPC) na zmiany ww. terminów realizacji prac, zmiany harmonogramu uwzględniono w Aneksie nr POPC.02.01.00-00-0065/17-01 do Porozumienia o dofinansowaniu Projektu.

Uszczegółowienia harmonogramów Wykonawca dokonywał w Planach Etapów I-III, gdzie wskazywał czas trwania oraz daty: początkową i końcową poszczególnych prac (w tym faz planowania, realizacji i odbioru w Etapach).

(akta kontroli str. 9-20, 34-40, 155-174, 290-304)

W przypadkach wystąpienia okoliczności wpływających na terminy w Projekcie reakcją MC było początkowo skrócenie czasu realizacji prac (zgodnie z Aneksem nr 1 do Umowy Etap I miał zostać zakończony w ciągu 30 dni od zawarcia Umowy tj. do 6 maja 2018 r., a Etap II Standardy Usług i Danych do 15 maja 2018 r., co wymagało równoczesnych prac nad tymi Etapami).

Warto zauważyć, że terminy realizacji Projektu określone w porozumieniu trójstronnym, wynikały z koncepcji przygotowanej przez UZP. Zastępca Dyrektora Generalnego MC podał, że: *W MC przed rozpoczęciem projektu e-Zamówienia nie analizowano kwestii merytorycznych, w tym zagadnień wieloportowości, procesu certyfikacji czy umocowania prawnego (...). Nie posiadamy wiedzy czy i w jaki sposób zostały one uwzględnione przez UZP w harmonogramie przekazanym w koncepcji, a następnie w Studium Wykonalności.*

2.4. Projekt e-Zamówienia realizowany był w oparciu o *Metodykę zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*, odwołującą się do standardu PRINCE2. Przy pracach polegających na realizacji oprogramowania stosowano również elementy metodyk zwinnych, polegających na iteracyjnym i przyrostowym odbiorze produktów, co zostało przewidziane w Umowie z Wykonawcą²⁸. Jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego MC, Projekt e-Zamówienia był pierwszym realizowanym przez Ministerstwo w oparciu o metodykę wprowadzającą elementy zwinne i jednocześnie finansowanym ze środków Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Podał również, że zgodnie z pkt. 4.1 Dokumentu Inicjacji Projektu, Biuro Zarządzania Portfelem Projektów MC wyraziło zgodę na odstępstwa od zasad wynikających z *Metodyki zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji* w związku z wprowadzeniem elementów metodyki zwinnej.

(akta kontroli str. 9-20, 34-40, 175-196, 290-304)

2.5. Decyzją Nr 18 Ministra Cyfryzacji z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego Projektu pn. *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne* powołany został Komitet Sterujący (w skład, którego weszli przedstawiciele MC i UZP), którego Przewodniczącym został Pan Karol Okoński, Sekretarz Stanu w MC. W dniu 18 maja 2018 r. Decyzją nr 15 Ministra Cyfryzacji skład Komitetu Sterującego poszerzony został o przedstawiciela Wykonawcy. Do

²⁷ Dz. U. poz. 1544.

²⁸ Załącznik nr 8 Szczegółowy opis realizacji projektu do Opisu Przedmiotu Zamówienia, stanowiącego załącznik nr 1 do Umowy.

zadań Komitetu Sterującego należało m.in. zatwierdzenie Dokumentacji Inicjującej Projekt i Planów Etapów, wyrażanie zgody na realizację kolejnych etapów zarządczych, zatwierdzanie zmian w Projekcie i ustalanie sposobów rozwiązania problemów zaistniałych w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia.

W okresie objętym kontrolą łącznie odbyło się 47 posiedzeń Komitetu Sterującego Projektu e-Zamówienia.

(akta kontroli str. 9-13, 34-40, 228-230, 290-304)

W Projekcie przewidziano role Dyrektora Projektu (MC) i Zastępcy Dyrektora Projektu (którym był przedstawiciel UZP) po stronie zamawiającego, oraz Dyrektora Projektu po stronie wykonawcy. Do zadań Dyrektorów Projektu należało m.in. sprawowanie nadzoru nad poprawną realizacją przedmiotu zamówienia oraz rozwiązywanie problemów i sporów, w szczególności nadzór nad Kierownikiem Projektu.

(akta kontroli str. 34-40, 290-304)

W celu operacyjnego zarządzania Projektem powoływani byli: Kierownik Projektu zamawiającego (MC), Zastępca Kierownika Projektu zamawiającego (przedstawiciel UZP) oraz Kierownik Projektu Wykonawcy. Ich zadaniem było zarządzanie realizacją Projektu, decydowanie o szczegółowym sposobie jego realizacji oraz rozwiązywanie bieżących problemów.

W okresie przygotowania oraz realizacji Projektu e-Zamówienia pięciokrotnie dokonywano zmiany Kierownika Projektu zamawiającego (w tym w trakcie realizacji Umowy – trzykrotnie). Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MC: *Każdorazowo przy zmianie kierownika projektu zapewniane było przejęcie obowiązków przez nowego kierownika bez szkody dla projektu, zachowując ciągłość działania (...). Należy również dodać, że przejmowanie obowiązków było przeprowadzane zazwyczaj na tzw. „zakładkę”.*

NIK zauważa jednak, że częste zmiany na stanowisku Kierownika Projektu nie pozostawały bez wpływu na przebieg prac w Projekcie. Z innych wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego MC, dotyczących niezachowania częstotliwości spotkań statusowych określonej w *Szczegółowym opisie realizacji projektu* wynika bowiem, że przyczyną tego było przekazywanie obowiązków Kierownika Projektu.

(akta kontroli str. 9-13, 34-40, 57-91, 290-304)

W Projekcie przewidziano i stosowano mechanizmy monitorowania postępów prac. Były one określone w *Metodyce zarządzania projektami resortu cyfryzacji* i *Szczegółowym opisie realizacji Projektu*. Monitorowaniu prac służyły m.in. spotkania statusowe i robocze zespołu projektowego, posiedzenia Komitetu Sterującego, w Projekcie przewidziano ponadto sporządzanie Raportów (kwartalne Raporty rzeczowo-finansowe dla Komitetu Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, Raporty z odbioru etapu, Raport z postępu prac).

(akta kontroli str. 9-13, 34-40, 57-91, 175-196, 290-304)

W Projekcie stosowano procedurę zarządzania zagadnieniami. W *Rejestrze zagadnień* zaewidencjonowano 77 zagadnień, z czego do dnia odstąpienia od Umowy, 35 nie zostało rozwiązanych (posiadało status „zgłoszone”)²⁹.

NIK zwraca uwagę, że w Projekcie nie przyjęto jednolitych zasad kwalifikowania zdarzeń jako zagadnień. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego MC

²⁹ W tym 26 zostało zgłoszonych wcześniej niż trzy miesiące przed odstąpieniem od Umowy.

wynikało, że niektóre problemy (np. dotyczące określenia wymagań dla procesu certyfikacji Portali e-Uslug) nie zostały ujęte w rejestrze, gdyż zostały opisane wprost w załącznikach do Umowy. Podobnie jednak np. kwestia wieloportowości Platformy również wprost wynikała z załącznika do Umowy, a w rejestrze została uwzględniona.

NIK zwraca uwagę na to, że pomimo prowadzenia od Etapu II prac nad sformułowaniem wymagań dla procesu certyfikacji Portali e-Uslug (m.in. wymagania techniczne i funkcjonalne wobec Portali e-Uslug), na moment odstąpienia MC z dniem 11 marca 2019 r. od Umowy z Wykonawcą wymagania takie nie zostały uzgodnione (konsultacje między MC a UZP w tym zakresie zakończyły się w grudniu 2018 r. ustaleniem, że kwestie certyfikacji będą przedmiotem dalszych prac).

(akta kontroli str. 21-40, 175-196, 217-223, 290-304)

W ramach Projektu przewidziano procedurę zarządzania zmianą. W *Rejestrze zmian* uwzględniono trzy zaakceptowane wnioski o zmianę. Z *Rejestru zagadnień* wynika, że planowano złożyć kolejne wnioski³⁰, jednak, jak wyjaśnił Zastępcy Dyrektora Generalnego MC, stwierdzono, że wykonawca nie miał możliwości wdrożenia przewidzianych zmian w planowanych terminach realizacji Etapów.

(akta kontroli str. 9-40, 175-196, 290-304)

W związku z realizacją Projektu przewidziano mechanizmy zarządzania ryzykami. W prowadzonym *Rejestrze ryzyka* zapisano 20 ryzyk i każdemu z nich przypisano m.in. unikalny identyfikator, status, możliwą i proponowaną reakcję, podjęte działania i podmiot odpowiedzialny za podjęcie tych działań. Ryzyka projektowe były również omawiane podczas posiedzeń Komitetu Sterującego. Zgodnie z *Rejestrem ryzyka*, na moment odstąpienia od Umowy nadal aktywnych było osiem ryzyk.

Ministerstwo właściwie zarządzało ryzykami, jednak NIK zwraca uwagę, że ryzyko³¹ *Zagrożenie dotrzymania terminów realizacji Kamieni milowych dla Etapu 3*, otrzymało status „zamknięte” po zawarciu Aneksu nr 3 do Umowy, a w związku z jego ponownym wystąpieniem nie ujęto w *Rejestrze* nowego ryzyka.

(akta kontroli str. 9-40, 175-196, 290-304)

W toku kontroli stwierdzono występowanie niezgodności rejestrów ryzyka i zagadnień z odpowiednimi szablonami, co zostało opisane w pkt 2 w części dotyczącej *Stwierdzonych nieprawidłowości*.

2.6. W ramach zakończonych Etapów I i II oraz Kamienia milowego nr 1 Ministerstwo dokonało odbiorów produktów:

1. Stanowiących dokumentację zarządczą, tj.:

- Dokumentację Inicjowania Projektu,
- Plan Projektu, Plan Etapu I i Plan Etapu II, Karty Produktów Etapu I i Etapu II,

2. Stanowiących dokumentację merytoryczną, tj.

- Projekt Techniczny,
- Projekt Funkcjonalno – Wykonawczy Platformy (wraz z aktualizacją),
- Logiczny Model Danych (wraz z aktualizacją),
- Architekturę Platformy e-Zamówienia (wraz z aktualizacją),

³⁰ Dla zagadnień oznaczonych jako: Z_EZA-006 (dotyczy składania ofert i wniosków bezpośrednio z poziomu interfejsu /GUI/ Platformy), Z_EZA_016 (dotyczy systemu notyfikacji), Z_EZA_017 (dotyczy systemu mailingowego).

³¹ Oznaczone jako R_EZA_013.

- Projekt Funkcjonalno-Wykonawczy Modułów,
- Analizę Szczegółową,
- Plan Wdrożenia,
- Dokumentację Techniczno-Powykonawczą,
- Plan Testów i Scenariuszy Testowych,
- Standardy Usług i Danych,
- Koncepcję Procedury Certyfikacji,
- Formularze Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów.

Odbiory zostały dokonane i udokumentowane zgodnie z zasadami określonymi w Umowie z Wykonawcą.

(akta kontroli str. 9-20, 175-196, 290-304)

W Etapie III, którego termin realizacji mijał 18 kwietnia 2019 r. miało nastąpić wdrożenie Platformy e-Zamówienia. W ramach tego Etapu przewidziano trzy Wydania, odpowiadające swym zakresem wyznaczonym Kamieniom milowym, dotyczącym realizacji określonych funkcjonalności Platformy³². W związku z opóźnieniem w realizacji prac w Etapie III (Kamień milowy nr 2 powinien zostać osiągnięty 31 grudnia 2018 r.) Komitet Sterujący przyjął roboczy harmonogram nadzwyczajny prac i zgodnie z nim 9 stycznia 2019 r. Ministerstwo przystąpiło do testów akceptacyjnych (odbiorczych) oprogramowania przygotowanego przez Wykonawcę. Testy te wykazały niską jakość dostarczonego przez Wykonawcę oprogramowania³³ i brak części wymaganych funkcjonalności (m.in. związanych z reużywalnością danych³⁴). W związku z powyższym Komitet Sterujący, po analizie możliwych scenariuszy działania, podjął decyzję o odstąpieniu od Umowy. 11 marca 2019 r. Minister Cyfryzacji złożył Wykonawcy oświadczenie o odstąpieniu od Umowy, uzasadniając je zwłoką Wykonawcy z przedstawieniem do Odbioru należycie wykonanego Kamienia milowego w Etapie III, dotyczącego wdrożenia modułów i komponentów: BZP, e-Sender, Manager Tożsamości, CRD.

(akta kontroli str. 9-20, 34-40, 290-304)

Po odstąpieniu od Umowy toczyły się prace zmierzające do zamknięcia Projektu, m.in.:

- Ministerstwo zwróciło się do CPPC o rozwiązanie porozumienia o dofinansowanie Projektu e-Zamówienia co nastąpiło 27 czerwca 2019 r., a także przekazało wniosek o płatność z wypełnioną częścią sprawozdawczą z zakończenia realizacji projektu (zatwierdzony przez CPPC 28 sierpnia 2019 r.),

³² Kamień milowy nr 2 *Wdrożenie modułów i komponentów: BZP, e-Sender, Manager tożsamości, CRD w zakresie wdrażanych modułów* – data osiągnięcia: 31 grudnia 2018 r.; Kamień milowy nr 3 *Wdrożenie modułów i komponentów: Przyjmowania i Zabezpieczania Ofert, Zarządcy Kluczy, CRD w zakresie wdrażanych modułów* - data osiągnięcia: 1 marca 2019 r.; Kamień milowy nr 4 *Wdrożenie pełnej funkcjonalności Platformy e-Zamówień w zakresie modułów: CRD, BZP, e-Sender, Moduł Przyjmowania i Zabezpieczania Ofert oraz komponentów wspierających* – data osiągnięcia: 18 kwietnia 2019 r.

³³ Według stanu na 14 lutego 2019 r., tj. ponad miesiąc po planowanym terminie osiągnięcia Kamienia Milowego nr 2 zrealizowano jedynie 202 z 278 zaplanowanych scenariuszy testowych, z tego: 177 zakończyło się z wynikiem pozytywnym, 19 zakończyło się wynikiem negatywnym, pięć zostało zablokowanych i jeden scenariusz był w trakcie przeprowadzania.

³⁴ Jednokrotne wprowadzanie danych, które następnie są automatycznie uzupełniane w dokumentach związanych z danym postępowaniem.

- na posiedzeniu 29 sierpnia 2019 r. Komitet Sterujący zaakceptował Raport końcowy Projektu i zaktualizowany Plan Projektu oraz wyraził zgodę na złożenie wniosku o zamknięcie Projektu do Rady Portfela MC (co było wymagane w związku z przedwczesnym zakończeniem Projektu zgodnie z *Metodyką zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*), a także podjął decyzję o rozwiązaniu Porozumienia trójstronnego. Według wyjaśnień Zastępcę Dyrektora Generalnego MC, termin posiedzenia Rady Portfela MC, która podejmuje decyzje o zamknięciu projektów, był zaplanowany na 11 października 2019 r.

(akta kontroli str. 92-117, 175-196, 224-227, 290-304)

Na posiedzeniu 29 marca 2019 r. Komitet Sterujący podjął także decyzję, że w związku z przerwaniem realizacji i koniecznością formalnego zakończenia bieżącego Projektu, elektronizacja zamówień będzie kontynuowana w nowej formule projektowej. Zakłada się realizację Platformy e-Zamówień według nowej koncepcji UZP, która wiąże się z rozszerzeniem zakresu projektu w szczególności o realizację modułu do składania ofert i prowadzenia komunikacji elektronicznej między zamawiającymi a wykonawcami, ograniczonym zakresem możliwości integracji usług oferowanych przez portale komercyjne w swoich aplikacjach z usługami Platformy. Nowa koncepcja realizacji wiąże się z wydłużeniem czasu realizacji prac projektowych z 31 miesięcy w dotychczasowym Projekcie do 36 miesięcy oraz wzrostem jego wartości z 16 110,0 tys. zł do 34 024,3 tys. zł. W związku z realizacją nowego projektu 30 maja 2019 r. zostało zawarte Porozumienie o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu pn. *e-Zamówienia – elektroniczne zamówienia publiczne*³⁵, w którym jako Lidera partnerstwa wskazano Prezesa UZP, a jako Partnera Ministra Cyfryzacji (do jego zadań należy m.in. wyznaczenie przedstawiciela do Komitetu Sterującego w roli głównego użytkownika technologicznego, wyznaczenia Zastępcy Kierownika Projektu, wsparcie lidera w przygotowaniu opisu przedmiotu zamówienia i zapisów do Studium Wykonalności Projektu, wsparcie lidera w zakresie technologicznym, technicznym i infrastrukturalnym). Urząd Zamówień Publicznych 31 maja 2019 r. złożył wniosek o dofinansowanie projektu do CPPC, a 17 września 2019 r. zostało ogłoszone przez UZP postępowanie w sprawie zamówienia publicznego na *Budowę platformy e-Zamówienia oraz usługi inżyniera kontraktu*.

(akta kontroli str. 9-20, 34-40, 290-304)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w związku z realizacją Projektu w nowej formule i ze zmienionym zakresem projektu będzie on realizowany w zasadzie od początku, a odebrane w realizowanym dotychczas Projekcie produkty będą wymagały co najmniej istotnych zmian (choćby w związku z decyzją o wykorzystaniu do opisu danych standardu OCDS³⁶, którego nie stosowano w dotychczasowym Projekcie).

2.7. Zgodnie z porozumieniem o dofinansowanie Projektu e-Zamówienia jego wartość wynosiła 16 110,0 tys. zł. W okresie realizacji Projektu zostały poniesione wydatki w wysokości 2 712,9 tys. zł³⁷, z tego:

- 2 223,0 tys. zł przez Ministerstwo głównie na: wynagrodzenie dla Wykonawcy (582,8 tys. zł), zakup usług wsparcia w realizacji Projektu

³⁵ Nr UZP/P/45/2019.

³⁶ Open Contracting Data Standard.

³⁷ Kwota ta obejmuje wydatki wykazane we wnioskach o płatność kierowanych do CPPC oraz wydatek MC w wysokości 64,6 tys. zł na obsługę prawną przy przygotowaniu postępowania w sprawie zamówienia publicznego na budowę Platformy e-Zamówień, który nie został ujęty we wnioskach o płatność (nie został przewidziany we wniosku o dofinansowanie w planowanych kosztach realizacji zadań)..

(nadzór nad realizacją Projektu przez podmiot zewnętrzny w ramach umów na zapewnienie zasobów ludzkich tzw. body leasing – 888,3 tys. zł), zarządzanie i obsługę Projektu (wynagrodzenia pracowników wykonujących merytoryczne zadania bezpośrednio związane z realizacją Projektu – 629,2 tys. zł),

- 489,9 tys. zł przez UZP.

(akta kontroli str. 9-20, 57-91, 290-304)

Wydatki na budowę Platformy e-Zamówień przez Wykonawcę obejmują zapłatę za realizację Etapu I Projektu. Wykonawca wystawił również fakturę za wykonanie Etapu II Projektu (w wysokości 582,8 tys. zł), za którą nie dokonano zapłaty (kwota zapłaty została w całości zaliczona na poczet kar umownych za opóźnienia w realizacji Etapu I i II).

Ministerstwo naliczyło Wykonawcy następujące kary umowne przewidziane w Umowie:

- w wysokości 10,5 tys. zł za zwłokę w odbiorze Etapu I Umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy,
- w wysokości 500,0 tys. zł za zwłokę w przedstawieniu do odbioru Kamienia milowego nr 1,
- w wysokości 510,0 tys. zł za zwłokę w dokonaniu odbioru Kamienia milowego nr 1 z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy,
- za zwłokę w przekazaniu do odbioru i w odbiorze Etapu II Umowy w łącznej wysokości 96,7 tys. zł,
- w wysokości 2 500,0 tys. zł z tytułu kary umownej za odstąpienie od umowy z powodu okoliczności leżących po stronie Wykonawcy.

W związku z brakiem zapłaty należności z tytułu kar umownych przez Wykonawcę MC uruchomiło środki z gwarancji bankowej złożonej jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 998,4 tys. zł, a także skierowało 12 lipca 2019 r. pismo do Prezesa Prokuratury Generalnej, dotyczące przekazania do dalszego prowadzenia przez Prokuraturę sprawy dochodzenia należności z powyższego tytułu.

(akta kontroli str. 9-20, 175-196, 290-304)

Projekt e-Zamówienia był kontrolowany przez CPPC w okresie od 11 lutego 2019 r. do 15 lutego 2019 r. Po kontroli sformułowane zostały cztery zalecenia, które zostały zrealizowane, z wyjątkiem tych, których realizacja nie była możliwa w związku odstąpieniem MC od umowy z Wykonawcą Projektu e-Zamówienia.

(akta kontroli str. 9-33, 290-304)

2.8. Ministerstwo współpracowało z UZP przy przygotowaniu miniPortalu. Ministerstwo m.in. przygotowało rekomendacje dla technicznego składania ofert i procesu ich szyfrowania, a także, we współpracy z UZP, w zakresie optymalizacji procesu szyfrowania. Brało także udział w formułowaniu przez UZP wymagań dla formularzy ePUAP na potrzeby miniPortalu.

(akta kontroli str. 9-20, 57-91, 290-304)

Wdrożenia e-usług niezbędnych do uruchomienia miniPortalu dokonał Centralny Ośrodek Informatyki na podstawie zleceń³⁸ złożonych przez Ministerstwo na łączną

³⁸ Zlecenie nr 1 z 11 maja 2018 r., nr 5 z 7 sierpnia 2018 r. i nr 8 z 28 września 2018 r.

kwotę 327,0 tys. zł, w ramach umowy na wdrożenie oraz rozwój oprogramowania w zakresie e-Uслуг z 9 kwietnia 2018 r.³⁹ W związku z realizacją zleceń, przed uruchomieniem miniPortalu zostały między innymi przeprowadzone przez COI testy wewnętrzne (w tym testy procesu integracji międzysystemowej z oprogramowaniem przygotowanym przez UZP) oraz testy akceptacyjne z udziałem MC. Środowisko testowe miniPortalu wraz z usługami ePUAP było również udostępnione w ramach pilotażu wybranym użytkownikom⁴⁰, przy czym testy w środowisku integracyjnym nie obejmowały swym zakresem kompletnych funkcjonalności systemu ePUAP realizowanych w związku z obsługą formularzy dotyczących zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 92-117, 138-154, 202-216, 290-304)

NIK zauważa, że udostępnienie środowiska testowego integrującego miniPortal i ePUAP szerokiemu gronu użytkowników mogłoby pozytywnie wpłynąć nie tylko na wczesną weryfikację poprawności działania funkcjonalności miniPortalu, ale również ograniczyć liczbę błędów w postępowaniach wynikających z nieprawidłowej obsługi oprogramowania przez użytkowników, co wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez NIK w UZP.

Usługi zapewnienia poprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania systemów m.in. Platformy ePUAP świadczy COI na podstawie zawartej z Ministerstwem umowy⁴¹. Informacje dotyczące sposobu świadczenia usług w tym zakresie są zawarte w comiesięcznych raportach przekazywanych przez COI do MC. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Generalnego MC, zgłoszenia dotyczące funkcjonowania systemu ePUAP w związku z jego wykorzystaniem w miniPortalu są odrębnie ewidencjonowane ze względu na rodzaj usługi, kanał komunikacji i rodzaj zgłoszenia (incydent lub konsultacja). Zastępcy Dyrektora Generalnego MC podał także, że w okresie od października 2018 r. do 27 lipca 2019 r. zostały zarejestrowane łącznie 848 incydenty i 1 583 konsultacje i dotyczyły one między innymi:

- problemu związanego z brakiem załącznika w wysyłanych formularzach, w sytuacji gdy użytkownik dwukrotnie użył przycisku „Dalej” w formularzu (rozwiązanie problemu wdrożono 15 maja 2019 r.),
- braku możliwości pobrania załącznika o wielkości powyżej 3,5 MB, dołączonego wcześniej do formularza przez nadawcę, oraz przeniesienia uprawnień do załączników do formularzy z nadawcy na odbiorcę (rozwiązania tych problemów wdrożono 8 kwietnia 2019 r.),
- niedostępności systemu ePUAP⁴².

NIK zauważa, że przerwy w funkcjonowaniu systemu ePUAP w sytuacji znaczącego obciążenia tego systemu mogą mieć istotny wpływ na postępowania w sprawie zamówień publicznych, ponieważ nawet krótkotrwała niedostępność usługi biznesowej spowodowana taką przerwą może uniemożliwić przesłanie oferty w terminie składania ofert, a tym samym prowadzić do obarczenia postępowania nie dającą się usunąć wadą. Dyrektor Generalny MC wyjaśnił, że: *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (...) jest systemem informatycznym zbudowanym w architekturze wielowarstwowej, składającym się z powiązanych ze sobą funkcjonalnie i logicznie modułów realizujących podstawowe funkcjonalności*

³⁹ Nr 02/DRUCiOD/2018.

⁴⁰ Ministerstwo Cyfryzacji, Lasy Państwowe, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Uniwersyteckie Centrum Kliniczne w Gdańsku, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

⁴¹ Umowa nr 2/U/COI/MC/2016 z 30 marca 2016 r.

⁴² Łączny czas niedostępności ePUAP to: 100 godzin i 5 minut w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 30 września 2018 r. oraz 4 godziny i 34 minuty w okresie od 1 października 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. i obejmuje on niedostępności planowane i nieplanowane.

tego systemu. Obecna budowa systemu ePUAP nie pozwala na wydzielanie, w ramach jego architektury, obszarów mogących realizować te same funkcjonalności dla różnych procesów biznesowych realizowanych przez systemy zewnętrzne. W świetle powyższego nie ma możliwości różnicowania poziomu SLA tylko dla wybranych procesów biznesowych, w tym np. składania ofert przez system miniPortal. Poinformował również, że w konsekwencji bardzo znaczącego obciążenia systemu ePUAP, jakie miało miejsce na przełomie marca i kwietnia 2019 r., podjęto działania mające na celu zwiększenie dostępności systemu ePUAP nawet przy znacznym wzroście jego obciążenia, między innymi:

- zwiększono liczbę serwerów zapewniających dostęp do systemu ePUAP,
- zwiększono liczbę możliwych połączeń do bazy danych systemu ePUAP,
- zwiększono przepustowość łącz internetowych zapewniających dostęp do systemu ePUAP.

(akta kontroli str. 92-117, 138-154, 202-216, 290-304)

Zasady współpracy pomiędzy MC a UZP w zakresie wykorzystania funkcjonalności ePUAP w miniPortalu nie zostały sformalizowane. Jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego MC: *Uzgodnienia dotyczące realizacji wariantu miniPortalu były przedmiotem odrębnych prac Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, UZP we wsparciu technicznym MC. Bieżące ustalenia dotyczące realizacji formularzy ePUAP odbywały się w ramach spotkań statusowych (...).*

NIK zauważa jednak, że forma i zasady współpracy Ministerstwa (i COI) z UZP powinny zostać uzgodnione w taki sposób, aby nie było wątpliwości co do wzajemnych oczekiwań i ustaleń dotyczących np. obsługi zgłoszeń lub modyfikacji funkcjonalności oprogramowania. Na potrzebę jednoznacznego uregulowania zasad współpracy instytucji zaangażowanych w funkcjonowanie miniPortalu wskazuje sprawa zgłoszenia przez UZP do COI potrzeby wdrożenia zmian dotyczących zautomatyzowania działania aplikacji do szyfrowania i deszyfrowania ofert w systemie miniPortal⁴³ w grudniu 2018 r., a następnie przygotowania stosownych poprawek i ponownego przekazania propozycji usprawnień w czerwcu 2019 r. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MC, propozycje UZP były omawiane na czerwcowym spotkaniu w COI, w czasie którego COI poinformował UZP o formalnym sposobie zlecania tego typu modyfikacji oraz o możliwym rozpoczęciu prac przez COI w IV kwartał 2019 r.

(akta kontroli str. 202-216, 290-304)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezapewnienie, w zakresie przewidzianym w dokumentacji projektowej, udziału użytkowników końcowych (z wyjątkiem UZP) w etapie analizy wymagań i potrzeb w związku z projektowaną Platformą e-Zamówień, co było nierzetelne.

Zgodnie z treścią pkt 6.1.4. *Proces projektowania zorientowanego na użytkownika* w załączniku nr 2 do Opisu Przedmiotu Zamówienia – Szczegółowy Opis Funkcjonowania Platformy e-Zamówienia (stanowiącego załącznik do Umowy), proces projektowania docelowej aplikacji opierać się miał na „metodyce projektowania zorientowanego na użytkownika” (User Centered Design – UCD): *Metodyka ta zakłada uczestnictwo docelowych użytkowników w każdym etapie*

⁴³ Zmiany miałyby polegać na automatycznym pobieraniu klucza publicznego, wprowadzeniu funkcjonalności służącej gromadzeniu logów z czynności wykonanych przez wykonawców podczas szyfrowania ofert oraz weryfikacji funkcji skrótu (hasha) pliku przez formularz do złożenia, zmiany albo wycofania oferty.

procesu: Analizie i zdefiniowaniu wymagań i potrzeb, Projektowania, Ewaluacji, a także iteracyjności działań, gdzie tworzone rozwiązania są weryfikowane i modyfikowane (...). Etap analizy zakłada w szczególności następujące działania:

- analizę wymagań funkcjonalnych i нефункциональных zdefiniowaną przez Zamawiającego,
- analizę innych dokumentów dostarczonych przez Zamawiającego, a mających wpływ na definiowanie potrzeb grupy docelowej i wymagań do aplikacji,
- analizę danych o użytkownikach docelowych uzupełnione w razie potrzeby przez dodatkowe badania,
- przeprowadzenie badań z wybranymi użytkownikami docelowymi, które miałyby na celu uzupełnienie zgromadzonej przez Zamawiającego wiedzy.

Takiej analizy MC nie zapewniło. Jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego MC: *Ministerstwo Cyfryzacji przyjmowało jako ostateczne wymagania przekazane do projektu przez UZP*, co było uzasadniane pełnieniem przez niego roli głównego użytkownika, zgodnie z postanowieniami porozumienia o partnerstwie na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji Projektu e-Zamówienia z 29 marca 2017 r.

Poinformował również o badaniach użyteczności przeprowadzonych przez Wykonawcę z użytkownikami w okresie od 12 do 17 października 2018 r.

NIK zauważa jednak, że przyjęcie przez Ministerstwo roli lidera Projektu oznacza, że wzięło na siebie odpowiedzialność za jego prawidłową realizację tym bardziej, że obowiązek zaangażowania zainteresowanych podmiotów w analizę wymagań wynika wprost z Umowy (a wcześniej dokumentacji przetargowej), którą przygotowało MC. W związku z powyższym, zdaniem NIK, niewystarczające było ograniczenie się Ministerstwa do konsultacji z wykonawcami Portali e-Usług Standardów Usług i Danych oraz badania użyteczności tworzonego oprogramowania.

(akta kontroli str. 9-40, 92-117, 175-196, 290-304)

NIK zauważa także, że z informacji uzyskanych w toku kontroli od dwóch wybranych⁴⁴ komercyjnych wykonawców elektronicznych narzędzi (systemów) do prowadzenia zamówień wynika, że w związku z udostępnionymi standardami usług i danych:

- jeden z wykonawców zwrócił uwagę na brak możliwości uzyskania informacji odnośnie konkretnych dat uruchomienia konkretnych funkcjonalności oraz brak informacji na temat udostępnienia środowiska testowego, co utrudniło mu zaplanowanie wdrożenia zmian,
- wykonawcy zwrócili uwagę na potencjalnie niewystarczający czas na integrację oprogramowania z Platformą, co nie znalazło odzwierciedlenia w harmonogramie Projektu.

(akta kontroli str. 41-56, 290-304)

Zdaniem NIK powyższe wskazuje na nieskuteczną komunikację z wykonawcami Portali e-Usług.

2. W związku z prowadzeniem dokumentacji w Projekcie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

⁴⁴ Wyboru dokonano w sposób celowy spośród największych komercyjnych wykonawców elektronicznych narzędzi (systemów) do prowadzenia zamówień publicznych.

- Nieprzedstawieniu do zatwierdzenia przez Komitet Sterujący aktualizacji Dokumentu Inicjacji Projektu w związku z reorganizacją w MC i zmianami osobowymi w zespołach projektowych.

Dokument Inicjacji Projektu w wersji 3.0 nie został przedstawiony do zatwierdzenia Komitetowi Sterującemu. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, został on uzgodniony przez Kierownika Projektu i miał zostać przedstawiony Komitetowi Sterującemu, jednak nie zrobiono tego w związku z koniecznością ponownej aktualizacji dokumentu z uwagi na zmianę nazw komórek organizacyjnych w MC oraz zmian w składzie zespołu projektowego. Dokument w wersji 4.0 nie został ostatecznie przedstawiony Komitetowi Sterującym w związku z tym, że w międzyczasie doszło do odstąpienia od Umowy.

(akta kontroli str. 9-41, 290-304)

- Nieaktualizowaniu rejestru zagadnień o decyzję o przedwczesnym zamknięciu Projektu

Zgodnie z *Metodyką zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji* w ramach przygotowania przedwczesnego zamknięcia, do zadań Kierownika Projektu należy aktualizacja *Rejestru zagadnień* o decyzję o przedwczesnym zamknięciu Projektu. Zastępujący Dyrektora Generalnego MC podał, że kierunkową decyzję Komitetu Sterującego wpisano do *Rejestru decyzji*. NIK zwraca uwagę, że *Rejestr zagadnień* jest ewidencją odrębną od *Rejestru decyzji* i również w nim powinno zostać ujęte zagadnienie dotyczące zamknięcia Projektu.

(akta kontroli str. 21-40, 290-304)

- Braku w *Rejestrze ryzyk* pozycji dotyczących daty zgłoszenia/aktualizacji i terminu wykonania działań przeciwdziałających ryzyku oraz zastosowanie w tym rejestrze kategoryzacji ryzyk niezgodnej ze *Szczegółowym opisem realizacji Projektu*.

W pkt 6.2 Procedura Zarządzania Ryzykiem i Problemami w *Szczegółowym opisie realizacji Projektu* opisano, co powinien zawierać rejestr ryzyk. Prowadzony w Projekcie *Rejestr ryzyk* nie zawierał pozycji dotyczących daty aktualizacji i terminu wykonania działań przeciwdziałających ryzyku. Zastępujący Dyrektora Generalnego MC wyjaśnił m.in., że prowadzony w Projekcie *Rejestr ryzyk* został przygotowany w taki sposób, aby możliwe było przygotowanie na jego podstawie różnych raportów do innych jednostek, gdzie w różny sposób opisuje się ryzyka, a datę zgłoszenia/aktualizacji ryzyka zapisywano jako datę zarejestrowania ryzyka. NIK zauważa, że taki sposób ujmowania terminów dotyczących ryzyka nie uwzględnia jednak ewentualnej aktualizacji ryzyka.

Wymagania wobec kategoryzowania ryzyk zostały określone w ww. dokumencie w pkt 6.4 Identyfikacja i analiza ryzyka oraz pkt 6.5 Ocena skutków wystąpienia ryzyka. Zastępujący Dyrektora Generalnego MC podał, że zastosowane w rejestrze kategorie ryzyka można przypisać do kategorii określonych w *Szczegółowym opisie realizacji Projektu*. Zdaniem NIK, skoro Ministerstwo przewidziało określone kategorie ryzyka w dokumentacji Projektu, to należy je stosować.

(akta kontroli str. 9-40, 175-196, 290-304)

OCENA CZĄSTKOWA

Ministerstwo realizowało zadania związane z budową Platformy e-Zamówienia, wynikające z Porozumienia trójstronnego, jednak działania te nie doprowadziły do wdrożenia Platformy e-Zamówienia, a w związku z opóźnieniem realizacji prac w Projekcie, MC odstąpiło ostatecznie od Umowy z Wykonawcą. Po odstąpieniu od Umowy została podjęta decyzja o wyborze scenariusza polegającego na realizacji

Platformy według nowych założeń (koncepcji), z szerszym zakresem przedmiotowym, co oznacza konieczność rozpoczęcia prac projektowych w zasadzie od początku.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku współpracy z użytkownikami końcowymi (z wyjątkiem UZP) w zakresie przewidzianym w dokumentacji projektowej w etapie analizy wymagań i potrzeb w związku z projektowaną Platformą e-Zamówień oraz niezachowania należytej staranności przy dokumentowaniu Projektu.

NIK sformułowała również uwagę dotyczącą między innymi:

- przyjęcia przez MC roli lidera Projektu, przy niewielkim wpływie na jego cele i zakres określone przez UZP, co zdaniem NIK miało negatywny wpływ na wykonywanie zadań lidera dotyczących przygotowania do realizacji Projektu np. na wydłużenie czasu przygotowania dokumentacji przetargowej.

MC brało udział (razem z UZP) w procesie tworzenia miniPortalu w zakresie w jakim system ten wykorzystuje do komunikacji formularze ePUAP oraz zapewniło utrzymanie ePUAP dla funkcjonalności wykorzystywanych w miniPortalu. NIK zauważa jednak, że ePUAP, którego architektura nie była projektowana pod kątem specyfiki zamówień publicznych, pomimo działań zwiększających jego dostępność, może nie zapewniać właściwej komunikacji z wykorzystaniem miniPortalu.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Działania informacyjno-promocyjne i szkoleniowe Ministerstwa Cyfryzacji związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych

1.1. W ramach realizacji działań informacyjno-promocyjnych określonych w *Studium Wykonalności dla projektu „e-Zamówienia - elektroniczne zamówienia publiczne”* z dnia 31 marca 2017 r.⁴⁵ Ministerstwo w dniu 10 sierpnia 2018 r. zawarło umowę z BRANDGLOW Sp. z o.o., na podstawie której opracowane zostało logo wraz z Księgą Znaku dla realizowanego Projektu. Wydatki MC na to opracowanie wyniosły 8,6 tys. zł.

Pozostałe działania określone Studium Wykonalności (organizacja konferencji informacyjno-promocyjnych w różnych miastach w Polsce, opracowanie ulotek i plakatów i innych materiałów promocyjnych, wydanie broszury informacyjnej, wykonanie prezentacji multimedialnych, działania informacyjno-promocyjne w internecie oraz w środkach masowego przekazu), jak wyjaśnił Dyrektor Generalny MC, nie były realizowane.

(akta kontroli str. 9-33, 233, 288-304)

Dyrektor Generalny MC podał m.in., że w ramach działań informacyjno-promocyjnych wynikających z obowiązków Beneficjenta Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa:

- *Dokumentacja projektowa, prezentacje, a szczególnie wszystkie dokumenty związane z realizacją projektu, które podawane są do wiadomości publicznej oznakowane są znakiem Unii Europejskiej i znakiem Funduszy Europejskich oraz Ministerstwa Cyfryzacji i Urzędu Zamówień Publicznych. Oznakowane są także segregatory, w których przechowywana jest dokumentacja dotycząca realizacji projektu,*

- *Osoby uczestniczące w projekcie są poinformowane, że projekt jest dofinansowany ze środków Unii Europejskiej z POPC,*

- *Na stronie internetowej Beneficjenta (MC) i Partnera (UZP) zamieszczony jest opis projektu. Na stronach www publikowane są także informacje o aktualnych*

⁴⁵ Do Studium Wykonalności opracowano erratę (z datą 7 sierpnia 2017 r.).

wydarzeniach związanych z projektem. Strony internetowe, na których zamieszczane są informacje o projekcie, oznakowane są znakiem Unii Europejskiej i znakiem Funduszy Europejskich,

- W miejscu realizacji projektu umieszczone są Plakaty opracowane zgodnie wytycznymi info-promo,

- Sprzęt zakupiony w ramach projektu oznakowany jest nalepkami zawierającymi znak Unii Europejskiej i znak Funduszy Europejskich oraz nazwę i numer projektu. Nalepka znajduje się także w miejscu przechowywania dokumentacji projektowej,

- Budowana Platforma e-Zamówienia zawiera odpowiednie oznakowanie znakiem Unii Europejskiej i znakiem Funduszy Europejskich oraz logo projektu,

- Przeprowadzono spotkanie informacyjne dla dostawców portali zamówień publicznych w siedzibie MC w dniu 18.06.2018 r. Projekt był prezentowany (...) przy okazji innych konferencji branży zamówień publicznych, w tym: Warszawa – październik 2018 r., Katowice – październik 2018 r., Ciechocinek – listopad 2018 r. W miejscu przeprowadzenia prezentacji umieszczony był plakat. Prezentacje były oznakowane znakami UE, Funduszy Europejskiej, MC i UZP. Dodatkowo, uczestnicy spotkań i konferencji byli informowani o dofinansowaniu w trakcie prezentacji przez prelegenta. Informacja o tych wydarzeniach umieszczana była na stronie www MC.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 290-304)

Dyrektor Generalny MC podał m.in., że Ministerstwo nie podejmowało żadnych działań informacyjno-promocyjnych dotyczących Projektu e-Zamówienia po dniu złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy z wykonawcą.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 290-304)

1.2. Zgodnie z Anekssem nr 1 z dnia 6 kwietnia 2018 r. do umowy zawartej z Wykonawcą Platformy e-Zamówienia, zakończenie Etapu II Projektu – którego produktem miało być opracowanie Standardów Usług i Danych – miało nastąpić do dnia 15 maja 2018 r. Termin ten nie został dotrzymany.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił m.in., że: z uwagi na zwłokę wykonawcy w opracowywaniu standardów, mając jednocześnie na względzie zapewnienie zainteresowanym podmiotom czasu niezbędnego na ich analizę i implementację, Komitet Sterujący podczas posiedzenia w dniu 30 maja 2018 r. na wniosek Wykonawcy podjął decyzję o podziale dokumentu SUIID na części i ich etapowym publikowaniu.

Na stronach internetowych MC oraz UZP opublikowano w dniu:

- 6 czerwca 2018 r. pierwszą część dokumentu Standardy Usług i Danych obejmującą zakresem przetarg nieograniczony wraz z procedurą zmiany interfejsu platformy e-Zamówienia,

- 25 czerwca 2018 r. drugą część SUIID obejmującą zakres ogłoszeń w europejskim publikatorze zamówień publicznych TED, tryby jedno i dwuetapowe, autoryzację i uwierzytelnienie,

- 4 lipca 2018 r. trzecią część SUIID obejmującą zakresem pozostałe tryby i procedury.

(akta kontroli str. 9-13, 21-56, 290-304)

W okresie objętym kontrolą MC zorganizowało jedno spotkanie dotyczące zapewnienia integracji komercyjnych Portali e-Usług z Platformą e-Zamówienia. Odbędzie się ono 18 czerwca 2018 r. i dotyczyło opublikowanej pierwszej części SUIID.

Dyrektor Generalny MC wyjaśnił m.in., że: kwestie poruszone w trakcie ww. spotkania oraz będące przedmiotem pytań zgłaszanych po tym spotkaniu⁴⁶ były na tyle istotne dla prawidłowego zaprojektowania procesów wymiany danych pomiędzy portalami e-usług a Platformą e-Zamówienia, że wymagały zarówno od Zamawiającego, jak i Wykonawcy dogłębnej weryfikacji i częściowo w ramach ogólnych warsztatów biznesowych i technicznych dotyczących budowy konkretnych modułów / komponentów Platformy (oraz tematów powiązanych typu interoperacyjność i obsługa wieloportalowości czy polityka certyfikacji portali podłączanych do Platformy), a także w ramach serii warsztatów dedykowanych tylko zagadnieniu opracowania odpowiedzi na pytania (10.08.2018, 24.08.2018, 18.09.2018, 20.09.2019, 30.10.2018). Stąd odpowiedzi na pytania dotyczące SUIID opublikowano po zweryfikowaniu i potwierdzeniu najistotniejszych założeń z punktu widzenia prawidłowości integracji pomiędzy portalami e-usług i Platformą e-Zamówienia.

(akta kontroli str. 92-104, 290-304)

Z informacji uzyskanych w toku kontroli od dwóch wybranych⁴⁷ komercyjnych wykonawców Portali e-Usług odnośnie oceny jakości opublikowanego SUIID wynika m.in., że mieli oni zastrzeżenia do opisów funkcjonalności, sprzeczności schematów załączonych do poszczególnych części specyfikacji, niewystarczającego sprecyzowania mechanizmów ofertowania w postępowaniach.

Jak wyjaśnił Zastępujący Dyrektora Generalnego MC: *Zagadnienia te były przedmiotem analizy i warsztatów z Wykonawcą, których efektem była modyfikacja plików JSON⁴⁸ oraz udzielenie odpowiedzi na pytania wykonawców.* NIK zauważa jednak, że do czasu odstąpienia od Umowy, nie została opublikowana zaktualizowana dokumentacja (opis) dotycząca Standardów Usług i Danych, a tym samym mimo konsultacji tych Standardów wykonawcom Portali e-Usług nie została dostarczona dokumentacja umożliwiająca ich integrację z Platformą.

Kwestia współpracy z podmiotami zewnętrznymi (Portalami e-Usług) została uwzględniona w opisie nieprawidłowości nr 1 w części *Stwierdzone nieprawidłowości w Obszarze 2.*

Dyrektor Generalny MC podał m.in., że do dnia złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy z wykonawcą Platformy e-Zamówienia, tj. do 11 marca 2019 r., Ministerstwo nie otrzymało aktualizacji SUIID od Wykonawcy.

(akta kontroli str. 9-56, 290-304)

1.3. Dyrektor Generalny MC wyjaśnił m.in., że z uwagi na niedostarczenie przez wykonawcę poprawnie działającego środowiska testowego Platformy e-Zamówienia (udostępnienie środowiska testowego wymagało przygotowania działających modułów Platformy, co miało nastąpić w Etapie III), nie było ono udostępniane zainteresowanym podmiotom w celu weryfikacji poprawności zaimplementowania interfejsów do wymiany informacji.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 290-304)

1.4. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo prowadziło szereg działań informacyjnych wspierających zamawiających w zakresie elektronizacji procesu udzielania zamówień publicznych, tj. m.in.:

⁴⁶ Ministerstwo opublikowało odpowiedzi na 59 pytań zgłoszonych przez wykonawców Portali e-Usług.

⁴⁷ Wyboru dokonano w sposób celowy spośród największych komercyjnych wykonawców elektronicznych narzędzi (systemów) do prowadzenia zamówień publicznych.

⁴⁸ JavaScript Object Notation - tekstowy format wymiany danych komputerowych, bazuje na podzbiorze języka JavaScript.

- prezentowano założenia Projektu e-Zamówienia podczas warsztatów *Linia Współpracy 2016* (22 maja 2017 r.) oraz konferencji *E-Administracja dla biznesu 2017* (24 maja 2017),

- opublikowano na stronach internetowych MC dokument SUIID (6, 25 czerwca oraz 4 lipca 2018 r.),

- przeprowadzono konferencję ze zgłoszonymi dostawcami Portali e-Uслуг i innymi interesariuszami Projektu e-Zamówienia dot. SUIID (18 czerwca 2018 r.),

- prezentowano stan realizacji Projektu e-Zamówienia podczas dwóch konferencji organizowanych przez Urząd Zamówień Publicznych (5 i 8 października 2018 r.),

- prezentowano kwestie dot. komunikacji i dokumentacji elektronicznej w procesie zamówień publicznych z wykorzystaniem Platformy e-Zamówienia w ramach *II Forum Zarządzania Dokumentacją w Urzędach* (22 listopada 2018 r.).

Ponadto, 8 listopada 2018 r. MC opublikowało na stronie internetowej pytania interesariuszy (wraz z odpowiedziami) dot. e-Uслуг powiązanych z Platformą e-Zamówienia.

Dyrektor Generalny MC podał, że kwestie wsparcia zamawiających związane z uruchomieniem miniPortalu są poza właściwością Ministerstwa.

(akta kontroli str. 9-13, 21-33, 290-304)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez MC działania informacyjno-promocyjne związane z informatyzacją procesu udzielania zamówień publicznych oraz z projektem e-Zamówienia w okresie jego realizacji. Ministerstwo udostępniło również wykonawcom Portali e-Uслуг Standardy Usług i Danych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

NIK zwraca uwagę na zasadność jednoznacznego ustalenia zasad współpracy MC i UZP w związku z wykorzystywaniem funkcjonalności systemu ePUAP w miniPortalu, tak aby nie było wątpliwości co do wzajemnych oczekiwań i ustaleń dotyczących np. obsługi zgłoszeń lub modyfikacji funkcjonalności oprogramowania.

Wnioski

W związku z tym, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczą Projektu, który nie będzie realizowany, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 29 października 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Bogdan Skwarka
Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej

.....
podpis