NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.021.05.2021

Pan
Mariusz Zdrodowski
Dyrektor Instytutu Łączności -
Państwowego Instytutu Badawczego
ul. Szachowa 1
04-894 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/096 – Funkcjonowanie Systemu monitorowania projektów strategicznych.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy[1], ul. Szachowa 1, 04-894 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mariusz Zdrodowski, p.o. Dyrektora IŁ-PIB od 27 maja 2021 r.
W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:
- Jerzy Żurek, Dyrektor IŁ-PIB w okresie 15 lipca 2014 r. - 10 września 2020 r.;
- Michał Chojnowski, Dyrektor IŁ-PIB w okresie 10 września 2020 r. - 26 maja 2021 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

Prawidłowość ubiegania się o zlecenie i prawidłowość realizacji zadania zleconego, polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0.

Okres objęty kontrolą

Lata 2018-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zdarzeń, mających wpływ na kontrolowaną działalność).

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2]

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli,
Delegatura w Warszawie.

Kontrolerzy

1. Anna Ledzińska-Stiller, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/195/2021 z 26 listopada 2021 r.
2. Monika Białogrodzka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/203/2021 z 7 grudnia 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna[3] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w sposób nieprawidłowy realizował, finansowane dotacją celową, zadanie zlecone polegające na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0.[4] Na etapie przygotowania projektu nie przeprowadzono rzetelnych analiz m.in. w zakresie czasochłonności i pracochłonności zadania, a zakres prac do wykonania błędnie oparto o założenie wykorzystania w znacznym zakresie kodu źródłowego istniejącego już systemu SIMBA[5]. Pracownicy Instytutu, w trakcie realizacji prac, nie sporządzali na bieżąco rzetelnej dokumentacji technicznej budowanego Sytemu MonAliZa 2.0., a braki w powyższym zakresie uzupełnili dopiero na około 2 miesiące przed zakończeniem obowiązywania umowy, na skutek rekomendacji zgłoszonej przez ekspertów zewnętrznych. Kierownictwo Instytutu nie sprawowało rzetelnego nadzoru nad realizacją zadania. W efekcie system MonAliZa 2.0, który miał zostać wdrożony do 31 grudnia 2020 r., do dnia zakończenia czynności kontrolnych[6] nie został w pełni zbudowany, a kwota dotacji celowej, która pierwotnie miała wynosić 2 mln zł została zwiększona do 6,4 mln zł[7], przy czym nie jest to kwota ostateczna, ponieważ nie obejmuje wydatków na budowę jednego z trzech zleconych pierwotnie modułów systemu MonAliZa 2.0 (moduł pn. *Portfele*)[8].

Instytut spełniał wymogi formalno-prawne do bycia wykonawcą zadania oraz w sposób prawidłowy i terminowy wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych określonych w umowach dotacji. Wydatki ponoszono terminowo i zgodnie z ustalonym zakresem rzeczowym.

[1] Dalej również IŁ-PIB lub Instytut.
[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej: ustawa o NIK.
[3] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[4] Dalej również system MonAliZa 2.0.
[5] System SIMBA służył do monitoringu projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, sprawowanego przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji.
[6] Czynności kontrolne w jednostce zakończono w dniu 4 marca 2022 r.
[7] Na powyższą kwotę składają się wydatki: poniesione w ramach umowy nr 10/BAiPS/2019 z 2019 r. – 2,2 mln zł oraz zaplanowane w ramach umów nr 1647/DAIP/2021 z 2021 r.- 2,2 mln zł i nr 2/DT/2021 z 2021 r.- 2 mln zł.
[8] Zakończenie budowy dwóch pozostałych modułów (pn. *Projekty* i pn. *Programy*) zaplanowano do końca października 2022 r., natomiast realizację prac w zakresie ostatniego modułu zaplanowano, według wstępnych deklaracji, na 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Prawidłowość ubiegania się o zlecenie i prawidłowość realizacji zadania zleconego polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0.

Opis stanu faktycznego

Instytut Łączności jest państwowym instytutem badawczym, nadzorowanym przez ministra właściwego ds. informatyzacji i działa na podstawie Statutu ustalonego decyzją Ministra Cyfryzacji nr 56 z 7 lipca 2017 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Instytutu Łączności - Państwowego Instytutu Badawczego[9]. Zgodnie z § 3 Statutu, przedmiotem podstawowej działalności Instytutu jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, przystosowywanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do zastosowania w praktyce, wdrażanie i upowszechnianie wyników badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie nauk technicznych.

W 2016 r. Instytut, na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji[10], opracował system teleinformatyczny SIMBA[11], umożliwiający nadzór oraz monitorowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020[12].

(akta kontroli tom II str. 230, 375-500)

Zagadnienie dotyczące udziału Instytutu w realizacji zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu MonAliZa 2.0., po raz pierwszy zostało poruszone na spotkaniu z przedstawicielami MC i Centralnego Ośrodka Informatyki[13], zorganizowanym w dniu 8 czerwca 2018 r., z inicjatywy resortu cyfryzacji. Celem spotkania było omówienie możliwości rozbudowy systemu SIMBA o funkcjonalności mające wspomagać działania Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji[14] w zakresie monitorowania projektów przez ten organ. Na podstawie zapotrzebowania zgłoszonego na spotkaniu przez przedstawicieli MC, ustalono wstępny zakres zmian w systemie SIMBA m. in. rozszerzenie zakresu projektów o nowe źródła finansowania, zmianę uprawnień KRMC i właścicieli projektów oraz modyfikację formularzy, raportu KRMC i paneli menadżerskich. Na podstawie ustalonego przez MC wstępnego zakresu prac, Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB, w wiadomości e-mail z 20 czerwca 2018 r., dokonał pierwszej wyceny zadania na kwotę 178,9 tys. zł.

W okresie lipiec-listopad 2018 r. pracownicy MC kontynuowali prace nad określeniem zakresu zmian (rozszerzenia) w systemie SIMBA. Nowe wymagania funkcjonalne i niefunkcjonalne Systemu zostały przesłane przez MC do Instytutu, za pośrednictwem poczty elektronicznej, w dniu 28 listopada 2018 r. Dokument liczący prawie 400 stron znacząco rozszerzał zakres zmian ustalonych w czerwcu 2018 r. Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB w dniu 12 grudnia 2018 r. przekazał MC nową wycenę prac, zgodnie z którą szacunkowy czas realizacji zadania miał wynosić 10 miesięcy, a jego koszt wynieść 1 016,2 tys. zł. Jednocześnie zaproponował, aby system monitorowania projektów był realizowany jako system niezależny od systemu SIMBA. W jego ocenie zaproponowane przez MC rozwiązania i funkcjonalności wskazywały, iż nowy system ma funkcjonować na odmiennych zasadach, ma własną logikę działania, inne grono odbiorców i odmienne instytucje nadzorujące,

[9] Dz. Urz. MC z 2017 r. poz. 23, https://bip.itl.waw.pl/bip/ogolne/status-prawny.

[10] Dalej również MC, Ministerstwo lub resor cyfryzacji.

[11] Całkowity koszt wytworzenia systemu SIMBA (obejmujący budowę, prace rozwojowe i utrzymanie) wyniósł 927,8 tys. zł.

[12] https://www.polskacyfrowa.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/program-polska-cyfrowa-2014-2020. Dalej: POPC 2014-2020.

[13] Instytucja gospodarki budżetowej, dla której funkcję organu założycielskiego pełni również minister właściwy do spraw informatyzacji. Dalej: COI. https://coi.ssdip.bip.gov.pl/statut/376_statut-centralnego-osrodka-informatyki.html.

[14] Organ pomocniczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 48 z 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji. Do jego zadań należy m.in.: rozpatrywanie projektów dokumentów rządowych związanych z informatyzacją; opiniowanie projektów informatycznych polegających na budowie lub modyfikacji systemu teleinformatycznego, lub udostępnianiu danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych, lub wdrożeniu usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną (planowanych do współfinansowania a) ze środków europejskich w ramach działań 2.1, 2.2 oraz 2.3 II osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, b) ze źródeł zagranicznych innych niż określone w lit. a lub finansowania z innych środków publicznych, będących projektami informatycznymi o publicznym zastosowaniu oraz projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego) oraz monitorowanie postępów w realizacji projektów informatycznych na podstawie raportu z postępu rzeczowo-finansowego projektu informatycznego lub raportu końcowego z realizacji projektu informatycznego, a także wykonywanie innych zadań powierzonych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów. Dalej również KRMC. https://www.gov.pl/web/krmc/podstawa-prawna.

w związku z czym efektywniejsza byłaby realizacja systemu, jako niezależnego, z wykorzystaniem doświadczeń zdobytych w ramach systemu SIMBA. Na spotkaniu w dniu 17 grudnia 2018 r. przedstawiciele MC zadecydowali o dalszym wykorzystaniu systemu SIMBA i zrezygnowali z funkcjonalności, które wymagałyby budowania nowych rozwiązań od podstaw. Na bazie nowych założeń i ograniczenia zakresu prac, Kierownik Działu Informatyki w dniu 17 grudnia 2018 r. dokonał trzeciej wyceny, która zakładała realizację zadania w okresie 8 miesięcy, za kwotę 391 tys. zł.

W pierwszym kwartale 2019 r., w wyniku wewnętrznych rozmów prowadzonych między przedstawicielami MC i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[15], podjęto decyzję o uwzględnieniu, w planowanym zakresie prac, potrzeb Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych[16] i Rządowego Biura Monitorowania Projektów[17] (działających w KPRM), dotyczących usprawnienia sytemu teleinformatycznego MonAliZa 1.0.[18] i wykorzystaniu nowego sytemu w procesie monitorowania projektów strategicznych. W kolejnych miesiącach 2019 r. pracownicy MC kontynuowali prace nad nowymi wymaganiami systemu, uwzględniając potrzeby zgłoszone przez RBMP i RMPPS w ww. zakresie. W dniach 10 i 12 czerwca 2019 r. MC przekazał Instytutowi kolejną, rozszerzoną wersję założeń systemu, który otrzymał nazwę MonAliZa 2.0. W uwagach zgłoszonych przez IŁ-PIB w dniu 27 czerwca 2019 r. ponownie sformułowano propozycję budowy systemu od nowa, jedynie z wykorzystaniem doświadczeń systemu SIMBA. Z korespondencji prowadzonej miedzy przedstawicielami MC i IŁ-PIB w czerwcu 2019 r. wynika, iż osoby te identyfikowały problem niespójności zaproponowanych rozwiązań z systemem SIMBA i konieczność jego istotnej przebudowy.

(akta kontroli tom I str. 141-149)

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że decyzja o wykorzystaniu systemu SIMBA, jako podstawy do budowy systemu MonAliZa 2.0., zapadła w MC. Przedstawiciele Ministerstwa podkreślali, że oparcie systemu MonAliZa 2.0. o system SIMBA pozwoli na uproszczenie i przyspieszenie implementacji, a co za tym idzie, ograniczenie kosztów realizacji projektu i przyspieszenie przekazania systemu do użytkowników końcowych. W ocenie obecnego Dyrektora IŁ-PIB rozwiązanie to uzasadniał jedynie pierwotny zakres prac ustalony w 2018 r., jednak wraz ze wzrostem liczby i złożoności wymagań, to podejście mogło powodować problemy. Na podstawie wyceny z grudnia 2018 r. można oszacować, że do budowy nowego systemu wykorzystanych zostałoby ok. 90% funkcjonalności SIMBY. Te założenia były podstawą dalszych wycen, na kolejnych etapach przygotowania projektu.

(akta kontroli tom II str. 217, 230)

Na podstawie nowych wymagań Systemu MonAliZa 2.0. Kierownik Działu Informatyki w dniu 8 lipca 2019 r. dokonał czwartej wyceny prac, zgodnie z którą przewidziano realizację zadania za kwotę 709,1 tys. zł, w terminie 10 miesięcy. W związku z prośbą MC, dotyczącą skrócenia czasu realizacji zadania, 16 lipca 2019 r. Instytut przygotował kolejną, piątą wycenę, przy założeniu realizacji zadania w terminie 6,5 miesiąca i niezmienionej pracochłonności. W nowej wycenie uwzględniono zatrudnienie pracowników spoza Instytutu, co spowodowało zwiększenie kosztów zadania do kwoty 1 176,8 tys. zł.

W okresie sierpień–listopad 2019 r. przeprowadzano rozmowy i dokonywano kolejnych ustaleń. Według wyceny przesłanej przez IŁ-PIB w dniu 27 listopada 2019 r. zadanie miało zostać zrealizowane ze środków dotacji celowej Ministra Cyfryzacji, w terminie od 2 grudnia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. Ostatecznie, z powodu zwłoki w podpisaniu umowy dotacji, rozpoczęcie realizacji zadania przesunięto na 12 grudnia 2019 r., przy niezmienionym terminie zakończenia, natomiast koszt zadania oszacowano na kwotę 2 016,4 tys. zł. Powyższe ustalenia ujęto we wniosku o wszczęcie postepowania dotacyjnego, podpisanym przez Dyrektora Biura Analiz i Projektów Strategicznych oraz głównego księgowego MC, zatwierdzonym w dniu 12 grudnia 2019 r. przez Ministra Cyfryzacji. Wniosek sporządzono zgodnie z wymogami zarządzenia Ministra Cyfryzacji nr 12 z 10 kwietnia 2018 r. w sprawie

[15] Dalej również KPRM lub Kancelaria.
[16] Dalej również RMPPS lub Rada.
[17] Dalej również RBMP lub Biuro.
[18] Dalej również system MonAliZa 1.0.

zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowej[19] i według określonego w nim wzoru.

(akta kontroli str. tom I str. 141-179)

Instytut spełnił wymagania formalne do otrzymania zlecenia na wykonanie ww. zadania, zgodnie z art. 21 ust. 6 i art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych[20] oraz ww. zarządzeniem w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowej, tj. posiadał status państwowego instytutu badawczego, nadzorowanego przez Ministra Cyfryzacji, a zlecone zadanie Minister ten uznał za szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa. Za wyborem IŁ-PIB, jako wykonawcy zadania, przemawiał fakt, iż był on wykonawcą systemu SIMBA, który w pierwotnym planie miał stanowić podstawę prac programistycznych.

Wszystkie wyceny realizacji zadania były dokonywane przez pracowników Instytutu w oparciu o tą samą metodologię. Wartość zadania stanowił iloczyn zaplanowanej liczby osobogodzin (lub osobomiesięcy) i ujednoliconej stawki wynagrodzenia (odpowiednio: za godzinę lub miesiąc wykonywania pracy). Pracochłonność zadania szacowano na podstawie zakresu i wymagań systemu określonych przez pracowników MC. W zakresie wynagrodzeń osobowych przyjęto miesięczną średnią stawkę wynagrodzenia specjalisty realizującego projekt w kwocie 13 tys. zł, a w zakresie wynagrodzeń bezosobowych - średnią stawkę godzinową w kwocie 150 zł. Oszacowany przez IŁ-PIB koszt realizacji zadania był bezpośrednio powiązany z pracochłonnością i szczegółowym harmonogramem realizacji zadania, nie były jednak powiązane z efektami prac programistycznych.

(akta kontroli tom I str. 141-248)

Pracownicy Instytutu prowadzili prace nad budową systemu MonAliZa 2.0 na podstawie zawartej w dniu 30 grudnia 2019 r. umowy nr 10/BAIPS/2019, w której przewidziano udzielenie IŁ-PIB przez Ministra Cyfryzacji dotacji celowej w wysokości 2 016,4 tys. zł brutto, sfinansowanej ze środków Pomocy Technicznej POPC 2014-2020, na realizację w latach 2019-2020 zadania zleconego pn. *MonAliZa 2.0 - Rozbudowa i dostosowanie systemu teleinformatycznego SIMBA do potrzeb monitorowania przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji (KRMC) projektów, programów oraz portfeli projektów, z zastosowaniem standardów zarządzania oraz procesu monitorowania projektów lub programów strategicznych w administracji rządowej*. Zatwierdzony przez Ministra Cyfryzacji wniosek o wszczęcie postępowania dotacyjnego stanowił załącznik do ww. umowy i zawierał m.in. harmonogram prac i kalkulację przewidywanych kosztów. Harmonogram przewidywał, że realizacja zadania zostanie rozpoczęta 12 grudnia 2019 r. i zakończona 31 grudnia 2020 r. Ogólny koszt realizacji zdania, według pierwotnych założeń, miał wynieść 2 016,4 tys. zł, z tego wynagrodzenia osobowe – 1 224,3 tys. zł (w wymiarze 94,18 osobomiesięcy[21]), bezosobowe – 456,0 tys. zł (w wymiarze 3 040 osobogodzin), a koszty ogólne (liczone jako ryczałt 20% kosztów bezpośrednich) – 336,1 tys. zł. Do wniosku załączono m. in. specyfikację głównych procesów biznesowych systemu MonAliZa 2.0, wykaz wymagań funkcjonalnych i niefunkcjonalnych Systemu oraz opis wymagań. Przewidziano również, iż zadanie będzie realizowane w podziale na cztery podzadania, tj. przygotowanie Systemu (tworzenie koncepcji, modelowanie biznesowe, specyfikowanie wymagań, analizowanie), wytworzenie Systemu (projektowanie, tworzenie, testowanie oprogramowania), wdrożenie Systemu (produkcyjne pilotażowe uruchomienie) i końcowe wdrożenie Systemu (roll-out, stabilizacja), którym wyznaczono szczegółowe daty rozpoczęcia i zakończenia oraz budżet w podziale na lata. W umowie przewidziano możliwość przeprowadzenia kontroli realizacji zadania oraz możliwość rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku nieterminowego albo nienależytego wykonywania umowy przez Instytut, w szczególności: zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania, wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, odmowy przez Instytut poddania się kontroli lub niewykonania wniosków lub zaleceń pokontrolnych. Umowa nie przewidywała odbiorów częściowych zadania.

(akta kontroli tom I str. 150-178)

[19] Dz.Urz.MC z 2018 r. poz. 12., https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/dumc-2018-poz12.

[20] Dz. U. z 2020 r. poz. 1383.

[21] Co stanowi w przeliczeniu 15 822 osobogodzin - zgodnie ze stosowaną przez IŁ-PIB metodą obliczeń według której jeden osobomiesiąc to 168 osobogodzin.

Termin rozpoczęcia realizacji umowy określony w harmonogramie z 27 listopada 2019 r. został w umowie dotacji przesunięty z 2 na 12 grudnia 2019 r. z powodu leżącego po stronie MC opóźnienia w jej zawarciu.

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że późniejsze podpisanie umowy i rozpoczęcie prac w dniu 12 grudnia 2019 r., przy sztywnym terminie ich zakończenia, wpłynęło na ograniczenie prac analitycznych, co miało negatywny wpływ na przygotowanie prac implementacyjnych. W jego ocenie pracownicy Instytutu dołożyli wszelkich starań, aby umowa została podpisana w planowanym terminie.

(akta kontroli tom I str. 141-146, 151-179, tom II str. 218, 240)

Umowa nr 10/BAiPS/2019 była dwukrotnie aneksowana. Aneksem nr 1 z 3 czerwca 2020 r., zawartym na wniosek IŁ-PIB, który MC uznało za uzasadniony, dokonano przesunięcia wydatków między kategoriami kosztów, tj.: zwiększono łączne koszty osobowe z 1 224,3 tys. zł do 1 240,1 tys. zł, przy jednoczesnym zwiększeniu pracochłonności z 94,18 do 95,46 osobomiesięcy (o 1,4%), zmniejszono koszty bezosobowe z 456,0 tys. zł do 355,5 tys. zł, przy jednoczesnym zmniejszeniu pracochłonności z 3 040 do 2 370 osobogodzin (o 22%) oraz utworzono nową pozycję kosztów pn. *usługi obce*[22] na kwotę 100,5 tys. zł, przy szacowanej pracochłonności 670 godzin (za stawkę 150 zł, taką samą jak w przypadku kosztów bezosobowych), co spowodowało zmniejszenie kosztów ogólnych[23] z 336,1 tys. zł do 319,3 tys. zł. W wyniku powyższych zmian łączna kwota dotacji uległa zmniejszeniu z 2 016,4 tys. zł do 2 016,3 tys. zł (tj. o 0,1 tys. zł).

Aneksem nr 2 z 21 grudnia 2020 r., zawartym na wniosek IŁ-PIB, który resort cyfryzacji[24] uznał za uzasadniony, wydłużono okres realizacji zadania z 31 grudnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r. (o 7 miesięcy) i zwiększono dotację z 2 016,3 tys. zł do 2 871,6 tys. zł, tj. o 855,3 tys. zł (o 42,4%), na co składało się: zwiększenie wynagrodzeń osobowych z 1 241,0 tys. zł do 2 223,8 tys. zł (wynikające ze zwiększenia pracochłonności z 95,46 do 171,06 osobomiesięcy, tj. o 79,2%), zmniejszenie wynagrodzeń bezosobowych z 355,5 tys. zł do 70,5 tys. zł (wynikające ze zmniejszenia pracochłonności z 2 370 do 470 osobogodzin, tj. o 80,2%), utworzenie nowej pozycji kosztów pn. *materiały*[25] na kwotę 15,0 tys. zł oraz zwiększenie kosztów ogólnych z 319,3 tys. zł do 461,9 tys. zł. Wydatki na usługi obce pozostały na niezmienionym poziomie 100,5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 180-248)

Zgodnie z umową nr 10/BAiPS/2019, zmienioną ww. aneksami, IŁ-PIB otrzymał w latach 2019-2021 na pokrycie poniesionych wydatków dotację w kwocie 2 871,6 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne wyniosły 2 241,7 tys. zł[26], w tym: 1 662,5 tys. zł na wynagrodzenia osobowe (z zaplanowanych 2 223,8 tys. zł); 64,5 tys. zł na wynagrodzenia bezosobowe (z zaplanowanych 70,5 tys. zł); 88,6 tys. zł na usługi obce (z zaplanowanych 100,5 tys. zł); 13,8 tys. zł na materiały (z zaplanowanych 15 tys. zł); 412,3 tys. zł na koszty ogólne (z zaplanowanych 461,8 tys. zł).

Szczegółowa kontrola wszystkich ww. wydatków wykazała, że IŁ-PIB, zgodnie z art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[27] prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków, a zapisy księgowe umożliwiały identyfikację poszczególnych operacji księgowych.
Wydatki poniesiono zgodnie z planem na dany rok budżetowy, na cel określony w umowie dotacji celowej oraz w ramach limitów (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych aneksami) określonych dla poszczególnych kategorii wydatków i podzadań. Jedyny wyjątek stanowiły wydatki poniesione na pierwsze podzadanie dotyczące przygotowania systemu MonAliZa 2.0., na które zamiast planowanych 81,9 tys. zł wydatkowano 84,3 tys. zł, tj. o 2,4 tys. zł więcej. Powyższa kwota został zwrócona przez Instytut w ramach rozliczenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania, jako kwota pobrana w nadmiernej wysokości.

---

[22] Obejmuje wydatki na usługi zewnętrzne wykonania prac specjalistycznych związanych z realizacją zadania.

[23] Ryczałt 20% liczony był od wydatków bezpośrednich z wyłączeniem usług obcych.

[24] Z dniem 7 października 2020 r. zlikwidowano MC i włączono resort w struktury organizacyjne KPRM.

[25] Obejmuje zakup materiałów, w tym min. licencji na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy oraz zakup licencji, stanowiących materiał niezbędny do wytworzenia funkcjonalności systemu MonAliZa 2.0.

[26] W tym w 2019 r. wydatkowano 24,8 tys. zł z 93,4 tys. zł przekazanej dotacji, w 2020 r. 1 758,2 tys. zł z 1 777,4 tys. zł, a w 2021 r. 458,7 tys. zł z 1 000,8 tys. zł. W wydatkach z 2021 r. uwzględniono zwrot w kwocie 320,9 tys. zł dokonany po upływie terminu obowiązywania umowy w związku z niezrealizowaniem przez Instytut całego zakresu zadania.

[27] Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

IŁ-PIB terminowo wywiązywał się z obowiązku składania sprawozdań kwartalnych i rocznych oraz zwrotu niewykorzystanych środków z dotacji, w łącznej kwocie 309 tys. zł. W dniu 31 sierpnia 2021 r., zgodnie z umową dotacji, Instytut przekazał KPRM sprawozdanie końcowe i wersje produktów powstałych w wyniku realizowanego zadania. Protokół odbioru przedmiotu umowy, po kilku korektach ze strony IŁ-PIB, podpisano 29 września 2021 r., natomiast rozliczenie końcowe zostało zatwierdzone przez resort cyfryzacji w dniu 22 grudnia 2021 r. W związku z niepełną realizacją zadania Instytut został zobowiązany do zwrotu 320,9 tys. zł dotacji. Środki te zwrócono w terminie.

(akta kontroli tom I str. 150-528)

Zadanie zarówno po stronie resortu cyfryzacji, jak i IŁ-PIB realizowano z wykorzystaniem podejścia projektowego. Dla realizacji zadania w MC, a następnie w resorcie cyfryzacji w KPRM, powołano Kierownika Projektu i Komitet Sterujący w skład którego weszli m. in. Dyrektor RBMP, Dyrektor Biura Analiz i Projektów Strategicznych MC. W okresie od 16 stycznia 2020 r. do 21 lipca 2021 r. odbyło się dziesięć spotkań Komitetu Sterującego, na których omawiano m.in. zakres zaplanowanych i zrealizowanych prac, przewidywane i zmaterializowane ryzyka oraz terminowość realizowanych prac. Ze strony IŁ-PIB powołano Lidera zespołu deweloperskiego, wspieranego przez Kierownika Działu Informatyki IŁ-PIB.

Prace w projekcie były podzielone na etapy, nazywane sprintami, trwające po 2 tygodnie każdy. Na zakończenie każdego sprintu odbywały się spotkania podsumowujące efekty prac, w których uczestniczyli pracownicy IŁ-PIB, Kierownik Projektu i inne osoby ze strony resortu cyfryzacji. Prezentowano na nich zadania zrealizowane i niezrealizowane, omawiano problemy i ewentualne wnioski dotyczące zmiany organizacji pacy. Kolejne wersje sytemu były udostępniane KPRM na platformie testowej, a pozostała dokumentacja poprzez narzędzia *GitLab Statistics* i *Tablica SCRUM*.

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że zakres prac dla każdego sprintu określali przedstawiciele resortu cyfryzacji. Przedstawiciele resortu cyfryzacji ściśle współpracowali przy realizacji projektu, zatem mieli bieżącą informację o stopniu jego realizacji.

(akta kontroli tom II str. 241-246, tom III str. 28-33)

W każdym spotkaniu Komitetu Sterującego uczestniczyli przedstawiciele IŁ-PIB, w tym Kierownik Działu Informatyki. Szczegółowe terminy realizacji projektu określono w kolejnych harmonogramach, zatwierdzonych przez Komitet Sterujący. Przez cały okres realizacji zadania przedstawiciele MC i KPRM byli informowani o opóźnieniach w realizacji zadania i ryzyku niedotrzymania zaplanowanych terminów[28]. Pierwsza informacja w tym zakresie została przekazana przez pracowników Instytutu już na drugim posiedzeniu Komitetu w dniu 17 marca 2020 r., a jako powód wskazano opóźnienie w zawarciu umowy.

(akta kontroli tom I str. 141-146, 335-337, tom III str. 28-33)

Podczas realizacji zadania potwierdziły się, zgłaszane przez IŁ-PIB na wcześniejszym etapie, trudności z wykorzystaniem systemu SIMBA przy budowie systemu MonAliZa 2.0., co ostatecznie wpłynęło na zwiększenie pracochłonności zadania. Na posiedzeniu w dniu 9 marca 2020 r. Komitet Sterujący podjął decyzję o rezygnacji z rozwiązania umożliwiającego wykorzystanie istniejących formularzy systemu SIMBA. Zwiększenie pracochłonności zadania, spowodowane koniecznością budowy wielu rozwiązań od podstaw, było jednym z kluczowych powodów wskazanych przez Dyrektora IŁ-PIB w piśmie z dnia 26 listopada 2020 r., inicjującym zawarcie aneksu nr 2 do umowy nr 10/BAiPS/2019. W powyższym piśmie wskazano, że w wyniku prac koncepcyjnych i przyjętego modelu architektonicznego systemu nie było możliwe wykorzystanie zakładanych, gotowych rozwiązań systemu SIMBA, co spowodowało konieczność implementacji odpowiednich modułów od podstaw, a co za tym idzie, zwiększenie zakresu prac i pracochłonności.

(akta kontroli tom I str. 206-224, tom II str. tom III str. 28-33)

W zakresie rzeczywistego wykorzystania kodu źródłowego systemu SIMBA, które pierwotnie szacowano na 90%, Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że zasadnicza część systemu MonAliZa 2.0.[29] została przygotowana w języku *Python*. W części tej wiele zastosowanych rozwiązań czerpie

[28] M. in. na posiedzeniach Komitetu Sterującego w dniach 9 marca 2020 r., 17 marca 2020 r., 15 lipca 2020 r., 22 października 2020 r., 17 czerwca 2021 r. 6 lipca 2021 r. oraz we wnioskach w sprawie zawarcia aneksów z 11 sierpnia 2020 r., 26 listopada 2020 r.

[29] Obejmująca całą logikę działania, wprowadzanie danych, komunikację z bazą danych, eksport danych.

z wcześniejszych doświadczeń SIMBY, jednak są to rozwiązania zdecydowanie bardziej złożone. Można wskazać tylko trzy moduły SIMBY, które zostały wykorzystane w całości: moduł generowania dokumentacji – 0,1% kodu *Pythona*, moduł weryfikacji struktury pliku CSV – 0,6% kodu *Pythona*, moduł ról i uprawnień – 1,5% kodu *Pythona*. Wybór rozwiązań technicznych, podczas całego czasu trwania projektu, był dokonywany przez IŁ-PIB, po wnikliwym rozważeniu możliwości spełnienia stawianych wymagań przez dostępny kod własny.

(akta kontroli tom II str. 240)

W budowie systemu MonAliZa 2.0., w okresie od 12 grudnia 2019 r. do 31 lipca 2021 r., uczestniczyło łącznie 29 pracowników Instytutu[30] i czterech współpracowników zewnętrznych[31], w tym 11 pracowników i czerech współpracowników zatrudniono w ramach naborów prowadzonych w okresie obowiązywania umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019. Z ww. 29 pracowników, sześciu odeszło z Instytutu przed zakończeniem realizacji zadania, w tym dwóch z powodu upływu okresu zatrudnienia i czterech z powodu wypowiedzenia stosunku pracy przez pracownika. Od grudnia 2019 r. do czerwca 2021 r. nad budową systemu MonAliZa 2.0. pracowało od siedmiu do 23 osób (od siedmiu do 21 pracowników IŁ-PIB oraz od jednego do trzech współpracowników), z tego najwięcej w II pół. 2020 r. (od 15 do 21 pracowników i od jednego do trzech współpracowników). Wszyscy pracownicy Instytutu, zaangażowani w realizację zadania, posiadali wykształcenie kierunkowe, szkolenia lub doświadczenie zawodowe, uzasadniające przypisane im zadania w projekcie. W ostatnim miesiącu realizacji umowy, w lipcu 2021 r., prace realizowały tylko trzy osoby, w łącznym wymiarze 152 godzin.

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że zmniejszenie liczby osób zaangażowanych w realizację projektu wynikało z braku możliwości finansowania ze środków projektu prac w większym wymiarze.

(akta kontroli tom II str. 1-57, 258)

Powyższe wyjaśnienia nie znajdują potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym, z którego wynika, że Instytut w rozliczeniu końcowym, z własnej inicjatywy dokonał zwrotu środków niewykorzystanych w kwocie 309 tys. zł.

W ramach realizacji zadania pracownicy IŁ-PIB przepracowali 27 tys. z 28,7 tys. godzin zaplanowanych w ramach wynagrodzeń osobowych, a współpracownicy 2,6 tys. z 1,1 tys. godzin zaplanowanych w ramach wynagrodzeń bezosobowych i usług obcych. Większa liczba godzin przepracowanych w ramach wynagrodzeń bezosobowych i usług obcych, ze względu na wynegocjowanie korzystnych stawek cenowych, nie wpłynęła na zwiększenie wydatków w ww. kategoriach.

(akta kontroli tom I str. 459)

Pomimo wykorzystania prawie całej zaplanowanej pracochłonności, nie zrealizowano pełnego zakresu zadania, objętego umową dotacji nr 10/BAiPS/2019. W rozliczeniu z dnia 22 grudnia 2021 r., dotyczącym sprawozdania końcowego, resort cyfryzacji wskazał, iż zadanie nie zostało wykonane w całości zarówno w części projektowej, implementacyjnej (w tym dokumentacyjnej), infrastrukturalnej, jak i szkoleniowej. Z czterech podzadań w całości zrealizowano tylko podzadanie pierwsze, polegające na przygotowaniu Systemu MonAliZa 2.0. Podzadania drugie i trzecie, dotyczące odpowiednio wytworzenia i wdrożenia pilotażowego Systemu, zrealizowano częściowo. Stopień realizacji podzadania drugiego oszacowano na 84,84%, a wykonane elementy odnosiły się głównie do modułu pn. *Projekty*, natomiast w marginalnym zakresie do modułów pn. *Programy* i *Portfele*. Realizację podzadania trzeciego oszacowano na 50%, ze względu na nieukończenie implementacji Systemu. Częściowo przygotowano środowisko i dokumentację powdrożeniową, jednak nie opracowano m.in. planu przejścia na system produkcyjny oraz szczegółowych scenariuszy awaryjnych. Niepełna realizacja tego podzadania skutkowała nierozpoczęciem prac w zakresie podzadania czwartego, obejmującego końcowe wdrożenie systemu (roll-out i stabilizację).

(akta kontroli tom I str. 340-437)

[30] W tym jeden pracownik realizował zadania najpierw jako współpracownik (wrzesień-październik 2020 r.),a następnie jako pracownik IŁ-PIB (od listopada 2020 r.).

[31] W ramach kategorii kosztów pn. wynagrodzenia bezosobowe i usługi obce.

W okresie objętym kontrolą w IŁ-PIB nie przeprowadzano kontroli lub audytów wewnętrznych w zakresie budowy sytemu MonAliZa 2.0. Kontroli NIK nie przekazano dowodów świadczących o sprawowaniu przez Dyrektora Instytutu nadzoru nad realizacją projektu.
Obecny Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że w trakcie realizacji projektu wykonywane były przeglądy wewnętrzne na zlecenie poprzednich Dyrektorów IŁ-PIB, tj. panów Jerzego Żurka i Michała Chojnowskiego. Przeglądy realizowane były przez osoby spoza zespołu projektowego MonAliZy 2.0. Wyniki tych przeglądów były przekazywane Dyrektorom ustnie. Bieżący nadzór sprawował Lider zespołu deweloperskiego, wspierany przez Kierownika Działu Informatyki IŁ-PIB.

(akta kontroli tom II str. 240-241, 257)

W efekcie stwierdzenia ryzyka nieterminowej realizacji zadania, członkowie Komitetu Sterującego, na posiedzeniu w dniu 25 marca 2021 r. (tj. na 4 miesiące przed upływem terminu realizacji umowy dotacji), podjęli decyzję o przeprowadzeniu w Instytucie przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. Opracowana w wyniku tych działań ekspertyza z 20 maja 2021 r.[32], została omówiona na posiedzeniu Komitetu Sterującego w dniu 17 czerwca 2021 r. W ocenie specjalistów harmonogram projektu, zarówno pierwotny, jak i ustalony aneksem nr 2, biorąc pod uwagę liczbę wymagań, skalę problemu, planowane zasoby ludzkie, stan realizacji zidentyfikowanych wymagań i funkcjonalności, był od początku nierealny do wykonania, co było spowodowane m. in. brakiem rzetelnych analiz na etapie przygotowania projektu, które pozwoliłyby w sposób prawidłowy oszacować realny czas i zasoby konieczne do realizacji projektu. Wskazano, że faza projektowania systemu została zrealizowana bardzo pobieżnie, czego konsekwencją był obserwowany w projekcie od samego początku problem z prawidłową oceną wykonalności projektu. Ekspertyza wykazała, że wykonawca nie opracował dokumentacji technicznej budowanego Systemu[33], a opracowana dokumentacja analityczna[34] nie pozwalała na monitorowanie stanu realizacji projektu oraz uniemożliwiała przejęcie kodu i jego rozwoju w przyszłości. Brak dokumentacji technicznej uniemożliwił ekspertom dokonanie pełnej oceny zaawansowania budowy systemu oraz odniesienie się do realizacji i weryfikacji wykonania założeń projektowych[35]. Powyżej opisana sytuacja, wg ekspertów, stwarzała ryzyko niewystarczającego udokumentowania systemu na etapie zamykania projektu i wydłużenia czasu potrzebnego na jego udokumentowanie. Zdaniem ekspertów analiza istniejącej i przekazanej dokumentacji wskazywała, że Instytut nie był w stanie oszacować, w którym momencie projektu się znajduje i od początku miał trudności z ustaleniem, ile czasu potrzeba na jego całkowitą realizację. W trakcie budowy Systemu nie stosowano testów automatycznych tworzonego kodu (testy wykonywano manualnie), co zdaniem ekspertów może wpływać na zwiększenie liczby błędów podczas testów akceptacyjnych oraz w fazie produkcyjnego działania oprogramowania. W ocenie ekspertów, prace związane z dokończeniem budowy Systemu, przy założeniu wykorzystania 10 programistów i uzupełnienia składu o analityków systemowych, architekta, testerów po stronie KPRM, powinno zająć szacunkowo od 30 do 38 kolejnych miesięcy. W ekspertyzie sformułowano również pięć rekomendacji technicznych obejmujących:

- uzupełnienie dokumentacji projektu, w szczególności dokumentacji technicznej;
- przygotowanie testów automatycznych i wykorzystanie ich podczas testów regresji, w przypadku nowotworzonego lub zmienianego kodu przygotowywanie testów jednostkowych przed wytworzeniem oprogramowania;
- weryfikację scenariuszy i przypadków testowych, poprawienie ich jakości i uzupełnienie;
- reorganizację i zmianę zasad spotkań prowadzonych w ramach sprintów;
- rozdzielenie środowiska deweloperskiego i testowego.

[32] Ekspertyzę przeprowadzili eksperci zewnętrzni, a podstawie umowy nr 435/DAIP/2021 z 6 maja 2021 r. zawartej z KPRM, której koszt wynosił 26,5 tys. zł.

[33] Stwierdzono brak projektu architektury logicznej systemu i jego podziału na podsystemy / moduły oraz wzajemnych powiązań między tymi elementami, a także powiązań z systemami zewnętrznymi, dekompozycji wymagań funkcjonalnych, projektu modelu danych / dziedziny danych, pełnego opisu zastosowanego stosu technologicznego.

[34] Dokumentacja analityczna stanowi podstawę komunikacji i jest efektem porozumienia pomiędzy przyszłym użytkownikiem systemu, a zespołem projektantów i programistów. Uzupełnieniem dokumentacji jest dokumentacja techniczna wskazująca w jaki sposób oprogramowanie (jego część) powinno zostać wytworzone.

[35] Dokumentacja (ramowa, wysokopoziomowa) powinna powstać już na początku projektu, a następnie (ze względu na przyjęte zwinne podejście tworzenia oprogramowania) powinna być na bieżąco uzupełniana i uszczegółowiana wraz z postępem prac programistycznych.

IŁ-PIB otrzymał wyciąg z ekspertyzy w dniu 17 czerwca 2021 r. i odniósł się pisemnie do jej ustaleń w dniu 26 czerwca 2021 r. Przedstawiciele Instytutu zgodzili się z uwagą dotyczącą konieczności uzupełnienia dokumentacji technicznej i wyjaśnili, że braki w tym zakresie wynikały z ograniczonych zasobów kadrowych i w związku z tym koncentracji na pracach programistycznych. Podzielili również opinię dotyczącą zalet testów automatycznych oraz wytłumaczyli, iż braki w tym zakresie były spowodowane koncentracją na wytwarzaniu nowych funkcjonalności. Instytut zrealizował wszystkie ww. rekomendacje.

(akta kontroli tom II str. 244-246, tom III str. 28-33)

Zgodnie z zaleceniem Komitetu Sterującego z dnia 17 czerwca 2021 r., IŁ-PIB do 6 lipca 2021 r. uzupełnił dokumentację projektową i przedstawił plan naprawczy, który zakładał przekazanie całości systemu do 10 października 2022 r. Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB, występujący w roli Scrum Mastera projektu oświadczył, iż dotychczasowe podejście do szacowania terminów było zbyt optymistyczne. Członkowie Komitetu Sterującego nie przyjęli planu naprawczego ze względu na brak informacji o wielkości i możliwości jego sfinansowania. Na ostatnim posiedzeniu Komitetu Sterującego w dniu 21 lipca 2021 r., Kierownik projektu omówił propozycje zmian harmonogramu, który zakładał wdrożenie i udostępnienie użytkownikom do pilotażu części funkcjonalności systemu do końca grudnia 2022 r. W dniu 27 lipca 2021 r. IŁ-PIB przekazał do KPRM uzasadnienia dla zwiększenia budżetu projektu. Ostatecznie umowa nie została przedłużona i termin jej realizacji upłynął z dniem 31 lipca 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 28-33)

Instytut w dniu 31 sierpnia 2021 r. złożył sprawozdanie końcowe z realizacji umowy nr 10/BAiPS/2019, które zostało rozliczone przez KPRM pismem z 22 grudnia 2021 r. Wydłużenie czasu rozliczenia wynikało z konieczności opracowania przez KPRM właściwej metodologii w związku z niezrealizowaniem przez IŁ-PIB całego zakresu zadania. W wyniku dokonanych wyliczeń Instytut został zobowiązany do zwrotu środków pobranych w nadmiernej wysokości w kwocie 320,9 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 370-437, tom III str. 28-33)

W związku z niezrealizowaniem całego zakresu prac przewidzianych w zmienionej aneksami umowie nr 10/BAiPS/2019, resort cyfryzacji w KPRM przeprowadził nowe postępowanie o udzielenie dotacji celowej na kontynuowanie prac w zakresie budowy systemu MonAliZa 2.0., w efekcie którego ponownie wybrano IŁ-PIB jako wykonawcę zadania. Pismem z 27 października 2021 r. IŁ-PIB, w wyniku rozmów prowadzonych z przedstawicielami resortu cyfryzacji, przesłał do KPRM propozycję harmonogramu prac i kalkulację kosztów. W wyniku dalszych uzgodnień, na podstawie zatwierdzonych w dniach 29 i 30 grudnia 2021 r. dwóch wniosków o wszczęcie postępowania dotacyjnego, przedstawiciele KPRM i IŁ-PIB zawarli umowy dotacji celowej:

- nr 1647/DAIP/2021 w dniu 30 grudnia 2021 r. – na dokończenie budowy modułu *Projektów* sytemu MonAliZa 2.0. w okresie od 1 listopada 2021 r. do 30 września 2022 r. za kwotę 2 154,8 tys. zł finansowaną ze środków Pomocy Technicznej POPC 2014-2020. W dniu 31 grudnia 2021 r. Instytut otrzymał pierwszą transzę dotacji w kwocie 336 tys. zł, z czego do końca 2021 r. wydatkował 253 tys. zł. Niewykorzystane środki (83 tys. zł) zostały zwrócone terminowo. W styczniu 2022 r. wydatkowano 140,8 tys. zł na wynagrodzenia osobowe pracowników IŁ-PIB, realizujących zadania objęte umową. Łącznie, do końca stycznia 2022 r. w ramach umowy nr 1647/DAIP/2021 wydatkowano 393,8 tys. zł[36]. Szczegółowe badanie całości ww. wydatków wykazało, że zostały one poniesione terminowo i zgodnie z zakresem rzeczowym określonym w umowie dotacji. Instytut terminowo wywiązał się z obowiązku złożenia sprawozdań miesięcznych z listopada i grudnia 2021 r., stycznia 2022 r. i sprawozdania częściowego za 2021 r.
- nr 2/DT/2021 z 31 grudnia 2021 r. - na realizację trzech zadań, z czego jedno dotyczyło realizacji prac w zakresie budowy modułu *Programy* Sytemu MonAliZa 2.0.[37] w okresie od

[36] W tym 321,5 tys. zł na wynagrodzenia osobowe i 72,3 tys. zł na koszty ogólne.

[37] Umowa dotacji celowej nr 2/DT/2021 z dnia 31 grudnia 2021 r. poza rozbudową Systemu MonAliZa 2.0 o moduł obsługi *Programów* (podzadanie trzecie) obejmowała dwa inne podzadania, także realizowane przez IŁ-PIB tj. *Laboratorium systemów mobilnych 5G/ 6G* oraz *Mobilny System Pomiarowy GNSS Galileo (MSP2G) na potrzeby monitorowania jakości usług nawigacji satelitarnej w związku z rozwojem systemu* Galileo oraz w kontekście narastających w ostatnich latach zagrożeń dla integralności i dostępności systemów GNSS.

1 grudnia 2021 r. do 31 października 2022 r. za kwotę 1 992,9 tys. zł finansowaną z budżetu państwa[38]. Do końca stycznia 2022 r. Instytut nie realizował prac i nie ponosił kosztów w ww. zakresie.

W zakresie obydwu ww. umów, podobnie jak w przypadku umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019 IŁ-PIB spełnił wymagania formalne do bycia wykonawcą zadań. W obydwu umowach przewidziano możliwość przeprowadzenia kontroli realizacji zadania oraz możliwość rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku nieterminowego albo nienależytego wykonywania umowy przez Instytut, w szczególności: zmniejszenia zakresu rzeczowego realizowanego zadania, wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, odmowy przez Instytut poddania się kontroli lub niewykonania wniosków lub zaleceń pokontrolnych. W ramach żadnej z ww. umów nie zaplanowano odbiorów częściowych i nie powiązano wypłaty środków i rozliczenia dotacji z efektami wykonanych prac.

(akta kontroli tom II str. 58-195)

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że powodem zawarcia dwóch odrębnych umów dotacji celowej była możliwość pozyskania dwóch odrębnych źródeł finansowania, a tym samym zapewnienie możliwości rozliczenia projektu odrębnie w ramach każdego z nich. W ramach umów nr 1647/DAIP/2021 i nr 2/DT/2021 nie przewidziano dokończenia budowy modułu *Portfeli*, co było spowodowane ograniczonymi zasobami ludzkimi, jakie posiada IŁ-PIB oraz dużą czasochłonnością prac zaplanowanych do zrealizowania w ramach ww. umów. Dokończenie budowy modułu *Portfeli* planowane jest w ramach kolejnej umowy planowanej do zawarcia w 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 231-236)

W porównaniu do nr 10/BAiPS/2019, w obu umowach z 2021 r. nr 1647/DAIP/2021 i nr 2/DT/2021, zwiększono środki zaplanowane na pokrycie kosztów ogólnych z 20% do 40% sumy kosztów wynagrodzeń poniesionych w projektach. Dodatkowo, w umowie nr 1647/DAIP/2021 zwiększono miesięczną średnią stawkę wynagrodzenia specjalisty realizującego projekt (stanowiącą podstawę wyliczenia kwot dotacji) z kwoty 13 tys. zł do kwoty 16 tys. zł. Zwiększenie kosztów ogólnych było związane z ustaleniami kontroli doraźnej przeprowadzonej przez KPRM w IŁ-PIB w zakresie *Wybranych aspektów działalności finansowej w latach 2019-2021*[39]*,* które wykazały*,* że na pogorszenie wyniku finansowego Instytutu wpływał brak możliwości rozliczenia pełnych kosztów pośrednich w przypadku umów dotacji.

(akta kontroli tom II str. 58-195, tom III str. 3-27)

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, iż zwiększenie średniej miesięcznej stawki specjalisty realizującego zadania objęte umową dotacji celowej nr 1647/DAIP/2021 wynikało ze specyfiki projektu, jego złożoności i stopnia trudności zadań do zrealizowania, jak również konieczności zaangażowania w realizację podzadań specjalistów o dużym doświadczeniu. Różnica w wysokości średniej stawki wynagrodzeń przyjętych w dwóch umowach dotacji celowej zawartych w 2021 r. wynikała ze specyfiki umów i charakteru prac zaplanowanych do zrealizowania w ramach poszczególnych umów. Umowa nr 1647/DAIP/2021 przewiduje prace ściśle o charakterze IT, natomiast w umowie nr 2/DT/2021 realizowane są trzy podzadania o różnym charakterze. Jedynie podzadanie dotyczące kontynuacji prac związanych z budową systemu MonAliZa 2.0 wymaga zaangażowania zespołu IT. Do pozostałych dwóch podzadań zaangażowani są specjaliści z różnych działów IŁ-PIB, wykonujący prace za niższą miesięczną średnią stawkę wynagrodzeń. W związku z powyższym przyjęte w ww. umowie stawki zostały uśrednione.

(akta kontroli tom II str. 239-240)

Biorąc pod uwagę kwotę wydatkowaną przez IŁ-PIB w ramach umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019 (2 241,7 tys. zł wydatkowanych środków kwalifikowanych) oraz kwoty zaplanowane w ramach umów nr 1647/DAIP/2021 (2 154,8 tys. zł) i nr 2/DT/2021 (1 992,9 tys. zł), łączny koszt budowy sytemu MonAliZa 2.0., pierwotnie zaplanowany

[38] Środki na realizację zadania zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2407).

[39] https://www.gov.pl/web/premier/wyniki-kontroli2.

w kwocie 2 016,4 tys. zł, wzrósł do kwoty 6 389,4 tys. zł, z czego do końca stycznia 2022 r. Instytut wydatkował 2 635,5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 450)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych KPRM nie podjął ostatecznej decyzji o migracji danych z systemu MonAliZa 1.0. do systemu MonAliZa 2.0.

Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że w ramach umowy nr 10/BAiPS/2019 przygotowano mechanizmy służące do eksportu i importu danych. Korzystając z funkcjonalności importu możliwe jest dokonanie migracji danych z sytemu MonAliZa 1.0. do systemu MonAliZa 2.0. Decyzję o rezygnacji z migracji danych podjął KPRM, mając na względzie duże rozbieżności pomiędzy modelami danych starego systemu i nowego. Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, iż import został przygotowany w taki sposób, aby umożliwiał wgranie również danych niepełnych i ich poprawienie, bądź uzupełnienie bezpośrednio w systemie MonAliZa 2.0. Migracja danych będzie realizowana dla wybranych projektów na etapie pilotażu w ramach umowy nr 1647/DAIP/2021. Po pilotażu zostanie podjęta decyzja o ewentualnym zastosowaniu migracji na większą skalę.

(akta kontroli tom II str. 323)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Pracownicy IŁ-PIB nie dokonali rzetelnych analiz na etapie przygotowania umowy dotacji celowej nr 10/BAiPS/2019, co doprowadziło do nieprawidłowego oszacowania czasu i pracochłonności niezbędnych do realizacji zadania objętego ww. umową. Zakres prac błędnie oparto o założenie wykorzystania w znacznym zakresie kodu źródłowego istniejącego już systemu SIMBA, pomimo iż pracownicy Instytutu już w 2018 r. wiedzieli o trudnościach z wykorzystaniem tego systemu przy planowanym zakresie prac systemu MonAliZa 2.0. Jedną z przyczyn powstania nieprawidłowości był brak rzetelnego nadzoru Kierownictwa Instytutu nad realizacją zadania zleconego. W wyniku nieprzeprowadzenia rzetelnych analiz na etapie przygotowania ww. umowy, pierwotna pracochłonność zadania, ustalona w łącznym wymiarze 18,9 tys. godzin musiała zostać zwiększona do 29,9 tys. godzin, tj. o 58%. Powyższa zmiana nie tylko wpłynęła na wydłużenie czasu realizacji zadania z 12,5 do 17,5 miesiąca i daty jego zakończenia z 31 grudnia 2021 r. do 31 lipca 2021 r., ale również spowodowała zwiększenie dotacji celowej z 2 016,4 tys. zł do 2 871,6 tys. zł, tj. o 855,2 tys. zł.

   (akta kontroli tom I str.141-146, 151-248, tom III str. 28-33)

   Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że opóźnienia w realizacji zadania pojawiły się już na początku jego realizacji, w momencie, gdy wraz z uszczegółowianiem wymagań jasne okazywało się, że niemożliwe będzie wykorzystanie rozwiązań SIMBY. W toku dalszych prac na wydłużenie prac miały wpływ: zmiany wymagań i konieczność realizacji prac dodatkowych, sytuacja pandemiczna, zmiany kadrowe w zespole IŁ-PIB i bardzo poważne trudności z pozyskaniem nowych osób o odpowiednim doświadczeniu do zespołu projektowego. Problemy te dotyczyły wszystkich etapów prac implementacyjnych.

   (akta kontroli tom II str. 247-248)

   Pomimo wykorzystania prawie w całości zwiększonej pracochłonności (łącznie 29,6 tys. godzin z 29,8 tys. godzin zaplanowanych), pracownicy Instytutu, w okresie obowiązywania umowy nr 10/BAiPS/2019, nie zakończyli prac w zakresie budowy systemu MonAliZa 2.0. Podzadanie drugie, dotyczące wytworzenia Sytemu, zostało zrealizowane w ok 85%, co skutkowało niepełną (50%) realizacją podzadanie trzeciego, dotyczącego wdrożenia pilotażowego oraz nierozpoczęciem prac w zakresie podzadania czwartego, dotyczącego końcowego wdrożenia Systemu. Planowany zakres prac nie został wykonany w pełnym zakresie, zarówno w części projektowej, implementacyjnej (w tym dokumentacyjnej), infrastrukturalnej, jak i szkoleniowej. Zgodnie z wykazem przekazanych produktów, zrealizowano elementy odnoszące się głównie do modułu pn. *Projekty*, natomiast w marginalnym zakresie do modułów pn. *Programy* i *Portfele*. Instytutowi udzielono dwóch kolejnych dotacji celowych, na kontynuację prac w zakresie budowy modułów pn. *Projekty* i pn. *Programy,* w łącznej kwocie 4 147,7 tys. zł, co po uwzględnieniu kwoty wydatkowanej

w ramach zakończonej umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019, zwiększyło całkowity koszt zadania do 6 389,4 tys. zł. Zakończenie budowy modułów pn. *Projekty* i pn. *Programy* przewidziano do końca października 2022 r., natomiast realizację prac w zakresie modułu pn. *Portfele*, którego koszty nie zostały jeszcze oszacowane, zaplanowanego według wstępnych deklaracji na 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 226-248, 370-437, 459-460, tom II str. 58-195)

2. Pracownicy Instytutu, w trakcie realizacji zadania, objętego umową dotacji celowej nr 10/BAiPS/2019, nie sporządzali na bieżąco rzetelnej dokumentacji technicznej budowanego Sytemu MonAliZa 2.0. Braki w powyższym zakresie uzupełniono dopiero w czerwcu 2021 r. (na ok. 2 miesiące przed zakończeniem realizacji zadania), po otrzymaniu wyników zewnętrznej ekspertyzy przeprowadzonej w Instytucie w maju 2021 r.

   (akta kontroli tom II str. 244-246)

   Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że ograniczenie prac nad dokumentacją było niezbędne ze względu na ograniczenia czasowe w projekcie i skoncentrowaniu się przede wszystkim na implementacji systemu.

   (akta kontroli tom II str. 248-249)

3. W czterech[40] z sześciu sprawozdań kwartalnych z realizacji zadania objętego dotacją celową nr 10/BAiPS/2019, pracownicy IŁ-PIB wykazali nierzetelne dane w zakresie łącznej liczby godzin przepracowanych w ramach realizacji ww. zadania, każdorazowo zaniżając liczbę godzin o 557. Błędy te nie miały wpływu na końcowe rozliczenie umowy dotacji.

   (akta kontroli tom I str. 278-284, 460, tom II str. 1-29)

   Dyrektor IŁ-PIB wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości był błąd pracownika IŁ-PIB popełniony w sprawozdaniu za III kwartał 2020 r., powielony w kolejnych sprawozdaniach.

   (akta kontroli tom II str. 324)

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad realizacją zadania zleconego polegające na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0
2. Zapewnienie rzetelnej i terminowej realizacji umów nr 1647/DAIP/2021 i nr 2/DT/2021 dotyczących kontynuacji prac w zakresie budowy Sytemu MonAliZa 2.0.

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 dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

[40] Sprawozdania za III i IV kwartał 2020 r. oraz I i II kwartał 2021 r.

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, 25 marca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
Delegatury NIK w Warszawie
z up. Michał Musioł
p.o. Wicedyrektora
/-/
.....
podpis

Kontrolerzy
Anna Ledzińska-Stiller
główny specjalista kontroli państwowej

/-/
.....
podpis

Monika Białogrodzka
starszy inspektor kontroli państwowej

/-/
.....
podpis