



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LWA.410.021.06.2021

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Minister Cyfryzacji
Al. Ujazdowskie 1/3,
00-583 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów ¹ , Al. Ujazdowskie 1/3, 00-583 Warszawa. Rozporządzeniem Rady Ministrów ² z 7 października 2020 r. ³ w sprawie zniesienia Ministerstwa Cyfryzacji, z mocą od dnia 6 października 2020 r. Ministerstwo to zostało zniesione, a pracownicy dotychczasowego Ministerstwa Cyfryzacji ⁴ , obsługujący sprawy działu informatyzacja zostali włączeni do KPRM. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa RM z 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji ⁵ , obsługę Ministra zapewnia KPRM.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów ⁶ , Minister Cyfryzacji od 6 października 2020 r. ⁷ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Marek Zagórski, Minister Cyfryzacji od 17 kwietnia 2018 r. do 6 października 2020 r., – Anna Streżyńska, Minister Cyfryzacji, od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość przygotowania i nadzoru nad realizacją 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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie.
Kontrolerzy	1. Anna Ledzińska-Stiller, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/101/2022 z 6 czerwca 2022 r.; 2. Aleksandra Obermiller, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/100/2022 z 6 czerwca 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą zadanie polegające na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0. ¹⁰ w MC, a następnie w KPRM ¹¹ w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja, było realizowane w sposób nieskuteczny, a sprawowany nad nim nadzór był nierzetelny i niezgodny z obowiązującymi procedurami wewnętrznymi.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zadanie dotyczące przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. w MC, a następnie w KPRM, realizującej zadania w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu administracji rządowej - informatyzacja, zostało zlecone na podstawie umowy dotacji celowej udzielonej przez Ministra w grudniu 2019 r. nadzorowanemu przez niego Instytutowi Łączności - Państwowemu Instytutowi Badawczemu ¹² . Ustalony w MC zakres prac do wykonania w ramach zadania błędnie oparto o założenie wykorzystania w znacznym zakresie kodu źródłowego

¹ Dalej: KPRM lub Kancelaria.

² Dalej: RM.

³ Dz. U. poz. 1730.

⁴ Dalej: Ministerstwo lub MC.

⁵ Dz. U. poz. 1716.

⁶ Dalej: Prezes RM.

⁷ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 października 2020 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.27.2020 (M.P. poz. 896).

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Dotyczy I etapu realizacji zadania w zakresie modułu monitorowania projektów, programów i portfeli, dalej: System lub system MonAliZa 2.0.

¹¹ Po zniesieniu MC z dniem 6 października 2020 r. i włączeniu do KPRM pracowników dotychczasowego MC, obsługujących sprawy działu informatyzacja.

W tym wystąpieniu działania KPRM przedstawione są i oceniane wyłącznie w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji.

¹² Dalej: Wykonawca, Instytut lub IL-PIB.

i funkcjonalności istniejącego już systemu SIMBA¹³, pomimo przekazywania od IV kw. 2018 r. przez Instytut informacji o ograniczeniach w tym zakresie. Ponadto na etapie przygotowania do realizacji zadania oraz ustalania założeń budowy Systemu i określania warunków tej umowy dotacji, w MC nie przeprowadzono rzetelnych analiz i weryfikacji pracochłonności i kosztów oszacowanych przez Wykonawcę Systemu. Zadania w tym zakresie nie zlecono również firmie zewnętrznej, mimo iż w MC istniała możliwość skorzystania z usług wsparcia ekspertów IT¹⁴ jeszcze na etapie przygotowania do realizacji zadania i przed podpisaniem umowy dotacji w II pół. 2019 r. Analiz takich nie przeprowadzono również na etapie ustalania warunków (terminu i kosztów) ujętych w dwóch aneksach do tej umowy zawartych przez Ministra w czerwcu i grudniu 2020 r.

Potrzebę przeprowadzenia takich analiz potwierdziły m.in. wyniki przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. przeprowadzonego w Instytucie na zlecenie przedstawiciela urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji dopiero w maju 2021 r.¹⁵, tj. na ok. 3 miesiące przed zmienionym terminem zakończenia realizacji zadania. Jego wyniki wykazały, że harmonogram projektu, zarówno pierwotny, jak i zmieniony aneksem z grudnia 2020 r., 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 jego realizacji. W związku z tym, w ocenie NIK, zlecenie tego typu przeglądu na etapie przygotowania do realizacji zadania (przy braku możliwości wykorzystania własnych zasobów MC w tym zakresie) umożliwiłoby Ministerstwu weryfikację przyjętych w MC i przez Wykonawcę, błędnych założeń (m.in. w zakresie terminów i kosztów realizacji zadania oraz zasadności/ możliwości wykorzystania stworzonych uprzednio funkcjonalności/ kodu systemu SIMBA) jeszcze przed jego rozpoczęciem. Ponadto w umowie dotacji celowej, zawartej przez Ministra Cyfryzacji z IŁ-PIB w grudniu 2019 r. nie ujęto postanowień zabezpieczających w sposób należyty interes Skarbu Państwa, ani też dyscyplinujących i motywujących Wykonawcę do terminowej realizacji zadania, tj. mimo określenia w załączniku do umowy, iż zadanie będzie realizowane w podziale na cztery podzadania oraz wyznaczono szczegółowe daty rozpoczęcia i zakończenia oraz budżet w podziale na lata, nie powiązano wypłaty środków i rozliczenia dotacji z efektami wykonanych prac oraz nie określono kar finansowych z tytułu niezrealizowania przedmiotu umowy w zakładanym terminie i/ lub zakresie. Wypłata kolejnych transz dotacji w terminach określonych w umowie była uzależniona od złożenia oświadczenia o wykorzystaniu co najmniej 70% dotychczas przekazanych środków i nie powiązano jej np. z koniecznością zatwierdzenia miesięcznych lub kwartalnych informacji dotyczących realizacji zadania, do których przedkładania IŁ-PIB był zobowiązany. Faktycznie oznaczało to dokonywanie wypłaty środków z dotacji na podstawie wykorzystanej przez Instytut pracochłonności, jednak bez uwzględnienia stanu realizacji zadania.

W wyniku powyższych zaniechań¹⁶ w umowie dotacji z grudnia 2019 r. (zmienionej aneksami) ustalono nierealne terminy i koszty, których Wykonawca nie był w stanie dotrzymać, a po upływie terminu jej realizacji (31 lipca 2021 r.), we wrześniu 2021 r. przedstawiciele urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji¹⁷ dokonali odbioru systemu MonAliZa 2.0. zrealizowanego w niepełnym zakresie¹⁸. Jednocześnie Wykonawca wykorzystał w tym terminie prawie całą zaplanowaną pracochłonność i niemal całą kwotę dotacji¹⁹. Ze względu na niezrealizowanie pełnego zakresu zadania wystąpiła konieczność indywidualnego ustalenia metodologii rozliczenia dotacji, tj. faktycznie osiągniętych przez Instytut efektów wykonanych prac

¹³ System SIMBA został zbudowany przez IŁ-PIB w latach wcześniejszych i służył do monitoringu projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, sprawowanego przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji.

¹⁴ Poprzez zawarcie odpowiedniej umowy wykonawczej w zakresie tzw. *body leasingu* w ramach umowy ramowej nr 3/Bitenet/BAiPS/2019 dotyczącej świadczenia kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT zawartej przez upoważnionego przedstawiciela Ministra Cyfryzacji z przedstawicielem wyspecjalizowanej firmy z rynku komercyjnego już w dniu 8 maja 2019 r.

¹⁵ Decyzję o zleceniu przeprowadzenia w Instytucie takiego przeglądu podjęto w urzędzie zapewniającym obsługę Ministra Cyfryzacji dopiero w dniu 25 marca 2021 r.

¹⁶ Brak ww. analiz na etapie przygotowania do realizacji zadania oraz brak zamieszczenia w umowie dotacji z grudnia 2019 r. postanowień zabezpieczających w sposób należyty interes Skarbu Państwa.

¹⁷ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

¹⁸ Zgodnie z rozliczeniem dotacji zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2021 r. spośród czterech podzadań: podzadanie 1. Zrealizowano w 100%, podzadanie 2. w 84,84%, podzadanie 3. w 50%, a podzadanie 4. nie było realizowane. W związku z tym System był niezdatny do użytkowania.

¹⁹ IŁ-PIB nie wykorzystał przekazanych mu środków z dotacji w kwocie 309 tys. zł.

(w tym poziomu realizacji poszczególnych podzadań) i ich wyceny dopiero po upływie terminu realizacji umowy.

Mimo powyższej sytuacji, w urzędzie zapewniającym obsługę Ministra Cyfryzacji nie skorzystano²⁰ z tych doświadczeń podczas zawierania z tym samym Wykonawcą w grudniu 2021 r. dwóch kolejnych umów dotacji na kontynuację prac dotyczących budowy systemu MonAliZa 2.0. Ich zapisy w zakresie zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i wypłaty transz dotacji były analogiczne jak w przypadku umowy dotacji z grudnia 2019 r., w tym przede wszystkim nie zawierały zapisów uzależniających wypłatę środków od efektów wykonanych prac i nie określały kar finansowych z tytułu niezrealizowania przedmiotu umowy w zakładanym terminie i/ lub zakresie.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie, a następnie w KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu administracji rządowej informatyzacja, obowiązywała *Metodyka zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*²¹ wprowadzona przez Ministra zarządzeniem nr 5 z 27 lutego 2019 r. w sprawie zatwierdzania do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji²², co NIK ocenia pozytywnie. Zarządzeniem tym m.in. utworzono, działającą pod przewodnictwem Ministra Cyfryzacji, Radę portfela Ministra Cyfryzacji²³, będącą organem odpowiedzialnym za strategiczne zarządzanie portfelem projektów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu informatyzacja. Ustalono także zasady zatwierdzania Wizji i udzielania przez Radę portfela MC zgody na realizację fazy przygotowania projektu. Określone w *Metodyce zarządzania projektami* zasady obejmowały m.in. szczegółowy sposób zarządzania projektami, w tym wskazanie organów odpowiedzialnych za projekt na różnych poziomach zarządzania (w tym Rada portfela MC, Komitet Sterujący projektu²⁴, Przewodniczący KS, Kierownik Projektu²⁵) i ich zadania, rodzaje i częstotliwość ich spotkań, sposób i częstotliwość raportowania o projekcie oraz wymagane do sporządzenia rodzaje dokumentów.

Stworzone przez Ministra mechanizmy i narzędzia w odniesieniu do objętego niniejszą kontrolą projektu MonAliZa 2.0. nie były przez niego jednak wykorzystywane lub korzystano z nich w sposób niezgodny z przyjętymi zasadami. Niniejsze stwierdzenie potwierdza m.in. niezwoływanie przez Ministra Cyfryzacji posiedzeń Rady portfela MC w przypadku 14 z 40 miesięcy jej funkcjonowania²⁶. Nie odpowiadało to ustalonej przez Ministra w §3 ust. 9 ww. zarządzenia częstotliwości organizacji posiedzeń Rady portfela MC (które powinny odbywać się nie rzadziej niż raz w miesiącu) oraz oznaczało, że w ww. okresach Rada portfela MC jako organ powołany przez Ministra Cyfryzacji nie realizowała powierzonych jej zadań w ustalonej do tego formie posiedzeń, w tym w szczególności w zakresie monitorowania statusu realizacji portfela projektów i programów, ustalania priorytetów dla projektów oraz wydawania wytycznych ich komitetom sterującym.

Stwierdzono również, że kwestie związane z projektem MonAliZa 2.0. poruszano na dziewięciu posiedzeniach Rady portfela MC (z 27 zorganizowanych), w tym na jednym zaprezentowano i Rada portfela MC zatwierdziła Wizję projektu, a na sześciu prezentowano jego status i ewentualne problemy związane z jego przebiegiem²⁷. Należy przy tym zauważyć, iż ostatnie

²⁰ Umowy zawarli upoważnieni przedstawiciele Ministra Cyfryzacji.

²¹ Dalej: *Metodyka zarządzania projektami*.

²² Dz. Urz. MC z 2019 r. poz. 6, ze zm. W związku ze zniesieniem MC od 6 października 2020 r. w dniu 29 października 2021 r. Minister Cyfryzacji wydał zarządzenie nr 17 zmieniające zarządzenie w sprawie zatwierdzania do realizacji oraz zarządzania projektami, programami i portfelem projektów w resorcie cyfryzacji (Dz. Urz. MC z 2021 r. poz. 20), którym m.in. uwzględniono wprowadzone zmiany organizacyjne dotyczące włączenia do KPRM pracowników dotychczasowego Ministerstwa Cyfryzacji, obsługujących sprawy działu informatyzacja. Dalej: zarządzenie ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji.

²³ Zgodnie z §3 ust. 4 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji w skład Rady portfela MC wchodził: Minister, jako jej Przewodniczący, dyrektorzy wszystkich departamentów realizujących zadania w zakresie obsługi Ministra cyfryzacji i spraw działu informatyzacja, w tym Dyrektor Departamentu Architektury Informatycznej Państwa, jako jej Sekretarz oraz dyrektorzy wszystkich trzech jednostek nadzorowanych przez Ministra Cyfryzacji (IL-PIB, Centralnego Ośrodka Informatyki i Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej w Warszawie). Wg §3 ust. 3 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, do zadań Rady portfela MC należało m.in.: zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych projektów, w tym decydowanie o przynależności projektu do programu; opiniowanie i zatwierdzanie dokumentów Wizji biznesowej projektu; ustalanie priorytetów dla projektów; monitorowanie statusu realizacji portfela projektów i programów; powoływanie składu komitetu sterującego dla projektu oraz zatwierdzanie zmian w jego składzie; wydawanie wytycznych komitetom sterującym oraz ustalanie zasad współpracy w projekcie między urzędem obsługującym Ministra Cyfryzacji a jednostkami podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi (w przypadku wspólnej lub partnerskiej realizacji projektu). Dalej: Rada portfela lub Rada portfela MC.

²⁴ Dalej: KS.

²⁵ Dalej: KP.

²⁶ W okresie marzec 2019 r. - czerwiec 2022 r., tj. od jej powstania z końcem lutego 2019 r. do końca pełnego miesiąca przed zakończeniem czynności kontrolnych (15 lipca 2022 r.).

²⁷ Ponadto na dwóch posiedzeniach powołano lub dokonano zmiany składu KS.

omówienie statusu projektu MonAliZa 2.0. odbyło się w dniu 24 września 2020 r., tj. niemal dwa lata temu i jeszcze przed pierwszym przedłużeniem terminu realizacji zadania. Mimo, iż w okresie tym odbyło się 11 kolejnych posiedzeń Rady portfela MC²⁸, to Minister jako jej Przewodniczący, kierujący jej pracami, nie podjął działań które doprowadziłyby do wprowadzenia przez Sekretarza Rady portfela MC (zajmującego jednocześnie stanowisko Dyrektora Biura Analiz i Projektów Strategicznych²⁹, odpowiedzialnego za realizację projektu MonAliZa 2.0. oraz pełniącego rolę Przewodniczącego KS tego projektu) tego zagadnienia do agendy jej posiedzeń w ww. okresie. Brak organizacji 14 spotkań oraz niewprowadzenie przez Sekretarza Rady portfela MC kwestii związanych z przebiegiem projektu MonAliZa 2.0. do porządku jej obrad w okresie po 24 września 2020 r. NIK ocenia jako nierzetelne, ponieważ uniemożliwiało to prezentację i dyskusję ze wszystkimi jej członkami na temat m.in. stanu zaawansowania tego projektu, materializujących się ryzyk oraz wprowadzania ewentualnych zmian, tj. realizację przypisanego Radzie portfela MC zadania dotyczącego monitorowania statusu realizacji portfela projektów i programów. Natomiast spotkania kierownictwa MC / urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji organizowane z przedstawicielami IŁ-PIB oraz DAIP indywidualnie lub wspólnie z innymi komórkami organizacyjnymi, nie były dokumentowane.

Oprócz udziału w ww. posiedzeniach Rady portfela MC oraz spotkaniach z dyrektorami DAIP i Instytutu, działania podejmowane w odniesieniu do projektu MonAliZa 2.0. bezpośrednio przez członków kierownictwa urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji obejmowały zatwierdzanie/ podpisywanie: wniosków o wszczęcie postępowania dotacyjnego, umów dotacji celowej, aneksów i rozliczenia umowy z grudnia 2019 r. oraz przekazanie Komitetowi Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji³⁰ opisu założeń tego projektu informatycznego i odpowiedzi na opinie jego członków, a także zatwierdzenie zmiany składu KS projektu.

Na negatywną ocenę powyższej sytuacji wpływa przede wszystkim fakt, że w okresie marzec 2020 r. - lipiec 2021 r. doszło do wydarzeń znaczących dla przebiegu realizacji projektu MonAliZa 2.0. oraz skutkujących koniecznością podejmowania w stosunku do projektu decyzji na poziomie zarządczym kierownictwa urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji, w tym podpisywania aneksów do umowy. Od początku realizacji zadania odnotowywano problemy wynikające z niewłaściwego jego przygotowania. Między innymi potwierdziły się, zgłaszane przez IŁ-PIB na wcześniejszym etapie, trudności z wykorzystaniem systemu SIMBA przy budowie systemu MonAliZa 2.0., co wpłynęło na zwiększenie pracochłonności zadania. Stwierdzono znaczne opóźnienia w wykonaniu zadania, w związku z czym zaszła konieczność zawarcia aneksu nr 2³¹ (21 grudnia 2020 r.) do umowy dotacji z grudnia 2019 r. zwiększającego koszty i przedłużającego termin jego realizacji. W dniu 25 marca 2021 r. podjęto decyzję o zleceniu przeprowadzenia ww. przeglądu technicznego, którego wyniki wskazywały na szereg uchybień i nieprawidłowości, które wymagały podjęcia decyzji nt. ewentualnych działań naprawczych. Z dniem 31 lipca 2021 r. zakończono realizację umowy dotacji z 2019 r. przy niepełnej realizacji zadania, co spowodowało konieczność indywidualnego ustalenia metodologii jej rozliczenia. Ponadto w okresie sierpień - grudzień 2021 r. dokonywano ustalenia źródeł finansowania zadań dotyczących kontynuacji prac w zakresie budowy systemu MonAliZa 2.0., wyłonienia ich wykonawcy oraz zawarcia z nim dwóch umów w tym zakresie (w grudniu 2021 r.).

Zgodnie z zasadami określonymi w ww. *Metodyce zarządzania projektami*, bieżący, bezpośredni nadzór nad realizacją projektu MonAliZa 2.0. Rada portfela MC powierzyła powołanemu w tym celu w sierpniu 2019 r. Komitetowi Sterującemu, składającemu się z przedstawicieli wszystkich

²⁸ Na ostatnim z nich w dniu 27 czerwca 2022 r. dokonano jedynie zmiany składu KS projektu MonAliZa 2.0. i nie omawiano zagadnień związanych z jego statusem.

²⁹ Dalej: BAIIPS, przekształconego następnie w Departament Architektury Informatycznej Państwa, dalej: DAIP.

³⁰ Organ pomocniczy Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 48z 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. <https://www.gov.pl/web/krmc/podstawa-prawna>. Dalej również KRMC.

³¹ Aneks nr 1 nie zwiększono kwoty dotacji i nie zmieniono terminu realizacji zadania. Dotyczył on przede wszystkim przesunięć pomiędzy kategoriami wydatków.

podmiotów zaangażowanych w realizację projektu³², a Przewodniczący KS powołał Kierownika tego projektu. Nadzór nad projektem MonAliZa 2.0. sprawowany przez KS i KP był jednak nierzetelny i nieskuteczny oraz niezgodny z zasadami określonymi przez ministra w ww. *Metodyce zarządzania projektami*. O braku zachowania tych zasad przez KS świadczy m.in. fakt, iż dwa kluczowe dokumenty (*Dokument Inicjujący Projekt* i stanowiący jego część *Plan Projektu*), dotyczące realizacji projektu MonAliZa 2.0, zostały przez KS ostatecznie uzgodnione i zatwierdzone dopiero w grudniu 2020 r., tj. po upływie blisko roku od podpisania umowy dotacji celowej i rozpoczęciu realizacji tego zadania przez wykonawcę (IŁ-PIB), chociaż ich projekty sporządzono już w marcu 2020 r. Mimo, iż pierwsze informacje w zakresie ograniczeń lub braku możliwości wykorzystania funkcjonalności systemu SIMBA Instytut przekazywał już w IV kw. 2018 r. i były one przez Wykonawcę ponawiane, to decyzję o rezygnacji z rozwiązania umożliwiającego wykorzystanie istniejących formularzy systemu SIMBA KS podjął dopiero na posiedzeniu w dniu 9 marca 2020 r. Ostatecznie wpłynęło to na zwiększenie pracochłonności zadania i było jednym z kluczowych powodów zawarcia aneksu w grudniu 2020 r. Mimo narastających opóźnień w realizacji zadania, decyzja o przeprowadzeniu w IŁ-PIB przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. została przez KS podjęta dopiero pod koniec marca 2021 r., a uzyskane w maju 2021 r. wyniki tego przeglądu omówiono i podjęto decyzje kierunkowe na posiedzeniu KS zorganizowanym dopiero około miesiąc później. Zdaniem NIK, podjęte w tym okresie przez KS ewentualne decyzje naprawcze, z uwagi na bliski termin zakończenia realizacji zadania, nie mogły już zapobiec niepowodzeniu projektu na tym etapie. W ramach przeglądu technicznego eksperci stwierdzili brak dokumentacji technicznej, który uniemożliwił im dokonanie pełnej oceny zaawansowania budowy Systemu oraz odniesienie się do realizacji i weryfikacji wykonania założeń projektowych³³. Wskazana powyżej sytuacja, wg ekspertów, stwarzała ryzyko niewystarczającego udokumentowania Systemu na etapie zamykania projektu. Ich zdaniem IŁ-PIB 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 ocenie ekspertów prace związane z dokończeniem budowy Systemu, przy założeniu zaangażowania 10 programistów i uzupełnienia składu o analityków systemowych, architekta, testerów po stronie podmiotu zlecającego zadanie³⁴, powinno zająć szacunkowo od 30 do 38 kolejnych miesięcy. W wyniku przeglądu eksperci sformułowali rekomendacje techniczne skierowane do Wykonawcy (IŁ-PIB zrealizował je do końca lipca 2021 r. m.in. uzupełnił brakującą dokumentację techniczną) oraz rekomendacje zarządcze skierowane do podmiotu zlecającego zadanie (wykonano je po zakończeniu realizacji umowy dotacji z grudnia 2019 r., w ramach kontynuacji projektu MonAliZa 2.0.).

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn nieskutecznego nadzoru KS nad projektem był brak systematycznej organizacji jego spotkań, na których omawiano by kluczowe kwestie związane z projektem i podejmowano decyzje kierunkowe. W momentach istotnych dla projektu (np. okres przygotowania aneksów do umowy z grudnia 2019 r. oraz okres rozliczania tej umowy i przygotowań do zawarcia dwóch umów na kontynuację prac) KS odbywał swoje posiedzenia z przerwami trwającymi od 2,5 do 4 miesięcy, co było niezgodne z określoną w *Metodyce zarządzania projektami* (wiersz 2. tabeli zamieszczonej na str. 30) częstotliwością spotkań, tj. nie rzadziej niż raz na dwa miesiące oraz z pkt 3.11. *Dokumentu Inicjującego Projekt*, zatwierdzonego przez KS w dniu 14 grudnia 2020 r., który stanowił, iż posiedzenia KS miały odbywać się raz w miesiącu. Natomiast przebieg dodatkowych spotkań przedstawicieli KPRM³⁵ i IŁ-PIB dotyczących statusu projektu zorganizowanych w okresie 3-4 miesięcy przed zmienionym terminem zakończenia projektu nie był dokumentowany, co było niezgodne z pkt 2.8.1. *Metodyki zarządzania projektami*, wg której ze spotkań projektowych powinny być spisywane notatki oraz z pkt 3.11. *Dokumentu Inicjującego Projekt*, zgodnie z którym KP lub wyznaczony uczestnik spotkania statusowego projektu był zobowiązany w terminie do jednego dnia roboczego po tym spotkaniu sporządzić z niego notatkę i przekazać ją wszystkim uczestnikom. Nieudokumentowanie ww. spotkań nie pozwala na weryfikację czy i jakie decyzje kierunkowe KS

³² KS składał się z Dyrektora BAIPS (przekształconego następnie w DAIP) pełniącego rolę Przewodniczącego KS, przedstawicieli głównych użytkowników: po stronie MC (Sekretarz KRMC) oraz po stronie KPRM (Dyrektor Rządowego Biura Monitorowania Projektów, a następnie Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz) oraz Dyrektor IŁ-PIB przedstawiciel Głównego wykonawcy/ dostawcy.

³³ 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 doszczegółowiona wraz z postępem prac programistycznych.

³⁴ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

³⁵ Tj. DAIP i RBMP.

w ich trakcie zapadły. W ocenie NIK, powyższe nieprawidłowości w działaniu KS były efektem nieegzekwowania przez Ministra prawidłowego stosowania zasad określonych w ww. *Metodyce zarządzania projektami*, w tym realizacji obowiązków umożliwiających Radzie portfela MC wykonywanie przypisanych jej zadań m.in. w zakresie monitorowania portfela projektów MC, w formie cyklicznego przedstawiania na jej posiedzeniach statusów realizowanych programów i projektów (w tym projektu MonAliZa 2.0.).

Mimo rozpoczęcia realizacji zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0.³⁶ w grudniu 2019 r. do dnia zakończenia kontroli (15 lipca 2021 r.) nie zostało ono zakończone³⁷. Wg stanu na czerwiec 2022 r. łączna kwota dotacji celowych udzielonych na realizację zadania wyniosła 6,4 mln zł³⁸ i obejmowała dwa z trzech planowanych modułów (tj. *Projekty i Programy*), podczas gdy w pierwszej umowie dotacji celowej ustalono koszt zadania (obejmującego trzy moduły: *Projekty, Programy i Portfele*) w kwocie 2,0 mln zł. Termin zakończenia dwóch z trzech modułów (wykonywanych na podstawie aktualnie realizowanych dwóch umów dotacji celowej) zaplanowano do 31 października 2022 r. Zawarcie umowy na wykonanie ostatniego, trzeciego modułu Systemu (pn. *Portfele*) zostało zaplanowane na 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Prawidłowość przygotowania i nadzoru nad realizacją zadania zleconego, polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z przyjętym przez RM dokumentem pt. *System zarządzania rozwojem Polski*⁴⁰, narzędziem do monitoringu operacyjnego programów i projektów ujętych w dokumentach strategicznych RM, w tym w szczególności w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjętej uchwałą RM nr 8 z 14 lutego 2017 r.⁴¹, był system teleinformatyczny MonAliZa. Miał on służyć do zbierania informacji i monitorowania postępów realizacji Portfela projektów strategicznych⁴² przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych⁴³ (tj. wszystkich ministrów) i obsługujące jej prace Rządowe Biuro Monitorowania Projektów⁴⁴. Wykorzystanie systemu MonAliZa do monitorowania projektów strategicznych w administracji rządowej rozpoczęto na podstawie ustaleń poczynionych na pierwszym posiedzeniu RMPPS w dniu 12 czerwca 2018 r. Zgodnie z tymi ustaleniami, jednostki administracji rządowej (w tym ministerstwa) wskazane przez RMPPS, jako podmioty odpowiedzialne/wiodące, zostały zobowiązane do uzupełnienia w systemie MonAliZa informacji o realizowanych programach i projektach strategicznych w terminie do 31 lipca 2018 r., a następnie ich aktualizowania w cyklach miesięcznych.

³⁶ Dotyczy I etapu realizacji zadania w zakresie modułu monitorowania projektów, programów i portfeli, dalej: System lub system MonAliZa 2.0.

³⁷ Zaden z zaplanowanych do wykonania modułów I etapu nowego systemu MonAliZa 2.0., który dotyczył monitorowania projektów, programów i portfeli, nie został zbudowany i wdrożony.

³⁸ Na powyższą kwotę składały się wydatki: poniesione w ramach umowy dotacji z grudnia 2019 r. (2,2 mln zł) oraz określone w umowach dotacji z grudnia 2021 r. dotyczących kontynuacji prac w zakresie modułu pn. *Projekty* (2,2 mln zł) modułu pn. *Programy* (2 mln zł).

³⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴⁰ Przyjętym uchwałą RM nr 162/2018 z 29 października 2018 r., dalej: SZRP.

⁴¹ M.P. poz. 260. Dalej: SOR.

⁴² Zgodnie z zapisami SOR utworzono Portfel projektów strategicznych monitorowanych i koordynowanych przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych. Zawarta w SOR lista projektów miała charakter otwarty i mogła być uzupełniana o nowe inicjatywy, będące odpowiedzią na pojawiające się potrzeby i wyzwania. Portfel projektów strategicznych to zbiór programów i projektów, wybranych przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych lub wskazanych przez Prezesa RM, wynikających z dokumentów strategicznych RM, w tym w szczególności z SOR.

⁴³ To struktura ponadresortowa, organ pomocniczy Prezesa RM powołana zarządzeniem Prezesa RM nr 58 z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (M. P. z 2021 r. poz. 247, ze zm.), którego członkami aktualnie są ministrowie kierujący wszystkimi działami działem administracji publicznej, Szef KPRM oraz Szef Rządowego Centrum Analiz, który pełni funkcję jej Przewodniczącego. Dalej: RMPPS.

⁴⁴ Komórka organizacyjna KPRM (aktualnie włączona, jako wydział do Departamentu Analiz w ramach Rządowego Centrum Analiz) utworzona zarządzeniem Prezesa RM nr 39 z 15 marca 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu KPRM. Dalej: RBMP.

Według danych z września 2021 r. KPRM dysponowała zaledwie 183 licencjami (uprawnieniami dostępowymi) do systemu MonAliZa na 377 projektów znajdujących się w Portfelu projektów strategicznych. Ponadto rozwiązania Systemu m.in. nie przewidywały, aby wprowadzone dane zostały zweryfikowane i potwierdzone przez innego użytkownika. System nie posiadał m.in. funkcjonalności umożliwiających: automatyczne wygenerowanie wykazu projektów aktualnie znajdujących się w Portfelu projektów, wyświetlenie danych archiwalnych (dane z poprzednich okresów były nadpisywane), weryfikację i potwierdzenie realizacji obowiązku comiesięcznej aktualizacji danych o projektach. Ponadto w Systemie nie było również kreatora raportów oraz nie miał on możliwości generowania raportów zamknięcia projektów. W związku z powyższym w KPRM stwierdzono potrzebę budowy nowego systemu teleinformatycznego.

(akta kontroli tom I str. 183-260, 355-380)

Od czerwca 2018 r. w MC prowadzono z IŁ-PIB uzgodnienia dotyczące zakresu rozbudowy innego systemu teleinformatycznego pn. SIMBA. System ten został w 2016 r. stworzony na zlecenie MC przez Instytut i służył monitorowaniu przez KRMC projektów współfinansowanych ze środków Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020⁴⁵. Koncepcja rozbudowy systemu SIMBA na cele KRMC została zainicjowana na zorganizowanym z inicjatywy MC w dniu 8 czerwca 2018 r. spotkaniu przedstawicieli MC, Centralnego Ośrodka Informatyki⁴⁶ i IŁ-PIB i początkowo dotyczyła niewielkiego zakresu prac. Celem spotkania było omówienie możliwości rozbudowy przez IŁ-PIB systemu SIMBA o funkcjonalności mające wspomagać działania KRMC w zakresie monitorowania projektów przez ten organ. Na podstawie ustalonego przez MC wstępnego zakresu prac, Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB 20 czerwca 2018 r. dokonał pierwszej wyceny zadania na kwotę 178,9 tys. zł. Początkowo zmiany miały obejmować m.in. rozszerzenie zakresu projektów o nowe źródła finansowania, zmianę uprawnień KRMC i właścicieli projektów oraz modyfikację formularzy, raportu KRMC i paneli menadżerskich.

W okresie lipiec-listopad 2018 r. pracownicy MC kontynuowali prace nad określeniem zakresu zmian w systemie SIMBA na cele KRMC. Nowe wymagania funkcjonalne i niefunkcjonalne systemu SIMBA zostały przesłane przez MC do Instytutu 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 1016,2 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 działać na odmiennych zasadach, ma własną logikę działania, inne grono odbiorców i odmienne instytucje nadzorujące, 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 zdecydowali o dalszym wykorzystaniu systemu SIMBA i zrezygnowali z funkcjonalności, które ich zdaniem wymagałyby budowania nowych rozwiązań od podstaw. Na bazie nowych założeń i ograniczenia zakresu prac, Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB w dniu 17 grudnia 2018 r. dokonał trzeciej wyceny, która zakładała realizację zadania na cele KRMC w okresie 8 miesięcy, za kwotę 391 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 1-24)

W wyniku przeprowadzonych w I kw. 2019 r.⁴⁷ roboczych rozmów w MC podjęto decyzję o rozpoczęciu współpracy i uwzględnieniu potrzeb RMPPS i RBMP podczas realizacji ww. zadania⁴⁸. Na zorganizowanych w dniach 20 i 26 marca oraz 3 kwietnia 2019 r., w MC spotkaniach przedstawicieli MC, RBMP, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz COI przeprowadzono konsultacje dotyczące funkcjonalności modułu monitorowania projektów, programów i portfeli w nowym systemie. W trakcie spotkań omówiono m.in. cel tego systemu, wykazy przypadków użycia, ról w systemie, ich powiązań i uprawnień, monitorowanych obszarów, generowanych z systemu raportów

⁴⁵ Dalej: POPC 2014-2020.

⁴⁶ Instytucja gospodarki budżetowej, dla której funkcję organu założycielskiego pełni również minister właściwy do spraw informatyzacji. https://coi.ssdiip.bip.gov.pl/statut/376_statut-centralnego-osrodka-informatyki.html. Dalej: COI.

⁴⁷ Pierwsze spotkania przedstawicieli MC i RBMP dotyczące rozbudowy systemu SIMBA/ budowy systemu MonAliZa 2.0., na których podjęto decyzję o współpracy i potrzebie podpisania odpowiedniego porozumienia. odbyły się w dnach 20 i 26 marca 2019 r.

⁴⁸ Na początku sierpnia 2019 r. w MC rozpoczęto działania dotyczące ustalenia treści porozumienia pomiędzy MC i KPRM (RBMP).

formularzowych, wskaźników i informacji monitorujących obszary projektu, metodykę szacowania poszczególnych tych wskaźników.

(akta kontroli tom VI str. 1-24)

Zastępca Dyrektora DAIP, Krzysztof Charchuła, wyjaśnił⁴⁹ m.in., iż podjęcie współpracy wynikało m.in. z potrzeby budowy przez RBMP nowego systemu do zarządzania projektami oraz funkcjonowania w MC systemu SIMBA o podobnych funkcjonalnościach, jakie były oczekiwane od systemu MonAliZa 2.0.

(akta kontroli: tom V str. 1-19, 247-294, tom VI str. 30-36, 63-64, 107)

Zgodnie z §4 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, na posiedzeniu Rady portfela MC w dniu 9 maja 2019 r. zaprezentowano informację na temat Wizji projektu o pierwotnej (roboczej) nazwie „SIMBA SM3P”, dotyczącego I etapu rozbudowy systemu SIMBA (monitoring projektów, programów i portfeli⁵⁰) z uwzględnieniem potrzeb RBMP i RMPPS.

Na tej podstawie, zgodnie z §3 ust. 5 pkt 3 i §5 pkt 1 ww. zarządzenia, Przewodniczący Rady portfela MC (Minister Cyfryzacji) decyzją nr 3/2019 z 28 czerwca 2019 r. zatwierdził do realizacji ww. Wizję projektu.

(akta kontroli tom IV str. 1-31)

W dniach 10 i 12 czerwca 2019 r. MC przekazał Instytutowi kolejną, rozszerzoną wersję założeń systemu. W uwagach zgłoszonych 27 czerwca 2019 r. przez IŁ-PIB ponownie sformulowano propozycję budowy Systemu od nowa, jedynie z wykorzystaniem doświadczeń systemu SIMBA. Z korespondencji prowadzonej między przedstawicielami MC i IŁ-PIB w czerwcu 2019 r. wynika, iż przedstawiciele IŁ-PIB zidentyfikowali problem niespójności zaproponowanych rozwiązań z systemem SIMBA i konieczność jego istotnej przebudowy. Na podstawie nowych wymagań systemu MonAliZa 2.0. Kierownik Działu Informatyki IŁ-PIB 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 1176,8 tys. zł.

(akta kontroli tom VI str. 1-24)

W wyniku rozpoczęcia współpracy pomiędzy MC i RBMP systemowi nadano nazwę „MonAliZa 2.0.”

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił m.in., że nazwa „MonAliZa 2.0.” została przez RBMP zaproponowana, jako wykorzystanie już istniejącej nazwy. Jej przyjęcie wynikało m.in. z zakorzenienia nazwy „MonAliZa” u beneficjentów projektów monitorowanych przez RBMP i KRMC oraz faktu posiadania zaprojektowanego znaku graficznego i praw autorskich do niego.

(akta kontroli: tom VI str. 30-36, 63-64, 107)

Koncepcja systemu uwzględniającego potrzeby zgłoszone przez RBMP i RMPPS i jego główne wymagania były konsultowane podczas spotkań z przedstawicielami International Project Management Association Polska⁵¹, zorganizowanych w MC w dniach 11-12 lipca 2019 r., w których uczestniczyli również przedstawiciele RBMP i IŁ-PIB. Od zaproszonych specjalistów zasięgnięto opinii w zakresie m.in. zgodności zaprezentowanych wymagań Systemu z metodykami podejścia projektowego, w których stwierdzono m.in., iż wdrożenie systemu MonAliZa 2.0. powinno być realizowane metodami zarządzania projektowego oraz sugerowano podejście iteracyjne, tj. uwzględniające częstsze testy użytkowników i elastyczne dostosowanie funkcjonalności do ich wymagań. W odniesieniu do założeń Systemu zauważono m.in., iż nie ujęto w nich zagadnień związanych z importem do Systemu informacji z innych plików i z możliwością dokonywania okresowych „zrzutów” danych o projekcie celem ich analizy, a obszar raportowania powinien zostać uzupełniony o raporty końcowe, tzw. *lessons learned* i możliwość tworzenia indywidualnych raportów.

(akta kontroli: tom V str. 295-306)

⁴⁹ Na podstawie upoważnienia nr DAIP.WWOC.1106.3.2022 z 24 czerwca 2022 r. udzielonego przez Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Janusza Cieszyńskiego na podstawie upoważnienia nr DRC.SWSPP.1106.25.2021 z 17 grudnia 2021 r. udzielonego przez Ministra Cyfryzacji, Mateusza Morawieckiego.

⁵⁰ Etap II ma dotyczyć modułu zarządzania (projektami, programami i portfelami).

⁵¹ International Project Management Association to międzynarodowa federacja stowarzyszeń zmierzająca do popularyzacji wiedzy na temat zarządzania projektami oraz integrująca środowisko projekt managerów na świecie. Dalej: IPMA.

Do zarządzania i nadzoru nad realizacją tego projektu, zgodnie z §3 ust. 3 pkt 8 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, w dniu 14 sierpnia 2019 r. Rada portfela MC powołała KS projektu MonAliZa 2.0., w którego skład weszły osoby zajmujące wówczas stanowiska lub pełniące funkcje: Dyrektora Biura Analiz i Projektów Strategicznych⁵² (jako Przewodniczący), Sekretarza KRMC (pracownik BAiPS) i Dyrektora RBMP (jako Główni użytkownicy) oraz Dyrektora IŁ-PIB (jako Główny dostawca). Zgodnie z pkt. 2.1.1. i 6.2. obowiązującej w MC *Metodyki zarządzania projektami w resorcie cyfryzacji*⁵³ przyjętej ww. zarządzeniem ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, do zadań KS należało m.in.: sprawowanie nadzoru na poziomie zarządczym nad realizacją, harmonogramem i budżetem projektu, zarządzaniem ryzykami wykraczającymi poza kompetencje KP, realizacją korzyści projektu, a także wsparcie i monitorowanie realizacji celów projektu. Kompetencje członków KS w tym zakresie obejmowały m.in. wyznaczenie KP, podejmowanie decyzji, zatwierdzanie planów przydzielania zasobów do projektu i wydawanie zezwoleń na odstępstwa od planów.

(akta kontroli tom I str. 251-365, 564-576, tom IV str. 38-46, tom VI str. 1-28)

W okresie sierpień–listopad 2019 r. pracownicy MC, we współpracy z RBMP i IŁ-PIB, kontynuowali prace nad określeniem zakresu systemu MonAliZa 2.0. oraz ustalenia pracochłonności i kosztów realizacji tego zadania. Według wyceny przesłanej przez IŁ-PIB w dniu 27 listopada 2019 r. zadanie miało zostać zrealizowane w okresie 2 grudnia 2019 r. - 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 ustalono na kwotę 2016,4 tys. zł.

Powyższe ustalenia, dotyczące kwoty i terminu realizacji zadania, ujęte zostały we wniosku o wszczęcie postępowania dotacyjnego, podpisanym przez Dyrektora BAiPS w MC oraz głównego księgowego MC i zatwierdzonym w dniu 12 grudnia 2019 r. przez Ministra Cyfryzacji. Wniosek był kompletny i sporządzony zgodnie ze wzorem określonym w obowiązującym wówczas, zarządzeniu Ministra Cyfryzacji nr 12 z 10 kwietnia 2018 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowej⁵⁴. Instytut spełnił wymagania formalne do otrzymania zlecenia na wykonanie ww. zadania, zgodnie z art. 21 ust. 6 i art. 22 ust. 2 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych⁵⁵ oraz ww. zarządzeniem w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowej, tj. posiadał status państwowego instytutu badawczego, nadzorowanego przez Ministra Cyfryzacji. We wniosku wskazano m.in. na dotychczasowe doświadczenie IŁ-PIB w budowaniu i utrzymywaniu systemów informatycznych, w tym w zakresie systemu SIMBA, który miał stanowić podstawę prac programistycznych budowy nowego Systemu.

(akta kontroli tom I str. 526-580, tom VI str. 1-24)

Wszystkie wyceny realizacji zadania zostały sporządzone przez pracowników Instytutu. Wartość zadania stanowił iloczyn zaplanowanej liczby osobogodzin (lub osobomiesięcy) i ujednoczonej stawki wynagrodzenia (odpowiednio: za godzinę lub miesiąc wykonywania pracy). Oszacowany przez IŁ-PIB koszt był bezpośrednio powiązany z pracochłonnością i harmonogramem, nie miał jednak odniesienia do zakresu zrealizowanych prac (np. wykonania poszczególnych podzadań). Poza opisanymi powyżej konsultacjami z ministerstwami i IPMA Polska, dotyczącymi zakresu i funkcjonalności systemu MonAliZa 2.0., w MC nie przeprowadzono, ani nie zlecano ekspertom zewnętrznym przeprowadzenia analiz prawidłowości oszacowania przez IŁ-PIB czasu i kosztów realizacji zadania.

(akta kontroli tom VI str. 1-24)

Minister Cyfryzacji powierzył IŁ-PIB realizację zadania⁵⁶ dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. na podstawie umowy dotacji celowej 10/BAiPS/2019 z 30 grudnia 2019 r. Załącznik do umowy stanowił zaakceptowany przez Ministra Cyfryzacji ww. wniosek o wszczęcie postępowania dotacyjnego. Zamieszczony we wniosku harmonogram przewidywał, że zadanie zostanie zrealizowane w okresie 12 grudnia 2019 r. - 31 grudnia 2020 r.

⁵² Dalej: BAiPS, przekształconego następnie w DAiP.

⁵³ Dalej: *Metodyka zarządzania projektami*.

⁵⁴ Dz.Urz.MC z 2018 r. poz. 12., <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/dumc-2018-poz12>.

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 498.

⁵⁶ Zadanie zleczone pn. *MonAliZa 2.0 - Rozbudowa i dostosowanie systemu teleinformatycznego SIMBA do potrzeb monitorowania przez KRMC projektów, programów oraz portfeli projektów, z zastosowaniem standardów zarządzania oraz procesu monitorowania projektów lub programów strategicznych w administracji rządowej*.

Ogólny koszt realizacji zadania miał wynieść 2016,4 tys. zł⁵⁷ i zostać sfinansowany ze środków Pomocy Technicznej POPC 2014-2020.

Zgodnie z założeniami Systemu, stanowiącymi załącznik do ww. umowy dotacji, zadanie obejmowało przygotowanie, wytworzenie oraz wdrożenie systemu MonAliZa 2.0. w zakresie monitorowania projektów, programów i portfeli (I etap projektu) wraz z przygotowaniem i przeprowadzeniem migracji danych z dotychczas użytkowanego systemu MonAliZa.

Ustalono, 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.

Mimo podziału zadania na cztery podzadania oraz ustalenia dla nich terminów realizacji i kosztów, to w umowie nie przewidziano odbiorów częściowych i nie powiązano wypłaty środków dotacji z efektami wykonanych prac. Wypłata kolejnych transz dotacji w ustalonych w umowie terminach była uzależniona od złożenia oświadczenia o wykorzystaniu co najmniej 70% dotychczas przekazanych środków (§4 umowy). Wypłata środków nie była również uzależniona od ewentualnego zatwierdzenia miesięcznych lub kwartalnych informacji dotyczących realizacji zadania, do których składania zobowiązany był IŁ-PIB (§7 umowy).

(akta kontroli tom I str. 526-632, tom VI str. 1-24)

Termin rozpoczęcia realizacji umowy, określony w harmonogramie z 27 listopada 2019 r., został w umowie dotacji zmieniony z 2 na 12 grudnia 2019 r., z uwagi na przesunięcie terminu jej zawarcia z przyczyn leżących po stronie MC.

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, że umowa dotacji nr 10/BAIPS/2019 została zawarta 30 grudnia 2019 r., w związku z przedłużającym się procesem ustaleń i akceptacji, prowadzonym zgodnie z zarządzeniem nr 33 Ministra Cyfryzacji z 18 grudnia 2020 r. w sprawie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych i dotacji podmiotowych udzielanych przez Ministra Cyfryzacji.

(akta kontroli tom I str. 551-580, tom VI str. 1-24, 43)

Umowa nr 10/BAiPS/2019 była dwukrotnie zmieniana. Aneks nr 1 z 3 czerwca 2020 r., zawartym na wniosek IŁ-PIB, który w MC został uznany za uzasadniony, dokonano przesunięcia wydatków między kategoriami kosztów, tj.: zwiększono łączne koszty osobowe z 1224,3 tys. zł do 1240,1 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 3040 do 2370 osobogodzin (o 22%) oraz utworzono nową pozycję kosztów pn. *usługi obce*⁵⁸ na kwotę 100,5 tys. zł, przy szacowanej pracochłonności 670 godzin (za stawkę 150 zł, taką samą jak w przypadku kosztów bezosobowych). Powyższe zmiany wpłynęły na zmniejszenie kosztów ogólnych⁵⁹ z 336,1 tys. zł do 319,3 tys. zł, a łączna kwota dotacji uległa zmniejszeniu z 2016,4 tys. zł do 2016,3 tys. zł (tj. o 0,1 tys. zł).

Zawarcie aneksu nr 2 było poprzedzone złożeniem do Dyrektora DAIP (pełniącego również funkcję Przewodniczącego KS projektu MonAliZa 2.0.) w dniu 26 listopada 2020 r. pisma, w którym Dyrektor IŁ-PIB wnioskował o wprowadzenie zmian m.in. z uwagi na fakt, iż „szacując koszt realizacji zadania, IŁ-PIB zakładał wykorzystanie już istniejących rozwiązań wytworzonych przy wcześniejszych pracach (...), w tym m.in. modułów formularzy, raportów, obsługi projektów z systemu SIMBA oraz wybranych innych bibliotek programistycznych. W trakcie realizacji podzadania pierwszego, po dokładnej analizie wymagań, zostały one istotnie uszczegółowione. W wyniku prac koncepcyjnych i przyjętego modelu architektonicznego Systemu, nie było możliwe

⁵⁷ Z tego: wynagrodzenia osobowe 1224,3 tys. zł (w wymiarze 94,18 osobomiesięcy, co zgodnie ze stosowaną przez IŁ-PIB metodą obliczeń, wg której jeden osobomiesiąc to 168 osobogodzin), stanowi w przeliczeniu 15 822 osobogodzin - bezosobowe 456,0 tys. zł (w wymiarze 3 040 osobogodzin), a koszty ogólne (liczone jako ryczałt 20% kosztów bezpośrednich) 336,1 tys. zł.

⁵⁸ Obejmuje wydatki na usługi zewnętrzne wykonania prac specjalistycznych związanych z realizacją zadania.

⁵⁹ Ryczałt 20% liczony był od wydatków bezpośrednich z wyłączeniem usług obcych.

wykorzystanie zakładanych, gotowych rozwiązań, o których mowa powyżej - konieczna była implementacja odpowiednich modułów od podstaw. Prace przeprowadzone w ramach podzadania pierwszego wykazały konieczność znacznego zwiększenia zakresu prac niezbędnych do realizacji w ramach pozostałych podzadań. Obecnie prace koncepcyjne pozwoliły zdefiniować i zwymiarować szczegółowy zakres prac dla zdecydowanej większości funkcjonalności w Systemie. Konieczna jest jednak ich kontynuacja w odniesieniu do zagadnień związanych z implementacją monitorowania programów i portfeli projektów. (...) Brak możliwości wykorzystania dostępnych rozwiązań oraz zidentyfikowane znaczne zwiększenie zakresu prac wiąże się ze zwiększeniem pracochłonności zadania. Jednocześnie z uwagi na brak możliwości organizacyjnych i uzasadnienia merytorycznego dla zwiększenia liczebności zespołu IŁ-PIB, konieczne jest wydłużenie czasu realizacji zadania do 31 lipca 2021 r., w tym (...) zmianom ulegną terminy realizacji poszczególnych podzadań." W związku ze zwiększeniem pracochłonności zadania Dyrektor IŁ-PIB wnioskował o zwiększenie wydatków m.in. na wynagrodzenia.

Wnioskowane zmiany w harmonogramie realizacji i budżecie tego projektu były omawiane na posiedzeniu KS w dniu 27 listopada 2020 r. i uzyskały jego akceptację. Wniosek był procedowany w DAIP, został uznany za uzasadniony i aneksem nr 2 z 21 grudnia 2020 r. wydłużono okres realizacji zadania z 31 grudnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r. (o 7 miesięcy) oraz zwiększono dotację z 2016,3 tys. zł do 2871,6 tys. zł, tj. o 855,3 tys. zł (o 42,4%), w tym: zwiększenie wynagrodzeń osobowych z 1241,0 tys. zł do 2223,8 tys. zł (wynikające ze zwiększenia pracochłonności z 95,46 do 171,06 osobomiesiący, 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*⁶⁰ 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 niezmiennym poziomie 100,5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 581-632, tom V str. 363-432, tom VI str. 1-24)

Zasady i warunki współpracy KPRM (RBMP) i MC przy realizacji zadania/ projektu dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. ustalono po zawarciu ww. umowy dotacji nr 10/BAIPS/2019. W dniu 22 stycznia 2020 r. ww. strony zawarły Porozumienie, zgodnie z którym prace w zakresie przygotowania, wytworzenia, wdrożenia i utrzymania nowego Systemu podzielono na dwa etapy, tj. I etap miał dotyczyć monitorowania, a II etap – zarządzania projektami, programami i portfelami. W ramach I etapu (aktualnie realizowanego):

- MC było zobowiązane do ponoszenia kosztów i realizacji zadań związanych z przygotowaniem, wytworzeniem i wdrożeniem systemu MonAliZa 2.0., poprzez jego przygotowanie produkcyjne i stabilizację oraz wdrożenie i utrzymanie merytoryczne dla interesariuszy KRMC;
- KPRM miała odpowiadać i ponosić koszty dotyczące wdrożenia i utrzymania merytorycznego Systemu dla interesariuszy RMPPS, które (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) nie wystąpiły z powodu niezakończenia prac nad budową systemu MonAliZa 2.0.

W Porozumieniu wskazano również, zgodny z ww. decyzją Rady portfela MC, skład KS powołanego do zarządzania i nadzoru nad realizacją ww. współpracy poprzez wskazanie stanowisk lub funkcji pełnionych przez poszczególne osoby, tj. Dyrektor BAIPS (jako jego Przewodniczący), Sekretarz KRMC i Dyrektor RBMP (jako przedstawiciele Głównych użytkowników) oraz Przedstawiciel Głównego dostawcy.

(akta kontroli str. tom V str. 1-19)

Od 12 grudnia 2019 r. do 31 lipca 2021 r., tj. w okresie 19,5 miesiąca realizacji umowy dotacji nr 10/BAIPS/2019, odbyło się dziesięć spotkań KS. Pierwsze z nich zorganizowano 16 stycznia 2020 r., a ostatnie 21 lipca 2021 r. Zgodnie z ww. *Metodyką* zarządzania projektami, na pierwszym posiedzeniu KS powołano osobę do pełnienia roli KP. Na ww. posiedzeniach KS omawiano m.in. zakres zaplanowanych i zrealizowanych prac, ich terminowość oraz przewidywane i zmaterializowane ryzyka. Ryzyka najistotniejsze na danym etapie realizacji projektu MonAliZa 2.0. oraz pojawiające się nowe ryzyka prezentowano i omawiano na wszystkich posiedzeniach KS. Bieżący nadzór nad realizacją projektu sprawowano m.in. poprzez raportowanie przez KP statusów projektu na posiedzeniach KS, uczestnictwo KP w spotkaniach roboczych dotyczących⁶¹ projektu z udziałem przedstawicieli Instytutu (m.in. spotkania

⁶⁰ 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.

⁶¹ Wyniki ustaleń spotkań były uwzględniane w systemie Gitlab w formie dokumentu obejmującego plan i wykonanie danego sprintu.

organizowane co 2 tygodnie przed i po tzw. sprintach⁶²), na których prezentowano zadania zrealizowane i niezrealizowane, omawiano problemy, ryzyka i ewentualne wnioski dotyczące zmiany organizacji pracy oraz planowano zadania na kolejny tzw. sprint. Szczegółowe terminy realizacji projektu określono w kolejnych harmonogramach, zatwierdzonych przez KS. Zmiany harmonogramów były zgodne z terminami określonymi w ww. umowie dotacji nr 10/BAiPS/2019. W związku z wystąpieniem konieczności wprowadzenia zmiany wykraczającej poza terminy określone w umowie, podczas posiedzenia KS w dniu 27 listopada 2020 r. przedstawiciele MC poinformowali o rozpoczęciu procedury w celu zawarcia aneksu nr 2, obejmującej m.in. złożenie przez IŁ-PIB nowego wniosku o wszczęcie postępowania dotacyjnego.

Na pierwszym posiedzeniu KS w dniu 16 stycznia 2020 r. zaprezentowano rejestr ryzyk zidentyfikowanych na tym etapie, który następnie był sukcesywnie aktualizowany. Przykładowo w trakcie realizacji projektu w 2020 r. do rejestru wprowadzono ryzyka dotyczące:

- niedostępności zasobów osobowych w projekcie wynikających z COVID-19, skutkującej spadkiem dostępności zasobów wewnętrznych i zewnętrznych w projekcie, w odniesieniu do którego ustalono sposób zarządzania ryzykiem obejmujący bezwzględne stosowanie się członków zespołu projektowego do zasad epidemiologicznych i zastosowano środki zaradcze w postaci pracy zdalnej zespołu zarówno po stronie MC, KPRM, jak i IŁ-PIB;
- braku możliwości kontynuacji prac programistycznych w projekcie od stycznia 2021 r. z uwagi na opóźnienia w uzgodnieniach i niepodpisanie wniosku o przyznanie dotacji wraz z aneksem do umowy w terminie do 31 grudnia 2020 r., w odniesieniu do którego ustalono sposób zarządzania ryzykiem obejmujący codzienne statusy uzgodnieniowe IŁ - KPRM, celem przyspieszenia procesu zatwierdzenia merytorycznego dokumentów, codzienny monitoring procesu obiegu dokumentów w systemie EZD oraz kontakt bezpośredni z jednostkami opiniującymi na każdym etapie obiegu dokumentów w systemie EZD i zastosowano środki zaradcze w postaci m.in. przygotowania częściowego wsadu merytorycznego do dokumentów jeszcze na etapie prowadzonych uzgodnień do zmian w harmonogramie oraz przekazania do jednostek, wymaganych na ścieżce opiniującej, informacji o wysokim priorytecie zadania i merytoryczne przygotowanie ich do planowanych prac nad dokumentami;
- niedotrzymania terminu wytworzenia elementów oraz wdrożenia produktów projektu przez dostawcę z uwagi na niedoszacowanie zasobów po stronie Wykonawcy, jego niewystarczające zaznajomienie się z dokumentacją projektu i niedoszacowaną dojrzałość projektową zespołu deweloperskiego, w odniesieniu do którego ustalono sposób zarządzania ryzykiem obejmujący m.in. określenie wymagań o dużym priorytecie i ich realizację w pierwszej kolejności (wymagana zmiana harmonogramu), bieżącą współpracę z dostawcą w celu identyfikacji ryzyk i problemów wpływających na opóźnienia oraz bieżące monitorowanie postępu prac i eskalowanie problemów na poziom KS, Rady portfela MC i zastosowano środki zaradcze w postaci m.in. wdrożenia odpowiedniego do zakresu projektu systemu zarządzania oraz stosowanie sprawdzonych praktyk w tym zakresie, tj. stosowanie metodyk zwinnych, zapewnienia odpowiedniego nadzoru realizacji etapów projektu, tj. iteracyjne tworzenie, testowanie i odbiór tworzonego elementu produktu, bieżące monitorowanie postępu prac i eskalowanie problemów na poziom KS oraz wykonywania na bieżąco scenariuszy testowych.

Zgodnie z zasadami *Metodyki zarządzania projektami*, na pierwszym posiedzeniu KS w dniu 16 stycznia 2020 r., polecono KP sporządzenie dwóch kluczowych dokumentów określających założenia i zasady zarządzania projektem, tj. *Dokumentu inicjującego projekt*⁶³ wraz z *Planem projektu*⁶⁴. Mimo, iż pierwsze projekty tych dokumentów zostały opracowane przez KP w marcu 2020 r., to KS zatwierdził je dopiero w grudniu 2020 r., tj. rok po rozpoczęciu budowy nowego Systemu przez IŁ-PIB.

⁶² Sprint to pojedyncza iteracja w metodykach zwinnych. To ograniczenie czasowe, które trwa nie dłużej niż 1 miesiąc, podczas którego generowany jest gotowy do użycia i potencjalnego wydania przyrost. Cel sprintu jest założeniem, które zespół deweloperski planuje osiągnąć, jako efekt pracy w sprincie i jest on ustalany przez zespół podczas planowania sprintu.

⁶³ Dokument inicjujący projekt (DIP) zawierał m.in. informacje o celu projektu, opis produktu końcowego i sposobu realizacji projektu, określał strukturę organizacyjną projektu, definiowała skład zespołów projektowych i wyznaczonych w projekcie ról oraz zasady komunikacji między poszczególnymi uczestnikami.

⁶⁴ Plan Projektu (PP) określał m.in. kluczowe czynniki i mierniki sukcesu projektu, rezultaty projektu, kamienie milowe, etapy projektu, potrzebne zasoby osobowe, budżet projektu i opis produktów projektu.

W okresie realizacji zadania przedstawiciele MC, a następnie KPRM⁶⁵ w ramach posiedzeń KS⁶⁶ byli wielokrotnie informowani przez IŁ-PIB o opóźnieniach w realizacji zadania i ryzyku niedotrzymania zaplanowanych terminów. Pierwsza informacja w tym zakresie została przekazana przez pracowników Instytutu już na drugim posiedzeniu KS w dniu 9 marca 2020 r., a jako powód wskazano opóźnienie w zawarciu umowy. Następnie informacje w tym zakresie IŁ-PIB przekazywał na posiedzeniach KS w dniach: 17 marca, 15 lipca i 22 października 2020 r. oraz 17 czerwca i 6 lipca 2021 r., a także we wnioskach z 11 sierpnia i 26 listopada 2020 r. w sprawie zawarcia aneksów do umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019.

(akta kontroli str. tom IV str. 144-479, tom V str. 441-461, tom VI str. 1-24, 68-69)

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. KS 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 ww. piśmie z 26 listopada 2020 r., inicjującym zawarcie aneksu nr 2 do umowy nr 10/BAiPS/2019.

(akta kontroli tom I str. 581-632, tom IV str. 197-215, tom V str. 389-406)

Dopiero od kwietnia 2020 r. (tj. po ok. 11 miesiącach od zawarcia umowy ramowej⁶⁷ typu *body leasing* oraz po 4 miesiącach od zawarcia umowy dotacji (grudzień 2019 r.) na podstawie umów wykonawczych do ww. umowy ramowej w MC rozpoczęło korzystanie z usług wsparcia konsultantów z branży IT w zakresie realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. W okresie od kwietnia 2020 r. do maja 2022 r. w realizację ww. zadań było zaangażowanych⁶⁸ łącznie 13 konsultantów o specjalnościach: analityk biznesowy, projektant UX, starszy kierownik projektu, kierownik projektu, starszy analityk systemowy, starszy tester i tester. Zakres zrealizowanych przez nich zadań obejmował m.in. prace projektowe, analizy biznesowe, przygotowanie dokumentacji na posiedzenia KS, weryfikacje dokumentacji przekazanej z IŁ-PIB (sprawozdania, opracowane formularze itp.), doprecyzowanie zakresu zadania, przeprowadzanie testów funkcjonalnych w ramach roboczych wersji systemu i weryfikacja dokumentacji testowej. Łączne koszty usług *body leasingu* wyniosły w ww. okresie 917,0 tys. zł i były współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach POPC 2014-2020.

(akta kontroli tom III str. 1-524, tom V str. 328-362)

Mimo wielokrotnego zgłaszania przez IŁ-PIB zagrożeń, co do terminowej realizacji zadania, dopiero w dniu 25 marca 2021 r., tj. cztery miesiące przed zmienionym terminem zakończenia realizacji zadania (który upływał 31 lipca 2021 r.), członkowie KS podjęli decyzję o przeprowadzeniu w IŁ-PIB przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. W wyniku tego przeglądu, zewnątrzni eksperci 20 maja 2021 r. opracowali Ekspertyzę⁶⁹, w której stwierdzili, że harmonogram projektu, zarówno pierwotny, jak i zmieniony 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 jego realizacji.

Ekspertyza wykazała, że Wykonawca nie opracował dokumentacji technicznej budowanego Systemu⁷⁰, a opracowana dokumentacja analityczna⁷¹ nie pozwalała na monitorowanie stanu projektu oraz uniemożliwiała przejście kodu i jego rozwój w przyszłości. Brak dokumentacji

⁶⁵ W ramach obsługi Ministra Cyfryzacji.

⁶⁶ M.in. na posiedzeniach KS 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. i 26 listopada 2020 r.

⁶⁷ Umowę zawarto 8 maja 2019 r.

⁶⁸ Na podstawie umów ramowych nr 3/Britenet/BAiPS/2019 z 8 maja 2019 r. i 833/DAIP/2020/2 z 1 czerwca 2021 r.

⁶⁹ Na podstawie umowy nr 435/DAIP/2021 z 6 maja 2021 r., zawartej przez KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji z podmiotem zewnętrznym, której koszt wyniósł 26,6 tys. zł. Usługę sfinansowano z budżetu państwa w części 27 – informatyzacja.

⁷⁰ 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.

⁷¹ Dokumentacja analityczna stanowi podstawę komunikacji i jest efektem porozumienia pomiędzy przyszłym użytkownikiem systemu, a zespołem projektantów i programistów. Uzupełnieniem tej dokumentacji jest dokumentacja techniczna wskazująca w jaki sposób oprogramowanie (jego część) powinno zostać wytworzone.

technicznej uniemożliwił ekspertom dokonanie pełnej oceny zaawansowania budowy Systemu oraz odniesienie się do realizacji i weryfikacji wykonania założeń projektowych⁷². Wskazana powyżej sytuacja stwarzała ryzyko niewystarczającego udokumentowania Systemu na etapie zamykania projektu. Ponadto w trakcie budowy Systemu nie stosowano testów automatycznych tworzonego kodu (testy wykonywano manualnie), co zdaniem ekspertów może mieć wpływ na zwiększenie liczby błędów podczas testów akceptacyjnych oraz w fazie produkcyjnego działania oprogramowania. Zdaniem ekspertów, IŁ-PIB 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 ich ocenie prace związane z dokończeniem budowy Systemu, przy założeniu zaangażowania 10 programistów i uzupełnienia składu o analityków systemowych, architekta, testerów po stronie podmiotu zlecającego zadanie⁷³, powinno zająć szacunkowo od 30 do 38 kolejnych miesięcy. W związku z powyższymi ustaleniami, w Ekspertyzie sformułowano dziewięć rekomendacji zarządczych (w tym m.in. zatrudnienie w ramach realizacji projektu kierownika technicznego projektu, architekta systemu i analityków biznesowych, dokonanie zmiany organizacji projektu, zwiększenie zasobów i wydłużenie czasu jego realizacji) i pięć rekomendacji technicznych (w tym uzupełnienie dokumentacji projektu, przygotowanie testów automatycznych, weryfikacja scenariuszy i przypadków testowych, reorganizacja spotkań, rozdzielenie środowiska deweloperskiego i testowego).

Ustalenia i wnioski z Ekspertyzy zostały omówione na posiedzeniach KS w dniach 17 czerwca i 6 lipca 2021 r. IŁ-PIB zrealizował rekomendacje techniczne wskazane w Ekspertyzie, tj. zgodnie z zaleceniem KS, m.in. uzupełniono dokumentację projektową na posiedzenie w dniu 6 lipca 2021 r. i przedstawiono plan naprawczy, który zakładał przekazanie całości systemu do 10 października 2022 r. Ponadto przedstawiciel IŁ-PIB oświadczył, iż dotychczasowe podejście do szacowania terminów było zbyt optymistyczne. Członkowie KS nie przyjęli ww. planu naprawczego m.in. ze względu na brak informacji o wielkości i możliwości pozyskania źródeł jego sfinansowania. Na posiedzeniu KS w dniu 21 lipca 2021 r. KP 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 podmiotowi zlecającemu zadanie⁷⁴ uzasadnienia dla zwiększenia budżetu projektu (do kwoty 6125,4 tys. zł). Ostatecznie umowa z IŁ-PIB nie została przedłużona i termin jej realizacji upłynął z dniem 31 lipca 2021 r. Rekomendacje zarządcze, skierowane do podmiotu zlecającego zadanie⁷⁵, zostały zrealizowane po zakończeniu obowiązywania umowy nr 10/BAiPS/2019, w ramach prac dotyczących kontynuacji realizacji projektu MonAliZa 2.0.

(akta kontroli tom II str. 158-272, tom IV str. 368-479, tom VI str. 1-24)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, że nie przedłużono umowy 10/BAiPS/2019, ponieważ prezentowane przez Instytut plan naprawczy i uzasadnienie, do dnia zakończenia umowy, nie zostały przyjęte przez KS, gdyż nie zostały opracowane na poziomie oczekiwanym przez przedstawicieli MC i KPRM (uczestniczących w posiedzeniach KS).

(akta kontroli str. tom VI str. 62)

Pomimo znacznych opóźnień w realizacji projektu i realnego ryzyka jego niezakończenia w pierwotnie planowanym terminie (tj. do 31 grudnia 2020 r.), KS nie zachował częstotliwości spotkań przewidzianej w *Metodyce zarządzania projektami*, która stanowi, że KS powinien odbywać spotkania nie rzadziej niż raz na dwa miesiące, tj. pomiędzy spotkaniami KS, które odbyły się w dniach: 17 marca - 15 lipca 2020 r., 15 lipca - 22 października 2020 r., 27 listopada 2020 r. - 25 marca 2021 r. oraz 25 marca - 17 czerwca 2021 r. upłynęły okresy od 2,5 do 4 miesięcy. Nie odbyło się m.in. spotkanie KS wyznaczone na 19 kwietnia 2021 r., mimo iż KS podjął decyzję w tej sprawie na posiedzeniu w dniu 25 marca 2021 r. Przy czym w okresach tych (a w szczególności pomiędzy spotkaniami w dniach 27 listopada 2020 r. - 25 marca 2021 r.), dokonywano szeregu istotnych dla projektu ustaleń, które znalazły następnie odzwierciedlenie w zawartych w dniach 3 czerwca 2020 r. i 21 grudnia 2020 r. aneksach do umowy dotacji, zmieniających warunki realizacji zadania zarówno w zakresie wydłużenia terminu, jak i wzrostu kosztów jego realizacji. Natomiast w dniu 20 maja 2021 r. zewnętrzni specjaliści przekazali

⁷² 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 doszczegółowiona wraz z postępem prac programistycznych.

⁷³ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁷⁴ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁷⁵ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

przedstawicielom resortu cyfryzacji ostatnią, uzgodnioną wersję ww. Ekspertyzy, której zapisy wskazywały na konieczność podjęcia niezwłocznych decyzji zarządczych. W okresie pomiędzy 22 lipca 2021 r. i 20 stycznia 2022 r. spotkań KS nie organizowano z uwagi na przeprowadzanie tym okresie działań związanych z rozliczeniem umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019 oraz zapewnieniem finansowania i wyłonieniem wykonawcy kontynuacji prac dotyczących budowy systemu MonAliZa 2.0., co należało do kompetencji Ministra Cyfryzacji. Po tym okresie spotkania KS odbywały się przeciętnie raz w miesiącu, tj. częściej niż minimalna częstotliwość wymagana zapisami *Metodyki zarządzana projektami* i zgodnie z zasadami określonymi w *Dokumentacie Inicjującym Projekt*.

(akta kontroli str. tom IV str. 144-479, tom VI str. 1-24, 121-122)

Zgodnie z umową nr 10/BAiPS/2019, zmienioną ww. aneksami, Ł-PIB w latach 2019-2021 otrzymał na pokrycie poniesionych wydatków dotację w kwocie 2871,6 tys. zł, z czego wydatki kwalifikowalne wyniosły 2241,7 tys. zł⁷⁶, w tym: 1662,5 tys. zł na wynagrodzenia osobowe (z zaplanowanych 2223,8 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).

Powyższe 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. Jedyne 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 została zwrócona przez Instytut w ramach rozliczenia sprawozdania końcowego z realizacji zadania, jako kwota pobrana w nadmiernej wysokości.

Ł-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 podmiotowi zlecającemu zadanie⁷⁷ sprawozdanie końcowe i produkty powstałe w wyniku realizowanego zadania. Protokół odbioru przedmiotu umowy, po kilku korektach ze strony Ł-PIB, podpisano 29 września 2021 r. Natomiast rozliczenie końcowe (po dokonaniu korekt i zaakceptowaniu przez Biuro Budżetowo - Finansowe) zostało ostatecznie zatwierdzone w dniu 22 grudnia 2021 r. przez upoważnionego przedstawiciela podmiotu zlecającego zadanie⁷⁸. Termin zatwierdzenia ww. rozliczenia wynikał m.in. z konieczności opracowania przez KP (pracownika DAiP) indywidualnej metodyki oszacowania poziomu realizacji poszczególnych podzadań oraz dokonania niezbędnych korekt.

(akta kontroli tom I str. 551-632, tom II str. 1-157)

Zastępca Dyrektora DAiP wyjaśnił m.in., że od momentu złożenia sprawozdania końcowego trwał proces weryfikacji, uzgodnień i zatwierdzenia protokołu odbioru, oceny merytorycznej oraz rozliczenia umowy, prowadzony z Wykonawcą, Biurem Budżetowo-Finansowym oraz Departamentem Prawnym.

(akta kontroli tom VI str. 44-45)

W ramach realizacji zadania pracownicy Ł-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.

Pomimo wykorzystania prawie całej zaplanowanej pracochłonności, nie zrealizowano pełnego zakresu zadania, objętego umową dotacji nr 10/BAiPS/2019. W zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2021 r. rozliczeniu końcowym wskazano m.in., 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

⁷⁶ W tym w 2019 r. wydatkowano 24,8 tys. zł z 93,4 tys. zł przekazanej dotacji, w 2020 r. 1758,2 tys. zł z 1777,4 tys. zł, a w 2021 r. 458,7 tys. zł z 1000,8 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.

⁷⁷ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁷⁸ KPRM w zakresie obsługi Ministra cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

realizacji podzadania drugiego oszacowano na 84,84%, a wykonane elementy odnosiły się głównie do modułu *Projekty*, natomiast w marginalnym zakresie do modułów *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 uniemożliwiła rozpoczęcie prac w zakresie podzadania czwartego, obejmującego końcowe wdrożenie Systemu (roll-out i stabilizację). Wydatki kwalifikowalne wyniosły 2241,7 tys. zł⁷⁹. Środki niewykorzystane w kwocie 309 tys. zł oraz uznane przez podmiot zlecający zadanie⁸⁰, jako nienależnie pobrane w związku z niepełną realizacją zadania w kwocie 320,9 tys. zł, zostały przez Instytut zwrócone terminowo.

(akta kontroli tom II str. 1-157, 596)

W związku z niezrealizowaniem całego zakresu prac przewidzianych w zmienionej aneksami umowie nr 10/BAiPS/2019, w urzędzie obsługującym Ministra Cyfryzacji⁸¹ przeprowadzono nowe postępowanie o udzielenie dotacji celowej na kontynuowanie prac w zakresie realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. Oprócz IŁ-PIB, jako potencjalni wykonawcy rozważane były dwie inne jednostki nadzorowane przez Ministra Cyfryzacji, tj. COI oraz Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa - Państwowy Instytut Badawczy⁸². W odpowiedzi na zaproszenie do współpracy COI poinformował o braku możliwości podjęcia się realizacji zadania, NASK natomiast poinformowała o braku gotowych zasobów oraz o konieczności przekazania dodatkowych środków (0,5 mln zł) na przygotowanie zespołu do prac, w przypadku wyboru tej jednostki na wykonawcę kontynuacji realizacji ww. zadania. Z powyższych względów, jak również z powodu wiedzy i doświadczenia w zakresie budowania systemu MonAliZa 2.0., kontynuację realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. powierzono ponownie IŁ-PIB.

(akta kontroli tom II str. 273-296, tom VI str. 1-24)

W wyniku rozmów prowadzonych z przedstawicielami urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji⁸³ w IŁ-PIB sporządzono i przekazano przy piśmie z 29 października 2021 r. 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 Ministra Cyfryzacji⁸⁴ i IŁ-PIB zawarli dwie umowy dotacji celowej:

- nr 1647/DAiP/2021 z 30 grudnia 2021 r. na dokończenie budowy modułu *Projekty* systemu MonAliZa 2.0. w okresie od 1 listopada 2021 r. do 30 września 2022 r. za kwotę 2154,8 tys. zł, finansowaną ze środków Pomocy Technicznej POPC 2014-2020. Zadanie obejmowało trzy podzadania dotyczące: wytworzenia, wdrożenia oraz tzw. roll-out'u i stabilizacji Systemu. Aneksem z 20 maja 2022 r. w umowie tej wprowadzono zmiany w zakresie terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych podzadań (m.in. przesunięto datę rozpoczęcia podzadania dotyczącego wdrożenia pilotażowego i produkcyjnego Systemu z 16 maja na 13 czerwca 2022 r.), jednak bez zmiany końcowego terminu realizacji zadania. Ponadto dokonano przesunięcia kosztów pomiędzy kategoriami (m.in. zwiększono kwotę zaplanowaną na usługi obce z 10 tys. zł na 176,9 tys. zł), również bez zmiany całkowitego kosztu zadania;
- nr 2/DT/2021 z 31 grudnia 2021 r. na realizację trzech zadań, z czego jedno dotyczyło prac w zakresie budowy modułu *Programy* Systemu MonAliZa 2.0.⁸⁵ w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 31 października 2022 r. za kwotę 1992,9 tys. zł, finansowaną z budżetu państwa⁸⁶.

W przypadku obydwu ww. umów, podobnie jak w przypadku umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019, IŁ-PIB spełnił wymagania formalne do bycia wykonawcą zadań.

⁷⁹ W tym w 2019 r. wydatkowano 24,8 tys. zł z 93,4 tys. zł przekazanej dotacji, w 2020 r. - 1758,2 tys. zł z 1777,4 tys. zł, a w 2021 r. - 458,7 tys. zł z 1000,8 tys. zł.

⁸⁰ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁸¹ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁸² Dalej: NASK.

⁸³ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁸⁴ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁸⁵ Umowa dotacji celowej nr 2/DT/2021 z 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* i *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.

⁸⁶ Środki na realizację zadania zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z 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).

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 umowach nie przewidziano odbiorów częściowych i nie powiązано wypłaty środków dotacji z efektami wykonanych prac. W szczególności dotyczy to umowy nr 1647/DAIP/2021, w której zlecone zadanie dotyczyło wyłącznie systemu MonAliZa 2.0. oraz dokonano podziału zadania na trzy podzadania i ustalono dla nich terminy realizacji i koszty. Wypłata kolejnych transz dotacji w terminach ustalonych w ww. umowach była uzależniona od złożenia oświadczenia o wykorzystaniu co najmniej 70% dotychczas przekazanych środków (§4 umowy). Wypłata środków nie była również uzależniona od ewentualnego zatwierdzenia miesięcznych i kwartalnych informacji dotyczących realizacji zadania (w przypadku umowy nr 1647/DAIP/2021) lub dwumiesięcznych zestawień z realizacji zadania (w przypadku umowy nr 2/DT/2021), do których przedkładania zobowiązany był Ł-PIB (§7 ww. umów).

(akta kontroli tom II str. 297-457)

Realizując rekomendacje zarządcze sformułowane w Ekspertyzie z 26 maja 2021 r. dotyczące reorganizacji projektu, wydłużenia czasu realizacji zadania i priorytetyzacji wymagań, w urzędzie obsługującym Ministra Cyfryzacji⁸⁷ zdecydowano o podziale pierwotnego zakresu zadania, określonego w umowie nr 10/BAiPS/2019, na trzy części, tj. moduły: *Projekty*, *Portfele* i *Programy*, z czego jako pierwsza miała zostać zakończona część dotycząca *Projektów* (do 30 września 2022 r.), co znalazło odzwierciedlenie w zawartych odrębnych umowach nr 1647/DAIP/2021 i nr 2/DT/2021 na realizację modułów *Projekty* i *Programy*. W celu realizacji rekomendacji dotyczącej zwiększenia zasobów niezbędnych do wytworzenia Systemu, w tym zespołu analitycznego zatrudniono osobę do pełnienia roli zastępcy KP (od lutego 2022 r.) oraz analityka systemowego (od lutego 2022 r.), analityka biznesowego (od września 2021 r.) i testera (od lutego 2022 r.), a po stronie Wykonawcy (Ł-PIB) zwiększono liczbę programistów. W ramach realizacji pozostałych rekomendacji: dokonano aktualizacji *Dokumentu Inicjującego Projekt* wraz z *Planem Projektu*, zorganizowano prace w ramach dwóch zespołów SCRUM-owych oraz opracowano dokument zawierający opis projektu MonAliZa 2.0.

(akta kontroli tom II str. 158-272, tom III str. 446-524,
tom IV str. 480-616, tom VI str. 45-47, 151-155)

Według stanu na czerwiec 2022 r. zakres projektu MonAliZa 2.0. określony w umowie 1647/DAIP/2021 dotyczącej modułu *Projekty* został zrealizowany w 98,5%. Ponadto dla modułu *Projekty* przeprowadzono wstępne testy akceptacyjne, wyeliminowano usterki krytyczne i ważne ujawnione podczas testów, rozpoczęto testy bezpieczeństwa i wydajności, przygotowano środowisko produkcyjne niezbędne do ich przeprowadzenia oraz rozpoczęto prace dotyczące wdrożenia pilotażu, m.in. w zakresie przygotowania środowiska testowego oraz naboru osób biorących udział w pilotażu. W zakresie zadań objętych umową 2/DT/2021 dotyczącą modułu *Programy*, wg stanu na czerwiec 2022 r., prowadzono prace projektowe oraz rozpoczęto prace implementacyjne (poziom implementacji modułu wynosił ok. 5%). Ponadto w okresie od stycznia do czerwca 2022 r., w urzędzie zapewniającym obsługę Ministra Cyfryzacji w zakresie wsparcia Wykonawcy Systemu, przyspieszenia lub usprawnienia prac zostały podjęte m.in. następujące działania:

- KP opracował Opis założeń projektu informatycznego, który w marcu 2022 r. został przekazany przez Sekretarza Stanu, Janusza Cieszyńskiego do KRMC w celu zaopiniowania;
- Zastępca Dyrektora DAIP zawarł 27 czerwca 2022 r. z przedstawicielami NASK umowę nr 907/DAIP/2022 dotyczącą przeprowadzenia badań bezpieczeństwa i wydajności systemu MonAliZa 2.0. (na podstawie wniosku o wszczęcie postępowania dotacyjnego, zatwierdzonego przez Sekretarza Stanu, Janusza Cieszyńskiego, obejmującego realizację ww. zadania w okresie od 30 maja do 31 października 2022 r. i przekazanie na ten cel dotacji celowej w kwocie 484 tys. zł);
- KP w czerwcu 2022 r. rozpoczęła rozmowy mające na celu objęcie systemu MonAliZa 2.0. systemem stałego testowania bezpieczeństwa i wydajności w ramach Laboratorium Zespołu Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego w NASK (tj. CSIRT⁸⁸ NASK);
- KP w okresie od lutego do czerwca 2022 r. prowadziła rozmowy z COI w celu umieszczenia systemu MonAliZa 2.0. na Rządowej Chmurze Obliczeniowej,

⁸⁷ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁸⁸ Z ang. Computer Security Incident Response Team.

- Podsekretarz Stanu, Paweł Lewandowski, działając z upoważnienia Ministra Cyfryzacji, pismem z 4 lipca 2022 r. zaprosił przedstawicieli ministerstw do udziału w pilotażu systemu MonAliZa 2.0. (w zakresie monitorowania projektów).

(akta kontroli tom II str. 458-559, tom V str. 307-327, tom VI str. 77-79)

W latach 2019 - 2022 (do maja) na realizację zadania wydatkowano łącznie 5045,7 tys. zł. Na powyższą kwotę składały się wydatki poniesione w ramach:

- umowy dotacji celowej nr 10/BAiPS/2019 w kwocie 2241,7 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 1647/DAIP/2021 w kwocie 1811,9 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 2/DT/2021 w kwocie 48,5 tys. zł,
- umowy ekspertyzy nr 435/DAIP/2021 w kwocie 26,6 tys. zł,
- umów tzw. *body leasingu* konsultantów IT w kwocie 917,0 tys. zł⁸⁹.

Zaplanowane na 2022 r. i niewydatkowane do końca maja środki wynosiły 4181,7 tys. zł, w tym z:

- umowy dotacji celowej nr 1647/DAIP/2021 - 259,9 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 2/DT/2021 - 1944,3 tys. zł,
- umowy dotacji celowej nr 907/DAIP/2022 - 484 tys. zł,
- umów tzw. *body leasingu* konsultantów IT - 513,5 tys. zł,
- umowy dotyczącej budowy modułu Portfele - 980 tys. zł.

W ramach procesu planowania wieloletniego na lata 2023-2026, na kontynuację prac w zakresie budowy systemu MonAliZa 2.0. zaplanowano kwotę w wysokości 12900 tys. zł, w tym 1300 tys. zł na dokończenie budowy I etapu (monitorowanie) i 11600 tys. zł na budowę II etapu (zarządzanie projektami, programami i portfelami). Zakończenie prac w ramach I etapu zaplanowano na:

- 30 września 2022 r. – moduł *Projekty*,
- 31 października 2022 r. – moduł *Programy*,
- 15 maja 2023 r. – moduł *Portfele*.

Prace nad II etapem są planowane do rozpoczęcia po zakończeniu I etapu. W okresie od 13 sierpnia 2020 r. do 27 października 2020 r. w MC / urzędzie zapewniającym obsługę Ministra Cyfryzacji przeprowadzono w tym zakresie wstępne konsultacje z udziałem przedstawicieli m.in. MF, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Szkoły Głównej Służby Pożarniczej i Centralnego Portu Komunikacyjnego, w wyniku których zgłoszono blisko 500 tzw. historyjek użytkowników⁹⁰.

(akta kontroli tom II str. 560-602, tom IV str. 480-616, tom VI str. 1-24)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił m.in., iż Minister Cyfryzacji sprawował bezpośredni nadzór nad realizacją projektu MonAliZa 2.0. w ramach: prac Rady portfela Ministra Cyfryzacji, udziału w procesie podpisywania i aneksowania umów oraz ich rozliczeniu, a także w ramach spotkań z kierownictwem DAIP, które zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, jest odpowiedzialne za koordynowanie i realizowanie działań w zakresie opracowania, rozwoju, utrzymania i administrowania narzędziami informatycznymi wspierającymi pracę KRMC oraz współpracę w tym zakresie z RBMP.

(akta kontroli tom VI str. 50-51)

Minister Cyfryzacji nie wskazał realizowanego w MC (następnie w KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja) projektu dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu teleinformatycznego MonAliZa 2.0. do włączenia do Portfela projektów strategicznych, w związku z czym nie został on objęty monitoringiem RMPPS (przedstawicieli wszystkich ministerstw). Powodzenie tego przedsięwzięcia oddziaływało na rzetelność monitorowania programów i projektów w całej administracji rządowej, ponieważ użytkowany od połowy 2018 r. we wszystkich ministerstwach system MonAliZa wymagał wprowadzenia niezwłocznych zmian i rozbudowy ze względu na jego braki i ograniczenia. Na istotność projektu wskazują również zapisy umów dotacji nr 10/BAiPS/2019 z 30 grudnia 2019 r., nr 1647/DAIP/2021 z 30 grudnia 2021 r. oraz wniosku o wszczęcie postępowania dotacyjnego z grudnia 2019 r., w których Minister Cyfryzacji uznał to przedsięwzięcie za szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa.

(akta kontroli tom I str. 251-365, 564-576, tom II str. 305, tom VI str. 1-28)

⁸⁹ Na podstawie umów ramowych nr 3/Britenet/BAiPS/2019 i nr 833/DAIP/2020/2.

⁹⁰ Tzw. user stories – to metoda opisywania wymagań, zazwyczaj z perspektywy użytkownika końcowego, wykorzystywana przy tworzeniu oprogramowania z zastosowaniem tzw. metodyk zwinnych (agile).

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił m.in., iż zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia nr 58 Prezesa RM z 20 kwietnia 2018 r. w sprawie RMPPS, jej zadaniem jest monitorowanie i koordynowanie wybranych przez nią lub wskazanych przez Prezesa RM programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów RM, podczas gdy realizacja projektu MonAliZa 2.0. nie wynika z tych dokumentów i wyłącznie wspiera ich realizację. Według Zastępcy Dyrektora DAIP budowany system MonAliZa 2.0 ma tylko wspomagać obsługę KRMC i RMPPS, tj. organów Prezesa RM i RM. Jest projektem pomocniczym dla zarządzania strategicznymi projektami i programami, i tylko z tego punktu widzenia jest ważny dla planowania i realizacji polityki państwa. Ponadto wyjaśnił, iż projekt jest na bieżąco monitorowany przez Biuro portfela Ministra Cyfryzacji, a RBMP było zaangażowane w pracę KS projektu, cały czas aktywnie uczestnicząc w jego posiedzeniach i monitorując na bieżąco sytuację w projekcie.

(akta kontroli tom VI str. 45-47, 86-87)

Rada portfela MC została powołana z dniem 28 lutego 2019 r. postanowieniami §3 ust. 2 zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji. Jej członkami byli: Minister jako jej Przewodniczący oraz dyrektorzy wszystkich departamentów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu administracji rządowej – informatyzacja, a także dyrektorzy nadzorowanych przez Ministra jednostek, tj. IŁ-PIB, COI i NASK. Zgodnie z §3 ust. 2 i ust. 3 pkt 4-6 i 9 ww. zarządzenia, Rada portfela MC była organem odpowiedzialnym za strategiczne zarządzanie portfelem projektów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu administracji rządowej – informatyzacja i do jej zadań należało m.in. monitorowanie statusu realizacji portfela projektów i programów, wydawanie wytycznych komitetom sterującym, zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych projektów, ustalanie priorytetów dla projektów.

Od dnia utworzenia Rady portfela MC⁹¹ do końca czerwca 2022 r. odbyło się łącznie 27 jej posiedzeń. Kwestie związane z projektem MonAliZa 2.0. poruszano na dziewięciu z nich, z tego na jednym zaprezentowano i Rada portfela MC zatwierdziła Wizję projektu dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. (pierwotna nazwa SIMBA SM3P), a na sześciu⁹² prezentowano informacje o jego statusie. Po raz pierwszy informację o opóźnieniach w projekcie (4 tygodnie) po stronie Wykonawcy Systemu przekazano Radzie portfela MC na posiedzeniu w dniu 22 kwietnia 2020 r. Informacje o opóźnieniach i konieczności zawarcia aneksu w tej sprawie ponowiono na posiedzeniu Rady portfela MC w dniu 29 lipca 2020 r. Ostatnie posiedzenie, na którym poruszono zagadnienia dotyczące statusu projektu MonAliZa 2.0. odbyło się 24 września 2020 r. i dotyczyło jedynie potwierdzenia możliwości poniesienia wydatków na II etap projektu (moduł zarządzania portfelami, programami i projektami) w ramach Pomocy Technicznej POPC 2014-2020. Na kolejnych 11 posiedzeniach Rady portfela MC (od października 2020 r. do końca czerwca 2022 r.) nie poruszano kwestii związanych ze statusem i przebiegiem projektu MonAliZa 2.0.⁹³

Ponadto w miesiącach wrzesień i listopad 2019 r., maj i sierpień 2020 r., luty i czerwiec - grudzień 2021 r. oraz luty i maj 2022 r., nie zorganizowano posiedzeń Rady portfela MC, mimo iż zgodnie z postanowieniami §3 ust. 9 ww. zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji posiedzenia Rady portfela MC powinny odbywać się nie rzadziej niż raz w miesiącu.

(akta kontroli tom IV str. 1-143, tom V str. 462-469, tom VI str. 51-52)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, iż jedynymi materiałami kierowanymi bezpośrednio do Ministra Cyfryzacji w odniesieniu do projektu MonAliZa 2.0. były pisma przewodnie do umów, aneksów do umów, wniosków o wszczęcie postępowania dotacyjnego lub rozliczeń, zawierające prośbę o zatwierdzenie lub podpisanie tych dokumentów, projekt opisu założeń projektu informatycznego przekazany następnie przez Ministra do zaopiniowania przez KRMC. Ponadto wyjaśnił, iż spotkania Ministra Cyfryzacji lub kierownictwa MC / urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji z kierownictwem DAIP, na których mogły być przekazywane informacje dotyczące realizacji zadania dotyczącego przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0., nie były dokumentowane.

(akta kontroli tom VI str. 52, 54, 93-95)

⁹¹ 28 lutego 2019 r.

⁹² Na pozostałych powołano lub zmieniono skład KS.

⁹³ Podczas posiedzenia Rady portfela MC w dniu 27 czerwca 2022 r. w zakresie projektu MonAliZa 2.0. dokonano zmiany Przewodniczącego KS i nie prezentowano informacji o statusie tego projektu.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na etapie przygotowania do realizacji zadania polegającego na przygotowaniu, wytworzeniu i wdrożeniu systemu MonAliZa 2.0. pracownicy MC nie przeprowadzili rzetelnych analiz i weryfikacji szacunków sporządzonych przez IŁ-PIB (kosztów i pracochłonności) i nie uwzględnili przekazywanych przez ten podmiot informacji o ograniczeniach oraz o braku możliwości wykorzystania w pracach nad nowym Systemem rozwiązań technicznych i programistycznych istniejącego już systemu SIMBA. Zadań w tym zakresie nie zlecono również wyspecjalizowanemu podmiotowi zewnętrznemu. Ustalenia te zostały potwierdzone również w wynikach przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0., przeprowadzonego przez wyspecjalizowany podmiot zewnętrzny w IŁ-PIB na zlecenie urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji dopiero na ok. 3 miesiące (6 maja 2021 r.) przed planowanym zakończeniem realizacji zadania (31 lipca 2021 r.). Zgodnie z opracowaną w jego wyniku Ekspertyzą, harmonogram projektu, zarówno pierwotny, jak i zmieniony 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. Według Ekspertyzy, spowodowane to było m.in. brakiem rzetelnych analiz na etapie przygotowania projektu, które pozwoliłyby w sposób prawidłowy oszacować realny czas i zasoby konieczne do jego realizacji. Zaniechanie w tym zakresie NIK ocenia jako nierzetelność.

(akta kontroli tom II str. 201-272, tom III str. 1-524, tom VI str. 1-24)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił m.in., że docelowo zdecydowana większość funkcjonalności systemu SIMBA miała być zaimplementowana do systemu MonAliZa 2.0., a instytucją nadzorującą oba systemy miało być MC. W zakresie nieprzeprowadzenia analiz i weryfikacji szacunków wyjaśnił natomiast, że zadanie dotyczące przygotowania, wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. powierzono Instytutowi na podstawie art. 21 ust. 6 ustawy o instytutach badawczych oraz w związku z posiadaniem przez tą jednostkę doświadczeniem zarówno w budowaniu systemów teleinformatycznych, w tym systemu SIMBA, jak i wycenach tego typu przedsięwzięć, co wg Zastępcy Dyrektora DAIP uzasadniało zlecenie IŁ-PIB tego zadania dotacyjnego. O przyjęciu wyceny zaproponowanej przez Instytut zdecydowano po prowadzonych z IŁ-PIB przed podpisaniem umowy rozmowach, mających na celu wyjaśnienie zakresu projektu oraz po długotrwałych uzgodnieniach treści wniosku o wszczęcie postępowania dotacyjnego i umowy dotacji. Ponadto w zakresie braku zlecenia weryfikacji wyceny zaproponowanej przez IŁ-PIB wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym wyjaśnił, iż na etapie poprzedzającym zawarcie umowy dotacji nr 10/BAiPS/2019 z 30 grudnia 2019 r. nie zatrudniano ekspertów w dziedzinach informatyki (na podstawie umów tzw. *body leasingu*) dla celów realizacji przedmiotowego zadania. Pierwsza umowa wykonawcza na usługi tzw. *body leasingu* wspierające realizację projektu została podpisana w listopadzie 2019 r. i obejmowała wyłącznie stanowisko analityka biznesowego, którego zaangażowano w kwietniu 2020 r.

(akta kontroli tom VI str. 41-43)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż po raz pierwszy informację o celowości budowy systemu do monitorowania projektów, jako niezależnego od systemu SIMBA, IŁ-PIB przekazał MC już w dniu 12 grudnia 2018 r. w związku z zaproponowanym przez MC rozszerzeniem wymagań funkcjonalnych i niefunkcjonalnych nowego systemu. Podobna sugestia została sformułowana w uwagach zgłoszonych w dniu 27 czerwca 2019 r. przez IŁ-PIB do kolejnej wersji założeń systemu przekazanej przez MC w dniach 10 i 12 czerwca 2019 r. (tj. już po rozpoczęciu współpracy z RBMP i uwzględnieniu potrzeb RMPPS w założeniach projektowanego systemu informatycznego.). IŁ-PIB zaproponował wówczas budowę systemu od nowa, jedynie z wykorzystaniem doświadczeń systemu SIMBA. Odnosząc się do ewentualnego zlecenia podmiotom zewnętrznym analiz i weryfikacji propozycji przekazywanych przez IŁ-PIB na etapie przygotowania do realizacji zadania należy zauważyć, iż umowę ramową nr 3/Bitenet/BAiPS/2019 dotyczącą świadczenia kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT Minister Cyfryzacji⁹⁴ zawarł z przedstawicielem wyspecjalizowanej firmy z rynku komercyjnego już

⁹⁴ Reprezentowanego przez umocowanego do tej czynności Dyrektora Departamentu Rozwoju i Usług Cyfrowych w MC.

w dniu 8 maja 2019 r. Zatem w MC istniała możliwość skorzystania z usług wsparcia ekspertów IT poprzez zawarcie, w ramach ww. umowy ramowej w zakresie tzw. *body leasingu*, odpowiedniej umowy wykonawczej jeszcze na etapie przygotowania do realizacji zadania i przed podpisaniem umowy dotacji w II pół. 2019 r. Ponadto, biorąc pod uwagę ustalenia zamieszczone w powyższej Ekspertyzie, zlecenie tego typu przeglądu na etapie przygotowania do realizacji zadania (przy braku możliwości wykorzystania własnych zasobów MC w tym zakresie) umożliwiłoby Ministerstwu weryfikację przyjętych przez ten podmiot i Wykonawcę, błędnych założeń⁹⁵ jeszcze przed jego rozpoczęciem. Na skutek powyższego zaniechania w umowie dotacji z grudnia 2019 r. ustalono nierealne terminy i koszty. W związku z tym Ł-PIB nie dotrzymał ani pierwotnie ustalonego terminu realizacji zadania, jakim był 31 grudnia 2020 r., ani zaplanowanego budżetu w kwocie 2016,4 tys. zł. Zadanie nie zostało w pełni zrealizowane również po wydłużeniu terminu jego realizacji do 31 lipca 2021 r. i zwiększeniu budżetu do 2871,6 tys. zł (tj. o 855,2 tys. zł). Dodatkowo w Ekspertyzie wykazano, że stwierdzone w wyniku przeglądu nieprawidłowości (w tym techniczne) po stronie Ł-PIB powodowały, iż nie był on w stanie oszacować, w którym momencie projektu się znajduje i od początku miał trudności z ustaleniem, ile czasu potrzeba na jego całkowitą realizację. W efekcie we wrześniu 2021 r. przedstawiciele urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji⁹⁶ dokonali odbioru systemu MonAliZa 2.0. zrealizowanego w niepełnym zakresie⁹⁷.
(akta kontroli tom I str. 551-632, tom II str. 153-157, 201-272, tom III str. 1-36)

2. W umowach dotacji celowych: nr 10/BAIPS/2019 z 30 grudnia 2019 r., nr 1647/DAIP/2021 z 30 grudnia 2021 r. i nr 2/DT/2021 z 31 grudnia 2021 r. Minister Cyfryzacji (lub jego umocowani przedstawiciele) w sposób nierzetelny ustalili warunki zabezpieczające interes Skarbu Państwa. Zamieszczone w ww. umowach zapisy w tym zakresie odnosiły się do sprawowania przez Ministra kontroli prawidłowości wykonania zadania przez Instytut i wydatkowania przekazanych środków (§ 8) oraz prawa Ministra do rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w określonych przypadkach⁹⁸ (§14). W umowach tych nie przewidziano jednak odbiorów częściowych, nie powiązano wypłaty środków i rozliczenia dotacji z efektami wykonanych prac oraz nie przewidziano kar finansowych z tytułu niezrealizowania przedmiotu umowy w zakładanym terminie i/ lub zakresie. W szczególności dotyczy to umów nr 10/BAIPS/2019 i nr 1647/DAIP/2021, w których zlecone zadania dotyczyły wyłącznie systemu MonAliZa 2.0. i dokonano ich podziału na odpowiednio cztery i trzy podzadania, którym ustalono odrębne terminy realizacji i limity kosztów. Ponadto wg zapisów ww. trzech umów wypłata kolejnych transz dotacji w terminach określonych w tych umowach była uzależniona jedynie od złożenia oświadczenia o wykorzystaniu co najmniej 70% dotychczas przekazanych środków (§4 ww. umów). Wypłaty środków nie powiązano z koniecznością zatwierdzenia miesięcznych i kwartalnych informacji/ zestawień dotyczących realizacji zadania (w przypadku umów nr 10/BAIPS/2019 i nr 1647/DAIP/2021) lub dwumiesięcznych zestawień z realizacji zadania (w przypadku umowy nr 2/DT/2021), do których przedkładania zobowiązany był Ł-PIB (§7 ww. umów). W rzeczywistości oznaczało to dokonywanie wypłaty transz (na podstawie ww. trzech umów) w związku z wykorzystaną pracochłonnością i bez uwzględnienia stanu realizacji zadania.

(akta kontroli tom I str. 526-632, tom II str. 297-457, tom VI str. 1-24)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił m.in., że ww. umowy zostały uzgodnione z komórkami prawnymi i finansowymi, uzyskały odpowiednią ich akceptację i zawierały wszystkie zapisy wymagane przepisami prawa. W związku z niezrealizowaniem w pełni zadania objętego umową dotacji 10/BAIPS/2019, podjęto decyzję o wdrożeniu systemu odbiorów częściowych poprzez podzielenie zakresu tej umowy na trzy odrębne umowy obejmujące budowę modułów: *Projekty*, *Programy* i *Portfele* m.in. w celu częstszej weryfikacji rezultatów. Wskazał również, iż powodem podpisania dwóch umów w grudniu 2021 r. była możliwość pozyskania i wykorzystania środków z dwóch odrębnych źródeł finansowania i odrębnego ich rozliczenia. Ponadto Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, iż odbiory cząstkowe stanowią element testów

⁹⁵ W zakresie terminów i kosztów realizacji zadania oraz zasadności (możliwości) wykorzystania stworzonych uprzednio funkcjonalności/ kodu systemu SIMBA.

⁹⁶ KPRM w zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

⁹⁷ Zgodnie z rozliczeniem dotacji zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2021 r. spośród czterech podzadań: podzadanie 1. zrealizowano w 100%, podzadanie 2. w 84,84%, podzadanie 3. w 50%, a podzadanie 4. nie było realizowane.

⁹⁸ Dotyczyło to przypadków nieterminowego albo nienależytego wykonywania umowy, wykorzystywania udzielonej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, odmowy przez Instytut poddania się ww. kontroli lub niewykonania wniosków lub zaleceń

akceptacyjnych, mających na celu podsumowanie prac zrealizowanych w poszczególnych zakresach funkcjonalnych w ramach sprintów i zweryfikowanie systemu pod kątem przygotowania go do testów bezpieczeństwa i wydajności oraz przeprowadzenia pilotażu, co polegało na przeprowadzeniu wieloaspektowych testów, zidentyfikowaniu usterek krytycznych i ważnych oraz ich poprawy.

(akta kontroli tom VI str. 43-44, 64-65, 86)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, należy zauważyć, iż brak postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa w umowie dotacji celowej nr 10/BAiPS/2019 z 30 grudnia 2019 r. spowodował, że Wykonawca wykorzystał prawie całą zaplanowaną pracochłonność i wypłacono mu niemal całą kwotę dotacji, mimo niepełnej⁹⁹ realizacji zadania w terminie ustalonym w tej umowie (do 31 lipca 2021 r.).

Odnosząc się do „systemu odbiorów częściowych”, o których mowa w powyższych wyjaśnieniach, NIK zwraca uwagę, iż w praktyce przybrały one formę dwóch odrębnych umów na dokończenie modułu *Projekty* (umowa nr 1647/DAIP/2021) i modułu *Programy* (umowa nr 2/DT/2021), m.in. w związku z różnymi źródłami ich finansowania. W żadnej z nich nie przewidziano odbiorów częściowych prowadzonych prac w nich ujętych oraz nie zawarto zapisów dotyczących kar umownych związanych z nieterminową, nierzetelną lub niepełną realizacją zakresu zadania. Natomiast odnosząc się do argumentów dotyczących przeprowadzania (w ramach realizacji zadań wynikających z ww. dwóch umów z grudnia 2021 r.) odbiorów cząstkowych stanowiących element testów akceptacyjnych należy zauważyć, iż ustalenia w tym zakresie nie zostały uregulowane w umowach dotacji, a dokonanie wskazanych w wyjaśnieniach czynności, stanowiących wg Zastępcy Dyrektora DAIP odbiory cząstkowe, nie było powiązane z wypłatą wynagrodzenia/ transz dotacji na rzecz IŁ-PIB w zakresach stanowiących przedmioty tych odbiorów.

(akta kontroli tom I str. 551-632, tom II str. 153-157, 305-378, 417-457, tom IV str. 480-616, tom V str. 441-461, tom VI str. 86)

3. Bieżący nadzór nad realizacją projektu MonAliZa 2.0. w MC, a następnie w KPRM¹⁰⁰ sprawowany przez powołany w tym celu KS¹⁰¹, był nierzetelny i nieskuteczny, o czym świadczą następujące ustalenia:
- a) Dwa kluczowe dla projektu dokumenty, tj. *Dokument Inicjujący Projekt* i stanowiący jego część *Plan Projektu*, dotyczące projektu MonAliZa 2.0., których sporządzenie KS zlecił KP na swoim pierwszym posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2020 r., zostały ostatecznie uzgodnione i zatwierdzone przez KS dopiero 14 grudnia 2020 r., tj. po ok. 1 roku od podpisania umowy dotacji celowej na jego realizację (30 grudnia 2019 r.) i na ok. 2 tygodnie przed pierwotnie planowanym zakończeniem realizacji tego projektu przez Wykonawcę - IŁ-PIB (31 grudnia 2020 r.). Było to niezgodne z postanowieniami *Metodyki zarządzania projektami* (rysunek nr 1 na str. 10, akapit 1. na str. 11, pkt. 2 na str. 11, akapit 1. na str. 18, wiersze P1 i P3 tabeli na str. 43 oraz tabela pierwsza na str. 45), zgodnie z którą:
- celem *Dokumentu Inicjującego Projekt* jest zdefiniowanie projektu oraz stanowi on podstawę do zarządzania projektem i jego oceny,
 - *Plan projektu* jest opracowywany przez KP i stanowi załącznik *Dokumentu Inicjującego Projekt*,
 - *Dokument Inicjujący Projekt* opracowywany jest na etapie inicjacji projektu,
 - Decyzja o przejściu do etapu realizacji projektu podejmowana jest na podstawie *Dokumentu Inicjującego Projekt*,
 - „Każdy projekt podlegający *Metodyce* (...) na etapie realizacji powinien posiadać zaakceptowany przez KS *Dokument Inicjujący Projekt*.”

(akta kontroli tom IV str. 169-191, 275-335, tom VI str. 67-68)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, że prace nad dokumentem zostały podjęte po zatwierdzeniu powołania KP w dniu 13 lutego 2020 r. W marcu 2020 r. dokument był wstępnie przygotowany i przekazany do konsultacji, jednak proces jego uzgodnienia i zatwierdzenia przedłużył się z powodu: utrudnień wprowadzonych w wyniku pandemii

⁹⁹ Zgodnie z rozliczeniem dotacji zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2021 r. spośród czterech podzadań: podzadanie 1. zrealizowano w 100%, podzadanie 2. w 84,84%, podzadanie 3. w 50%, a podzadanie 4. nie było realizowane.

¹⁰⁰ W zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja w okresie po zniesieniu MC.

¹⁰¹ Decyzją Rady portfele Ministra Cyfryzacji z 14 sierpnia 2019 r. oraz zapisami Porozumienia zawartego w dniu 22 stycznia 2020 r. pomiędzy MC a KPRM.

COVID-19 i licznych obowiązków służbowych KP. Prace zostały ukończone po zatrudnieniu w ramach usług tzw. *body leasing* osoby na stanowisku starszy KP, która ukończyła przygotowanie ww. dokumentów.

(akta kontroli tom VI str. 49-50)

Zdaniem NIK, z uwagi na fakt, iż ww. dokumenty określały kluczowe informacje dotyczące projektu (w tym m.in. jego cele, kluczowe czynniki i mierniki sukcesu, rezultaty projektu, kamienie milowe, etapy projektu, potrzebne zasoby osobowe, budżet i zasady zarządzania projektem) oraz zgodnie z obowiązującą w MC / urzędzie zapewniającą obsługę Ministra Cyfryzacji *Metodyką zarządzania projektami*, powinny zostać uzgodnione na etapie przygotowania do realizacji przedsięwzięcia.

- b) Pomimo, iż KS od początku realizacji projektu MonAliZa 2.0. był przez IŁ-PIB wielokrotnie informowany o problemach z wykorzystaniem systemu SIMBA i opóźnieniach w postępie prac oraz mimo realnego ryzyka niezakończenia projektu w planowanym terminie, KS nie spotykał się z wymaganą częstotliwością. Uniemożliwiało to m.in. regularną prezentację przez KP raportów statusowych projektu oraz monitorowanie realizacji prac w projekcie przez wszystkich członków KS. Pomiędzy spotkaniami KS, które odbyły się w dniach: 17 marca - 15 lipca 2020 r., 15 lipca - 22 października 2020 r., 27 listopada 2020 r. - 25 marca 2021 r. oraz 25 marca - 17 czerwca 2021 r. upłynęło od 2,5 do 4 miesięcy. Nie odbyło się m.in. spotkanie KS wyznaczone na 19 kwietnia 2021 r., mimo iż KS podjął decyzję w tej sprawie na posiedzeniu w dniu 25 marca 2021 r. Było to niezgodne z postanowieniami *Metodyki zarządzania projektami* (wiersz 2. tabeli zamieszczonej na str. 30), zgodnie z którą spotkania KS powinny odbywać się nie rzadziej niż raz na dwa miesiące oraz niezgodnie z pkt 3.11. *Dokumentu Inicjującego Projekt* zatwierdzonego przez KS w dniu 14 grudnia 2020 r., który stanowił, iż posiedzenia KS miały odbywać się raz w miesiącu.

(akta kontroli tom IV str. 144-616, tom VI str. 52-53, 56-57)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, że posiedzenia nie były organizowane zgodnie z oczekiwaną częstotliwością m.in. w związku z trudnościami organizacyjno-technicznymi spowodowanymi pandemią COVID-19, licznymi obowiązkami służbowymi KP oraz członków KS, zmianami w składzie KS, zmianą osoby pełniącą rolę KP oraz zmianami organizacyjnymi (likwidacja MC i przeniesienie zadań w strukturze KPRM). W okresie od 25 marca do 16 czerwca 2021 r. odbyło się pięć spotkań roboczych w składzie analogicznym dla KS, mających na celu zidentyfikowanie problemów oraz określenie statusu podjętych działań. Spotkanie zaplanowane na 19 kwietnia 2021 r. nie odbyło się, ponieważ w okresie tym w odstępach tygodniowych odbywały się ww. spotkania robocze i Przewodniczący KS podjął decyzję o jego przełożeniu na późniejszy termin. Ponadto na pytanie czy informacje o braku organizacji spotkań KS w ww. okresach były przekazywane kierownictwu MC / członkom kierownictwa KPRM, realizującym zadania w zakresie działu informatyzacja, Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, że „informacje dotyczące budowy systemu MonAliZa 2.0. mogły być przekazywane kierownictwu MC / resortu cyfryzacji podczas spotkań z kierownictwem DAIP”, jednak spotkania te jako robocze nie były dokumentowane.

(akta kontroli tom VI str. 53-54, 94-97)

NIK zwraca uwagę, iż w powyższych okresach (a w szczególności pomiędzy spotkaniami w dniach 27 listopada 2020 r. - 25 marca 2021 r.) dokonywano szeregu istotnych dla projektu ustaleń, które znalazły następnie odzwierciedlenie w zawartych w dniach 3 czerwca i 21 grudnia 2020 r. dwóch aneksach do umowy dotacji, zmieniających warunki realizacji zadania zarówno w zakresie wydłużenia terminu realizacji zadania, jak i wzrostu jego kosztów. Zatem były to okresy, w których powinny być podejmowane niezwłoczne decyzje na poziomie zarządczym. Brak spotkań organizowanych w ww. okresach, zdaniem NIK, mógł również wpłynąć na zbyt późne podjęcie przez KS decyzji (25 marca 2021 r.) o przeprowadzeniu w IŁ-PIB przeglądu technicznego procesu wytworzenia i wdrożenia systemu MonAliZa 2.0. Skutkowało to opracowaniem ostatecznych jego wyników w dniu 20 maja 2021 r., tj. zaledwie na ok. 2,5 miesiąca przed już raz wydłużonym terminem realizacji zadania (31 lipca 2021 r.). Natomiast opóźnienie w zorganizowaniu kolejnego spotkania KS spowodowało, że wyniki tego przeglądu, wskazujące na konieczność podjęcia niezwłocznych decyzji zarządczych, zostały zaprezentowane KS

dopiero na posiedzeniu zorganizowanym w dniu 17 czerwca 2021 r., podczas którego zalecono IŁ-PIB niezwłoczną realizację pięciu ze sformułowanych rekomendacji. W ocenie NIK podjęte w tym terminie decyzje i zlecone IŁ-PIB działania naprawcze nie miały szans, aby zapobiec niepowodzeniu projektu (na tym etapie), ponieważ zostały podjęte zbyt późno. Zlecenie takiego przeglądu na etapie poprzedzającym zawarcie umowy dotacji lub w pierwszych miesiącach realizacji projektu (II pół. 2019 r. - I pół. 2020 r.), w ocenie NIK, pozwoliłoby na szybsze potwierdzenie braku możliwości wykorzystania funkcjonalności systemu SIMBA, ustalenie realnego czasu i kosztów realizacji zadania oraz dokonanie odpowiedniej ich korekty.

(akta kontroli tom I str. 581-362, tom II str. 1-457, tom IV str. 144-479, tom VI str.1-24)

4. Przebieg spotkań przedstawicieli DAIP, RBMP i IŁ-PIB, będących członkami KS, zorganizowanych w dniach 31 marca, 7, 14, 21 i 28 kwietnia 2021 r., jako spotkania robocze dotyczące statusu projektu nie został udokumentowany w formie np. protokołu lub notatki. Materiałami potwierdzającymi ich przeprowadzenie były jedynie listy uczestników z systemu MS Teams i prezentacje dotyczące aktualnego statusu projektu opracowane przez KP na cztery z ww. pięciu spotkań. Było to niezgodne z pkt 2.8.1. *Metodyki zarządzania projektami*, wg której ze spotkań projektowych powinny być spisywane notatki oraz z pkt 3.11. *Dokumentu Inicjującego Projekt* przyjętego przez KS w dniu 14 grudnia 2020 r., zgodnie z którym podczas realizacji projektu, oprócz posiedzeń KS, mogły odbywać się dwa inne rodzaje spotkań, w tym spotkania statusu projektu¹⁰². Ze spotkań statusu projektu KP lub wyznaczony uczestnik zobowiązany był sporządzić notatkę w terminie do jednego dnia roboczego po tym spotkaniu i przekazać ją wszystkim uczestnikom.

(akta kontroli tom IV str. 144-616, tom VI str. 53-54, 94-97)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił, iż spotkania te zorganizowano w celu pozyskania szybkiej informacji statusowej i decyzją członków KS nie były organizowane, jako posiedzenia KS. Miały one charakter roboczy i według Zastępcy Dyrektora DAIP, zgodnie z obowiązującym w tym okresie *Dokumentem Inicjującym Projekt*, nie wymagały dokumentowania, ponieważ raporty/notatki/protokoły ze spotkań, w których uczestniczą członkowie KS i inni zaproszeni uczestnicy spotkania wymagane były tylko w kontekście posiedzeń KS.

(akta kontroli tom VI str. 53-54, 94-97)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż obowiązujące w tym okresie *Metodyka zarządzania projektami* (pkt 2.8.1.) i *Dokument Inicjujący Projekt* (pkt 3.11.) przewidywały trzy rodzaje spotkań (za wyjątkiem posiedzeń Rady portfela MC), tj.: posiedzenia KS, spotkanie statusowe projektu (w których uczestniczyli KP, administrator bezpieczeństwa, przedstawiciele KPRM, lider zespołu deweloperów i liderzy zespołów MC) oraz spotkania statusowe zespołu (w których uczestniczyli zespół deweloperów, scrum master, właściciel produktu/ analityk biznesowy i przedstawiciel KPRM). Z opisanych powyżej ustaleń wynika zatem, iż powyższe spotkania miały charakter spotkań statusowych, w związku z czym postanowienia *Metodyki zarządzania projektami* obligowały do odpowiedniego udokumentowania ich przebiegu w formie notatki, przy czym zgodnie z *Dokumentem Inicjującym Projekt*, powinna być ona sporządzona przez KP lub wyznaczonego uczestnika spotkania w terminie do jednego dnia roboczego po tym spotkaniu i przekazana wszystkim uczestnikom. Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DAIP, przeprowadzenie ww. cotygodniowych spotkań roboczych było przyczyną przesunięcia przez Przewodniczącego KS posiedzenia pierwotnie zaplanowanego na 19 kwietnia 2021 r. (co opisano w nieprawidłowości nr 4). Ponadto, biorąc pod uwagę, iż był to okres istotny dla projektu, odstępianie od organizacji ww. pięciu spotkań członków KS w przewidzianej do tego formie posiedzeń oraz brak ich udokumentowania, dodatkowo wpływa na ocenę rzetelności działań i decyzji podejmowanych przez KS w ramach nadzoru nad projektem.

5. Nadzór kierownictwa MC / urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji, nad realizacją projektów znajdujących się w portfelu projektów Ministra Cyfryzacji, w tym w szczególności projektu MonAliZa 2.0., sprawowany był w sposób nierzetelny. Świadczy o tym m.in. fakt, iż od dnia utworzenia Rady portfela MC (28 lutego 2019 r.) do końca czerwca 2022 r., tj. w okresie 40 miesięcy jej funkcjonowania nie zorganizowano posiedzeń w 14 niżej wymienionych miesiącach, tj.: wrzesień i listopad 2019 r., maj i sierpień 2020 r., luty i w okresie czerwiec -

¹⁰² Trzeci rodzaj spotkań to spotkania statusu zespołu IŁ.

grudzień 2021 r. oraz luty i maj 2022 r. Ponadto w okresie od października 2020 r. do czerwca 2022 r. Rada portfela MC nie zajmowała się zagadnieniami dotyczącymi postępu realizacji projektu MonAliZa 2.0., mimo iż projekt ten był w trakcie realizacji i w ww. okresie zorganizowano 11 jej posiedzeń¹⁰³. Zatem w ww. okresach nie istniała możliwość zaprezentowania Radzie portfela MC informacji o poszczególnych projektach realizowanych w MC / urzędzie zapewniającym obsługę Ministra Cyfryzacji, w tym w szczególności o projekcie MonAliZa 2.0.

Ponadto było to niezgodne z:

- §3 ust. 2 i ust. 3 pkt 4-6 i 9 ww. zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, które stanowią, iż Rada portfela MC została powołana w celu strategicznego zarządzania portfelem projektów urzędu obsługującego Ministra Cyfryzacji w zakresie działu administracji rządowej – informatyzacja, a do jej zadań należało m.in. monitorowanie statusu realizacji portfela projektów i programów, wydawanie wytycznych komitetom sterującym, zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych projektów oraz ustalanie priorytetów dla projektów;
- §3 ust. 9 ww. zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, który stanowi, iż posiedzenia Rady odbywają się nie rzadziej niż raz w miesiącu.

(akta kontroli tom IV, str. 1-143, tom V str. 462-469, tom VI str. 51-52)

Zastępca Dyrektora DAIP wyjaśnił m.in., iż posiedzeń Rady portfela MC w ww. miesiącach nie zorganizowano, ponieważ obejmowały one okresy okołoswiąteczne i urlopowe, co utrudniało zorganizowanie posiedzeń ze względu na absencję członków Rady. Z dniem 7 czerwca 2021 r. dokonano zmiany Ministra Cyfryzacji, a upoważnienia do stałego zastępowania Ministra Cyfryzacji w roli Przewodniczącego Rady portfela MC Minister Cyfryzacji udzielił Sekretarzowi Stanu w KPRM¹⁰⁴ dopiero w dniu 15 listopada 2021 r. Brak organizacji posiedzeń Rady portfela MC w ww. miesiącach wynikał również z ograniczonej dostępności Przewodniczącego i członków Rady ze względu na realizację innych ważnych zadań, a także braku tematów lub materiałów do omówienia/ zatwierdzenia przez Radę portfela MC od jej członków, dyrektorów departamentów/ biur odpowiedzialnych za obszar zmiany lub komitetów sterujących projektów w ramach portfela Ministra Cyfryzacji.

Wyjaśnił również, że w ww. okresie Minister Cyfryzacji/ kierownictwo MC / członkowie kierownictwa KPRM, wykonujący zadania w zakresie działu informatyzacja pozyskiwali wiedzę i realizowali działania nadzorcze w odniesieniu do projektu MonAliZa 2.0. w ramach udziału w procesie podpisywania i aneksowania kolejnych wniosków o wszczęcie postępowania dotacyjnego (w tym decyzji pozwalającej na kontynuację realizacji projektu dot. umowy 1647/DAIP/2021) lub umów oraz ich rozliczenia, stanowiących jednocześnie zgodę na kontynuowanie prac projektowych, przekazania opisu założeń projektu do zaopiniowania przez KRMC i udzielaniu odpowiedzi na przekazane opinie oraz zatwierdzaniu zmian w składzie KS. Według Zastępcy Dyrektora DAIP informacje o projekcie MonAliZa 2.0. pozyskiwano również podczas spotkań kierownictwa resortu, na którym obecne jest główne kierownictwo resortu oraz dyrektorzy departamentów i jednostek podległych oraz podczas indywidualnych spotkań z dyrektorami IŁ-PIB i DAIP, które zgodnie z regulaminem organizacyjnym jest odpowiedzialne za koordynowanie i realizowanie działań w zakresie opracowania, rozwoju, utrzymania i administrowania narzędziami informatycznymi wspierającymi pracę KRMC oraz współpracę w tym zakresie z RBMP. Spotkania te nie były jednak dokumentowane (np. w formie notatek lub informacji podsumowujących).

Ponadto wyjaśnił, iż w okresie tym KS, KP (pracownik DAIP) ani Dyrektor DAIP (tj. departamentu odpowiedzialnego za realizację projektu MonAliZa 2.0.) nie zgłaszali do agendy posiedzeń Rady portfela MC wniosków o omówienie w ich trakcie zagadnień dotyczących stanu realizacji projektu MonAliZa 2.0., w tym faktycznie występujących zagrożeń. Zgodnie z zapisami ww. zarządzenia ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji, osobą odpowiedzialną za przygotowanie agendy posiedzenia, tj. podejmującą decyzje o zakresie tematów omawianych na posiedzeniu był Sekretarz Rady. Do pełnienia tej roli został wyznaczony Dyrektor DAIP, który jednocześnie nadzorował w tym okresie projekt jako dyrektor komórki organizacyjnej realizującej projekt MonAliZa 2.0. oraz jako Przewodniczący

¹⁰³ Podczas posiedzenia Rady portfela MC w dniu 27 czerwca 2022 r. w zakresie projektu MonAliZa 2.0. dokonano zmiany Przewodniczącego KS i nie prezentowano informacji o statusie tego projektu.

¹⁰⁴ W zakresie obsługi Ministra Cyfryzacji i spraw działu informatyzacja.

KS. W związku z tym wszelkie kluczowe kwestie w projekcie wymagające interwencji lub uzgodnień z kierownictwem resortu (przewodniczącym jednocześnie Radzie portfela MC) były podejmowane przez Dyrektora DAIP na spotkaniach z kierownictwem resortu i nie istniała potrzeba włączenia rozpatrzonych wcześniej kwestii do agendy posiedzeń Rady.

(akta kontroli tom VI str. 51-52, 54, 56-57, 93-95)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, iż w ww. 14 miesiącach Rada portfela MC, jako organ powołany przez Ministra Cyfryzacji nie realizowała powierzonych jej zadań w ustalonej do tego formie posiedzeń, w tym w zakresie monitorowania statusu portfela projektów i programów, ustalania priorytetów dla projektów oraz wydawania wytycznych ich komitetom sterującym. Niezależnie od przyczyn, było to niezgodne z zasadami określonymi przez Ministra Cyfryzacji w zarządzeniu ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji.

Ponadto posiadanie szczegółowych, bieżących informacji na temat projektu przez Dyrektora DAIP pełniącego równocześnie trzy ważne dla projektu funkcje, nie jest równoznaczne z jej posiadaniem przez kierownictwo urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji. Przyjmując, iż Minister dysponował wiedzą na temat przebiegu, oraz zmierzających do realizacji w projekcie MonAliZa 2.0. ryzyk, to zdaniem NIK, powinien skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do zwołania Rady portfela MC celem omówienia tych zagadnień oraz podjęcia decyzji kierunkowych. W szczególności, że w okresie tym doszło do wydarzeń znaczących dla przebiegu realizacji projektu MonAliZa 2.0. oraz skutkujących koniecznością podejmowania decyzji na poziomie zarządczym kierownictwa urzędu zapewniającego obsługę Ministra Cyfryzacji. Między innymi stwierdzono znaczne opóźnienia w wykonaniu zadania, w związku z czym zaszła konieczność zawarcia aneksu nr 2 (21 grudnia 2020 r.) do umowy dotacji zwiększającego koszty i przedłużającego termin jego realizacji. W dniu 25 marca 2021 r. KS podjął decyzję o zleceniu przeprowadzenia przeglądu technicznego zadania realizowanego w IŁ-PIB, którego wyniki (z maja 2021 r.) wskazywały na szereg uchybień i nieprawidłowości w wykonaniu zadania. Z dniem 31 lipca 2021 r. zakończono realizację umowy dotacji przy niepełnej realizacji zadania, co spowodowało konieczność indywidualnego ustalenia metodologii jej rozliczenia. Ponadto w okresie sierpień - grudzień 2021 r. realizowano zadania dotyczące ustalenia źródeł finansowania zadań dotyczących kontynuacji prac w zakresie budowy systemu MonAliZa 2.0., wyłonienia ich wykonawcy oraz zawarcia z nim umów w tym zakresie (30 i 31 grudnia 2021 r.).

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Realizację przez Ministra Cyfryzacji zadań wynikających z pełnienia roli Przewodniczącego Rady portfela MC, w tym w zakresie zwoływania jej posiedzeń z wymaganą częstotliwością.
2. Zapewnienie Radzie portfela MC możliwości wykonywania powierzonych jej zadań m.in. w zakresie monitorowania portfela projektów MC, w tym projektu MonAliZa 2.0.
3. Egzekwowanie od osób pełniących role projektowe, w tym Sekretarza Rady portfela MC, Przewodniczącego KS i Kierownika projektu MonAliZa 2.0., realizacji przypisanych im zadań związanych z zarządzaniem tym projektem zgodnie z zasadami ustalonymi przez Ministra Cyfryzacji w zarządzeniu ws. zarządzania projektami resortu cyfryzacji i *Metodyce zarządzania projektami*.
4. Podjęcie działań w celu należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w obowiązujących umowach dotacji celowych z grudnia 2021 r., a także w planowanych umowach dotyczących budowy modułu pn. *Portfele* oraz II etapu tego projektu, m.in. poprzez zamieszczenie w nich postanowień uzależniających wypłatę środków i rozliczenie dotacji od osiągniętych efektów wykonanych prac oraz mobilizujących Wykonawcę do realizacji przedmiotu umowy w zakładanym terminie i zakresie.
5. Przeprowadzenie, w ramach przygotowania do realizacji II etapu projektu MonAliZa 2.0. (moduł zarządzania projektami, programami i portfelami), rzetelnych analiz i weryfikacji jego założeń, w tym w zakresie terminów i kosztów.

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
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.

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, 03.08.2022 r.



Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

