

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 28)
z dnia 26 listopada 2020 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 28)

26 listopada 2020 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli informatyzacji procesu zamówień publicznych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Sebastian Szaładziński** dyrektor generalny Urzędu Zamówień Publicznych, **Krzysztof Fijołek** dyrektor Biura Organizacyjno-Finansowego UZP, **Dariusz Zielecki** p.o. wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk**, **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry. Proszę o potwierdzenie swojej obecności na dzisiejszym posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Sprawdzimy kworum. Proszę o naciśnięcie dowolnego przycisku. Dziękuję bardzo.

Ilu posłów uczestniczy w posiedzeniu? Jeszcze czekamy. Posła Gramatyka widzę na podglądzie. Pan przewodniczący Saługa jest z nami na sali. Mamy kworum. W tej chwili 10 posłów potwierdziło udział w posiedzeniu Komisji.

Zatem otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Na dzisiejszym posiedzeniu rozpatrzmy informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli informatyzacji procesu zamówień publicznych.

Ze zgłoszenia, które posiada sekretariat Komisji, wynika, że Najwyższą Izbę Kontroli będzie reprezentował pan Dariusz Zielecki, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK. Witamy również pana ministra Adama Andruszkiewicza, pana Roberta Dyla, pana Huberta Nowaka, prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wraz ze współpracownikami.

Przechodzimy do realizacji porządku obrad. Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o zwięzłe przedstawienie informacji. Tę informację posłowie dostali w formie elektronicznej.

Bardzo proszę, panie dyrektorze, o przekazanie podstawowych informacji.

P.o. wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Zielecki:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Przede wszystkim chciałbym się upewnić, czy mnie słychać na sali.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja pana słyszę.

P.o. wicedyrektor departamentu NIK Dariusz Zielecki:

Dziękuję bardzo. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, zanim zacznę przedstawiać wyniki kontroli, chciałbym nawiązać do tła, które przyczyniło się, że w ogóle ta kontrola została podjęta. Otóż ona została przez NIK podjęta w związku z dyrektywami Unii Europejskiej z 2014 r., które wprowadziły od 18 października 2018 r. obowiązek stosowania przez zamawiających pełnej komunikacji elektronicznej w procedurze udzielania zamówień publicznych. Chodziło o zamówienia publiczne dotyczące przekro-

czenia tzw. progów unijnych. Obowiązek pełnej komunikacji spada na poszczególnych zamawiających, którzy we własnym zakresie powinni zadbać o odpowiednie narzędzia elektronicznej komunikacji. Tutaj jednak pragnę zauważyć, że Urząd Zamówień Publicznych wyszedł naprzeciw oczekiwaniom zamawiających, zwłaszcza w zakresie sektora finansów publicznych, i podjął się we współpracy z Ministerstwem Cyfryzacji zbudowania miniPortalu, tj. tymczasowego i bezpłatnego narzędzia pozwalającego na elektroniczną obsługę zamówień.

Niezależnie od elektroniczacji procedur udzielania zamówień Ministerstwo Cyfryzacji we współpracy z UZP przygotowało i od 2017 r. realizowało projekt e-Zamówienia, który zakładał m.in. wdrożenie centralnego repozytorium danych o zamówieniach, modułu do prowadzenia sprawozdawczości analitycznej i analityki statystycznej. Zwłoka w budowie tej platformy skutkowała tym, że minister cyfryzacji odstąpił w marcu 2019 r. od umowy z wykonawcą. Stąd chcieliśmy zbadać w trakcie kontroli, gdzie leży przyczyna porażki tego projektu.

Chcę tutaj zaznaczyć, że dalsze losy projektu, troszeczkę rozbudowanego, który miał poprowadzić Urząd Zamówień Publicznych, nie wpłynęły na nasze badanie, ponieważ już w końcowej fazie kontroli prezes UZP ogłosił postępowanie na wyłonienie kolejnego wykonawcy platformy.

Kontrola, która trwała od maja do października 2019 r., objęła 23 podmioty. Skontrolowaliśmy Ministerstwo Cyfryzacji, Urząd Zamówień Publicznych jako podmioty odpowiedzialne za przygotowanie projektu e-Zamówienia i miniPortalu oraz same będące zamawiającymi, oraz 21 zamawiających zobowiązanych do stosowania przy zamówieniach od października 2018 r. komunikacji elektronicznej. Było to dość szerokie spektrum podmiotów. Była to Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ze swoimi czterema oddziałami, uczelnie i szpitale publiczne oraz jednostki samorządu terytorialnego. Tak więc badaniami mogliśmy objąć zamówienia zróżnicowane o różnym stopniu skomplikowania.

Badanie objęło głównie przygotowanie i wdrożenie narzędzi do komunikacji elektronicznej oraz stosowanie regulacji dotyczących takiej komunikacji przy udzielaniu zamówień. I żeby zobrazować skalę, podam, że w skontrolowanych jednostkach w okresie obowiązywania komunikacji elektronicznej wszczęto łącznie 302 postępowania o zamówienie publiczne o łącznej wartości ponad 550 mln zł. Tak więc mieliśmy jakieś pole do kontroli.

Aby skompensować naturalne ograniczenia podmiotowe wynikające z naszych możliwości kontrolnych, zdecydowaliśmy się także na dodatkowe badania kwestionariuszowe, w których mieliśmy ponad 800 zamawiających. Jeżeli będzie czas i pan przewodniczący pozwoli, wrócę do wyników tego badania kwestionariuszowego. Okazało się, że wyniki tego badania całkowicie potwierdziły ustalenia kontrolne. Zatem ta kontrola ma ten walor, że jest potwierdzona przez znacznie więcej niż tylko te 23 podmioty, które były bezpośrednio objęte kontrolą.

Przechodzę do oceny. Oceniliśmy, że wszystkie kontrolowane jednostki terminowo wdrożyły dostosowane narzędzia informatyczne wspierające komunikację elektroniczną. Korzystano zarówno z narzędzi komercyjnych, jak i z darmowego miniPortalu, który chociaż nie jest doskonały, to jednak jego wdrożenie oceniliśmy jako celowe, które wychodziło naprzeciw potrzebom uczestników rynku zamówień publicznych.

Podczas prowadzenia postępowań kontrolowani na ogół stosowali się do obowiązujących regulacji, w szczególności rozporządzenia w sprawie komunikacji elektronicznej w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, które określa minimum wymagań dla rejestru danej informacji oraz minimum dla systemów teleinformatycznych.

Problemy w funkcjonowaniu i obsłudze narzędzi do komunikacji elektronicznej wystąpiły w prawie połowie skontrolowanych jednostek. Należy jednak zauważyć, że w przypadku narzędzi komercyjnych w zasadzie nie było istotnych problemów, a jeżeli były to natychmiast je rozwiązywano. Natomiast nie było takich problemów, które mogłyby wpłynąć, czy mogłyby potencjalnie wpływać na wynik postępowań.

W przypadku miniPortalu, który – jak zaznaczyłem na początku – jest narzędziem dość ułomnym, stwierdzono problemy mogące mieć wpływ na przebieg i wynik postępowań. Problemy dotyczyły dostępności platformy ePUAP, na której działa ten portal. Stwierdzono zawieszanie działania lub brak możliwości zalogowania. Były też problemy z szyfrowaniem oraz odszyfrowaniem ofert, a także – z uwagi na brak w miniPortalu modułu archiwizowania dokumentów – problemy z należytym przechowywaniem i zabezpieczeniem dokumentacji postępowań prowadzonych w formie elektronicznej.

Wiele do życzenia pozostawiało wsparcie użytkowników miniPortalu. Odnotowano m.in. długotrwałe udzielanie odpowiedzi oraz wyjaśniania przyczyn i rozwiązywania zgłaszanych problemów. Były także trudności ze skontaktowaniem się z obsługą wsparcia.

Jak już wspomniałem, miniPortal to rozwiązanie przejściowe, które nie zapewnia zamawiającym – w przeciwieństwie do narzędzi komercyjnych – pełnej funkcjonalności, zwłaszcza jeśli chodzi o archiwizowanie elektronicznej dokumentacji postępowań. Tutaj zamawiający, chcąc skorzystać z tego narzędzia, musi dodatkowo zadbać o to, aby dokumentacja została należyście zabezpieczona przy użyciu innych narzędzi. W przeciwnym razie istnieje ryzyko jej utraty lub naruszenia integralności oraz ograniczenia możliwości odtworzenia przebiegu postępowań.

Nasza kontrola wykazała, że w zdecydowanej większości jednostek użytkujących miniPortal (9 z 13) nie zapewniono należytego i zgodnego z przepisami przechowywania i zabezpieczenia dokumentacji elektronicznej postępowań.

Kolejna wada miniPortalu, którą ujawniliśmy, to zastosowanie do aplikacji szyfrującej oferty, pracującej jedynie w środowisku Microsoft Windows, co może ograniczać dostęp do zamówień publicznych podmiotów użytkujących inne systemy operacyjne. Tym samym miniPortal nie spełnia określonego w rozporządzeniu w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności warunków neutralności technologicznej.

Przechodząc do projektu e-Zamówienia, który – jak wspomniałem na początku – zakończył się fiaskiem. Był on realizowany w partnerstwie Ministerstwo Cyfryzacji – UZP. Wydatkowano na niego ponad 2,7 mln zł, tj. około 17% zaplanowanych kosztów. Wykonawca zrealizował w całości jedynie 2 z 7 etapów projektu. Kwestie akceptacyjne stosowane przy przyjmowaniu kolejnych etapów projektu wykazały niską jakość oprogramowania i brak niektórych wymaganych funkcjonalności. Zaważyło to o podjęciu przez Ministerstwo Cyfryzacji decyzji o odstąpieniu od umowy z wykonawcą. Ministerstwo naliczyło przy tym wykonawcy kary umowne na ponad 3,6 mln zł. Te kary w momencie zakończenia kontroli NIK były w trakcie egzekucji, więc nie mogą służyć informacją, jaka jest w tej chwili sytuacja: czy ta kwota została odzyskana, czy nie.

Nieprawidłowości, które wykazaliśmy po stronie Ministerstwa Cyfryzacji w budowie tego projektu na zamówienia, w naszej opinii nie były decydujące i nie wpłynęły na niepowodzenie w realizacji projektu. Te nieprawidłowości polegały na niezachowaniu należytej staranności – chodzi tu o niezapewnienie wystarczającego udziału użytkowników końcowych platformy e-Zamówienia w analizach wymaganych potrzeb – i pewnych brakach w dokumentacji projektu.

Do zamawiających kierowaliśmy przede wszystkim wnioski dotyczące zapewnienia prawidłowego przechowywania dokumentacji postępowań. Zdecydowana większość adresatów poinformowała nas o zrealizowaniu wniosków i działaniach podjętych w celu ich realizacji.

Jeżeli chodzi o prezesa UZP, wnioskowaliśmy o podjęcie działań w celu zapewnienia w systemie miniPortal dostępu do postępowań wykonawcom użytkującym inne niż Microsoft Windows powszechnie dostępne systemy operacyjne. Prezes UZP poinformował, że nie przewiduje się rozbudowy miniPortalu w powyższym zakresie, ponieważ jest to po prostu rozwiązanie tymczasowe, a planowane jest uruchomienie modułu do komunikacji elektronicznej w zamówieniach publicznych w nowej budowanej platformie e-Zamówienia.

Aktualnie na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych znajduje się informacja o stanie zaawansowania nowego projektu. Ten projekt jest szerszy niż poprzedni, który zakończył się fiaskiem, m.in. właśnie o moduł komunikacji elektronicznej. Odbiór końcowy tego projektu zaplanowany jest na II–III kwartał 2020 r. Całkowity koszt

to prawie 41,6 mln zł. Jest to co prawda dwa razy więcej niż zakładano przy tym pierwszym projekcie, który upadł, ale też i jego funkcjonalność jest znacznie szersza. Póki co UZP w ramach umowy zawartej z wykonawcą odebrał 2 z 10 etapów tego projektu.

Obiecałem jeszcze, że wrócę do kwestionariusza, który wysłaliśmy do ponad 800 zamawiających. Zadaliśmy adresatom 10 pytań, uzyskaliśmy 655 odpowiedzi. Z odpowiedzi wynikają konkluzje, że tylko w sporadycznych przypadkach (poniżej 5%) objęto elektroniczną komunikacją wszystkie zamówienia, także te nieobowiązkowe o wartości poniżej progów unijnych. Tu należy powiedzieć, że obowiązek – przynajmniej póki co – według przepisów stosowania komunikacji elektronicznej będzie rozszerzony na zamówienia podprogowe od 2021 r. Ponadto ponad połowa podmiotów, głównie jednostki samorządu terytorialnego, korzysta z miniPortalu, kierując się przy wyborze tego narzędzia przede wszystkim na tym, iż jest darmowy. Natomiast szpitale, uczelnie musiały uwzględnić większą złożoność prowadzonych postępowań i częściej sięgały po narzędzia komercyjne, które są bardziej rozbudowane.

Jeśli chodzi o koszty wdrożenia elektroniczacji zamówień, one nie były znaczące i z reguły nie przekraczały 10 tys. zł – tak raportowali adresaci naszych pytań kwestionariuszowych. Zdecydowanie najwięcej problemów z użytkowaniem narzędzi do komunikacji elektronicznej, w tym także problemów ze wsparciem informatycznym, dotyczyło miniPortalu. Uczelnie i szpitale zgłaszały problemy z odszyfrowywaniem ofert i niedostępność narzędzi. To zresztą potwierdziło się też w naszej kontroli.

Zamawiający dużą uwagę przywiązywali do właściwego przeszkolenia pracowników. W przypadku narzędzi komercyjnych szkolenie prowadzone przez producenta narzędzi było w zasadzie zintegrowane z zakupem, natomiast w przypadku miniPortalu szkolenia najczęściej organizowano we własnym zakresie lub korzystano z formy e-learningu.

Jeżeli chodzi o przyszłość i zbliżający się obowiązek do zastosowania komunikacji elektronicznej również w mniej wartościowych zakupach, poniżej unijnych progów, prawie połowa ankietowanych zadeklarowała dodatkowe przyszłe działania w celu spełnienia tego obowiązku. Myślą tu szczególnie o zakupie nowego narzędzia, zamiast miniPortalu, lub rozbudowie posiadanego już narzędzia komercyjnego. Pozostali (większa część) nie planowali dalszych działań. Tu trudno powiedzieć – albo wykazują się nieuzasadnionym oportunistycznym, albo rzeczywiście dysponują odpowiednimi warunkami i ten obowiązek przyjmą bez problemu. To dopiero czas pokaże.

Tyle z mojej strony. Dziękuję za uwagę. Oczywiście jestem do dyspozycji w przypadku pytań czy wątpliwości. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo, panie dyrektorze, za przedstawienie informacji. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie widzę żadnych zgłoszeń.

Dyrektor generalny Urzędu Zamówień Publicznych Sebastian Szaładziński:

Szanowny panie przewodniczący, jeżeli to byłby moment, żeby powiedzieć o stanowisku Urzędu Zamówień Publicznych, to byłbym wdzięczny za udzielenie głosu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę bardzo.

Dyrektor generalny UZP Sebastian Szaładziński:

Bardzo dziękuję. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo. Na wstępie przeproszę...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam bardzo, jaką firmę pan reprezentuje?

Dyrektor generalny UZP Sebastian Szaładziński:

Urząd Zamówień Publicznych. Sebastian Szaładziński, dyrektor generalny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jeszcze raz witam pana, bardzo proszę.

Dyrektor generalny UZP Sebastian Szaładziński:

Bardzo dziękuję. Na początek słowo usprawiedliwienia. Nie ma z nami prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pana Huberta Nowaka, ale to z przyczyn obiektywnych, ponieważ równolegle toczy się posiedzenie Komisji Gospodarki i Rozwoju, gdzie prezentowany jest projekt ustawy o zmianie ustawy o koncesji i innych ustaw, a tą inną ustawą m.in. jest prawo zamówień publicznych. Jest to bardzo istotny projekt, a pan prezes reprezentuje tam stronę rządową. Stąd bardzo przepraszam, pan prezes chciał być razem z nami.

W dwóch, trzech słowach pozwolę odnieść się do stanowiska zaprezentowanego przez pana dyrektora z Najwyższej Izby Kontroli, przede wszystkim dziękując za bardzo profesjonalną, wnikliwą kontrolę przeprowadzoną przez NIK. Wnioski, które były krytyczne w stosunku do działań podejmowanych przez nas jako urząd, są cenne. Szczególnie cenne, gdyż jesteśmy w wyjątkowym okresie dlatego, że od 18 października 2018 r. ta elektroniczna zamówień publicznych dotyczyła części zamówień – tych powyżej progów unijnych. Stąd z naszego punktu widzenia – proszę wybaczyć takie batalistyczne porównanie – był to swego rodzaju poligon doświadczalny dla nas. Mając bardzo krótki czas na przygotowanie narzędzia tymczasowego, czyli miniPortalu, staraliśmy się przede wszystkim zapewnić wszystkim zamawiającym możliwość dostępu do bezpłatnego narzędzia. To udało się uczynić ze świadomością, że nie wszystko było tak, jak chcielibyśmy, jak sobie życzylibyśmy. Cały czas na bieżąco staraliśmy się oczywiście udoskonalać to narzędzie. Jednocześnie stanowisko izby, kontrola izby też umożliwiła nam, żeby nowy projekt e-Zamówienia, wszystkie jego elementy, które rzeczywiście były niedoskonałe, przygotować już na miarę oczekiwań rynku.

Jak powiedziałem, wdzięczni jesteśmy za pracę, którą Najwyższa Izba Kontroli wykonała. Z naszego punktu widzenia to z całą pewnością wpłynie na udoskonalenie projektu e-Zamówienia, bo te wnioski na bieżąco wyciągamy.

Co do poszczególnych zarzutów czy tego, co znalazło się w przedstawionym przez Najwyższą Izbę Kontroli stanowisku, to może tylko jednym słowem odniosę się do neutralności technologicznej czy praw do zachowania neutralności technologicznej. Otóż myśmy podjęli pewną polemikę z izbą, natomiast w nowym narzędziu, czyli w platformie zamówieniowej, ale także w tym, co będzie po 1 stycznia 2021 r., czyli miniPortalu bis, który jeszcze będzie takim krótkim linkiem, zanim w pełni nie uruchomimy platformy e-Zamówienia, będzie zapewniona neutralność technologiczna. Poszliśmy nawet o krok dalej niż to, co zapewnialiśmy, kiedy ustosunkowywaliśmy się do stanowiska Najwyższej Izby Kontroli.

To tyle, jeśli chodzi o chwilę obecną. Jeżeli będzie potrzeba, żeby zwrócić na coś uwagę, to oczywiście jesteśmy do dyspozycji. Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Kolejnych zgłoszeń do zabrania głosu nie ma. Bardzo państwu dziękuję. Zamykam dyskusję. Stwierdzam, że Komisja przyjęła informację do wiadomości.

W ten sposób porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia został wyczerpany. Bardzo dziękuję wszystkim zaproszonym gościom. Dziękuję wszystkim posłom, którzy uczestniczyli w posiedzeniu. Dziś były trzy posiedzenia Komisji, a więc trzy różne zagadnienia. Jeszcze raz dziękuję za cierpliwość, za udział w posiedzeniu. Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.