



MINISTER EDUKACJI NARODOWEJ

Warszawa, 07 lipca 2016 r.

BK-WKI.0915.1.2016.AN

Pani
Agnieszka Koterla
Wicedyrektor
Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą
02-729 Warszawa, ul. Rolna 175 D

Wystąpienie pokontrolne

Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. nr 185, poz. 1092), przekazuję Wystąpienie pokontrolne.

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej w okresie od 23.05.2016 r. do 15.06.2016 r. w Ośrodku Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą (dalej: ORPEG, z siedzibą przy ul. Rolnej 175 D, 02-729 Warszawa) przeprowadzona została kontrola w zakresie wykonania umowy nr 59/2015/ORPEG zawartej 19 listopada 2015 r. pomiędzy ORPEG a firmą Silk Software House Sp. z o.o., której przedmiotem jest przeniesienie portalu Polska-Szkola.pl na nowy system zarządzania treścią wraz z bazą danych i informacjami w niej zawartymi. Kontrolę przeprowadzili przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Centrum Informatycznego Edukacji¹ (jednostka podległa MEN).

Dyrektorem ORPEG jest Pani Anna Ałtas. W okresie przeprowadzania kontroli Dyrektor ORPEG była nieobecna. Pisma przekazywane kontrolującym były podpisywane przez Wicedyrektor ORPEG Panią Agnieszkę Koterłę (pisma z 30.05.2016 r., 2.06.2016 r., 3.06.2016 r.) oraz Główną Księgową Panią Urszulę Świdorską (pisma z 6.06.2016 r., 8.06.2016 r.). Pismami były przekazywane (jako załączniki) notatki służbowe podpisane przez Koordynatora Zespołu IT (osoba wskazana w umowie jako odpowiedzialna za prawidłową realizację umowy) oraz odpowiedzi Koordynatora Wydziału do spraw

¹ Pani Aleksandra Lisek – radca ministra w Wydziale Kontroli Instytucjonalnej w Biurze Kontroli Ministerstwa Edukacji Narodowej na podstawie upoważnienia nr 19 z dnia 23.05.2016 r., Pani Anna Nojszewska – główny specjalista w Wydziale Kontroli Instytucjonalnej w Biurze Kontroli Ministerstwa Edukacji Narodowej na podstawie upoważnienia nr 20 z dnia 23.05.2016 r., Pani Magdalena Tomaszewska – główny specjalista w Zakładzie Projektowania i Programowania w Centrum Informatycznym Edukacji na podstawie upoważnienia nr 21 z dnia 23.05.2016 r., Pan Michał Nowacki – starszy programista w Zakładzie Projektowania i Programowania w Centrum Informatycznym Edukacji na podstawie upoważnienia nr 22 z dnia 23.05.2016 r.

Wspomagania Oświaty Polonijnej i Polskojęzycznej (dalej: WWOPP). Ww. notatki służbowe Koordynatora Zespołu IT oraz odpowiedzi Koordynatora WWOPP zawierały odmienne stanowiska.

Celem kontroli było sprawdzenie prawidłowości wykonania ww. umowy.

Dnia 19 listopada 2015 r. pomiędzy ORPEG, reprezentowanym przez Annę Atlas – dyrektora ORPEG a firmą Silk Software House Sp. z o. o., zawarta została umowa nr 59/2015/ORPEG, której przedmiotem było przeniesienie portalu Polska-Szkoła.pl na nowy system zarządzania treścią wraz z bazą danych i informacjami w niej zawartymi. Zgodnie z zapisami umowy (§1 ust. 2), Wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy zgodnie z ofertą z dnia 27 października 2015 r., stanowiącą załącznik nr 1 do umowy oraz SIWZ z dnia 20 października 2015 r., stanowiącą załącznik nr 2 do umowy.

Umowa została zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych.

W umowie określono cztery etapach realizacji przedmiotu umowy, tj.:

- a) etap analizy,
- b) etap wykonania,
- c) etap szkoleń i dokumentacji,
- d) etap serwisu.

Termin realizacji etapów: analiza, wykonanie, szkolenie i dokumentacja określono od dnia zawarcia umowy do dnia 14 grudnia 2015 r. Okres objęcia serwisem określono od dnia 15 grudnia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. Koszt realizacji przedmiotu umowy określono na kwotę 75 030,00 zł, (w tym: analiza – 12 792,00 zł, wykonanie – 41 574,00 zł, szkolenia i dokumentacja – 6 888,00 zł, serwis – 13 776,00 zł).

Zgodnie z Protokołem odbioru, etapy prac ww. umowy, tj. etapy: analizy, wykonania, szkoleń i dokumentacji zostały odebrane 28.12.2015 r. bez uwag. W protokole odbioru zawarto, że prace objęte Zamówieniem zostały zrealizowane, a ich rezultaty zostały przekazane Zlecającemu. Protokół odbioru w imieniu Zlecającego został podpisany przez osobę wskazaną w umowie jako odpowiedzialną za prawidłową realizację umowy oraz przez Wykonawcę.

Zgodnie z wyjaśnieniami Koordynatora Zespołu IT (załącznik nr 1 do pisma z 30.05.2016 r., znak: ORPEG-904/2016/WFK-US-4301-1-1): *Przekazanie produktu będącego wykonaniem umowy odbyło się w formie działającego systemu, zainstalowanego na infrastrukturze ORPEG, sprawdzonego przez zespół IT. Przekazanie dokumentacji powykonawczej nastąpiło w formie papierowej. Przekazanie informacji o użytkownikach systemowych i hasłach odbyło się w formie papierowej, z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa teleinformatycznego określonych w PBI.*

Za realizację trzech etapów prac, Wykonawcy zostało zapłacone wynagrodzenie w kwocie 61 254,00 zł. (tj. łączna kwota za trzy ww. etapy określone w umowie).

W wyniku kontroli ustalono, że ww. trzy etapy prac zostały odebrane po terminie określonym w umowie. Zgodnie z wyjaśnieniami przekazanymi przez Panią Agnieszkę Koterłę, wicedyrektor ORPEG (załącznik nr 1 do ww. pisma ORPEG z 30.05.2016 r.), podczas realizacji ww. umowy, w ORPEG wystąpiły okoliczności mające wpływ na przesunięcie terminu odbioru ww. trzech etapów prac, tj.:

- 1) *Konieczność uzupełnienia architektury o bazę mySQL do obsługi portalu Joomla - podczas budowy i testowania platformy zauważono, że wcześniejsze założenia pracy jedynie na bazie MS SQL nie daje wystarczającej stabilności. Dlatego do obsługi portalu i forum przewidziano ostatecznie bazę mySQL, a formularze baz danych i proces zamawiania podręczników będzie obsługiwany przez bazę MS SQL, co poprawia wydajność i zwiększa możliwości zarządzania informacją;*
- 2) *Projekt wirtualizacji infrastruktury informatycznej w ORPEG przez firmę UpWare odbywał się w listopadzie - grudniu 2015, równoległe z pracami prowadzonymi przez Silk Software House, i z powodu niespodziewanej awarii macierzy dzień po jej instalacji w kolokacji (uszkodziły się oba zasilacze) konieczne było przeniesienie terminu rozpoczęcia instalacji portalu polska-szkola.pl w ORPEG na 22-23 grudnia 2015, z przyczyn niezależnych po stronie Wykonawcy.*

Wyjaśniono również, że nie naliczone zostały kary umowne, gdyż powyższe przyczyny opóźnienia odbioru nie leżały po stronie Wykonawcy.

Ustalenia dotyczące wykonania poszczególnych etapów umowy.

Etap analizy

Warunkiem zrealizowania etapu analizy są wyniki wewnętrznej analizy potrzeb, przeprowadzonej przez grupę roboczą ORPEG, wyniki analizy archiwalnej wersji systemu Polska Szkoła służące do przygotowania SIWZ oraz zapisy Forum projektu, co w przypadku przyjętej przez Wykonawcę metodyki pracy Agile stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, iż etap ten był wykonany należycie.

Do prowadzenia współpracy i bieżącej komunikacji na linii Zamawiający-Wykonawca stworzona została witryna projektowa: Projekt Polska-Szkola.pl, zawierająca repozytorium dokumentów, forum projektowe, bibliotekę WIKI, które stanowiły pakiet narzędzi do prowadzenia bieżących ustaleń projektowych i monitorowania przebiegu prac. Według wyjaśnień Koordynatora IT, do witryny dostęp miały wszystkie osoby z ORPEG przygotowujące wcześniej SIWZ, organizowane były spotkania lub telekonferencje pracowników Wykonawcy z pracownikami ORPEG, podczas których mogły być analizowane wątpliwości a sprawy, które wymagały wyjaśnienia na tym etapie, mogły być w ten sposób rozstrzygane. Forum stanowi zapis dokumentacji analitycznej projektu na tym etapie (kontrolującym przekazano wydruki dyskusji z forum).

Etap wykonania

Wobec sformułowania przedmiotu umowy, tj. *przeniesienie portalu Polska-Szkola.pl na nowy system zarządzania treścią wraz z bazą danych i informacjami w niej zawartymi*, Wykonawca odpowiada za przeniesienie portalu na nową platformę oraz migrację danych ze starego systemu do nowego portalu Polska-Szkola.pl. Zadaniem ORPEG jest udostępnienie portalu szerszemu gronu odbiorców, zamieszczanie i aktualizacja treści na stronie oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem portalu.

Koordinator Zespołu IT (osoba odpowiedzialna za prawidłową realizację umowy) poinformował, że najstarsza wykonana kopia zapasowa systemu Polska-Szkola.pl pochodzi z okresu sprzed miesiąca (tj. końca kwietnia 2016 r.). Tym samym, kontrolerzy z CIE nie byli w stanie potwierdzić, czy na dzień 28 grudnia 2015 r., przekazanie produktu będącego wykonaniem umowy odbyło się w formie działającego systemu, zainstalowanego na infrastrukturze ORPEG.

Zgodnie z wyjaśnieniami ORPEG (ww. pismo z 30.05.2016 r.): *na infrastrukturze ORPEG został zainstalowany w końcu grudnia kompletny system z wymaganą funkcjonalnością (wszystkie systemy operacyjne i bazy danych, system zarządzania treścią portalu wraz z artykułami zmigrowanymi ze starej wersji, przeniesieni zostali również wszyscy użytkownicy oraz wszystkie bazy danych ze zmigrowanymi danymi i formularzami).*

W związku z zapytaniem kontrolujących, na jakiej podstawie odbierając przedmiot umowy Zamawiający zweryfikował poprawność działania komponentów strony wraz z przypisanymi im funkcjonalnościami, wyjaśniono m.in., że: *Wykonawca udostępnił w swoim środowisku podczas prowadzenia prac developerskich działający system, na którym pojawiały się poszczególne funkcjonalności w miarę ich tworzenia. Na bieżąco były one raportowane w witrynie projektu w ramach podsumowania poszczególnych tygodni pracy (...). Takie podejście pozwoliło na bieżące monitorowanie i weryfikowanie wykonywanych rezultatów prac oraz udzielanie informacji zwrotnej. Funkcjonalności zostały ponownie sprawdzone po przeniesieniu w końcu grudnia środowiska na infrastrukturę w ORPEG. Na tej podstawie Zamawiający zweryfikował poprawność działania głównych komponentów portalu i dokonał ich odbioru.*

Wobec braku możliwości weryfikacji odebranego przedmiotu umowy na dzień 28 grudnia 2015 r., w dniu 27.05.2016 r. odbyło się spotkanie w siedzibie ORPEG z przedstawicielem ORPEG oraz kontrolerami z CIE. Celem spotkania było poddanie witryny Polska-Szkola testom sprawdzającym poprawność funkcjonowania portalu, zarówno od strony technicznej, jak i użytkowej. W czasie spotkania kontrolerzy z CIE uzyskali dostęp do zasobów poprzednio funkcjonującej wersji systemu Polska-Szkola.pl, platformy testowej, produkcyjnej nowego systemu oraz do modułu formularza zamawiania podręczników, nieudostępnionego jeszcze przez ORPEG na platformie produkcyjnej.

Na wstępie zidentyfikowano i przetestowano funkcjonalności, które były odzwierciedleniem modułów z poprzedniej wersji portalu Polska-Szkola.pl. Kolejnym etapem była analiza nowych funkcjonalności portalu. Weryfikacją zostały objęte m.in. takie procesy jak:

- tworzenie i aktywacja konta użytkownika,
- odzyskiwanie hasła do konta,
- zmiana uprawnień użytkownika,
- praca w forum od strony użytkownika i administratora,
- dodawanie szkoły do bazy szkół,
- zarządzanie artykułami,
- proces zamawiania podręczników,
- zbiorcza mapa z punktami szkół oraz instytucji wspierających.

W trakcie analizowania funkcjonalności nowego portalu Polska-Szkola.pl zostały wykryte nieprawidłowości w działaniu wyszukiwarki szkół oraz instytucji wspierających. Przeprowadzono próbę wyszukania określonej placówki na mapie za pomocą udostępnionych filtrów wyszukiwania i niejednokrotnie nie uzyskano oczekiwanego rezultatu. Natomiast moduł formularza zamawiania podręczników i pomocy dydaktycznych, będący na etapie korekt i modyfikacji programistycznych, kontrolerzy z CIE określili na dzień 27 maja 2016 r. jako nieintuicyjny i nieprzejrzysty. Stwierdzono, że eksport danych do programu handlowo-magazynowego Symfonia Handel nie funkcjonuje.

Analizą objęto również, przedstawione przez Wydział do spraw Wspomagania Oświaty Polonijnej i Polskojęzycznej niżej wymienione braki w funkcjonowaniu portalu Polska-Szkola.pl (załącznik nr 2 do pisma ORPEG z dnia 30 maja 2016 r., znak: ORPEG-904/2016/WFK-US-4301-1-1):

- a) nieudostępnienie modułu formularza zamawiania podręczników na platformie produkcyjnej;
- b) występowanie błędów technicznych oraz błędów merytorycznych w formularzu zamawiania podręczników;
- c) występowanie błędów uniemożliwiające intuicyjne wypełnienie i wygenerowanie wniosku o podręczniki i pomoce dydaktyczne (odniesienie do SIWZ 5.5.1);
- d) niezgodność formularza zamawiania podręczników z opisem zawartym w SIWZ „Opis procesu obsługi wniosku o podręczniki i pomoce dydaktyczne” (odniesienie do SIWZ strona 50);
- e) brak opcji generowania plików PDF w formularzu zamawiania podręczników;
- f) brak identyfikacji formularza na każdej stronie indywidualnym numerem generowanym automatycznie przez system. Aktualnie generowany numer zawiera błędy (format numeru jest niepoprawny, zawiera zapis z adresu korespondencyjnego a powinien z ankiety z adresu głównego);
- g) brak uruchomionego narzędzia (odniesienie do SIWZ 5.2.5) umożliwiającego eksport danych do programu Symfonii Handel;
- h) brak poprawnie działającego modułu logistyka;

- i) utrudniony dostęp do bazy placówek edukacyjnych i forów poprzez bardzo wolne działanie systemu;
- j) zakładano działanie ankiety formularza w jednym systemie i technologii. Założenie to zostało określone w opisie przedmiotu zamówienia do SIWZ w punkcie 4.2. Aktualnie na portalu Polska Szkoła pracują dwa systemy, które dzielą ankietę i formularz na dwie niewspółpracujące ze sobą struktury;
- k) występowanie błędów w udostępnionej bazie „mapa szkół”, wprowadzenie nieprawidłowych oznaczeń placówek na mapie (SIWZ 5.3, pkt 5, filtr typy szkół niezgodny z nowym formularzem ankiety w bazie danych placówek);
- l) brak oznaczeń na mapie placówek z bazy danych instytucji wspierających (odniesienie do SIWZ 5.2.4, pkt 2);
- m) pierwotne problemy z uprawnieniami użytkowników, zbyt krótki czas na wypełnienie ankiety, brak dostępu do treści zabezpieczonych uprawnieniami dodatkowymi;
- n) brak generatora raportów wg podstawowych parametrów: liczba uczniów, liczba nauczycieli z podziałem na kraje i rodzaj szkoły.

Odnosząc się do powyższych kwestii, w ocenie kontrolerów nowy portal Polska-Szkola.pl wymaga starannego dopracowania, zarówno od strony technicznej, jak i merytorycznej.

1. W przypadku formularza zamawiania podręczników, w dniu 30.05.2016 r. zostały naniesione poprawki do tego komponentu, czego efektem było to, iż niedogodności wiążące się ze złożeniem zamówienia na podręczniki i pomoce dydaktyczne zostały usunięte (w tym dodana została opcja generowania plików PDF). Niemniej jednak, na 30.05.2016 r. moduł nie został udostępniony użytkownikom zewnętrznym. W ORPEG nie podjęto decyzji o jego udostępnieniu (dotyczy ww. liter: a, b, c, d, e).
2. Kontrolerzy z CIE w czasie analizy funkcjonalności nowego produktu nie odnotowali problemów związanych ze zbyt powolną pracą aplikacji (dotyczy ww. litery: i).
3. W przypadku modułu „Baza danych szkół oraz Instytucje wspierające”, próby wyszukania określonej placówki na mapie nie przynoszą spodziewanych rezultatów. Kontrolujący CIE ustalili, że powyższe wynika m.in. z wprowadzenia nowej typologii szkół (w starym portalu funkcjonowało 7 typów szkół, natomiast dla nowego portalu określono w SIWZ 3 typy szkół) i nieokreślenia procesu przejścia z jednej typologii szkół do drugiej (dotyczy ww. liter: h, k, l).
4. Na dzień 30.05.2016 r. moduł eksportu danych do programu Symfonia Handel był na etapie rozstrzygnięcia zakresu danych, jakie mają być objęte tym procesem. Wpływ na ten stan rzeczy mają informacje przekazane w pkt 10 notatki służbowej Koordynatora Zespołu IT². Dodatkowy komponent w postaci możliwości eksportu danych do programu Symfonia Handel stanowi

² Notatka służbowa z 02.06.2016 r. przygotowana w odpowiedzi na uwagi zgłoszone przez WWOPP w załączniku nr 2 pisma ORPEG z 30.05.2016 r. związku z pytaniem nr 6 pisma BK-WKI.0915.1.2016.AN z dnia 25 maja 2016 r.

element modułu „Formularz zamawiania podręczników i pomocy dydaktycznych”. „Formularz zamawiania podręczników” nie jest jeszcze udostępniony przez Wykonawcę na platformie produkcyjnej (udostępnianej użytkownikom zewnętrznym). We współpracy Zamawiającego z Wykonawcą w dalszym ciągu nanoszone są poprawki programistyczne do modułu. Kontrolujący podczas analizowania funkcjonalności nowego portalu ustalili, że sam eksport danych z procesu zamawiania podręczników funkcjonuje, ale jest nim na dzień 30.05.2016 r. eksport do pliku Excela a nie, jak zakładano docelowo, do programu Symfonia Handel. Zgodnie z wyjaśnieniami Koordynatora IT, w momencie ustalenia przez ORPEG zakresu danych objętych eksportem, Wykonawca podejmie kolejne kroki zmierzające do sfinalizowania procesu eksportu danych do programu Symfonia Handel w takim kształcie, jaki będzie odpowiadał zespołowi merytorycznemu (dotyczy ww. litery: g).

5. Część uwag WWOPP (dotyczy ww. liter: b, c, d, j, m, n) wiąże się z funkcjonowaniem nowego systemu w początkowej fazie udostępnienia portalu w Internecie. W ramach realizacji części d) umowy, tj. serwisu, dokonuje się stopniowego dostosowywania portalu do oczekiwań użytkowników. Należy także mieć na uwadze, że faza testowania nigdy nie jest w stanie wykryć wszystkich błędów, niedociągnięć danego oprogramowania, jednak może dostarczyć informacji o zgodności z wymaganiami klienta, czy też z jego oczekiwaniami. Wydruk z repozytorium - zapis zmian proponowanych i uwag dodatkowych przekazanych przez ORPEG - wskazuje na współpracę Zamawiającego z Wykonawcą. W dniu 27.05.2016 r, tj. po poddaniu witryny Polska-Szkola testom, kontrolerzy z CIE stwierdzili, że udostępniony w Internecie nowy portal jest produktem obiecującym aczkolwiek niedopracowanym.
6. Część uwag WWOPP odnośnie błędów technicznych, niezgodności w funkcjonowaniu systemu, niedostępności bądź braku pewnych opcji są to zagadnienia, które nie zostały doprecyzowane bądź ujęte w SIWZ (dotyczy ww. liter: b, c, d, f).

Etap szkoleń i dokumentacji.

Etap ten obejmował (zgodnie zapisami SIWZ z dnia 20.10.2015 r., stanowiącej załącznik do umowy, opis przedmiotu zamówienia, punkt 4.2):

- wykonanie dokumentacji powykonawczej dla całego serwisu przeznaczonej dla użytkownika oraz administratora portalu polska-szkola.pl,
- przygotowanie dokumentacji szkoleniowej oraz przeprowadzenie szkoleń dla użytkownika portalu (1 dzień - 5 osób) oraz dla administratora (1 dzień, 5 osób).

Zgodnie z umową, etap ten powinien zakończyć się 14 grudnia 2015 r. Wykonanie umowy w tej części zostało potwierdzone ww. Protokołem odbioru z 28.12.2015 r., w którym w imieniu Zlecającego Specjalista-Koordynator Systemów i Projektów Informatycznych potwierdził realizację tego etapu.

Dokumentacja powykonawcza.

Dokumentacja powykonawcza została przekazana przez Wykonawcę Zamawiającemu³.

W zakresie metodologii i wyników analizy dokonanej przez Wykonawcę, Koordynator Zespołu IT (pismo ORPEG z 30.05.2016 r.) wyjaśnił, że, że *umowa nie przewidywała przekazania metodologii i wyników analizy dokonanej przez Wykonawcę w formie papierowej ze względu na przyjętą metodę pracy - tzw. zwinne metodyki projektowe (AGILE Project Management, rekomendowany przez Ministerstwo Cyfryzacji dla realizacji projektów informatycznych w administracji publicznej, zwłaszcza projektów realizowanych w krótkim przedziale czasowym). Metodyka ta polega na doprowadzeniu w jak najszybszym czasie do powstania produktu i ewentualne dalsze prace analityczne prowadzi się z wykorzystaniem już działającego systemu przy aktywnym wsparciu osób merytorycznych.*

Szkolenia.

Zgodnie z przedstawionymi przez Koordynatora Zespołu IT wyjaśnieniami (pismo ORPEG z 30.05.2016 r.) w grudniu 2015 r. wykonawca przeprowadził szkolenie wstępne dla całego zespołu IT jako administratorów systemu, w którym udział wzięły 3 osoby. Zgodnie z informacją zawartą w *notatce informacyjnej - informacja przed odbiorowa dla projektu polska-szkola.pl* z dnia 23.12.2015 r., szkolenie odbyło się przy okazji weryfikacji nowego systemu.

Koordynator Zespołu IT wyjaśnił też, że szkolenie dla użytkowników zostało przeniesione przez Zamawiającego na etap d) umowy, tj. serwis. W wyjaśnieniach zawarto, że: *Ze względu na niedostępność czasową potencjalnych kluczowych użytkowników, którzy powinni poznać ten system – w tym przede wszystkim pracowników WWOPP oraz uwzględniając fakt, że Etap d (serwisu - usługi modyfikacji wstępnie przyjętych do realizacji założeń) może przyczynić się do wprowadzenia pewnych modyfikacji systemu ustalono, że ostateczne szkolenie użytkowników zostanie przeprowadzone na wersji portalu Polska-Szkola.pl uwzględniającej te modyfikacje.*

Wniosek o przeniesienie szkolenia dla użytkowników na termin późniejszy został zawarty w skierowanej do dyrektora ORPEG *Notatce informacyjnej - informacja przed odbiorowa dla projektu Polska-Szkola.pl* z dnia 23.12.2015 r., sporządzonej przez Koordynatora Zespołu IT (osobę odpowiedzialną za prawidłową realizację umowy). Notatka została akceptowana przez dyrektora ORPEG. Uzgodnienie między Zamawiającym a Wykonawcą na tym etapie, dotyczące zmiany terminu szkolenia dla użytkowników nie miało formy pisemnej.

³ Pismem z 30.05.2016 r. kontrolującym przekazano dokumentację powykonawczą, tj.: *Dokumentacja powykonawcza migracji portalu Polska-Szkola.pl na system Joomla oraz migracji baz danych na system SQL Server z 22 grudnia 2015 r., Program szkolenia - obsługa portalu Polska-Szkola.pl., Instrukcja użytkownika serwisu Polska Szkoła, Instrukcja administratora serwisu Polska Szkoła.*

W wyjaśnieniach przedstawionych przez Koordynatora Zespołu IT (notatka służbowa załączona do pisma z 6.06.2016 r. znak: ORPEG-927/2016-WFK-US-4301-1-4) zawarto m.in., że uzgodnienie zmiany terminu szkolenia użytkowników było przeprowadzone w ramach uzgodnień projektowych z Wykonawcą. Korespondencja prowadzona pomiędzy Wykonawcą a Zamawiającym po odbiorze trzech etapów umowy wskazuje na uzgadnianie terminu przeprowadzenia szkoleń w styczniu 2016 r. (e-mail z 29.12.2015 r., 11.01.2016 r.).

Z udostępnionej dokumentacji (Informacja koordynatora WWOPP z 16.03.2016 r.) wynika, że na spotkaniu Wykonawcy oraz ORPEG w dniu 29.12.2015 r., ustalono wstępny termin szkolenia na styczeń 2016 r.

W wyjaśnieniach Koordynatora Zespołu IT (ww. pismo z 6.06.2016 r.) zawarto m.in., że: (...) *Wykonawca w grudniu zgłosił pełną gotowość do przeprowadzenia szkolenia dla użytkowników, tj. opracowany został program, była już dostępna nowa platforma Polska-Szkola.pl jako środowisko projektu, na której Wykonawca był gotów przeprowadzić szkolenie dla użytkowników. Niemożność zebrania użytkowników w celu ich uczestnictwa w szkoleniu wynikała z obciążeń pracowników innymi zadaniami w grudniu, co było przyczyną niezależną od Wykonawcy. Realia projektowe wymagały zatem dokonania przesunięcia szkolenia użytkowników końcowych na termin późniejszy, który w końcu 2015 i na początku 2016 roku jeszcze nie był znany, a praktyka pokazała, że ustalenie terminu z pracownikami WWOPP przebiegało z trudnością i terminy były wielokrotnie przesuwane. Ostateczny termin szkolenia został nieodwołalnie ustalony na koniec kwietnia, co i tak nie pomogło w obecności pracowników WWOPP na tym szkoleniu. (...)*

W dniu 28.12.2015 r. nie było na tym etapie uwag do pracy Wykonawcy dlatego został podpisany protokół odebrania prac. Wykonawca do grudnia 2015 wykonał wszystkie zadania określone w umowie, włącznie z przygotowaniem szkoleń dla administratorów i użytkowników oraz pozostawał w gotowości do przeprowadzenia ww. szkolenia, angażując do tego celu własnych trenerów i personel organizacyjny (poniósł zatem także koszty z tym związane). Przesunięcie terminu szkolenia wynikało z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego i nie generowało dodatkowych kosztów. (...) Rozstrzygnięcia co do ustalenia optymalnego terminu szkolenia i liczby uczestników szkolenia leżały po stronie ORPEG. Ostatecznie dopiero w kwietniu 2016 przeprowadzono szkolenie, które było dostępne dla 16 użytkowników i 10 administratorów wraz z platformą szkoleniową, która jest dostępna cały czas i pozwala użytkownikom na doskonalenie swoich umiejętności. Zakres i liczba uczestników szkolenia jest zatem większa niż przewidziano w umowie, bez ponoszenia dodatkowych kosztów przez ORPEG. Należy także zwrócić uwagę, że w umowie cena za przygotowanie szkoleń wraz z materiałami, przeprowadzenie szkoleń i dokumentację była wartością łączną. Nie można więc było w prosty sposób określić wartości jednego z jej elementów, tj. konkretnie przeprowadzenia ww. szkolenia dla użytkowników i pomniejszyć o tę kwotę płatności końcowej, tym bardziej, że wszystkie materiały szkoleniowe

i program były już dostępne. Przeniesienie szkolenia na etap serwisu dostosowawczego umożliwiło zwiększenie liczby uczestników szkolenia i dzięki temu udało się na wyższy poziom podnieść umiejętności korzystania z platformy polska-szkola.pl i wykorzystywanych tam technologii (system zarządzania treścią, fora, formularze i tabele baz danych) u większej liczby pracowników w ORPEG.

Koordinator Zespołu IT poinformował (pismo z 30.05.2016 r.), że szkolenie zostało przeprowadzone w dniach 26 i 27 kwietnia 2016 r. Wskazano, że: *W dniu 26 kwietnia uczestniczyło w szkoleniu ok. 12 osób. W dniu 27 kwietnia w szkoleniu administratorów uczestniczyły 4 osoby. (...) w szkoleniach nie uczestniczył żaden z przedstawicieli Wydziału WOPP.*

Jednocześnie pismem ORPEG z 3.06.2016 r. przekazane zostały wyjaśnienia koordynatora WWOPP, gdzie m.in. wyjaśniono, że pracownicy WWOPP nie mogli uczestniczyć w szkoleniach na temat portalu Polska-Szkola.pl, w ww. terminie. Zawarto m.in., że *Pracownicy WWOPP byli gotowi do uczestnictwa w szkoleniach od stycznia 2016 r. (...). W marcu i kwietniu (jak co roku) pracownicy WWOPP zajmowali się pilnymi sprawami statutowymi związanymi z rekrutacją nauczycieli do pracy za granicą, przygotowaniem dokumentacji nauczycieli, szkoleniami nauczycieli - kandydatów, a także oceną wniosków o przekazanie podręczników do szkół społecznych na całym świecie. (...) Po otrzymaniu 13 kwietnia 2016 r. informacji o dacie prowadzenia szkoleń, dział IT został poinformowany o innych spotkaniach pracowników WWOPP w tym terminie.*

Etap serwisu.

W umowie (wraz z załącznikami) nie zawarto zapisów dotyczących zakresu prac objętych etapem serwisu. W wyjaśnieniach Koordynatora Zespołu IT (pismo z 30.05.2016 r.) zawarto, m.in., że pomimo bardzo dużego wysiłku włożonego w przygotowanie specyfikacji nie jest możliwe zdefiniowanie wszystkich wymagań dla systemu a doprecyzowanie oczekiwań następuje w wyniku praktycznej pracy użytkownika na systemie. Założono, że po udostępnieniu nowego portalu mogą pojawić się ważne uwagi dotyczące jego funkcjonowania, dlatego przewidziany został dodatkowy etap serwisu, który uwzględnia możliwość reakcji Wykonawcy na dodatkowe zapytania oraz potrzeby modyfikacji pod kątem zapewnienia maksymalnej prostoty obsługi po stronie użytkowników. Wskazano, że celem serwisu jest doprowadzenie do zaakceptowania portalu przez użytkowników (niezależnie od ich biegłości informatycznej) dzięki prostocie, jasności komunikatów, ergonomii procesów i ładnej szacie graficznej. Zgodnie z wyjaśnieniami, etap serwisu ma doprowadzić do funkcjonowania systemu w ostatecznym kształcie.

Na podstawie przedstawionej dokumentacji ustalono, że w ramach tego etapu prac są proponowane i wprowadzane zmiany do środowiska portalu polska-szkola.pl.

Ponadto, w umowie (SIWZ, opis przedmiotu zamówienia, pkt. 4.2.8) zawarto zapisy o świadczeniu wsparcia i serwisowej obsłudze gwarancyjnej przez 12

miesiący od dnia odebrania projektu bez zastrzeżeń, co oznacza, że okres gwarancji rozpocznie się po 30 czerwca 2016 r., to jest po zakończeniu etapu serwisu. Koordynator Zespołu IT wyjaśnił, że po zakończeniu etapu serwisu, projekt przejdzie w serwis utrzymania produktu i obsługę serwisową na warunkach opisanych w ofercie Wykonawcy. Utrzymanie produktu i obsługi serwisowej odnosi się do zaakceptowanych ostatecznie produktów.

Udostępnienie użytkownikom portalu polska-szkoła.

W wyjaśnieniach Koordynatora Zespołu IT (pismo z 30.05.2016 r.), zawarto, że za przeniesienie portalu na nową platformę oraz migrację danych ze starego systemu do nowego odpowiadał Wykonawca i zadanie to zostało zrealizowane w grudniu 2015 r., natomiast aktualizacje treści, zamieszczanie informacji i dalszą obsługę portalu zapewniają pracownicy ORPEG, korzystając ze wsparcia serwisowego Wykonawcy.

Zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami, po odbiorze przedmiotu umowy, tj. 28.12.2015 r., w środowisku ORPEG funkcjonowały równolegle dwie platformy. Nowa platforma została udostępniona administratorom oraz użytkownikom wewnętrznym (pracownikom IT, WWOPP, PCN, Administracji) w celu zebrania uwag niezbędnych do realizacji fazy serwisu. Był to okres niezbędny do uzyskania i potwierdzenia pełnej sprawności systemu w wymagającym środowisku ORPEG i obserwacji, jak nowy system wpływa na działanie i bezpieczeństwo pozostałych systemów. Udostępnienie nowej platformy użytkownikom zewnętrznym (szkołom polonijnym, instytucjom wspierającym, nauczycielom itd.) miało miejsce w nocy z 14 na 15 marca 2016 r.

Ustalenia kontroli:

1. Protokołem odbioru z dnia 28.12.2015 r. potwierdzono wykonanie bez uwag etapu c) szkoleń i dokumentacji, mimo że szkolenia dla użytkowników nie zostały do tego czasu przeprowadzone, tj. ich realizacja została przeniesiona na etap d) serwis. Szkolenia przeprowadzono w kwietniu 2016 r. Przesunięcie terminu szkolenia wynikało z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, tj. wystąpiła sytuacja, w której Zamawiający nie zapewnił Wykonawcy możliwości przeprowadzenia szkoleń w terminie określonym w umowie. Dyrektor ORPEG akceptowała wniosek Koordynatora Zespołu IT (osobę odpowiedzialną za prawidłową realizację umowy) o przeniesienie szkolenia dla użytkowników na termin późniejszy.

W opinii MEN, potwierdzenie odbioru wykonania w całości tego etapu umowy (etapu szkoleń), pomimo że potwierdzający miał świadomość, iż faktycznie tego etapu w całości nie wykonano, podlega ocenie z punktu widzenia art. 271 §1, ewentualnie art. 271 § 2 Kodeksu karnego (przypadek mniejszej wagi).

2. Dokonano zmiany terminu realizacji szkolenia dla użytkowników, tj. przeniesiono to szkolenie z etapu c) szkolenia i dokumentacji (termin realizacji: do 14.12.2015 r.) na etap d) umowy, tj. serwis (termin zakończenia: 30.06.2016 r.).

Zamawiający dokonał zapłaty całej kwoty przewidzianej w umowie dla etapu c) szkolenia i dokumentacja, tj. 6 888 zł, mimo że szkolenia dla użytkowników przeniesiono na etap d) serwis. W umowie zawarto (§ 4 ust. 2), że Zamawiający zapłaci Wykonawcy wynagrodzenie za faktycznie wykonaną usługę (co oznacza płatność „z dołu”).

Umowa, będąca wynikiem postępowania przetargowego, nie przewidywała zmian polegających na przesunięciach terminów realizacji zadań (etapów) ani sposobu zapłaty wynagrodzenia. Prawo zamówień publicznych (art. 144⁴) reguluje zmiany umów w taki sposób, że zakazuje istotnych zmian, o ile nie zostały przewidziane i skonkretyzowane w SIWZ lub w ogłoszeniu o zamówieniu.

ORPEG przewidział zmiany w umowie, ale nie dotyczyły one ani przesunięcia terminów realizacji etapów (w tym szkoleń) ani płatności. W ogłoszeniu o zamówieniu – usługi (numer ogłoszenia: 279688-2015; data zamieszczenia 20.10.2015 r.) oraz w SIWZ z dnia 20.10.2015 r. zawarto zapis o treści: *Zamawiający przewiduje możliwość dokonania zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru Wykonawcy, w zakresie:*

- a) literówek, systematyki umowy, sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych,
- b) podstaw prawnych aktów prawnych przywołanych w umowie,
- c) zmiany cen spowodowanej zmianą stawek podatku VAT,
- d) zmiany osób do kontaktu i odpowiedzialnych za realizację umowy.

Prawo zamówień publicznych nie definiuje pojęcia zmian istotnych, o których mowa w art. 144 ust. 1 pzp. Autorzy Komentarzy (np. Jarosław Jerzykowski; źródło LEX) szukając kryterium „istotności” odwołują się do potrzeby przeprowadzenia hipotetycznej procedury składającej się z pytania, czy wprowadzenie zmian (które oceniamy pod kątem ich istotności), jeszcze na etapie udzielania zamówienia, miałyby wpływ na krąg podmiotów ubiegających się o zamówienie lub wynik postępowania oraz odpowiedzi o kształcie tak lub nie. Udzielenie odpowiedzi negatywnej oznacza, iż rozpatrywana zmiana nie nosi cechy istotności w rozumieniu art. 144 ust. 1 pzp.

W opinii MEN, analiza dokumentacji przetargowej nie daje wystarczających podstaw do przyjęcia, że gdyby ORPEG tak ukształtował SIWZ, że miałyby on postać taką jak po ww. zmianach, to wpłynęłoby to na dostęp do zamówienia czy wynik postępowania.

Wobec powyższego, uznano, że ww. przesunięcie terminu realizacji części etapu c) szkoleń oraz zmiana sposobu zapłaty, nie są istotnymi zmianami.

⁴ Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Ocena.

1. W ocenie kontrolujących, ORPEG nie zapewnił Wykonawcy właściwych warunków do pełnej realizacji zapisów umowy, tj. możliwości przeprowadzenia wszystkich szkoleń w terminie określonym w umowie.
2. Analiza przekazanej dokumentacji wskazuje, na brak skutecznej komunikacji w ORPEG pomiędzy Zespołem IT a Zespołem WWOPP, co miało negatywny wpływ na terminowe przeprowadzenie szkoleń i zapewnienie właściwego funkcjonowania portalu Polska-Szkola.pl.

Jednym z założeń programowania zwinnego jest możliwość zmiany wymagań nawet na późnym etapie rozwoju systemu. Elastyczność tego rozwiązania pozwala, przy tak skonstruowanym przedmiocie umowy, na konkretne sprecyzowanie, jakich funkcjonalności od systemu oczekuje WWOPP, zweryfikowanie wykonalności oraz użyteczności tych oczekiwań z Zespołem IT oraz zgłoszenie zmian Wykonawcy. Wylimitowanie błędów merytorycznych na portalu Polska-Szkola.pl nie leży po stronie Wykonawcy, ale osób odpowiedzialnych za treści na nim umieszczane.

W opinii kontrolujących, usunięcie ww. problemów dotyczących funkcjonowania nowego portalu, powinno odbywać się, przy ścisłej współpracy Zespołu WWOPP z Zespołem IT i pod odpowiednim nadzorem kierownictwa ORPEG.

3. W ocenie kontrolujących, w Protokole odbioru przedmiotu umowy z 28.12.2015 r. nie powinno się znaleźć potwierdzenie realizacji całości etapu szkolenia i dokumentacja, ponieważ część szkoleń, tj. szkolenia dla użytkowników przeniesiono na etap serwisu. Przesunięcie terminu szkolenia wynikało z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego. Szkolenia zostały przeprowadzone w kwietniu 2016 r.
4. Po przeprowadzeniu przez kontrolerów testów 27 maja br., stwierdzono, że udostępniony w Internecie nowy portal jest produktem obiecującym aczkolwiek niedopracowanym. W ocenie kontrolujących nowy portal Polska-Szkola.pl wymaga starannego dopracowania, zarówno od strony technicznej, jak i merytorycznej. Ponieważ etap d) serwis w trakcie trwania kontroli nie został jeszcze zakończony nie podlegało ocenie pełne wykonanie tego etapu umowy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i ocenę wnoszę o:

1. Poinformowanie MEN o efektach realizacji etapu d) umowy, tj. serwisu, który zgodnie z warunkami umowy powinien zostać zakończony do dnia 30 czerwca 2016 r., w tym w szczególności o przekazanie informacji, czy portal Polska-Szkola.pl funkcjonuje zgodnie z oczekiwaniami użytkowników.
2. Zapewnienie przez kierownictwo ORPEG właściwej współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi jednostki, a w szczególności skutecznej komunikacji, co jest istotne zarówno dla prawidłowej realizacji zadań, jak również dla kształtowania właściwego wizerunku Ośrodka.

Na podstawie art. 49 ww. *ustawy o kontroli*, proszę o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu informacji o sposobie wykorzystania wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania.

Z poważaniem

Z upoważnienia
MINISTRA EDUKACJI NARODOWEJ

DYREKTOR GENERALNY
Miroslaw Sanek

