

Warszawa, 22 października 2024r.

Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

991100.0230.108.2024.MC

Pani
Wioletta Zawara
Sekretarz Komitetu
Rady Ministrów
do spraw Cyfryzacji

Szanowna Pani Minister,

w związku z przekazanym w dniu 16 października 2024r. do opinii *projektem ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz ustawy o kontroli w administracji rządowej* uprzejmie informuję.

Poważne zastrzeżenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych budzi kompetencja nowoprojektowanego Komitetu Cyfryzacji w zakresie uzależnienia od zgody Komitetu możliwości finansowania ze środków publicznych przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu.

Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy zadaniem Komitetu do spraw Cyfryzacji będzie zapewnienie koordynacji i wsparcia działań związanych z informatyzacją oraz wsparcie rozwoju cyfrowego państwa. Rozwiązania dotyczące Komitetu mają wpłynąć również na wzmocnienie koordynacji realizacji przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu poprzez zapewnienie ich spójności z działaniami strategicznymi państwa, w tym zgodności z przygotowywanym dokumentem strategicznym z zakresu informatyzacji państwa oraz z założeniami Architektury Informatycznej Państwa.

Mając na uwadze definicję przedsięwzięcia informatycznego o publicznym zastosowaniu, projekty, które będą wymagały pozytywnej opinii Komitetu, a znajdują zastosowanie do ZUS, będą dotyczyć zespołów działań organizacyjnych i technicznych,

w szczególności projektów informatycznych, służących realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną, obejmujących:

- 1) budowę systemu teleinformatycznego służącego realizacji zadania publicznego, w tym umożliwiającego wymianę danych z podmiotami publicznymi,
- 2) utworzenie rejestru publicznego,
- 3) udostępnianie zasobu informacyjnego podmiotu publicznego w postaci elektronicznej,
- 4) wdrożenie usługi publicznej świadczonej drogą elektroniczną,
- 5) wsparcie rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- 6) rozszerzenie zakresu, zmianę funkcjonalności lub zmianę technologiczną produktów działań wymienionych w pkt 1-4

- planowanych do finansowania z udziałem środków Unii Europejskiej lub z innych źródeł zagranicznych (dot. pkt 1-6),

albo

- planowanych do finansowania z udziałem innych środków niż środki Unii Europejskiej czy inne źródła zagraniczne, których wartość przekracza 5 mln (dot. pkt 1-6).

Każdy rozważany projekt będzie musiał zatem każdorazowo zostać poddany ocenie, czy spełnia ww. kryteria (przedmiotowe i kwotowe) i na podstawie wyników tej oceny, Zakład będzie podejmował decyzję, czy projekt wymaga opinii Komitetu do spraw Cyfryzacji, czy nie jest ona konieczna. Powyżej wskazany zakres przedmiotowy jest bardzo szeroki i obejmuje znaczną część projektów realizowanych przez Zakład w celu wykonania zobowiązań nałożonych przez przepisy.

W projekcie ustawy proponuje się uzależnienie możliwości finansowania ze środków publicznych przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu od pozytywnej oceny Komitetu, dotyczącej założeń przedsięwzięcia informatycznego. Zakład nie kwestionuje zasadności koordynacji realizacji przedsięwzięć informatycznych w skali całego państwa. Niemniej konieczność uzyskania zatwierdzenia każdego z ww. przedsięwzięcia informatycznego o publicznym zastosowaniu o wartości powyżej 5 mln zł może wpływać na czas udzielenia zamówienia, a co za tym idzie na zdolność Zakładu do realizacji ustawowych obowiązków.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z projektem ustawy zasady działania Komitetu zostaną określone w regulaminie, a zatem obecnie trudno jest przewidzieć częstotliwość posiedzeń Komitetu, jak również szczegółowość badania każdego z przedsięwzięć. Przyjmując ostrożne założenia można jednak zakładać, że uzyskanie zgody na dane przedsięwzięcie może potrwać 2-3 miesiące (szczególnie, gdy zaistnieje potrzeba składania dodatkowych wyjaśnień).

Szczególnym rodzajem zamówień, które są realizowane w Zakładzie, są zamówienia wynikające z konieczności wdrożenia zmian legislacyjnych. Truizmem jest stwierdzenie, że znaczna część z tych zmian cechuje się krótkim *vacatio legis*. W skrajnych wypadkach ustawodawca w ogóle zwalnia niektóre zamówienia spod reżimu działania przepisów o zamówieniach publicznych. Pozwala to na szybkie zawarcie umów mających na celu modyfikację zmian w systemach informatycznych Zakładu – ustalenie warunków zamówienia oraz negocjacje trwają przeważnie nie dłużej niż kilka tygodni (wykaz umów zawartych na podstawie szczególnych wyłączeń ustawowych został zawarty w **tabeli nr 1**). W tym trybie były zawierane umowy mające na celu umożliwienie wypłaty świadczeń 500+, obsługę Rodzinnego Kapitału Opiekuńczego, świadczenia wspierającego dla osób z niepełnosprawnością, a także wdrożenia „wakacji składkowych”, obsługi wniosku „aktywny rodzic” itp. W wypadku tego rodzaju umów jakiegokolwiek opóźnienie w ich zawarciu, wynikające z potrzeby opiniowania przez Komitet ds. Cyfryzacji, w zasadzie niweczy możliwość wdrożenia zmian w zakładanym przez Ustawodawcę terminie. W załączonej **tabeli nr 2** wskazano czas trwania poszczególnych postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, prowadzonych w reżimie ustawy Prawo zamówień publicznych (bez zamówień w zakresie cyberbezpieczeństwa).

Realizacja poszczególnych czynności powoduje, że dla postępowań związanych ze zmianami IT (nie tylko legislacyjnymi) średni czas od przygotowania przez odpowiedzialną komórkę wniosku zakupowego do wszczęcia postępowania wynosi **61 dni**. Z kolei średni czas trwania postępowania w sprawie zamówienia publicznego od wszczęcia postępowania do zawarcia umowy wynosi **125 dni**. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że w średnim czasie trwania postępowania ujęto zamówienia udzielane w trybie z wolnej ręki, a także większy stopień skomplikowania zamówień o wartości powyżej 5 mln zł, to czas trwania postępowań podlegających ocenie Komitetu jest dłuższy niż wskazana

przeciętna. Przyczyny takiego stanu rzeczy są w dużej mierze niezależne od Zakładu, są nimi przede wszystkim pytania do treści Specyfikacji Warunków Zamówienia oraz wnoszone przez wykonawców środki ochrony prawnej (odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej i skargi do Sądu Okręgowego w Warszawie). W rekordowym postępowaniu na świadczenie usług wsparcia eksploatacji i utrzymania KSI ZUS, wniesiono 11 odwołań do KIO oraz 6 skarg do sądu, co skutkowało tym, że czas trwania postępowania wyniósł 852 dni, natomiast w postępowaniu na rozwój i utrzymanie Portalu Klienta oraz Szyny Usług (ESB) w ramach Platformy Usług Elektronicznych w Centrali ZUS wniesiono 7 odwołań do KIO, 6 skarg do sądu, a postępowanie trwało 909 dni.

Odrębną kategorię zamówień realizowanych przez Zakład w związku z pracami legislacyjnymi lub optymalizacją, są zmiany w systemie KSI ZUS dokonywane na podstawie umów wykonawczych do umowy ramowej. Zamówienia te, niekiedy o znacznej wartości, ograniczają się zwykle do dodania lub zmiany funkcjonalności istniejącego systemu w warstwie aplikacyjnej. Zgodnie z projektem ustawy, takie zmiany wymagać będą pozytywnej oceny Komitetu.

Przedstawione pokrótce przedsięwzięcia informatyczne Zakładu w ostatnich kilku latach na ogół polegają na rozbudowie i dostosowaniu istniejących systemów informatycznych do nowych lub zwiększonych zadań Zakładu, a zdecydowanie rzadziej polegają na zmianie istniejących technologii. Możliwość takiej zmiany jest w dużej mierze determinowana wykorzystywanymi przez Zakład technologiami. Na przykład największy system informatyczny w Polsce, jakim jest Kompleksowy System Informatyczny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (KSI ZUS), jest zbudowany w oparciu o technologię IBM Mainframe, co determinuje odpowiednie zakupy w zakresie sprzętu, środowiska operacyjnego, programów bazodanowych i narzędziowych. W tej sytuacji analiza Komitetu ds. Cyfryzacji ograniczać się może do elementów zamówienia, a nie kierunku rozwoju systemu. Projekt ustawy zakłada jednak, że „rozszerzenie zakresu, zmiana funkcjonalności lub zmiana technologiczna” produktów działań wymienionych w przepisach, będzie wymagała pozytywnej opinii Komitetu, co w szczególności oznacza, że sam kierunek – również może zostać poddany ocenie.

Należy również wskazać, że sformułowane w projekcie ustawy prerogatywy Komitetu mogą zostać uznane za ograniczające kompetencje Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów..

Uzasadniając powyższe stwierdzenia należy wskazać, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje liczne przedsięwzięcia informatyczne, które pozwalają na realizację i obsługę obowiązków wynikających z nowych lub nowelizowanych ustaw. Na ogół realizowane projekty są przedłożeniami rządowymi, które już w fazie projektowania są optymalizowane pod kątem ich obsługi z wykorzystaniem procesów IT – tak aby w wypadku braku zgody Komitetu realizować je w inny sposób. Terminy wdrożenia projektów są ściśle określone i na ogół krótkie. Aby umożliwić ZUS ich terminową realizację, Zakład często jest zwalniany przez ustawodawcę z obowiązku stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

Projektowany akt prawny zakłada zatem, że realizacja rozwiązania wynikającego z przygotowanej przez członka Rady Ministrów i przedłożonej po przyjęciu przez Radę Ministrów przez Prezesa Rady Ministrów Sejmowi ustawy będzie wymagała zgody nowotworzonego Komitetu. Może to budzić zdziwienie ponieważ Ministrowie, członkowie projektowanego Komitetu będą najpierw wyrażać zgodę na przyjęcie określonego rozwiązania w trakcie prac nad przedłożeniem rządowym, a następnie, już po uchwaleniu ustawy przez Sejm i jej opublikowaniu w Dzienniku Ustaw, wyrażać dodatkową zgodę na jej realizację w sposób nierzadko wprost wskazany w ustawie. Takie ustrojowe usytuowanie projektowanego Komitetu stawia go wyżej od całej egzekutywy (Rady Ministrów i podpisującego ustawę Prezydenta), a także od woli Sejmu i Senatu wyrażonej w przyjętym prawie.

Mając zatem na uwadze skalę i liczbę prowadzonych w Zakładzie przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu oraz przedstawione wątpliwości ustrojowe, wnosimy o wyłączenie Zakładu z obowiązku uzyskiwania uprzedniej zgody na ich realizację.

Jeżeli propozycja taka jest nieakceptowalna, Zakład proponuje zmianę tego obowiązku w taki sposób, aby z jednej strony zrealizowany był nadrzędny cel jakim jest koordynacja przedsięwzięć informatycznych o publicznym zastosowaniu poprzez zapewnienie ich spójności z działaniami strategicznymi państwa, a z drugiej strony, aby procedura opiniowania projektów nie skutkowała ich opóźnieniami. Zakład wnosi więc o wyłączenie z opiniowania przez Komitet przedsięwzięć mających na celu wdrożenie

pilnych zmian legislacyjnych, modyfikacji istniejących systemów informatycznych lub aplikacji oraz serwisu oprogramowania lub urządzeń posiadanych przez zamawiającego.

Proponujemy również rozważenie, czy wskazanego w uzasadnieniu celu ustawy nie zrealizuje coroczne przedstawianie informacji o planowanych zakupach informatycznych, z których wynikałyby kierunki rozwoju systemów posiadanych przez Zakład.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Prezesa ZUS

Do wiadomości:

dr Dariusz Wiater

Pełnomocnik Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do spraw Informatyzacji

Dyrektor

Departament Informatyki

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej