



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LPO.411.001.02.2023

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 75/2023 Kolegium NIK z 6 września 2023 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

D/22/510 - Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów przez Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.
oraz Centrum Informatyki Resortu Finansów

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów ¹ , ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów ² , od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Mateusz Morawiecki, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r., Minister Finansów od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r., Minister Rozwoju i Finansów od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r. oraz Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 11 grudnia 2017 r.; – Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 9 lutego 2022 r. w tym w okresie od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. także Minister Funduszy i Polityki Regionalnej; – Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.; – Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.; – Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i monitorowanie przyjętego modelu realizacji zadań publicznych związanych z informatyzacją resortu finansów³. 2. Nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych na rzecz resortu finansów przez Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. i Centrum Informatyki Resortu Finansów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2023 (do czasu zakończenia kontroli ⁴), z uwzględnieniem dowodów i zdarzeń przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Jakub Iwanicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/8/2023 z 3 stycznia 2023 r. 2. Aneta Kalinowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/6/2023 z 3 stycznia 2023 r. 3. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/7/2023 z 3 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: Ministerstwo, MF.

² Dalej: Minister.

³ Dla celów kontroli za „resort finansów” przyjęto następującą grupę jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów lub przez niego nadzorowanych: Krajowa Informacja Skarbowa (dalej: KIS), Krajowa Szkoła Skarbowości (dalej: KSS), Polska Agencja Nadzoru Audytowego (dalej: PANA), izby administracji skarbowej (dalej: IAS), urzędy skarbowe (dalej: US), urzędy celno-skarbowe wraz podległymi oddziałami celnymi (dalej: UCS).

⁴ 2 czerwca 2023 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia działania Ministra związane z zapewnianiem usług informatycznych na rzecz resortu finansów w latach 2017-2023 (do czasu zakończenia kontroli NIK). Minister:

- nierzetelnie przygotowywał zmiany w sposobie organizacji wykonywania zadań publicznych w zakresie zapewniania infrastruktury teleinformatycznej i dostarczania usług informatycznych na rzecz resortu finansów wprowadzane w 2021 r. i 2023 r., co skutkowało trudnościami lub brakiem możliwości ich pełnego wdrożenia,
- nie monitorował rzetelnie funkcjonowania przyjętego modelu realizacji ww. zadań publicznych. W efekcie nie przeprowadzono udokumentowanej ewaluacji ustawy będącej podstawą do utworzenia spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.⁷, zaś działania naprawcze - dotyczące sytuacji kadrowej i jakości świadczonych usług wsparcia bezpośredniego w Centrum Informatyki Resortu Finansów⁸ - podjęto dopiero w 2022 r.,
- nie sprawował skutecznego nadzoru nad CIRF w zakresie terminowego wykonania przez Dyrektora CIRF obowiązków polegających na przejściu majątku IT z jednostek resortu finansów oraz ustalenia z tymi jednostkami zasad współpracy z CIRF,
- nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad AKMF w zakresie wykonywania przez Zarząd Spółki obowiązków wynikających z jej aktu założycielskiego, w tym nad gospodarnym wydatkowaniem przez Spółkę środków publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2017-2023 Minister organizował realizację zadań publicznych w zakresie zapewniania infrastruktury teleinformatycznej i dostarczania usług informatycznych na rzecz Ministerstwa i jednostek resortu finansów. Zadania związane m.in. z rozwojem i utrzymaniem oprogramowania oraz udzielaniem zamówień teleinformatycznych były rozproszone i realizowane w różnym zakresie przez jednostki resortu finansów, Ministerstwo, CIRF oraz AKMF. Monitorowanie przez Ministra funkcjonowania przyjętego modelu realizacji zadań publicznych nie było prowadzone w sposób rzetelny, m.in. z tego względu, że działania naprawcze wynikające z przeglądu sytuacji kadrowej w CIRF podjęto dopiero w 2022 r. (w latach 2021-2022 na 185 przypadków w 162, tj. 88% rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z inicjatywy pracownika CIRF). Minister nie przeprowadził również ewaluacji ustawy na podstawie której utworzono spółkę celową i nie posiadał rzetelnej wiedzy o tym czy rozwiązano problemy i osiągnięto cele, które były przyczyną uchwalenia ustawy i utworzenia AKMF, tj. czy usprawniono pracę organów administracji podatkowej i kontroli skarbowej, zredukowano obciążenia poprzez zmniejszenie nieuzasadnionych kontroli, zmniejszono liczbę przypadków niewłaściwego wypełniania zobowiązań publicznych oraz poprawiono konkurencyjność podmiotów prawidłowo wypełniających swoje zobowiązania wobec budżetu.

Podejmowane w latach 2017-2023 (do zakończenia kontroli NIK) działania związane z przebudową obszaru IT w resorcie finansów powodowały szereg zmian w całym resorcie finansów, w tym o charakterze majątkowym i kadrowym. W szczególności nierzetelnie przygotowano zmiany w zakresie centralizacji zadań IT w CIRF od 2021 r., które miało pełnić rolę informatycznego centrum usług wspólnych resortu, zapewniając pełną obsługę informatyczną wszystkich jednostek, a zintegrowanie

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: AKMF, Spółka.

⁸ Dalej: CIRF, Centrum.

infrastruktury informatycznej miało na celu dostarczenie podatnikom najlepszej jakości usług i stworzenie optymalnego środowiska do powstawania i obsługi przyjaznych oraz zaawansowanych rozwiązań. Nie przeanalizowano przy tym prawnych i technicznych uwarunkowań związanych z przeniesieniem składników rzeczowych majątku ruchomego IT ze wszystkich jednostek resortu finansów do CIRF do 31 maja 2021 r., wskutek czego w kwietniu 2021 r. podjęto w Ministerstwie uzgodnienia co do celowości i faktycznej możliwości wykonania tego obowiązku, a sam proces przekazywania majątku wydłużył się do 2022 r. Brak stosownych analiz dotyczył również przejęcia od jednostek resortu przez Centrum praw i obowiązków wynikających z zamówień teleinformatycznych (w tym licencji na oprogramowanie), co okazało się w znacznej mierze niemożliwe do zrealizowania z uwagi na przeszkody prawne i brak możliwości ustalenia nazw i rodzajów posiadanych przez resort licencji.

Nie zapewniono rzetelnego nadzoru nad CIRF oraz podległymi Ministrowi jednostkami resortu finansów, tj. KIS, KSS, IAS oraz Ministerstwem w zakresie prawidłowego i terminowego wykonania obowiązków (przejęcia majątku IT i zawarcia porozumień ustalających zasady współpracy z Centrum) wynikających z wydanych przez Ministra zarządzeń w sprawie nadania statutu CIRF, zmieniającego organizację jednostek KAS oraz zmieniającego regulamin organizacyjny MF. Nieskuteczny nadzór dotyczył również wykonania przez dyrektorów jednostek resortu finansów (KIS, KSS, IAS oraz MF) obowiązku przekazania Centrum praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych. W efekcie CIRF nie było dostatecznie przygotowane do realizacji przydzielonych od 1 stycznia 2021 r. zadań.

Przeprowadzenie ww. zmian na podstawie aktów prawnych podstawowych – odmiennie niż w przypadku zmian w strukturach KAS w latach 2016-2018, które dwukrotnie zamierzano wprowadzić poprzez nowelizację m.in. ustawy o KAS⁹ - nie sprzyjało ich skutecznemu wdrażaniu, m.in. w związku z brakiem automatycznego (tj. z mocy ustawy) przeniesienia z jednostek resortu finansów do CIRF licencji, majątku IT oraz pracowników.

Reorganizacja obszaru IT w 2021 r. nie przyniosła także poprawy jakości świadczonych przez CIRF usług wsparcia bezpośredniego dla KAS i wiązała się z odpływem kadry IT, w tym 91 pracowników (realizujących do końca 2020 r. zadania w jednostkach resortu, którzy nie wyrazili zgody na przejście do CIRF) oraz kolejnych 123, którzy z dniem 1 stycznia 2021 r. przeniesieni zostali do CIRF lecz zrezygnowali z pracy w latach 2021-2022. Sygnalizowane trudności w pozyskiwaniu i zatrzymaniu pracowników IT w CIRF oraz podjęcie w IV kwartale 2022 r. decyzji mających na celu cofnięcie części zmian organizacyjnych wprowadzonych od stycznia 2021 r., w tym także zakładających powrotne przeniesienie części pracowników z CIRF do jednostek resortu finansów potwierdzały, że ww. zmiany organizacyjne nie były należycie przygotowane, a w efekcie okazały się niekorzystne dla całego resortu.

Nie poprzedzono kompleksową analizą kolejnych zmian planowanych od 1 stycznia 2023 r., tzw. nowego modelu IT, zakładającego m.in. przeniesienie zadań rozwojowych IT z CIRF do Spółki oraz decentralizację wsparcia bezpośredniego jednostek Krajowej Administracji Skarbowej. W efekcie, mimo że w listopadzie 2022 r. podjęto decyzję o rozproszeniu wsparcia bezpośredniego z powrotem do jednostek KAS, to w wyniku prac zespołu, który miał opracować wykaz zadań podlegających przeniesieniu i harmonogram ich wykonania - w maju 2023 r. postanowiono o pozostawieniu dotychczasowego sposobu realizacji tych zadań w CIRF.

⁹ Ustawa z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.), dalej: ustawa o KAS.

W Ministerstwie nie monitorowano i nie zapewniono zgodności wykonywania przez Spółkę zadań publicznych z umową z 15 września 2016 r., która określała zasady współpracy pomiędzy Ministrem a Spółką, wobec czego umowa była niewykonywana w części dotyczącej rozliczeń między Spółką a Ministrem. Nie przygotowano również kosztorysu realizacji przekazywanych AKMF zleceń, w związku z czym Minister nie dysponował wiedzą o zakładanych kosztach realizacji poszczególnych prac na podstawie umowy o świadczenie usług, co z kolei uniemożliwiało dokonanie oceny czy możliwe było ich wykonanie mniejszym nakładem środków. Przekazywanie Spółce zleceń na podstawie umowy z 15 września 2016 r. (mającej charakter ramowy) bez uzgodnienia wyceny poszczególnych prac było niezgodne z zasadą dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wycena tych prac ustalana była przez Spółkę dopiero po rozliczeniu dotacji podmiotowej. W związku z tym w Ministerstwie nie oceniano, czy realizacja zadań publicznych poprzez spółkę celową była korzystniejsza od realizacji tych samych zadań w inny sposób, np. w całości lub w części z wykorzystaniem usługodawców zewnętrznych lub innych jednostki resortu finansów.

W latach 2017-2022 w Ministerstwie niezgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁰ oraz ustawy o rachunkowości¹¹ wprowadzono do ewidencji środków trwałych (wartości niematerialnych i prawnych) oprogramowanie przekazywane nieodpłatnie przez Spółkę na rzecz Ministra. Część oprogramowania ewidencjonowana była w następnym roku kalendarzowym, a w jednym przypadku nawet po niemal dwóch latach. Dotyczyło to 81 ze 102 (79%) produktów (oprogramowania) o łącznej wartości inwentarzowej 60 304,2 tys. zł.

Niedostateczny nadzór nad Spółką dotyczył również niepodjęcia działań przez Ministra w związku z niewykonywaniem przez Zarząd Spółki obowiązków wynikających z jej aktu założycielskiego, związanych z bieżącym aktualizowaniem rocznego planu operacyjnego, który był dokumentem zawierającym informacje na temat działalności Spółki, celów na dany rok oraz budżetu i miał charakter wiążący dla Zarządu co do celów działalności w danym roku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i monitorowanie przyjętego modelu realizacji zadań publicznych związanych z informacją resortu finansów.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2017-2020 realizacją zadań związanych z dostarczaniem i utrzymaniem usług informatycznych (z wyłączeniem zadań realizowanych przez CIRF), a także zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w Ministerstwie i jednostkach organizacyjnych zajmował się Departament Informatyzacji MF¹³. Departament określał ład korporacyjny w zakresie IT, odpowiadał za zadania w projektach informatycznych,

¹⁰ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ W latach 2017-2023 zmieniały się nazwy tej komórki. W latach 2017-2020 – Departament Informatyzacji, w roku 2021 – Departament Zarządzania Informatyzacją, w roku 2022 – Departament Zarządzania Informatyzacją i Projektami, w roku 2023 – Departament Zarządzania Informatyzacją.

w tym projektach współfinansowanych ze środków europejskich lub innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi - jako gestor (właściciel w Ministerstwie) lub główny dostawca (np. poprzez projektowanie i implementację systemów informatycznych, w tym projektowanie nowych systemów informatycznych). Departament też inicjował i brał udział w procesie realizacji zakupów i zamówień publicznych w zakresie informatyki (np. przygotowywał lub weryfikował opis przedmiotu zamówienia).

Realizacją projektów informatycznych, których celem było zapewnienie jednostkom KAS systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego zajmowała się spółka celowa Skarbu Państwa Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. Do jej zadań w powyższym zakresie należała budowa, rozbudowa lub unowocześnianie systemów teleinformatycznych, a od listopada 2019 r. także utrzymanie systemów lub rozwiązań teleinformatycznych.

Do zadań Centrum Informatyki Resortu Finansów¹⁴ należało zapewnianie usług centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu finansów, które obejmowało, m.in. administrowanie i rozwijanie tej infrastruktury, dostarczanie i utrzymywane usług, zarządzanie dostępnością, ciągłością i pojemnością usług oraz bezpieczeństwem centralnej infrastruktury teleinformatycznej.

W poszczególnych jednostkach resortu finansów znajdowały się natomiast wyodrębnione komórki IT (np. bezpieczeństwa i licencji, systemów lokalnych i Bazy Wiedzy, Helpdesk, wsparcia informatycznego, infrastruktury sieciowej i serwerowej, systemów centralnych). Przypisano im zadania¹⁵ związane, m.in. z zarządzaniem eksploatacją i utrzymaniem systemów IT, obsługą zgłoszeń użytkowników, zarządzaniem infrastrukturą IT, planowaniem wydatków na utrzymanie i rozwój usług informatycznych, efektywnym zarządzaniem oprogramowaniem komputerowym i licencjami, administrowanie warstwą aplikacyjną usług IT i systemów niejawnych, utrzymaniem funkcji *service desk*, zarządzaniem i realizacją bezpośredniego wsparcia użytkowników usług IT, dostarczaniem, wdrażaniem, rozwojem i utrzymaniem usług IT dla KAS. Na podstawie §1 załącznika nr 11 do zarządzenia Ministra z 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji jednostek KAS¹⁶ w wyznaczonych izbach, urzędach skarbowych i urzędach celno-skarbowych funkcjonowały centra kompetencyjne, które wspierały komórki organizacyjne Ministerstwa i służby informatyczne resortu finansów w zakresie, m.in. utrzymania i rozwoju centralnych systemów informatycznych, w tym w zakresie realizacji zadań związanych z pełnieniem roli właściciela biznesowego tych systemów.

W resorcie finansów, przy izbach administracji skarbowej, funkcjonowały również Centra Kompetencyjne wspierające poszczególne piony w Ministerstwie (np. pion celno-graniczny, pion informatyki, pion poboru i egzekucji, pion logistyki i usług), których zadania były określane co do zasady w regulaminie organizacyjnym danej IAS.

(akta kontroli str. 9-321, 538-543, 548-556)

Od 1 stycznia 2021 r. w Ministerstwie powołano nową komórkę organizacyjną - Departament Zarządzania Informatyzacją MF, który do 31 grudnia 2022 r. odpowiadał

¹⁴ Na podstawie zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 września 2017 r. w sprawie zmiany nazwy Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów na Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 192).

¹⁵ Na podstawie zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 41, ze zm.).

¹⁶ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 16 ze zm.), dalej: zarządzenie w sprawie organizacji jednostek KAS.

za koordynowanie spraw związanych z utrzymaniem systemów IT MF i KAS i usługami informatycznymi, a także m.in. za wyznaczanie strategii i kierunków rozwoju informatyzacji w MF i KAS, w tym w zakresie rozwoju i utrzymania usług IT, utrzymanie modelu architektury korporacyjnej, sprawowanie nadzoru nad działalnością CIRF (z wyłączeniem zadań realizowanych przez Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji). Departament ten odpowiadał też – od stycznia 2022 r. – za zarządzaniem portfelem programów i projektów realizowanych w MF i jednostkach resortu finansów¹⁷, a także koordynowaniem i monitorowaniem w MF działań w obszarze IT oraz sprawami regulowanymi ustawą z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹⁸ (m.in. w zakresie realizacji umowy o świadczenie usług z 15 września 2016 r. z AKMF). Zadania rozwojowe i utrzymaniowe nadal realizowała też Spółka.

Głównym wykonawcą usług informatycznych dotyczących rozwoju, utrzymania i bezpieczeństwa systemów informatycznych było CIRF. Jednostka ta odpowiadała również za tzw. *service desk*, w tym wsparcie bezpośrednie dla pracowników MF i jednostek KAS, a także zarządzała siecią LAN i WAN, infrastrukturą techniczną, w tym *Data Center*, środowiskami technicznymi i realizowała większość zakupów IT w ramach resortu finansów. Zgodnie z uzasadnieniem zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu CIRF¹⁹ jednostka ta w nowym modelu miała pełnić funkcję informatycznego centrum usług wspólnych resortu zapewniając pełną obsługę informatyczną wszystkich jednostek.

Mimo ww. założeń – z uwagi na pozostawienie w jednostkach resortu zadań związanych z utrzymaniem i rozwojem centralnych systemów informatycznych oraz planowania i realizacji wydatków rzeczowych dotyczących sprzętu, oprogramowania, podzespołów i usług informatycznych - w dalszym ciągu część zamówień realizowały jednostki resortu finansów, np. w zakresie rozbudowy sieci LAN i sieci teleinformatycznej w obiektach IAS, dostawy sprzętu komputerowego lub zestawów mobilnych, natomiast CIRF zapewniało pracowników, m.in. do współpracy przy przygotowaniu i prowadzeniu postępowań, udziału w pracach komisji przetargowych, nadzorowania inwestycji, w których występowały elementy infrastruktury teleinformatycznej, wspierania odbiorów jakościowych sprzętu komputerowego czy opiniowało wartość kosztorysową inwestycji, projektów sieci, itp. Natomiast w Centrach Kompetencyjnych przy IAS realizowano również prace rozwojowe (mające na celu budowę i rozwój systemów informatycznych).

W okresie objętym kontrolą, w związku z przejęciem zadań dotychczasowego Departamentu Informatyzacji w zakresie rozwoju i utrzymania systemów teleinformatycznych przez AKMF i CIRF, zmniejszyła się liczba postępowań dotyczących zamówień informatycznych realizowanych przez Ministerstwo. W latach 2017-2023 (do końca lutego) w Ministerstwie wszczęto łącznie 429 postępowań w sprawie zamówień informatycznych o łącznej wartości 962 290,9 tys. zł. W latach 2017-2020 rosła zarówno liczba jak i wartość zamówień: od 58 postępowań (o wartości 30 293,8 tys. zł) w 2017 r. do 125 postępowań (o wartości 340 202 tys. zł) w roku 2020. W latach 2021-2022 zmniejszała się liczba i wartość zamówień realizowanych przez MF – odpowiednio: 38 (206 154,2 tys. zł) i 18 (86 289,1 tys. zł), natomiast do końca lutego 2023 r. wszczęto siedem postępowań o łącznej wartości zamówienia 57 398,2 tys. zł. Zamówienia dotyczyły, m.in. dostaw sprzętu komputerowego i licencji, zakupu usług wsparcia informatycznego lub serwisu

¹⁷ W latach objętych kontrolą zadanie związane z zarządzaniem portfelem programów i projektów w MF przypisywane było – w różnych okresach – dwóm departamentom: Departamentowi Zarządzania Informatyzacją i Projektami oraz Departamentowi Analityki Danych i Zarządzania Strategicznego.

¹⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 806, ze zm.

¹⁹ Dz.Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 21, ze zm.

oprogramowania, usług doradztwa eksperckiego w zakresie zarządzania danymi w resortowych bazach danych, robót budowlanych (np. sieci LAN), usług utrzymania i rozwoju systemów teleinformatycznych MF, usług personelu informatycznego (tzw. *body leasing*) w zakresie świadczenia usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT do wytworzenia i wdrożenia systemu informatycznego „Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej” KAS.

(akta kontroli str. 59-169, 256-262, 346-360, 362-375, 548-556)

Zarządzeniem z 31 sierpnia 2022 r. w sprawie Rady Informatyzacji oraz Zespołu do spraw Architektury²⁰ Minister powołał Radę Informatyzacji do spraw zarządzania informatyzacją resortu finansów, jako organ opiniodawczo-doradczy. Do zadań Rady należało, m.in. proponowanie strategicznych kierunków informatyzacji oraz rozwoju systemu informacyjnego resortu finansów, proponowanie priorytetów w zakresie informatyzacji resortu, w tym w ramach planistycznych dotyczących budżetu państwa, opiniowanie założeń projektów informatycznych pod kątem ich zgodności ze strategicznymi kierunkami i priorytetami w zakresie informatyzacji resortu, a także opiniowanie dokumentów związanych z działalnością AKMF (planu operacyjnego oraz sprawozdania z jego realizacji) i CIRF (planu działalności oraz półrocznego sprawozdania z działalności). Przewodniczącym Rady była Dyrektor DZI, która pełniła jednocześnie od maja 2022 r. funkcję Pełnomocnika Ministra ds. informatyzacji resortu finansów. Do końca 2022 r. Rada odbyła cztery posiedzenia: 5 września, 6 października, 9 listopada i 21 grudnia. Harmonogram prac obejmował uzgodnienie, m.in. strategicznych kierunków i priorytetów informatyzacji resortu, tzw. mapę drogową projektów informatycznych na 2023 r., modelu wytwórczo-utrzymeniowego dla systemów informatycznych resortu (ze wskazaniem ról CIRF i AKMF), a także standardów i zasad dotyczących projektów i systemów informatycznych.

(akta kontroli str. 376-378, 384-409)

Na posiedzeniu Rady 9 listopada 2022 r. Pełnomocnik Ministra ds. informatyzacji przedstawiła koncepcję zmian w modelu IT resortu finansów oraz jej zasadnicze założenia. W wyniku dyskusji ustalono, że konieczna jest reforma obszaru IT resortu finansów i kierunkowo przyjęto proponowane rozwiązanie opisane w dokumencie *Nowy model IT Resortu Finansów – propozycja zmian od 2023 r.* Wprowadzanie kolejnych zmian uzasadniano, m.in. dotychczasowym rozproszeniem ośrodków rozwojowych, brakiem elastyczności służb IT w resorcie finansów w reagowaniu na bieżące potrzeby, wykorzystywaniem wielu technologii przy wytwarzaniu i utrzymaniu oprogramowania.

W CIRF miały pozostać usługi związane z bezpieczeństwem i utrzymaniem systemów IT, infrastrukturą i łącznością, rozwojem ograniczonym do systemów niejawnych, centralnymi procesami w zakresie *service desk* dla resortu finansów i bezpośrednim wsparciem dla pracowników Ministerstwa.

Przedstawiona koncepcja zakładała przeniesienie zadań rozwojowych z CIRF do AKMF od 1 stycznia 2023 r., co z kolei obejmowało, m.in.: wydzielenie z CIRF i przekazanie do AKMF realizowanych prac rozwojowych, przeniesienie do Spółki grupy pracowników wykonujących w CIRF prace rozwojowe (na podstawie art. 23¹ kp), przejęcie przez Spółkę od CIRF praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych. Mimo planowanego wdrożenia nowego modelu realizacji zadań IT w resorcie finansów od 1 stycznia 2023 r. założono sześciomiesięczny termin dla AKMF i CIRF na ustalenie zasad współpracy pomiędzy jednostkami.

²⁰ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie Rady Informatyzacji oraz Zespołu do spraw Architektury (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 92).

W nowym modelu IT zakładano również decentralizację wsparcia bezpośredniego dla pracowników KAS, co miało polegać na przeniesieniu pracowników IT z CIRF z powrotem do macierzystych jednostek, w których zatrudnieni byli do 31 grudnia 2020 r. Szczegóły i termin realizacji tych zmian miały zostać wypracowane przez zespół powołany w tym celu 13 grudnia 2022 r. na podstawie decyzji Pełnomocnika Ministra ds. informatyzacji. Zespół do spraw opracowania koncepcji decentralizacji zadań w zakresie tzw. wsparcia bezpośredniego dla KAS miał przygotować: propozycję listy zadań objętych decentralizacją i takich, które miały pozostać w Centrum, a także propozycję harmonogramu działań niezbędnych do podjęcia w celu wdrożenia tej decentralizacji. W kwietniu zespół opowiedział się za wstrzymaniem decentralizacji zadań w zakresie tzw. wsparcia bezpośredniego przez CIRF do końca 2023 r. W maju 2023 r. Rada Informatyzacji²¹ przyjęła rekomendację ww. zespołu w tym zakresie zapowiadając do końca 2023 r. dokonanie oceny efektów prac Centrum w zakresie poprawy jakości usług IT i podjęcie decyzji co do utrzymania dotychczasowego modelu do końca 2023 r. Oznaczało to, że zmodyfikowano kierunek zmian przyjętych przez Radę Informatyzacji w listopadzie 2022 r., zakładający decentralizację wsparcia bezpośredniego dla pracowników jednostek resortu finansów, tj. powrót kompetencji w tym zakresie do poszczególnych IAS.

(akta kontroli str. 256-262, 388-409, 410-423)

2. Minister Finansów, działając w imieniu Skarbu Państwa, stosownie do art. 3 ustawy z 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne²² zawiązał spółkę celową Skarbu Państwa Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w drodze aktu założycielskiego z 14 czerwca 2016 r.²³ Spółka utworzona została zgodnie z przepisami ustawy SPV i właściwymi przepisami ustawy z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁴. Podmiot ten wyposażono w kapitał zakładowy na poziomie 20 000 tys. zł, podzielony na 40 tys. udziałów o wartości nominalnej 500 zł każdy. Kapitał zakładowy został w całości pokryty gotówką, a wszystkie udziały zostały objęte przez Skarb Państwa. Ustalono nieoznaczony czas trwania Spółki, która 13 września 2016 r. została zarejestrowana w rejestrze przedsiębiorców. Jako zadanie Spółki wskazano realizację projektów informatycznych, określonych w art. 1 ustawy SPV oraz zadań określonych w umowie zawartej pomiędzy Spółką a Ministrem, a także innych zadań wynikających z przepisów ustawy w ramach przedmiotu jej działalności.

(akta kontroli str. 424-489)

W trakcie uzgodnień²⁵ (w ramach Rady Ministrów) projektu ustawy SPV przedstawiciele innych resortów wskazywali na niedostateczne uzasadnienie utworzenia spółki celowej, a także brak przedstawienia korzyści wynikających z faktu jej utworzenia, jako podmiotu realizującego zadanie informatyzacji administracji finansowej. Podnoszono, że zadania które planowano powierzyć Spółce realizowane były (przynajmniej częściowo) przez istniejącą już państwową jednostkę budżetową –

²¹ Organ opiniodawczo-doradczy Ministra, powołany zarządzeniem Ministra z 31 sierpnia 2022 r. w sprawie Rady Informatyzacji oraz Zespołu do spraw Architektury (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 92).

²² Dz.U. z 2021 r. poz. 186, dalej: ustawa SPV. (SPV z j. ang. *special purpose vehicle* – spółka celowa. Źródłem definicji i skrótu jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 174, str. 1, ze zm.).

²³ Akt notarialny rep. A nr 13876/2016 przed Robertem Gilerem, notariuszem w Warszawie.

²⁴ Dz.U. z 2022 r., poz. 1467 ze zm., dalej: ksh.

²⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12281951/katalog/12336135#12336135>

Centrum Przetwarzania Danych w Radomiu²⁶ oraz na brak analizy porównawczej możliwych form organizacyjnych jednostki odpowiedzialnej za realizację projektów informatycznych w zakresie spraw należących do działu finansów publicznych, z uwzględnieniem prezentacji najważniejszych zalet i wad każdej z form (porównanie powinno uwzględniać koszty funkcjonowania i efektywność realizacji zadań). Zgłaszający uwagi do projektu ustawy podkreślali konieczność uzupełnienia oceny skutków regulacji, która miała *charakter szczątkowy i nie zawierała rzetelnej analizy skutków finansowych projektu*, a także że *wejście w życie ustawy nie będzie oznaczało automatycznego rozwiązania problemów*, do których rozwiązania miał przyczynić się projekt.

(akta kontroli str. 3195-3227)

W uzasadnieniu uchwalonej 29 kwietnia 2016 r. ustawy SPV założono, że *powołanie spółki celowej oraz zrealizowanie przez nią założonych celów, którym będzie towarzyszyć nowa operacyjność analityczno-kontrolna służb skarbowych wykorzystujących narzędzia zawarte w otrzymanym od spółki systemie teleinformatycznym, pozwoli ograniczyć lukę w VAT od 2017 r. (uwzględniając wdrożenie przygotowanego przez spółkę systemu od dnia 1 kwietnia 2017 r.)*. W związku z wprowadzeniem nowych instrumentów informatycznych, stanowiących rezultat działania spółki tworzonej niniejszą ustawą, oraz biorąc pod uwagę reformę Krajowej Administracji Skarbowej, efektywność działań analityczno-kontrolnych administracji skarbowej będzie rosła, a tym samym luka w VAT ograniczona zostanie trwale do poziomu średniego dla państw członkowskich UE w 2019 r., tj. spadnie z 26,7% dla Polski do ok. 15% (spadek o ponad 10 pkt proc. wpływów z VAT (...)). W liczbach bezwzględnych spadek wynosiłby z 10 mld euro do ok. 5,8 mld euro. Zastępca Dyrektora DZI wyjaśnił, że udostępnione przez spółkę odpowiednie narzędzia informatyczne wpłynęły na zachowanie tendencji spadkowej wartości luki VAT-owej, która w 2019 r. uplasowała się na poziomie 11,9%, w 2020 r. - 10,4% a w 2021 r. wyniosła jedynie 4,3% (ograniczenie luki w mld zł (r/r): 0,4 w 2019 r., 3,1 w 2020 r., 14,3 w 2021 r.).

(akta kontroli str. 512-537, 1817-1825)

W akcie założycielskim Spółki określono zasady funkcjonowania organów Spółki (Zarządu, Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników), w tym obowiązki i uprawnienia o charakterze nadzorczym, przysługujące tym organom. Radzie Nadzorczej przypisano sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością Spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Do kompetencji Rady należało, m.in. dokonywanie ocen sprawozdań Zarządu z działalności Spółki i sprawozdania finansowego (zarówno co do zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym), składanie Zgromadzeniu Wspólników sprawozdań z wyników ww. czynności, a także zatwierdzanie rocznych planów operacyjnych wraz z projektem budżetu z planowanymi wydatkami na kolejny rok obrotowy (oraz ich zmian i aktualizacji). Rada zobowiązana została do odbywania protokołowanych posiedzeń co najmniej raz na dwa miesiące. Na mocy zmiany aktu założycielskiego z 20 listopada 2019 r. Radzie przypisano obowiązki w zakresie udzielania zgody, m.in. na zawieranie przez Zarząd i zmianę umów na usługi prawne, marketingowe, w zakresie stosunków międzyludzkich i komunikacji społecznej oraz doradztwa związanego z mieniem, jeśli wysokość wynagrodzenia dla tego samego podmiotu w stosunku rocznym przekracza 500 tys. zł. Od czerwca 2017 r. do kompetencji RN

²⁶ Od 1 października 2017 r. już pod nazwą Centrum Informatyki Resortu Finansów (por. zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 września 2017 r. w sprawie zmiany nazwy Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów na Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 192).

należało powoływanie i odwoływanie członków Zarządu po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego.

Do kompetencji Zgromadzenia Wspólników należało, m.in. rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania Zarządu z działalności Spółki oraz sprawozdania finansowego za rok ubiegły, udzielanie Członkom Zarządu absolutorium z wykonania przez nich obowiązków, zmiany aktu założycielskiego, ustalanie wynagrodzenia dla członków Zarządu i pokrycia zysków i strat. W akcie założycielskim nie wyłączono indywidualnej kontroli wspólnika²⁷, dlatego Ministrowi przysługiwało prawo kontroli, które pozwalało na przeglądanie ksiąg i dokumentów Spółki, sporządzanie bilansu dla swego użytku oraz żądanie wyjaśnień od zarządu²⁸.

Powyższe kompetencje i uprawnienia Rady Nadzorczej i Zgromadzenia Wspólników powiązane były z odpowiednimi obowiązkami po stronie Zarządu Spółki, określonymi w akcie założycielskim, w tym, m.in. obowiązkiem przedkładania rocznego planu operacyjnego wraz z projektem budżetu na rok kolejny oraz składania sprawozdań z działalności Spółki.

(akta kontroli str. 424-489)

3. Zarządzeniem²⁹ z 27 września 2017 r. Minister zmienił nazwę podległej mu państwowej jednostce budżetowej Centrum Przetwarzania Danych na Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz nadał jej nowy statut. W uzasadnieniu wskazano, że nowa nazwa jednostki odzwierciedlać będzie zakres realizowanych przez nią zadań. Nie zmieniono natomiast dotychczasowego zakresu działalności jednostki³⁰, do której należało, m.in.: administrowanie i rozwijanie centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów, zarządzanie katalogiem, dostępnością, ciągłością i pojemnością usług infrastruktury teleinformatycznej Centrum, zarządzanie bezpieczeństwem centralnej infrastruktury a także realizacja zamówień publicznych dotyczących utrzymania i rozwoju elementów centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu finansów. Dyrektorowi CIRF pozostawiono określenie struktury organizacyjnej, trybu pracy i zakresów działania poszczególnych komórek organizacyjnych, natomiast Minister zatwierdzał regulamin organizacyjny tej jednostki.

(akta kontroli str. 544-547)

Zasadnicze zmiany w działalności CIRF i jednostek resortu finansów zaszły od 1 stycznia 2021 r., gdy w Centrum zaczął obowiązywać nowy statut nadany przez Ministra³¹ 27 listopada 2020 r. W § 1 ust. 4 zarządzenia zmieniającego statut wskazano, że Centrum zapewnia usługi informatyczne na rzecz Ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych (zwanych resortem finansów), tj.: Krajowej Informacji Skarbowej (KIS), Krajowej Szkole Skarbowości (KSS), Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA), a także izbom administracji skarbowej (IAS), urzędom skarbowym (US) oraz urzędom celno-skarbowym wraz z podległymi oddziałami celnymi (UCS). Do nowych zadań CIRF należały usługi świadczone dla Ministerstwa i resortu finansów takie jak, m.in.

²⁷ Zob. art. 213 § 3 ksh.

²⁸ Zob. art. 212 ksh.

²⁹ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 września 2017 r. w sprawie zmiany nazwy Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów na Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów (Dz. Urz. MRIF z 2017 r. poz. 192).

³⁰ Jednostka budżetowa utworzona została na podstawie zarządzenia nr 42 Ministra Finansów z dnia 1 października 2010 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej "Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów" (Dz. Urz. MF z 2015 r. poz. 51 ze zm.). Ostatnia zmiana przedmiotu działalności jednostki dokonana została 25 lipca 2016 r. na mocy zarządzenia nr 47 Ministra Finansów z 25 lipca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej "Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów" (Dz. Urz. MF z 2016 r. poz. 57).

³¹ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 21).

dostarczanie i utrzymanie usług informatycznych, a także dostarczanie i utrzymanie rozwiązań informatycznych w zakresie robotyzacji i automatyzacji procesów, udzielanie i realizacja zamówień publicznych dotyczących utrzymania i rozwoju usług informatycznych, użyczanie sprzętu informatycznego i oprogramowania oraz administrowanie takim sprzętem.

(akta kontroli str. 248-556)

W § 2 ww. zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r. zobowiązano Dyrektora CIRF w terminie do 31 maja 2021 r. – w porozumieniu z Dyrektorem Generalnym MF oraz dyrektorami jednostek resortu finansów – do przejęcia:

- składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum Informatyki Resortu Finansów zadań z zakresu IT;
- praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych.

Dyrektor Centrum miał również ustalić zasady współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF na rzecz tych jednostek zadań z zakresu IT. Do takich samych działań zobowiązani został Dyrektor Generalny MF (na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 zarządzenia Ministra z 29 grudnia 2020 r.³²), a także dyrektorzy jednostek resortu finansów (KIS, KSS, IAS) na podstawie § 4 ust. 1 wydanego dzień wcześniej zarządzenia Ministra z 26 listopada 2020 r.³³ Nadzór Ministra nad realizacją tych obowiązków opisano w obszarze drugim wystąpienia.

(akta kontroli str. 548-556, 3239-3281)

W związku z planowanym przeniesieniem pracowników IT z jednostek resortu finansów do CIRF 18 listopada 2020 r. Departament Budżetu, Majątku i Kadr KAS przekazał kierownikom ww. jednostek wytyczne, które miały na celu wskazanie najistotniejszych działań, jakie mieli przeprowadzić dyrektorzy jednostek resortu i Dyrektor Generalny MF w celu optymalnego przygotowania i przeprowadzenia procesu planowanych przekształceń. Podstawą przejścia tych pracowników był przepis art. 23¹ ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeksu pracy³⁴, co oznaczało, że miała nastąpić zmiana statusu pracowniczego, tj. utrata statusu pracownika lub urzędnika służby cywilnej, zaś stosunki pracy u nowego pracodawcy podlegać miały regulacjom wynikającym z kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy. W przypadku pracowników służby cywilnej przejście nastąpiło z mocy prawa, natomiast w przypadku funkcjonariuszy służby celno-skarbowej wymagane było uprzednie wyrażenie zgody³⁵.

(akta kontroli str. 574-675, 1835-1838)

Do przeniesienia z Departamentu Informatyzacji MF do CIRF wytypowano łącznie 165 pracowników, w tym 155 pracowników korpusu służby cywilnej oraz 10 osób spoza tego korpusu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Wszyscy 1 stycznia 2021 r. stali się pracownikami CIRF, przy czym na podstawie porozumienia pomiędzy Dyrektorem Generalnym MF, a Dyrektorem CIRF z 30 grudnia 2020 r. przeniesieni

³² Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 35).

³³ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 listopada 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów oraz zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 20).

³⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm., dalej: kodeks pracy, kp.

³⁵ Zob. art. 174 ust. 5 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615 ze zm., dalej: ustawa o KAS).

pracownicy MF w dalszym ciągu świadczyli pracę w dotychczasowym miejscu, tj. w budynku MF przy ul. Świętokrzyskiej 12 w Warszawie.

Do przeniesienia z IAS, KIS i KSS przewidziano łącznie 1 409,75 etatów³⁶, w tym osiem dotyczących osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, 1 392,75 etatów pracowników i urzędników korpusu służby cywilnej oraz dziewięć etatów dla funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Z dniem 1 stycznia 2021 r. do CIRF przeniesiono łącznie 1 305 pracowników³⁷ IAS, KIS i KSS, z tego siedmiu pracowników spoza korpusu służby cywilnej, 1 298 pracowników korpusu służby cywilnej. Dziewięciu funkcjonariuszy służby celno-skarbowej oddelegowanych zostało do pracy w CIRF.

(akta kontroli str. 1686-1693)

Przejęcie pracowników IT z jednostek KAS i MF odbyło się prawidłowo³⁸, jednak na skutek przeprowadzonych zmian z resortu finansów odeszło 91 pracowników realizujących do 31 grudnia 2020 r. zadania w zakresie IT przeniesione następnie do CIRF oraz 123 pracowników, którzy po przejściu do CIRF odeszli z pracy w latach 2021-2022. Do przejścia do CIRF nie wyraziło zgody 18 pracowników i 21 urzędników korpusu służby cywilnej oraz 56 funkcjonariuszy służby celno-skarbowej. Kolejnych 10 pracowników służby cywilnej po przejściu do CIRF rozwiązało stosunek pracy bez wypowiedzenia - za siedmiodniowym uprzedzeniem, a 12 funkcjonariuszy celno - skarbowych, którzy również nie wyrazili zgody na przeniesienie zostało oddelegowanych czasowo do pracy w CIRF. Ponadto w latach 2021 - 2022 pracę w CIRF zakończyło łącznie 299³⁹ osób (100 w 2021 r. i 199 w 2022 r.), z czego na 185 przypadków rozwiązania stosunku pracy w 162 (88%) nastąpiło z inicjatywy pracownika, 114 osób przeniesionych zostało do AKMF, a w pozostałych 22 przypadkach: ze względu na zakończenie trwania umowy (12) lub śmierć (10). Stanowiło to istotny wzrost rozwiązanych umów, gdyż w latach 2017-2020 pracę w CIRF zakończyły 52 osoby (od 4 do 17 rocznie), z tego w 42 sprawach na żądanie pracownika.

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że monitorowanie sytuacji kadrowej CIRF podejmowano w ramach nadzoru DZI nad CIRF. Ponadto na podstawie sprawozdania CIRF za pierwsze półrocze 2022 r. DZI zwrócił uwagę na pogłębiający się problem niewystarczająco skutecznej rekrutacji i po dokonaniu analizy przez DZI oraz przekazaniu rekomendacji do CIRF, z uwagi na konieczność usprawnienia procesu rekrutacji i zwiększenia jego skuteczności na konkurencyjnym rynku specjalistów IT, podjęto decyzję o:

- powołaniu w Departamencie Spraw Pracowniczych - Wydziału Zarządzania Procesami HR i zatrudnieniu osób, które będą odpowiedzialne za prowadzenie procesów rekrutacyjnych;
- wdrożeniu systemu wspierającego zarządzanie rekrutacjami, który wzmocni działania HR w obszarze budowania wizerunku pracodawcy i doświadczeń kandydatów oraz pozwoli na automatyzację realizowanych zadań w procesie rekrutacji;
- publikacji ogłoszeń na branżowych serwisach rekrutacyjnych IT;
- promowaniu marki pracodawcy poprzez udział w targach pracy, tj. np. Warszawskich Dniach Informatyków.

³⁶ Z tego z KIS – 23 etaty i KSS – 2 etaty.

³⁷ Do CIRF nie przeszedł jeden pracownik KIS.

³⁸ W CIRF w roku 2021 i 2022 Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła dwie kontrole, w tym w zakresie przejścia pracowników pionu IT z KAS i MF do CIRF oraz w zakresie terminowości wypłaty wynagrodzenia.

³⁹ Łączna liczba pracowników, którzy zakończyli pracę w CIRF. W całym okresie objętym kontrolą z CIRF odeszło 351 pracowników.

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił też, że w okresie poprzedzającym planowane zmiany tj. przed dniem 1.01.2023 r. w którym wprowadzony został nowy model IT, odbył się szereg spotkań z pracownikami CIRF, które miały na celu przekazanie rzetelnych informacji na temat zasadności i korzyści płynących z wdrożenia nowego modelu IT co spowodowało ograniczenie ryzyka ewentualnych odejść pracowników w następstwie tego działania.

(akta kontroli str. 3282-3285, 3286-3341)

4. Zmiany organizacyjne w zakresie centralizacji usług IT w resorcie finansów były przedmiotem aktywności legislacyjnej także w odniesieniu do innych aktów prawnych – ustawy o KAS⁴⁰ oraz przepisów wprowadzających ustawę o KAS⁴¹, jednakże ostatecznie wycofano się z nich.

Ustawą⁴² z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o KAS oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS uchylono rozdział III ustawy o KAS, w którym przewidziano utworzenie Centrum Informatyki KAS jako jednostki dostarczającej usługi informatyczne jednostkom organizacyjnym KAS. Zmieniono jednocześnie art. 168 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS, zgodnie z którym pracownicy KIS oraz IAS wykonujący zadania z obszaru informatyki mieli stać się 1 stycznia 2019 r. pracownikami CIRF⁴³, a także art. 192 ust. 2-4 tej ustawy, na podstawie których CIRF miał przejąć nieodpłatnie sprzęt i wyposażenie użytkowane przez pracowników IT tych jednostek, prawa i obowiązki wynikające z umów i porozumień zawartych przez Szefa KAS i dyrektorów KIS oraz IAS dotyczących obszaru informatyki, a także należności i zobowiązania związane z przekazywanym mieniem oraz wynikające z tych umów i porozumień.

W uzasadnieniu do projektu tej ustawy⁴⁴ wskazano, że w wyniku przeprowadzonych analiz zaplanowano przejęcie przez obecnie istniejącą jednostkę budżetową Ministerstwa – CIRF – zadań w zakresie dostarczania usług informatycznych dla obszaru całego resortu finansów. Planowano przenieść do CIRF pracowników informatyki oraz zasoby informatyczne z 16 IAS oraz KIS. Projektowana zmiana miała pozwolić na centralizację zasobów i pracowników, a przede wszystkim na wprowadzenie jednolitych procesów zarządczych, lepsze wykorzystanie kompetencji pracowników oraz wzrost bezpieczeństwa scentralizowanych systemów. Celem nadrzędnym przedmiotowego działania konsolidacyjnego miała być długoterminowa ekonomizacja działań obszaru IT resortu finansów przy jednoczesnej poprawie dostępności i bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz zapewnieniu jednolitej jakości dostarczanych usług IT w obszarze działania całego resortu. Przedmiotowe zmiany miały wejść w życie 1 stycznia 2019 r.

Jednakże, na podstawie kolejnej nowelizacji ustawy o KAS⁴⁵ wycofano się z wyżej przytoczonych zmian. W uzasadnieniu projektu tej nowelizacji⁴⁶ wskazano, że wynika to z przyjętej koncepcji nadzoru ministra właściwego do spraw finansów publicznych nad rozwojem i bezpieczeństwem infrastruktury teleinformatycznej w KAS, której miało być zapewnienie efektywnego i optymalnego ekonomicznie zarządzania zasobami i systemami informatycznymi będącymi w dyspozycji resortu finansów.

⁴⁰ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).

⁴¹ Dz.U. poz. 2409 ze zm.

⁴² Ustawa z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 2409, ze zm.).

⁴³ W założeniu pierwotnym (w pierwszym brzmieniu tego przepisu) pracownicy IT z KIS i IAS mieli stać się pracownikami nowoutworzonego Centrum Informatyki KAS.

⁴⁴ Druk sejmowy nr 1964, Sejm VIII kadencji.

⁴⁵ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2354).

⁴⁶ Druk sejmowy nr 2905, Sejm VIII kadencji.

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że odstępianie od ww. zmian było wynikiem analiz przeprowadzonych w ramach projektu *Transformacja służb informatycznych w resorcie finansów*. (...) Ponieważ Komitet Sterujący nie zaakceptował produktu pn. *Docelowa struktura organizacyjna służb informatycznych resortu finansów (wraz z opisaniem metody dojścia do struktury docelowej IT RF)*, dalsze prace nad projektem, a co za tym idzie wdrożenie nowej struktury zostały wstrzymane.

(akta kontroli str. 322-339, 674-689)

Ostatecznie zmiany organizacyjne w obszarze IT w resorcie finansów przeprowadzone zostały w 2021 r. na podstawie aktów prawnych podstawowych, tj. zarządzeń Ministra zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r.⁴⁷ oraz § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a i 2 zarządzenia Ministra z 26 listopada 2020 r.⁴⁸.

(akta kontroli str. 1838-1839)

W okresie od 16 marca 2017 r. do 21 czerwca 2021 r., w Ministerstwie funkcjonował zespół projektowy w ramach projektu *Transformacja służb informatycznych resortu finansów*, utworzony zarządzeniem Ministra⁴⁹. Jego celem było dostosowanie służb informatycznych resortu finansów do zmian organizacyjnych wynikających z utworzenia KAS. W ramach tego projektu wytworzono szereg dokumentów o charakterze koncepcyjnym i planistycznym (np. założenia projektu, harmonogram prac, uzgodnienia oczekiwań i kierunku zmian), a także inwentaryzującym i porządkującym wiedzę o zadaniach i dotychczasowym funkcjonowaniu usług IT w jednostkach resortu finansów. Przeniesienie pracowników KAS do struktur centralnych miało nastąpić z chwilą scentralizowania poszczególnych obszarów. Już w 2019 r. w opracowanych przez zespół projektowy materiałach (np. *Koncepcja modelu funkcjonowania IT RF*, wersja 2.6, lipiec 2019 r.) dostrzeżono ryzyko związane ze zmianami organizacyjnymi, sygnalizując, że potencjalne przeniesienie pracowników pionów IT jednostek resortu finansów poza służbę cywilną (w przypadku urzędników mianowanych) *komplikowałoby ich sytuację zawodową, a co więcej można zakładać, że postawienie tych osób przed dylematem wyboru utracenia uzyskanych przywilejów (urzędnicy mianowani) lub ewentualnej możliwości powrócenia do służby mundurowej (byli funkcjonariusze), a dalszą pracą w IT, mogłoby spowodować ich odejście z IT RF*.

Działania w ramach tego projektu miały zapewnić centralizację wdrożonych rozwiązań technicznych, w tym zmianę jakości i powszechny dostęp do usług informatycznych oraz ich stabilizację. Uporządkowanie zasad zarządzania i standaryzacji usług miało być realizowane przez jednolitą administrację celno-skarbową w oparciu o dotychczasowe zasoby kadrowe.

(akta kontroli str. 263-321, 690-929, 3601-3636)

Projekt faktycznie zakończył się 20 maja 2020 r., co wynika z raportu końcowego. Wskazano w nim, że celem podstawowym projektowanej transformacji było określenie zasad zarządzania procesowego z uwzględnieniem standaryzacji, centralizacji i procesowego uporządkowania systemów i usług IT. Wskazano, że

⁴⁷ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 21).

⁴⁸ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 listopada 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów oraz zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 20).

⁴⁹ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie projektu "Transformacja służb informatycznych resortu finansów" (Dz. Urz. MF z 2018 r. poz. 116) oraz zarządzenie uchylające - Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 21 czerwca 2021 r. uchylające zarządzenie w sprawie projektu "Transformacja służb informatycznych resortu finansów" (Dz. Urz. MFFiPR z 2021 r. poz. 98).

główny cel projektu nie został osiągnięty. W wyniku realizacji prac projektowych nie nastąpiła całkowita modyfikacja modelu działania informatyki ani zmiana struktur centralnych w resorcie finansów. W raporcie stwierdzono, że brak decyzji komitetu sterującego co do odbioru produktu *Docelowa struktura organizacyjna służb informatycznych resortu finansów* (wraz z opisaniem metody dojścia do struktury docelowej IT w resorcie) spowodował zatrzymanie dalszych prac projektowych i brak wdrożenia wypracowanego rozwiązania w zakładanym terminie do 31 marca 2020 r.

Trudności we wdrożeniu i realizacji przyjętego modelu organizacji IT w resorcie finansów, niewypełnienie przez dyrektorów jednostek resortu finansów obowiązków wynikających z § 2 pkt 1 i 3 zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a i 2 zarządzenia Ministra z 26 listopada 2020 r., utrata dużej liczby pracowników IT resortu finansów oraz niewykorzystanie wyników pracy w ramach projektu *Transformacja służb informatycznych resortu finansów* opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* jako nierzetelne przygotowanie procesu centralizacji z dniem 1 stycznia 2021 r. zadań z zakresu zapewniania usług informatycznych na rzecz Ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych resortu finansów.

(akta kontroli str. 548-556, 792-849, 922-928, 1838-1839)

Centralizacja usług wsparcia w CIRF od 2021 r. nie przyniosła poprawy jakości w zakresie terminowości realizacji zgłoszeń (wniosków i incydentów) dla systemów zaliczonych do kategorii „I”. W udokumentowanych raportach czynności nadzorczych prowadzonych w roku 2022 i 2023 (do zakończenia kontroli NIK) wskazywano na stałe przekroczenie parametru terminowości, w tym stwierdzano, że w odniesieniu do niektórych usług odstępstwo od zdefiniowanych parametrów SLA⁵⁰ było znaczne, tj. zawierało się w przedziale 0-70%. Oznaczało to, że w przypadku zgłoszeń w systemie CSD dotyczących niektórych usług (e-Sprawozdania finansowe, Przeciwdziałanie Wyłudzeniom Skarbowym) w poszczególnych miesiącach 2022 r. nie rozwiązano żadnego zgłoszenia w uzgodnionym terminie (0%), natomiast w odniesieniu do pozostałych usług (np. Centralna Ewidencja Kas Rejestrujących, SSP Transakcje Finansowe, SSP ADCEP) odsetek załatwionych terminowo zgłoszeń wynosił do 70%. Departament Zarządzania Informatyzacją ocenił to zjawisko jako niepokojące i w związku z poczynionymi obserwacjami DZI MF wystąpił na początku czerwca 2022 r. do CIRF wnioskując o przedstawienie – w terminie do 30 czerwca 2022 r. - zestawienia przyczyn opóźnień (od najczęstszych) wraz z propozycją działań zmniejszających ich odsetek. W wyniku uzgodnień w listopadzie 2022 r. termin ten przesunięto na grudzień 2022 r. W trakcie roboczego spotkania pomiędzy przedstawicielami MF i CIRF poddano analizie wybrane przypadki, dla których terminowość osiągała wartość określoną jako poniżej 80%. Uzgodniono, że zadanie wymaga optymalizacji działań, w związku z czym przedstawiciele CIRF zaprezentowali koncepcję rozwiązania systemowego, polegającego na wyznaczeniu menadżerów usług IT w ramach obszarów biznesowych, odpowiedzialnych za prawidłowe działanie usług. W rocznym planie działalności CIRF założono cel poprawy skuteczności i efektywności działania organizacji, poprzez wdrożenie roli menadżerów usług IT. Do końca I kwartału 2023 r. powołano trzech z docelowo siedmiu takich menadżerów.

Na brak poprawy jakości usług świadczonych przez CIRF wskazywali również dyrektorzy Izby Administracji Skarbowej podnosząc, że oddzielenie części zadań z obszaru IT od struktury KAS (np. utrzymanie systemów) nie przyniosło oczekiwanych efektów i zapewnienia spodziewanej poprawy usług informatycznych, w szczególności niewystarczające okazało się wsparcie informatyczne izby

⁵⁰ ang. *service level agreement*, skrót SLA – standard dostępności usługi, gwarantowany poziom świadczenia usługi.

i podległych jej urzędów w związku z tym, że wydłużył się czas obsługi wniosków i zgłoszeń w CSD i brakowało „lokalnego” informatyka w siedzibie danego urzędu.

(akta kontroli str. 410-423, 986-1449, 3342-3345)

W latach 2017-2022 przekazano Spółce do realizacji 161 zleceń pracy: 6 w 2017 r., 21 w 2018 r., 39 w 2019 r., 35 w 2020 r., 31 w 2021 r., 27 w 2022 r. W tym okresie Ministerstwo potwierdziło odbiór 102 zleceń pracy wykonanych przez Spółkę, odpowiednio: 4, 10, 14, 24, 18 i 30. Na tej podstawie wprowadzono do ewidencji majątkowej Ministerstwa wartości niematerialne i prawne (WNIP) o łącznej wartości inwentarzowej 83 881,9 tys. zł. Przyjęcia WNIP do ewidencji środków trwałych MF dokonywano co do zasady na dzień 31 grudnia danego roku, z wyjątkiem roku 2019, w którym przekazane przez Spółkę oprogramowanie wprowadzono do ewidencji także 29 kwietnia i 23 września, a także 31 grudnia. Stwierdzono, że w odniesieniu do części WNIP nie dokonywano ich wprowadzenia na majątek MF w tym samym roku kalendarzowym: w 2018 r. wprowadzono na ewidencję cztery WNIP odebrane w 2017 r. (o wartości 979,4 tys. zł), a w roku 2019 – siedem WNIP odebranych w 2018 r. (o wartości 2 712,9 tys. zł). W latach 2017-2022 nieterminowo wprowadzano do ewidencji WNIP o łącznej wartości 63 304,2 tys. zł, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Natomiast w przypadku wartości niematerialnych i prawnych, o łącznej wartości 5 789,3 tys. zł, przekazanych przez CIRF w latach 2017-2023 wprowadzano je do ewidencji środków trwałych co do zasady w tym samym lub w następnym miesiącu, w którym potwierdzono ich odbiór (np. na podstawie protokołu odbioru).

(akta kontroli str. 1450-1462, 1464-1519)

W latach 2017-2022 CIRF uczestniczyło w łącznie 115 projektach informatycznych i informatyczno-operacyjnych, w tym w 114 w roli głównego dostawcy, głównego użytkownika lub przewodniczącego komitetu sterującego⁵¹, zaś w jednym jako współrealizator. W sześciu przypadkach jednostka była podmiotem odpowiedzialnym za projekt, w dwóch IAS w Gdańsku i Opolu, zaś w pozostałych – Ministerstwo. W tym czasie zakończono 75 projektów, wydając na nie 818 727,7 tys. zł, przy łącznych wydatkach 1 240 581,8 tys. zł na wszystkie 115 projektów.

(akta kontroli str. 3346-3349)

W związku z realizacją projektów i usług informatycznych, w tym ich rozwoju i utrzymania (obejmujących, m.in. nabywanie usług, wartości niematerialnych i prawnych, utrzymanie usług informatycznych i systemów, a także wydatków majątkowych związanych z nabywaniem urządzeń lub rozbudową infrastruktury IT) w centrali MF wydatkowano w latach 2017-2023 (do końca stycznia) łącznie 350 590 tys. zł. W poszczególnych latach wydatki wykonane wynosiły odpowiednio: 37 915 tys. zł⁵², 79 694,4 tys. zł, 91 558, 9 tys. zł, 103 546, 3 tys. zł, 34 707, 9 tys. zł, 3 156, 2 tys. zł oraz 11, 4 tys. zł. W ww. okresie wydatki CIRF związane z realizacją projektów i usług informatycznych wyniosły w sumie 994 624 tys. zł, a w poszczególnych latach odpowiednio: 81 757,1 tys. zł, 128 383,8 tys. zł, 101 627 tys. zł, 132 639,9 tys. zł, 199 818,6 tys. zł, 350 397, 6 tys. zł.

(akta kontroli str. 346-360, 1840-1842)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono bieżącej i całościowej analizy efektywności aktualnego modelu realizacji zadań przez AMKF i CIRF. Podejmowane

⁵¹ Zgodnie z zasadami zarządzania portfelem programów i projektów w resorcie finansów główny dostawca to osoba lub osoby odpowiedzialne za zapewnienie zasobów oraz dostarczenie wiedzy i doświadczenia w zakresie związanym z wytworzeniem produktów, które projekt ma dostarczyć. Główny użytkownik to natomiast podmiot odpowiedzialny za zagwarantowanie, że potrzeby użytkowników są prawidłowo określone oraz dostarczone w ramach projektu produkty będą spełniać ich potrzeby.

⁵² W tym wykonanie dysponenta części „R” w kwocie 1 830 862 zł.

w 2022 r. przez Departament Zarządzania Informatyzacją MF udokumentowane czynności z nadzoru nad obiema jednostkami, w formie comiesięcznych raportów nadzoru, miały na celu identyfikację zdarzeń mogących wpływać na efektywność działań IT realizowanych przez AKMF i CIRF (w odniesieniu do poszczególnych projektów), jednakże nie odnosiły się do efektywności funkcjonowania przyjętego modelu zapewniania infrastruktury i usług informatycznych na rzecz resortu finansów. Zgodnie z oceną skutków regulacji⁵³ projektu ustawy SPV jej uchwalenie poprawić miało konkurencyjność podmiotów wypełniających prawidłowo swoje zobowiązania wobec budżetu, a także usprawnić pracę organów administracji podatkowej i kontroli skarbowej, co miało wpłynąć na redukcję obciążeń poprzez zmniejszenie liczby nieuzasadnionych kontroli. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono zmniejszenia się ogólnej liczby kontroli celno-skarbowych i kontroli podatkowych, ani w zakresie kontroli podatku od towarów i usług.

W latach 2017-2022 przeprowadzono łącznie 12 949 kontroli celno-skarbowych w zakresie podatku VAT, przy łącznej liczbie 19 294 kontroli dotyczących podatków (w 85% z nich, tj. w 16 468 przypadkach wykryto nieprawidłowości). Liczba kontroli celno-skarbowych dotyczących podatków zmniejszała się od 2017 r. do 2020 r. i od 2021 r. znacznie wzrosła (odpowiednio: 4271, 3066, 2621, 2337, 2966, 4033). Podobnie w odniesieniu do liczby kontroli celno-skarbowych w zakresie podatku VAT (odpowiednio: 3220, 2082, 1544, 1388, 1994, 2721) oraz liczby kontroli w wyniku których stwierdzono nieprawidłowości (odpowiednio: 3391, 2516, 2124, 2039, 2709, 3689).

W tym okresie przeprowadzono łącznie 67 154 kontroli podatkowych w zakresie podatku VAT, przy łącznej liczbie kontroli podatkowych 119 841 (w 91% z nich, tj. w 109 031 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości). W latach 2017-2020 zmniejszała się ogólna liczba kontroli podatkowych (odpowiednio: 27 226, 23 036, 20 374, 15 304) i wzrastała w latach 2021-2022 (15 781, 18 120). Podobny trend wystąpił w przypadku kontroli podatku VAT (odpowiednio: 16 981, 12 861, 10 385, 8 089, 8 690, 10 148) i kontroli, w których wykryto nieprawidłowości (odpowiednio: 23 448, 20 486, 19 134, 13 135, 15 237, 17 591).

Stwierdzono natomiast stały wzrost liczby czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT w latach 2017-2022 (odpowiednio: 688 554, 973 894, 1 029 513, 1 047 325, 1 249 761, 1 012 384⁵⁴). Liczba czynności sprawdzających skutkujących stwierdzeniem nieprawidłowości wynosiła w tym czasie odpowiednio: 1 197 050, 1 599 582, 1 553 185, 1 354 075, 1 465 079, 1 186 408⁵⁵. Dochody (wykonane) budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w latach 2017-2022 stale rosły i wynosiły odpowiednio: 156 801 210,9 tys. zł, 174 947 070, 5 tys. zł, 180 891 751 tys. zł, 184 551 929 tys. zł, 215 733 974, 7 tys. zł, 230 390 544 tys. zł⁵⁶.

W OSR projektu ustawy SPV wskazano, że ewaluacja efektów projektu dokonywana będzie przez Ministra. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono jednak udokumentowanej ewaluacji, ani nie przeprowadzono badań w zakresie wpływu ustawy SPV (na podstawie której utworzono spółkę celową) na poprawę konkurencyjności podmiotów lub zmniejszenie obciążeń organów KAS, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 512-537, 986-1449, 1817-1825)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁵³ Dalej: OSR.

⁵⁴ Dane za 2022 r. niepełne.

⁵⁵ Dane za 2022 r. niepełne.

⁵⁶ Dane za 2022 r. wstępne.

1. W Ministerstwie nierzetelnie przygotowano – wprowadzoną 1 stycznia 2021 r. - centralizację w CIRF zadań z zakresu zapewniania usług informatycznych na rzecz Ministerstwa oraz jednostek organizacyjnych resortu finansów.

Dopiero 28 kwietnia 2021 r. w trakcie spotkania przedstawicieli CIRF oraz MF w sprawie ustalenia zasad związanych z gospodarowaniem mieniem IT w Ministerstwie rozważano celowość i możliwość wykonania obowiązku polegającego na przeniesieniu do Centrum ww. majątku IT z jednostek resortu finansów, wskazując, że przeprowadzenie procesu weryfikacji sprzętu IT stanowiącego indywidualne wyposażenie pracowników resortu finansów w terminie do 31 maja 2021 r. nie będzie możliwe do wykonania - biorąc pod uwagę, że weryfikacji podlegać będzie sprzęt IT, który jest w użytkowaniu ok. 65 000 użytkowników resortu finansów. Wskazywano na ryzyka związane z przenoszeniem tego majątku, m.in.: rozproszenie odpowiedzialności za sprzęt, niezgodność z przepisami ustawy o rachunkowości i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami majątku ruchomego Skarbu Państwa⁵⁷, utraty możliwości kontroli tego majątku przez CIRF w drodze inwentaryzacji w formie spisu z natury. W trakcie spotkania zwracano uwagę na wątpliwości związane z interpretacją poszczególnych postanowień statutu Centrum, pod kątem wynikających z niego obowiązków tej jednostki i sposobu ich realizacji.

(akta kontroli str. 340-345, 1520-1523, 1616-1621, 1863-1872)

Brak uprzedniej rzetelnej analizy dotyczył również obowiązku przekazania do CIRF praw i obowiązków wynikających z zamówień teleinformatycznych (w tym licencji na oprogramowanie). W piśmie z 22 października 2022 r. do Zastępcy Dyrektora DZI Dyrektor Centrum wskazał, że przy przejęciu licencji do CIRF, by nie naruszać praw autorskich, konieczne będzie uzyskanie zgód wydawców oprogramowania na nieodpłatne przekazanie tych licencji z możliwością dalszego ich nieodpłatnego użyczenia na rzecz jednostek resortu finansów w celu dalszego użytkowania oprogramowania przez te jednostki. Dyrektor CIRF podniósł również kwestię nieściśłości § 5 ust. 1 pkt statutu Centrum⁵⁸, zgodnie z którym do zadań jednostki należało użyczenie sprzętu informatycznego i oprogramowania na rzecz Ministerstwa i resortu finansów. Zdaniem Dyrektora Centrum użyczenie rozumiane powszechnie zgodnie z regulacją prawa cywilnego⁵⁹ odnosiło się do rzeczy, a nie do oprogramowania, licencji na używanie oprogramowania czy też praw do licencji, które nie są rzeczami, co powodowało, że brakowało stosownej podstawy określającej sposób zapewniania przez CIRF oprogramowania dla poszczególnych jednostek resortu finansów.

Zastępca Dyrektora DZI wyjaśnił, że na etapie planowania prac (np. przygotowanie nowych statutów, inwentaryzacji, zbierania informacji) w IV kwartale 2020 r. przyjęto, że złożoność zagadnień wymaga założenia, że okres sześciomiesięczny będzie okresem wystarczającym do wykonania wymaganych czynności.

(akta kontroli str. 548-556, 1598-1607, 1622-1631, 1863-1872)

NIK wskazuje, że Minister przeprowadził centralizację zadań w CIRF od 2021 r., na podstawie regulacji podustawowych, w odróżnieniu od wcześniejszej praktyki w tym zakresie, gdy zmiany w obszarze IT resortu finansów przygotowywano poprzez m.in. zmiany ustawy o KAS i przepisów wprowadzających ustawę

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 998 ze zm.).

⁵⁸ W brzmieniu nadanym zarządzeniem z 27 listopada 2020 r. i mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 r.

⁵⁹ Zob. art. 710 i nast. ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.), dalej: kc.

o KAS. Dla wprowadzenia zmian organizacyjnych w resorcie finansów wykorzystano zarządzenia Ministra, tj. akty prawne o charakterze wewnętrznym, obowiązującym tylko jednostki organizacyjne podległe Ministrowi. Nie sprzyjało to skutecznemu wdrażaniu zakładanych zmian w obszarze IT w resorcie finansów, m.in. w zakresie przenoszenia pracowników resortu finansów do pracy w CIRF, przejmowania składników majątku ruchomego związanego z realizacją zadań IT czy przenoszenia licencji na oprogramowanie. Potwierdza to, m.in. treść pisma Dyrektora CIRF do Zastępcy Dyrektora DZI MF z października 2022 r., w którym wskazywano, że wcześniejsze przejęcia licencji, które miały do tej pory miejsce w resorcie finansów, odbywały się na drodze ustawowej, więc nie wymagały zgód wydawców (przejęcie licencji z urzędów skarbowych do izb skarbowych w 2015 r. oraz z urzędów kontroli skarbowej i jednostek celnych do izb administracji skarbowej w 2017 r.).

(akta kontroli str. 674-689, 1838-1839)

Przy zmianach organizacyjnych w 2021 r. nie zostały także w dostatecznym zakresie wykorzystane wyniki prac projektu *Transformacja służb informatycznych resortu finansów*, którego celem była standaryzacja, centralizacja i optymalizacja obsługi informatycznej. Zespół opracował szereg dokumentów, w których dokonano identyfikacji i inwentaryzacji procesów i zadań poszczególnych jednostek resortu, przygotowano koncepcję modelu dla obszaru IT w resorcie finansów i trzy warianty sposobu jego organizacji, a także harmonogram prac związanych z ich wdrożeniem. Zwracano w tych dokumentach uwagę na kwestię zasobów kadrowych i ryzyka związane ze zmianami zasad i organizacji pracy informatyków zatrudnionych w różnych jednostkach resortu. Nieuwzględnienie wyników prac tego zespołu przyczyniło się m.in. do odpływu znacznej liczby pracowników IT resortu finansów, którzy z dniem 1 stycznia 2021 r. przeniesieni zostali ze swoich macierzystych jednostek do pracy w CIRF. Zespół projektowy rekomendował wdrożenie wariantu nr 3, który – jak wskazywano – spełniał wymagania biznesu i miał poprawić zasady współpracy, a nadto był – zdaniem zespołu – możliwy do wdrożenia w krótkim czasie, bez istotnych zmian w strukturze organizacyjnej i bez masowych przeniesień między jednostkami. Wariant ten zakładał pozostawienie większości kadry IT KAS w strukturach IAS, KIS, KSS z uwzględnieniem kreowania i nadzoru nad realizacją zadań z poziomu Departamentu Informatyzacji MF, jednak w podległości dyrektorów jednostek IAS, KIS i KSS. Przyjęte w praktyce rozwiązanie (centralizacja zadań IT w CIRF od 2021 r.) nie odpowiadało żadnemu z trzech opracowanych wariantów, m.in. dlatego, że: w każdym wariantcie zaproponowanym przez zespół projektowy zakładano odpowiedzialność departamentu informatyzacji/zarządzania informatyzacją w MF za zamówienia i umowy, licencje czy bezpieczeństwo teleinformatyczne. Zgodnie zaś z zarządzeniem Ministra z 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu CIRF i uzasadnieniem tego aktu, do CIRF przeniesiona została większość dotychczasowych zadań DI MF. Ponadto, z dniem 1 stycznia 2021 r. dokonano przeniesienia do pracy w CIRF 1 305 pracowników jednostek resortu finansów.

(akta kontroli str. 552-556, 690-929, 1686-1693, 3061-3637)

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że komórki organizacyjne MF zaangażowane w proces reorganizacji IT realizowały zadania zgodnie z zakresem swoich kompetencji. Podał, że kluczowa w procesie transformacji była sprawność działania, mogąca zapewnić przeprowadzenie procesu reorganizacji w sposób gwarantujący jak najefektywniejsze przeniesienie zasobów i zadań do CIRF w terminie 1 stycznia 2021 r., dlatego też projekt regulaminu organizacyjnego

MF z nowymi zadaniami DZI był uzgadniany z kierownictwem ówczesnego DI, które zgodnie z przyjętymi założeniami modelu zintegrowania usług informatycznych resortu w Centrum, określiło jakie zadania przechodzą z DI MF do CIRF. Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że uzgodnienia, co do zasady przyjmowały formę spotkań i nie były sformalizowane. W spotkaniach brał udział również ówczesny Dyrektor Centrum. Spotkania uzgodnieniowe zapewniały bieżącą informację o stanie prac dla Kierownictwa MF i były wystarczające do sprawnego przeprowadzenia procesu przeniesienia zadań i zasobów z Ministerstwa do CIRF.

(akta kontroli str. 3350-3367)

Zdaniem NIK rzetelne przygotowanie procesu centralizacji w obszarze IT w resorcie finansów od 1 stycznia 2021 r., powinno opierać się na analizach obejmujących faktyczne i prawne możliwości przekazania majątku IT (m.in. licencji) do CIRF, a także wykorzystaniu wyników prac oraz rekomendacji zespołu projektowego powołanego w 2017 r. Istotne zmiany we wszystkich jednostkach resortu finansów, niosące ze sobą szereg skutków prawnych, w tym w organizacji tych jednostek oraz ich zasobach kadrowych i majątkowych powinny być wprowadzane na podstawie aktów prawnych odpowiedniej rangi, tworzących warunki dla skutecznego wdrożenia przygotowanych zmian. Niezapewnienie rzetelnego przygotowania procesu centralizacji skutkowało tym, że nie został on przeprowadzony w terminie, a w niektórych obszarach (np. wartości niematerialne i prawne) nie mógł zostać skutecznie dokończony. Utracono też doświadczonych pracowników IT resortu finansów, którzy odmówili przejścia do Centrum z dniem 1 stycznia 2021 r. lub zrezygnowali z pracy w CIRF niedługo po przejściu. Centralizacja usług i kompetencji IT nie przyniosła rzeczywistego skupienia w CIRF wszystkich zadań z obszaru IT w resorcie finansów i niektóre zadania⁶⁰ (np. związane z rozwojem, zakupami) pozostawały rozproszone.

Również w odniesieniu do zmian wprowadzanych od 1 stycznia 2023 r. (tzw. nowy model IT) nie dokonano uprzednio kompleksowej analizy planowanych do podjęcia działań oraz ich przygotowania. Po podjęciu w listopadzie 2022 r. przez Radę Informatyzacji kierunkowej decyzji o decentralizacji wsparcia bezpośredniego powołano zespół, który miał opracować listę zadań objętych decentralizacją (i tych, które mają pozostać w Centrum) i harmonogram działania, tymczasem w kwietniu 2023 r. zespół ten zarekomendował pozostawienie tych zadań w CIRF.

(akta kontroli str. 256-262, 384-409, 410-423, 3350-3367)

2. Minister nie przeprowadził rzetelnej i udokumentowanej ewaluacji aktu prawnego - ustawy z 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne, na podstawie której powołano spółkę celową Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., ani nie określił w ocenie skutków regulacji projektu ustawy mierników określających osiągnięcie celu lub pozwalających ocenić, czy oczekiwane efekty wprowadzonej regulacji zostały uzyskane, a problemy, które były przyczyną wprowadzenia ustawy i powołania Spółki zostały rzeczywiście rozwiązane. Było to działaniem nierzetelnym.

W OSR do projektu ustawy SPV wskazano, że efektem planowanego usprawnienia pracy organów administracji podatkowej i kontroli skarbowej może być redukcja obciążeń poprzez zmniejszenie nieuzasadnionych kontroli, a także

⁶⁰ Patrz str. 6 niniejszego wystąpienia. Dotyczy lat 2021-2022.

zmniejszenie liczby przypadków niewłaściwego wypełniania zobowiązań publicznych oraz poprawa konkurencyjności podmiotów prawidłowo wypełniających swoje zobowiązania wobec budżetu.

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że Ministerstwo *nie przeprowadziło badań, które wykazywałyby poprawę konkurencyjności podmiotów prawidłowo wypełniających swoje zobowiązania wobec budżetu, w szczególności podatku VAT, w następstwie wprowadzenia ustawy tworzącej spółkę celową. Istotą utworzenia Spółki było między innymi budowanie oraz unowocześnianie systemów i rozwiązań teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego oraz wyższą efektywność poboru podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych. Należy zaznaczyć, że cel został w pełni osiągnięty i przyczynił się do zwiększenia w znacznym stopniu dochodów budżetu państwa. Zauważalny jest również fakt, że na przestrzeni lat 2017 - 2022 wzrosła skuteczność kontroli, mimo, że ich liczba spadła. Jest to efekt wdrażania nowych mechanizmów i technologii informatycznych.* Zastępca Dyrektor DZI wskazał też, że nie prowadzono dedykowanych badań dotyczących wpływu ustawy SPV na zmniejszenie obciążeń organów administracji podatkowej i kontroli skarbowej.

NIK zauważa, że w wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektor DZI odwołano się do szacunków Ministerstwa dotyczących luki VAT zawartych w Programie konwergencji⁶¹ z kwietnia 2022 r., wskazując wprost, że luka uległa zmniejszeniu dzięki uchwaleniu ustawy i dostarczeniu przez Spółkę rozwiązań informatycznych. Nie przedstawiono natomiast udokumentowanej analizy dotyczącej wpływu ustawy i działalności Spółki na ww. zjawisko. Wbrew wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektor DZI liczba kontroli podatkowych i celno-skarbowych (w tym w zakresie podatku VAT) zmniejszała się w okresie od 2017 r. do 2020 r., natomiast od roku 2021 odnotowano istotny wzrost liczby tych kontroli. W przypadku kontroli celno-skarbowych nastąpił wzrost czynności z 2 337 w 2020 r. do 2 996 w roku 2021 i 4 033 w roku 2022⁶², a w odniesieniu do kontroli podatkowych odpowiednio: z 15 304 (2020 r.) do 15 781 w roku 2021 i 18 120 w roku 2022⁶³. Odnotowano również w latach 2017-2022 stały wzrost liczby czynności sprawdzających w zakresie podatku VAT. Dane przedstawione przez Ministra potwierdzają natomiast wzrost skuteczności kontroli (rozumianej jako stwierdzenie nieprawidłowości w wyniku przeprowadzonej kontroli) w latach 2017-2022.

W odpowiedzi na pytanie o brak przeprowadzenia sformalizowanej OSR *ex post* Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że ewaluacja efektów projektu była dokonywana na bieżąco przez Ministra, który monitorował efekty uchwalenia ustawy SPV. W wyjaśnieniu podano, że *ustawą z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. u. z 2019 r. poz. 2294) zgodnie z art. 10 została dokonana nowelizacja ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne. Dokonano wówczas zmian, które bezpośrednio wpłynęły na rozszerzenie działalności spółki celowej wraz z jednoczesnym zaangażowaniem w realizację kolejnych projektów budowy systemów i rozwiązań teleinformatycznych, rozbudowy i unowocześnienia istniejących, w tym również utrzymaniem tych dotychczas wdrożonych.*

⁶¹ Stanowiącego część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Coroczna aktualizacja programu konwergencji zawiera prognozę kształtowania się podstawowych zmiennych makroekonomicznych i fiskalnych na kolejne trzy lata, prezentuje główne cele polityki gospodarczej rządu i działania służące ich realizacji.

⁶² Liczba kontroli celno-skarbowych w zakresie podatku VAT: 1388 w 2020 r., 1994 w 2021 r., 2721 w 2022 r.

⁶³ Liczba kontroli podatkowych w zakresie podatku VAT: 15304 w 2020 r., 15781 w 2021 r. i 18120 w 2022 r.

Budowane, rozbudowywane, unowocześniane i utrzymywane przez spółkę celową systemy i rozwiązania przyczyniły się przede wszystkim do rozszerzenia szeroko rozumianej ochrony interesu bezpieczeństwa państwa.

NIK wskazuje, że w toku kontroli nie przedłożono dokumentów potwierdzających prowadzenie w Ministerstwie bieżącej ewaluacji ustawy SPV. Zdaniem NIK przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁶⁴ nie wskazywał na przeprowadzenie uprzedniej rzetelnej bieżącej ewaluacji zmienianego przy tej okazji aktu prawnego – ustawy SPV. Wyżej wskazane zmiany nie były przewidziane w projekcie ustawy z 24 maja 2019 r. i jego uzasadnieniu. Nie zostały zgłoszone przez Ministra także w toku uzgodnień i opiniowania w ramach Rady Ministrów. Zmiany te zaproponowane zostały jako poselska poprawka w trakcie posiedzenia Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii 15 października 2019 r. (nr 140), tj. po pierwszym czytaniu ustawy na posiedzeniu Sejmu. Podczas posiedzenia komisji legislator wskazał, że należałoby uzasadnić związek poprawki z przedłożeniem rządowym, a także *zapytać rząd, który będzie wykonywał tę ustawę, i posłów wnioskodawców, jaki ten związek jest, czy on występuje i o uzasadnienie wprowadzenia do ustawy tej poprawki – w zakresie związku merytorycznego pomiędzy poprawką a przedłożonym projektem ustawy w druku, który dzisiaj rozpatrujemy*. Obecna na posiedzeniu przedstawicielka Ministra – ówczesna Dyrektorka Departamentu Prawnego MF wyjaśniła, m.in. że zgłoszona poprawka ma na celu ujednolicenie przepisów tej ustawy⁶⁵.

(akta kontroli str. 512-537, 1817-1825, 3195-3227, 3228-3238)

NIK wskazuje, że proponowane nowe rozwiązania ustawowe lub zmiany już obowiązujących aktów prawnych powinny opierać się na przesłankach znajdujących uzasadnienie w dostępnej wiedzy naukowej, wynikach prac analitycznych oraz badaniach empirycznych. Proces oceny wpływu jest elementem prowadzenia polityki w oparciu o dowody, która obejmuje analizę dostępnych informacji i danych, ewaluację istniejącego stanu prawnego w danej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego oraz konsultacje publiczne. Wprowadzenie nowego aktu prawnego, umożliwiającego utworzenie spółki celowej Skarbu Państwa do realizacji zadań publicznych (w szczególności gdy celowość i zasadność tego rozwiązania już w toku uzgodnień w ramach Rady Ministrów poddawane były w wątpliwość) powinno być rzetelnie uzasadnione, a przeprowadzona ocena wpływu powinna zapewnić możliwie pełną i wiarygodną informację na temat celowości interwencji państwa oraz korzyści i kosztów związanych z podjęciem konkretnych działań.

Nie dokonano sformalizowanej oceny, czy problemy, które były przyczyną wprowadzenia ustawy SPV i powołania Spółki zostały rzeczywiście rozwiązane, mimo że w uzasadnieniu do projektu ustawy SPV wskazano wprost, że proponowany mechanizm (utworzenie spółki celowej) ma charakter nowy i jeżeli jego zakładana efektywność zostanie osiągnięta (co będzie można stwierdzić po określonym okresie funkcjonowania proponowanych rozwiązań), analogiczne rozwiązania będą mogły być stosowane w innych obszarach. W efekcie Minister nie posiadał wiedzy, wynikającej z udokumentowanych analiz, czy przyjęte rozwiązanie, jakim było powołanie spółki celowej wytwarzającej oprogramowanie

⁶⁴ Druk sejmowy nr 3789 (Sejm VIII kadencji) oraz – na wcześniejszym etapie - numer projektu UD532 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

⁶⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=4FDF723389B4673AC125849A0046CDC5>

było korzystne oraz jaki był jego wpływ na funkcjonowanie CIRF, MF i pozostałych jednostek resortu finansów.

3. Nie wprowadzano na bieżąco do ewidencji środków trwałych MF wartości niematerialnych i prawnych (oprogramowania) przekazanych przez Spółkę w wyniku realizacji umowy z 15 września 2016 r., co było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁶⁶, który stanowi, że składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialne i prawne (WNiP) najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania oraz art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 2 oraz ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Dotyczyło to 81 ze 102 (79%) produktów (oprogramowania o łącznej wartości inwentarzowej 60 304,2 tys. zł) wytworzonych przez Spółkę i przekazanych nieodpłatnie Ministrowi w latach 2017-2022.

W latach 2018-2022 wytworzone przez Spółkę oprogramowanie przekazywane było MF na podstawie protokołów odbioru ilościowego i jakościowego w trakcie każdego roku, jednakże wprowadzane było do ewidencji środków trwałych Ministerstwa (jako wartości niematerialne i prawne) co do zasady dopiero z końcem danego roku. W przypadku oprogramowania przekazanego przez Spółkę w styczniu, lipcu i sierpniu 2017 r. przyjęcie na ewidencję środków trwałych MF miało miejsce dopiero na koniec 2018 r. Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że *produkty, które zostały odebrane w roku poprzednim i ujęte w kolejnym (...) zostały przyjęte do ewidencji majątkowej MF jako „ujawnienie”*.

(akta kontroli str. 340-345, 1464-1519, 1694-1802)

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił również, że *wszystkie rozliczenia i ewidencja środków jest związana z działalnością spółki Aplikacje Krytyczne, która rozlicza się w oparciu o metodę memoriałową w ujęciu rzeczowo-wartościowym w podziale na 12 miesięcy w PLN. Budżet przychodów i kosztów sporządzony metodą memoriałową stanowi podstawę do sporządzenia planowanego rachunku zysków i strat, w którym przedstawiono wynik finansowy Spółki na dany rok. Rachunek zysków i strat sporządzony został w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.) to znaczy zaprezentowane w nim zostały wszystkie przewidywane, przypadające na dany rok przychody oraz obciążające Spółkę koszty dotyczące roku, niezależnie od terminu zapłaty (art. 6 Ustawy o rachunkowości). Każda transakcja jest zaksięgowana w momencie jej zajścia, a nie w momencie wystąpienia przepływu pieniężnego, dlatego zapisy spływają za rok poprzedni jeszcze na początku kolejnego roku i w związku z tym przekazywane są zbiorczo raz w roku. Departament Finansów i Księgowości może ująć składniki w ewidencji majątkowej MF, po otrzymaniu informacji od komórek merytorycznych, w tym przypadku od komórki nadzorującej spółkę AK.*

Zastępca Dyrektor DZI wskazał, że *składniki majątkowe były wprowadzane do ewidencji MF na podstawie otrzymanych od komórki nadzorującej spółkę AK pism wraz zestawieniami. Zgodnie z § 10 ust. 1 i § 16 umowy nr AP12.0710.1.2016 z 15.09.2016 r. z aneksami, przeniesienie na MF nieodpłatnie autorskich praw majątkowych do produktów wytworzonych w wyniku realizacji umowy, następuje z chwilą podpisania protokołu odbioru jakościowego bez zastrzeżeń. Składniki majątkowe, których odbiór nastąpił w danym roku*

⁶⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.), dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawa o CIT.

budżetowym (kalendarzowym) były ujmowane w księgach danego roku zgodnie z zapisami polityki rachunkowości MF. Zgodnie z polityką rachunkowości MF, w sprawozdaniu finansowym ujmuje się dokumenty, które wpłynęły do komórki organizacyjnej MF właściwej do prowadzenia ksiąg rachunkowych dla danej części budżetowej:

- *w roku 2018 - nie później niż do 15 marca następnego roku;*
- *w latach 2019-2021 - nie później niż do 10 marca następnego roku;*
- *w roku 2022 - nie później niż do końca lutego następnego roku.*

(akta kontroli str. 3368-3373)

Część oprogramowania przekazanego przez Spółkę na rzecz MF była użytkowana jeszcze przed jego ujawnieniem jako wartości niematerialnych i prawnych w ewidencji bilansowej MF. Przykładowo, oprogramowanie wytworzone w ramach zlecenia nr DZI2.0722.3.2022 oraz zlecenia DZI2.0722.102.2021 zostało odebrane przez MF na podstawie protokołów odbioru ilościowego i jakościowego 21 marca 2022 r. W przypadku zlecenia DZI2.0722.71.2021 odbiór po stronie MF nastąpił 17 marca 2021 r., zlecenia DZI2.0722.21.2020 - 1 marca 2021 r., zlecenia DZI2.0722.8.2020 - 3 lipca 2020 r., a zlecenia DZI2.0722.27.2021 - 23 marca 2021 r. Wszystkie wprowadzone zostały na majątek MF dopiero z końcem roku. Natomiast w protokołach odbiorów ilościowego i jakościowego wskazywano, m.in. że oprogramowanie zostało zainstalowane. W odniesieniu do zlecenia AP12.0722.3.20176 r., jego odbiór nastąpił 31 stycznia 2017 r., zaś do ewidencji MF wprowadzono WNIP 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 3373-3390)

Środki trwałe (wartości niematerialne i prawne) powinny być wprowadzane do ewidencji na bieżąco. Przepis art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych nakazuje wprowadzać wartości niematerialne i prawne najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania. Rozpoczęcie używania WNIP powinno skutkować jego wprowadzeniem do ewidencji – nie powinno się zatem ujawniać (w rozumieniu art. 16d ust. 2 zd.2 ustawy o CIT) WNIP, które były już faktycznie użytkowane, lecz nie zostały wprowadzone do ewidencji. Ponadto, dla wprowadzenia środka trwałego (wartości niematerialnej i prawnej) do ewidencji należy uprzednio znać jego wartość początkową. Tymczasem wartości niematerialne i prawne wprowadzane były do ewidencji MF już z końcem poprzedniego roku, podczas gdy informacje o wartości oprogramowania przekazywanego Ministrowi przez Spółkę przesyłane były do Ministerstwa dopiero po zakończeniu roku, tj. w styczniu lub lutym kolejnego roku – w związku z rozliczeniem dotacji. Zgodnie z art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o rachunkowości księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Brak rzetelnego ewidencjonowania środków trwałych (wartości niematerialnych i prawnych) skutkował ich niewykazaniem w ewidencji MF nawet przez okres 699 dni.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia organizowanie i monitorowanie przez Ministra w latach 2017-2023 (do czasu zakończenia kontroli NIK) przyjętego sposobu zapewniania usług informatycznych na rzecz resortu finansów.

Minister organizował realizację zadań publicznych w zakresie zapewniania infrastruktury teleinformatycznej i dostarczania usług informatycznych na rzecz Ministerstwa i jednostek resortu finansów. Zadania te były jednakże rozproszone i realizowane były w różnym zakresie i stopniu przez większość jednostek resortu finansów, w tym CIRF i MF oraz AKMF. Podejmowane w latach 2017-2023 (do

zakończenia kontroli NIK) działania związane z reorganizacją obszaru IT w resorcie finansów powodowały szereg zmian organizacyjnych w całym resorcie finansów, w tym o charakterze majątkowym i kadrowym.

Minister nierzetelnie monitorował funkcjonowanie przyjętego modelu realizacji zadań publicznych, nie przeprowadził bowiem analizy skutków regulacji, tj. ustawy SPV, na podstawie której utworzono spółkę celową, w związku z czym nie posiadał rzetelnej informacji o wpływie jej funkcjonowania na jednostki resortu finansów i czy problemy, które były przyczyną wprowadzenia ustawy i powołania Spółki zostały rzeczywiście rozwiązane. Natomiast działania związane z monitorowaniem sytuacji kadrowej w CIRF podjęło dopiero w 2022 r., w sytuacji gdy w latach 2021-2022 na 185 przypadków w 162, tj. 88% rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z inicjatywy pracownika Centrum.

Centralizacja kompetencji i zadań w obszarze IT w CIRF od 1 stycznia 2021 nie została rzetelnie przygotowana i nie przyniosła poprawy jakości świadczonych usług wsparcia bezpośredniego dla KAS. Wiązała się z również z odpływem 91 pracowników IT na przełomie lat 2020/2021 (którzy nie wyrazili zgody na przeniesienie do Centrum) oraz kolejnych 123, którzy przeszli do CIRF i zrezygnowali w latach 2021-2022.

Kolejne zmiany dotyczące organizacji zadań i kompetencji IT (tzw. nowy model IT), wprowadzane od 1 stycznia 2023 r. nie zostały poprzedzone rzetelną i kompleksową analizą, gdyż po podjęciu przez Radę Informatyzacji w listopadzie 2022 r. decyzji o decentralizacji wsparcia bezpośredniego KAS i przeniesienia pracowników z CIRF z powrotem do jednostek KAS w maju 2023 r. postanowiono o pozostawieniu dotychczasowego sposobu realizacji tych zadań i pracowników w Centrum.

Niezgodnie z przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawy o rachunkowości nie wprowadzano na bieżąco do ewidencji środków trwałych MF wartości niematerialnych i prawnych (oprogramowania) przekazanego przez Spółkę. Dotyczyło to 81 ze 102 (79%) produktów (oprogramowania) o łącznej wartości inwentarzowej 60 304,2 tys. zł) wytworzonych przez Spółkę i przekazanych nieodpłatnie Ministrowi w latach 2017-2022. W niektórych przypadkach nie wykazywano WNIP w ewidencji MF nawet przez okres 699 dni.

OBSZAR

2. Nadzór nad wykonywaniem zadań publicznych na rzecz resortu finansów przez Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. i Centrum Informatyki Resortu Finansów.

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2023 zadania związane z nadzorem nad Centrum informatyki Resortu Finansów i Spółką, w tym wykonywaniem przez nie zadań publicznych na rzecz resortu finansów przypisane były różnym komórkom organizacyjnym MF.

W okresie od stycznia do marca 2017 r. nadzór nad działalnością CIRF⁶⁷ i zadania kierownika jednostki kontrolującej, w tym w zakresie wydatków budżetowych w ramach części 19 budżetu państwa wykonywał Sekretarz Stanu w MF, a w przypadku prowadzenia kontroli w uzasadnionych przypadkach także Dyrektor Generalny MF. Od kwietnia 2017 r. do kwietnia 2018 r. nadzór nad jednostką sprawował Minister, natomiast od maja 2018 r. do zakończenia kontroli NIK przypisany był on Dyrektorowi Generalnemu MF.

W ww. okresie prowadzeniem spraw nadzoru nad Centrum zajmował się Departament Informatyzacji MF – z wyłączeniem zadań realizowanych przez CIRF w zakresie dostarczania i utrzymania usług informatycznych w resorcie finansów,

⁶⁷ Do października 2017r. jako Centrum Przetwarzania Danych.

które przypisane były w różnym stopniu innym komórkom organizacyjnym MF (np. współpraca z Departamentem Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji przy monitorowaniu przez CIRF zabezpieczeń elementów infrastruktury teleinformatycznej). Od stycznia 2021 r. Departament Zarządzania Informatyzacją odpowiadał za gospodarowanie przez Centrum sprzętem informatycznym i oprogramowaniem, koordynowanie i monitorowanie jakości i terminowości usług informatycznych przez CIRF, odbieranie produktów i usług informatycznych dostarczanych przez Centrum oraz planowanie, weryfikowanie i akceptowanie budżetu tej jednostki. Następnie od stycznia 2022 r. Departamentowi Zarządzania Informatyzacją i Projektami (od stycznia 2023 r. pod nazwą Departament Zarządzania Informatyzacją) przypisano sprawowanie nadzoru nad działalnością CIRF, w tym weryfikowanie i akceptowanie jej budżetu.

(akta kontroli str. 9-255, 3391-3402)

W latach 2017-2020, w ramach nadzoru Ministra, przeprowadzono w CIRF pięć kontroli planowych i w trybie uproszczonym na podstawie ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶⁸. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował, m.in. poprawność funkcjonowania procedur w zakresie pozyskiwania i odnawiania certyfikatów usług informatycznych utrzymywanych przez CIRF, prawidłowość postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz realizację zawartych umów, w tym pod kątem identyfikacji ewentualnych działań wykonawców w ramach umowy przetargowej, wydatkowania środków publicznych na realizację umowy na zakup usług specjalistycznego personelu. W drugiej połowie 2019 r. przeprowadzono również kontrolę (za lata 2018-2019) w zakresie zarządzania CIRF, planowania i wydatkowania środków budżetowych, udzielania zamówień publicznych, realizacji umów cywilno-prawnych oraz zapewniania bezpieczeństwa teleinformatycznego resortu finansów.

W Ministerstwie monitorowano wykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych w związku z ustaleniami przeprowadzonych kontroli, aktualizując status ich realizacji (w tym pod kątem stanu wdrożenia i zagrożenia dla wyznaczonego terminu) na podstawie korespondencji z Centrum. Część zaleceń pokontrolnych nie była jednakże przez CIRF wykonywana w terminach określonych przez MF. Przykładowo, politykę rachunkowości Centrum zmieniono dopiero zarządzeniem dyrektora tej jednostki z 23 czerwca 2022 r., mimo, że zalecenie o jej dostosowaniu do obecnej formy organizacyjnej i prawnej było zawarte w wystąpieniu pokontrolnym MF z 7 lipca 2020 r. z terminem realizacji do końca 2020 r. W ramach monitoringu wykonania tego zalecenia przedstawiciele CIRF wskazywali, że w związku z procesem transformacji służb IT, wdrożeniem nowego modelu i schematu funkcjonowania rozbudowanej struktury organizacyjnej Centrum, w celu zaktualizowania zasad polityki rachunkowości jednostki, konieczne było ustalenie ostatecznych zasad postępowania w pozostałych obszarach obsługi administracyjnej CIRF, zaś istotność zmian organizacyjnych w resorcie miała bezpośredni wpływ na zakres i sposób realizacji procesów w nowym modelu organizacyjnym jednostki.

W latach 2021-2022 monitorowano wykonanie zaleceń pokontrolnych z poprzednich kontroli, jednakże nie przeprowadzono nowych kontroli w CIRF, w tym w związku ze zmianami organizacyjnymi jakie zaszły w 2021 r.

(akta kontroli str. 1614-1615, 2092-2325, 3403-3413)

W związku z centralizacją zadań i kompetencji z obszaru IT w Centrum Informatyki Resortu F w 2021 r. Minister zobowiązał Dyrektora CIRF oraz dyrektorów podległych mu jednostek resortu finansów do przekazania do Centrum :

⁶⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 224, ze zm.

- składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum Informatyki Resortu Finansów zadań z zakresu IT;
- praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych,
- a także ustalenia zasady współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF na rzecz tych jednostek zadań z zakresu IT.

Minister nie zapewnił pełnej i prawidłowej realizacji ww. obowiązków, które wynikały z wydanych przez niego zarządzeń co jako działanie nierzetelne opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 548-556, 1520-1523, 1608-1613, 3239-3281)

W roku 2017 wykonywaniem zadań i uprawnień Ministra w stosunku do Spółki, z wyłączeniem spraw związanych z powoływaniem i odwoływaniem członków organów, zajmował się Departament Poboru Podatków. Do tej komórki przypisano również zadania merytoryczne i związane z wykonywaniem uprawnień właścicielskich w stosunku do Spółki. Następnie, zadania związane z wykonywaniem uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w Spółce realizował Departament Prawny w MF⁶⁹. Od 26 marca 2020 r. w strukturach departamentu wyodrębniono komórkę pn. Wydział Nadzoru Właścicielskiego, Zarządzania Należnościami i Finansowania Partii Politycznych. W latach 2018-2020 zadania Ministra wynikające z ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷⁰ dotyczące wykonywania w imieniu Skarbu Państwa uprawnień przekazanych Ministrowi na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy, przypisane było do właściwości Wydziału Zastępstwa Procesowego i Obsługi Prawnej II, przez pracowników, w tym radców prawnych z tego wydziału zajmujących się ogólną pomocą prawną Departamentu świadczoną na rzecz całego Ministerstwa. Natomiast od 2020 r. czynności związane z nadzorem właścicielskim nad Spółką i działania merytoryczne zostały rozdzielone pomiędzy Departament Prawny i Departament Zarządzania Informatyzacją.

(akta kontroli str. 9-58, 3391-3402)

Departament Prawny weryfikował dokumenty przedstawiane Ministrowi przez organy AKMF. Przed przeprowadzeniem Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników w departamencie poddawano analizie i weryfikacji sprawozdania Zarządu z działalności Spółki, sprawozdania finansowe za lata ubiegłe, raporty Rady Nadzorczej (roczne w odniesieniu do raportów okresowych). W departamencie - na etapie analizy sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy - sporządzano dokument informacyjny dla Ministra (wykonującego uprawnienia wspólnika na Zgromadzeniu Wspólników). Analizie poddawano dane finansowe w odniesieniu historycznym w porównaniu z analogicznymi danymi z lat poprzednich. Weryfikowano czy sprawozdanie zostało sporządzone w sposób spełniający wymogi określone w przepisach prawa oraz z uwzględnieniem *Wytycznych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za dany rok obrotowy*⁷¹.

(akta kontroli str. 3414-3433)

W latach 2017-2022 Rada Nadzorcza przekazywała Ministrowi, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 11 aktu założycielskiego Spółki, kwartalne sprawozdania o przychodach, wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe wg formularza GUS F-01/I-01 i kwartalne informacje o Spółce, a także sprawozdania Rady Nadzorczej z działalności za cały rok. W ww. okresie w sprawozdaniach Rady

⁶⁹ W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa posługiwano się oznaczeniem „PR”.

⁷⁰ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.).

⁷¹ Wytyczne publikowane przez Prezesa Rady Ministrów. Zob. <https://www.gov.pl/web/premier/lad-korporacyjny2>

Nadzorczej nie odnotowano podejmowania wobec Zarządu Spółki działań dyscyplinujących związanych z przekroczeniem wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia i pogorszeniem sytuacji finansowej spółki.

(akta kontroli str. 424-497, 2326-2872, 3434-3470)

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano i nie zlecano przeprowadzenia kontroli w Spółce, w szczególności w zakresie wydatkowania przez ten podmiot środków publicznych. Minister nie korzystał też z uprawnienia, wynikającego z § 13 ust. 4 umowy z 15 września 2016 r., do wskazywania obserwatora do udziału w prowadzonych w Spółce postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Rada Nadzorcza nie przeprowadzała w latach 2017-2023 kontroli poszczególnych obszarów działalności Spółki, ani nie zlecała uprawnionym podmiotom zewnętrznym przeprowadzania takich kontroli. Dyrektor DPP wyjaśnił, m.in., że Rada Nadzorcza *uzyskuje na bieżąco wszelkie informacje związane z działalnością Spółki, monitorując stan realizacji wykonywanych zadań. W ocenie Rady Nadzorczej Spółki, wyjaśnienia składane przez Zarząd Spółki w trakcie posiedzeń Rady Nadzorczej, mają charakter kontroli doraźnych. Z uwagi na fakt, iż dotychczasowa działalność Spółki nie budziła zastrzeżeń członków Rady Nadzorczej, nie było konieczności wnioskowania do uprawnionych podmiotów zewnętrznych o przeprowadzenie szczegółowej kontroli danego obszaru funkcjonowania Spółki. W latach 2017-2023 (do chwili obecnej) do Rady Nadzorczej Spółki nie wpłynął żaden wniosek lub skarga na działalność Spółki, nie było także sytuacji wymagających przeprowadzenia oceny przez specjalistów zewnętrznych.*

(akta kontroli str. 1928-1944)

W latach 2017-2023 nie kierowano do Ministerstwa zawiadomień i skarg dotyczących działalności Spółki oraz CIRF.

(akta kontroli str. 3471-3474)

W okresie od kwietnia 2017 r. do 2023 r. (do zakończenia czynności kontrolnych NIK) monitorowano na bieżąco stan realizacji projektów informatycznych przez MF, CIRF, AKMF i KAS na podstawie comiesięcznej informacji zarządczej z realizacji Portfela Programów i Projektów MF. W raportach o stanie portfela zawierano informacje o liczbie programów i projektów, zaawansowaniu oraz terminowości ich przebiegu, zagrożeniach dla realizacji poszczególnych przedsięwzięć i podejmowanych działaniach. Materiały te sporządzane były przez Biuro Portfela, będące komórką zapewniającą wsparcie w zakresie obsługi inicjatyw biznesowych oraz uruchamiania, inicjowania, realizacji i zamykania programów i projektów.

(akta kontroli str. płyta CD, 3475-3476)

W okresie objętym kontrolą sposób finansowania przez Ministra działalności Spółki ulegał zmianom, m.in. ze względu na wyniki wcześniejszych kontroli NIK⁷².

W latach 2016-2019 Spółka wygenerowała straty za poszczególne lata obrotowe w wysokości (*netto*) odpowiednio: 3 285,8 tys. zł, 9 952 tys. zł, 14 657 tys. zł i 6 715 tys. zł. W sprawozdaniu finansowym Spółki za rok 2018 r. wskazano, że wszystkie wskaźniki płynności finansowej uległy znacznemu obniżeniu, co należy ocenić pozytywnie, z uwagi na odnotowaną w poprzednim roku znaczną nadpłynność. Stwierdzono także, że zatwierdzony przez Radę Nadzorczą plan operacyjny na rok 2019, w którym zawarte zostały kierunki rozwoju Spółki, uzasadnia wysokość stanu zgromadzonych środków pieniężnych, gwarantując jednocześnie bezpieczeństwo

⁷² Por. wystąpienie z 27 kwietnia 2017 r. nr KBF.410.001.06.2017 oraz wystąpienie z 29 kwietnia 2019 r. nr KBF.410.001.06.2019, s. 18.

finansowe Spółki⁷³. Natomiast w trakcie posiedzenia Rady Nadzorczej 21 maja 2019 r. Wiceprezes Zarządu ds. finansowych podniósł, że z uwagi na poniesioną w okresie od stycznia do kwietnia 2019 r. stratę w wysokości 6 081 423,68 zł Spółka ograniczyła zakupy i inne inwestycje, realizując tylko te najbardziej konieczne, a w przypadku nieuzyskania finansowania (czy to w formie dopłat, dotacji czy przychodów z tytułu świadczenia usług) w czerwcu 2019 r. Spółka miała utracić zdolność regulowania swoich zobowiązań.

(akta kontroli str. płyta CD, 2326-2872, 3414-3433)

W maju 2019 r. Ministerstwo zmieniło sposób finansowania Spółki poprzez rezygnację z finansowania środkami z kapitału zakładowego na rzecz przekazywania Spółce środków w formie dotacji podmiotowych, o których mowa w art. 131 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁴, w związku z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy SPV. Na podstawie uchwały Zgromadzenia Wspólników z 24 czerwca 2019 r. obniżono kapitał zakładowy AKMF z kwoty 35 000 tys. zł do 5 000 tys. zł i wartość nominalną udziału z 875 zł do 125 zł. Kwotę uzyskaną w wyniku obniżenia kapitału (24 609 tys. zł) przeznaczono na pokrycie strat wygenerowanych w latach 2017 i 2018, zaś resztę (5 391 tys. zł) na kapitał zapasowy Spółki.

(akta kontroli str. 424-489, 2779-2788, 3434-3470, płyta CD)

W dniu 23 maja 2019 r. Minister zawarł ze Spółką umowę dotacji nr 1/DZT/2019, określającą wysokość, tryb, terminy przekazania dotacji podmiotowej oraz sposób jej rozliczenia. W umowie przewidziano przekazanie Spółce w 2019 r. kwoty 19 781 tys. zł na dofinansowanie działalności bieżącej związanej z realizacją zadań w ramach projektów powierzonych Spółce na podstawie art. 2 ustawy SPV, a dotowany zobowiązał się przeznaczyć dotację wyłącznie w tym zakresie. 14 stycznia 2020 r. Zarząd Spółki przekazał Ministrowi ostateczne rozliczenie dotacji obejmujące, m.in. zestawienie wydatków w podziale na kategorie wydatkowe wraz z raportem z badania prawidłowości wykorzystania środków sporządzonym przez biegłego rewidenta, który nie zgłosił uwag dotyczących kwalifikacji kosztów sfinansowanych ze środków dotacji, ani nie stwierdził naruszenia przepisów dotyczących wykorzystania tych środków. W kwartalnych informacjach, składanych w latach 2017-2022, Zarząd Spółki wskazywał, że zmiana modelu finansowania wpłynęła na poprawę sytuacji finansowej Spółki, w tym zmniejszenie straty bilansowej.

(akta kontroli str. 2779-2788, 2796-3125)

W lipcu 2021 r. Spółka zawarła z Ministrem umowę o świadczenie usług utrzymania i modyfikacji systemu poboru opłat drogowych e-Toll, której przedmiotem było świadczenie na rzecz MF usług utrzymania (zapewnienia nieprzerwanego, zgodnego z umową działania oprogramowania oraz m.in. zapewnianie jego aktualizacji i ich instalacji) i małego rozwoju (modyfikacji lub rozbudowy oprogramowania). Umowa zawarta została na okres od 2 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2022 r., lecz na podstawie aneksu z 29 grudnia 2022 r. przedłużono termin jej obowiązywania do 31 grudnia 2023 r. Podstawą do zawarcia tej umowy była nowelizacja⁷⁵ art. 12 ust. 1 ustawy SPV, w ramach której dodano dodatkowe źródło finansowania działalności Spółki, tj. jako przychód spółki celowej wskazano również środki finansowe przekazywane z Krajowego Funduszu Drogowego na zadania związane z przygotowaniem, wdrażaniem, budową i eksploatacją systemów poboru opłat, o których mowa w art. 39a pkt 2 ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym

⁷³ Rada Nadzorcza pozytywnie oceniła Sprawozdanie Finansowe Spółki za rok 2018 i stwierdziła jego zgodność z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym oraz zawniosowała do Zgromadzenia Wspólników o jego zatwierdzenie.

⁷⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej: ufp, ustawa o finansach publicznych.

⁷⁵ Na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1087 ze zm.).

Funduszu Drogowym⁷⁶. Środki finansowe przeznaczone na realizację tej umowy w ramach wykonywania zadań związanych z przygotowaniem, wdrażaniem, budową i eksploatacją systemów poboru opłat przekazywane były w formie dotacji celowej i pochodziły z Krajowego Funduszu Drogowego zasadach określonych w art. 39f ust. 1 pkt 5 tej ustawy. Z tytułu usług świadczonych w okresie od lipca 2021 r. do grudnia 2022 r. Spółka otrzymała łącznie 20 154,6 tys. zł (*netto*), zawierające 5% narzutu.

(akta kontroli str. 3138-3195, 3477-3515)

W latach 2020-2022 Spółce przyznano łącznie 151 144 tys. zł dotacji podmiotowej, z czego 34 320 tys. zł na rok 2020, 48 600 tys. zł na rok 2021 oraz 68 224 tys. zł na rok 2022 (w listopadzie 2022 r. zmniejszono wysokość przyznanej dotacji do 59 785,3 tys. zł). Spółka otrzymywała środki w pełnej wysokości wynikającej z zaakceptowanych przez Ministra wniosków Spółki.

(akta kontroli str. 2796-3125)

W latach 2019-2022 w ramach rozliczania udzielonej Spółce dotacji podmiotowej opierano się na wynikach badania prawidłowości wykorzystania środków finansowych z dotacji sporządzanych przez biegłego rewidenta, w których nie zgłaszano uwag dotyczących poprawności kwalifikacji kosztów sfinansowanych ze środków z dotacji, ani naruszenia przepisów dotyczących wykorzystania tych środków. Nie badano natomiast sprawozdań pod kątem zasadności niektórych wydatków dokonywanych przez AKMF, w tym należących do największej grupy usług obcych – wykazywanych w sprawozdaniach, takich jak usługi informatyczne czy *oustourcing* personalny specjalistów IT.

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że *Spółka jest zobowiązana do przedstawiania informacji w cyklu kwartalnym o wykorzystanych środkach na działalność bieżącą z poszczególnych transzy dotacji, w których Spółka zawiera rozliczenia finansowe, a także przedstawia poziom zaawansowania prac w ramach projektów jej powierzonych do wykonania. Dodatkowo w ramach posiedzeń Komitetu Sterującego monitorowany jest postęp prac oraz ryzyka i zagrożenia w ramach aktywnych zleceń. Ponadto po zakończeniu roku obrotowego Spółka przedstawia rozliczenie roczne z wykorzystania przekazanych jej środków finansowych, które podlega badaniu biegłego rewidenta na zlecenie Zarządu Spółki. Raport z badania prawidłowości wykorzystania środków finansowych w ramach dotacji na 2022 r. został sporządzony w dniu 13 stycznia 2023 r. przez niezależną firmę audytorską (...). Wynik raportu sporządzonego przez niezależnego biegłego rewidenta nie wskazuje na nieprawidłowości, co do poprawności kwalifikacji kosztów sfinansowanych ze środków dotacji. Nie stwierdzono również naruszenia przepisów dotyczących wykorzystania środków finansowych z dotacji.*

NIK zauważyła, że ramach badania biegłego rewidenta oceniano poprawność kwalifikację kosztów oraz prawidłowości wykorzystania środków finansowych z dotacji z przepisami prawa. Badanie to jednakże nie dotyczyło zasadności niektórych wydatków dokonywanych przez AKMF, w tym należących do największej grupy usług obcych wykazywanych w sprawozdaniach, takich jak usługi informatyczne czy *oustourcing* personalny specjalistów IT.

(akta kontroli str. 2796-3125, 3434-3470)

W Ministerstwie nie wypracowano też regulacji wewnętrznych w zakresie zasad udzielania, rozliczania i kontroli wykonania dotacji celowych i dotacji podmiotowych przyznawanych Spółce. Z-ca Dyrektor DZI wyjaśnił, że udzielanie dotacji na rzecz Spółki odbywało się na podstawie umowy o świadczenie usług z 15 września 2016 r.,

⁷⁶ Zob. art. 39a pkt 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2483 ze zm.).

czterokrotnie aneksowanej. Przyznawanie dotacji odbywa się w oparciu o ustalone w planie limity środków, przeznaczone na realizację zadań Spółki, które szacowane są na podstawie aktualnych danych finansowych oraz operacyjnych Spółki (koszty funkcjonowania Spółki, informacji dot. projektów, których termin realizacji jest dłuższy niż jeden rok) i nowych zleceń planowanych do realizacji w roku kolejnym. Rozliczanie dotacji odbywa się na podstawie informacji przekazywanych przez Spółkę o wykorzystanych środkach na działalność bieżącą z poszczególnych transzy dotacji, w których Spółka zawierała rozliczenia finansowe, a także przedstawiała poziom zaawansowania w ramach projektów powierzonych Spółce do wykonania. Dodatkowo Spółka przekazywała kwartalnie rozliczenie dotacji, dotyczące wydatków zrealizowanych ze środków dotacji podmiotowej udzielonej na dofinansowanie działalności bieżącej Spółce, przekazane były także prezentacje z komitetów sterujących, zawierające aktualny status prac. Dodatkowo w ramach cyklicznych tygodniowych spotkań PMO dokonywana jest weryfikacja postępów realizacji zadań, co przekłada się na bieżący nadzór nad działaniami Spółki i jednocześnie ma wpływ na rozliczanie dotacji.

(akta kontroli str. 1905-1908)

W latach 2019-2022 nie monitorowano występowania zależności pomiędzy wysokością przyznawanej Spółce dotacji a wartością wytworzonych (na podstawie umowy z 15 września 2016 r.) i przekazywanych nieodpłatnie Ministrowi produktów (oprogramowania). W 2019 r. Spółka wykorzystwała 16 258,8 tys. zł z przyznanej i otrzymanej dotacji (97,3%), przy czym wartość siedmiu produktów wytworzonych w tym roku i następnie przekazanych nieodpłatnie Ministrowi wynosiła 2 367,8 tys. zł, co stanowiło 14,6% wysokości wydatkowanych środków z dotacji podmiotowej na ten rok. W latach 2020-2022 wykorzystano odpowiednio: 34 045,5 tys. zł, 48 043,2 tys. zł i 58 809, 4 tys. zł, tj. 99,2%, 98,9% i 98,4% przyznanych i otrzymanych środków finansowych w ramach dotacji podmiotowych. Natomiast wartość ewidencyjna ww. produktów wynosiła odpowiednio: 16 470,9 tys. zł, 12 688, 6 tys. zł, 43 646,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 48,4%, 26,4% i 74,2% wartości wydatkowanych w tych latach środków z dotacji podmiotowych.

Dyrektor Departamentu Poboru Podatków (DPP), pełniący funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej Spółki wyjaśnił, m.in., że *Spółka realizuje powierzone zadania w sposób ciągły, a niektóre zlecenia mają charakter wieloletni, zatem koszt ich wytworzenia obejmuje kwoty rozliczone w ciężar poszczególnych zleceń powstałe w całym okresie ich realizacji. Wartość produktów wytworzonych nie zawiera więc kosztów zleceń, które nie zostały zakończone w danym roku obrotowym i są kontynuowane oraz innych kosztów niestanowiących produktów, tj. kosztów usług gwarancyjnych. Należy również zaznaczyć, że przyjęty w Spółce sposób finansowania w postaci przyznanej dotacji podmiotowej służy pokryciu działalności bieżącej. W odpowiedzi na pytanie o badanie występowania zależności pomiędzy wysokością przyznanej dotacji podmiotowej a wartością wytworzonego oprogramowania Dyrektor DPP wyjaśnił, że kwestia takiego powiązania odnosi się do dotacji celowej oraz różni się z charakterem przyjętego modelu finansowania Spółki, jaką jest dotacja podmiotowa przeznaczona na dofinansowanie działalności operacyjnej, a także nie uwzględnia specyfiki działania spółki celowej, która nie posiada innych źródeł przychodu niż środki pochodzące od Ministra i działa w oparciu o umowę z 15 września 2016 r. Dyrektor DPP wskazał również, że decyzja o wyborze finansowania działalności Spółki poprzez dotacje podmiotowe związana była ze szczególnym charakterem oraz specyfiką Spółki jako podmiotu specjalnego przeznaczenia, który ma tworzyć rozwiązania informatyczne i na bieżąco reagować w sposób elastyczny na pojawiające się oczekiwania Ministra Finansów.*

NIK wskazuje, że zarówno specyfika funkcjonowania Spółki, jak i przyjęty model dofinansowania działalności bieżącej Spółki nie usprawiedliwiają braku monitorowania zależności pomiędzy wysokością ponoszonych przez Ministra kosztów (w postaci przyznawanej dotacji) a uzyskiwanymi z działalności AKMF efektami.

(akta kontroli str. 2326-2872, 3434-3470)

W 2022 r., mimo zmniejszenia na wniosek Spółki dotacji podmiotowej o łącznie 8 438,7 tys. zł (zmniejszenie listopadowej transzy o 3 214,7 tys. zł i rezygnacja z grudniowej w wysokości 5 224 tys. zł⁷⁷), Spółka realizowała zlecenia pracy, które nie były uwzględnione wcześniej w planie operacyjnym na ten rok. Dodatkowo, w całym roku 2022 występowała istotna różnica w wysokości otrzymywanych w transzach środków z dotacji podmiotowej a ich wykorzystaniem: na koniec I kwartału różnica ta wynosiła - 6 473,7 tys. zł, na koniec II kwartału - 10 677,9 tys. zł, a na koniec III kwartału - 12 596,1 tys. zł. Mimo zmniejszenia dotacji o ponad 12% w IV kwartale AKMF dokonała jeszcze w styczniu 2023 r. zwrotu niewykorzystanej części dotacji w kwocie 976 tys. zł.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że niezwiększanie kwoty dotacji, mimo przekazania Spółce nowych zleceń oznaczało, że posiadała w momencie podjęcia prac wystarczające zasoby (finansowe, ludzkie) do podjęcia się realizacji tych zleceń, czyli nie pobierała nadmiarowych środków. Dyrektor DPP podał też, że Rada Nadzorcza na bieżąco monitoruje działalność Spółki i dotychczas nie zgłosiła żadnych uwag w tym zakresie. *Dotacja podmiotowa podlega szczególnym zasadom rozliczania i jest przeznaczona na dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu, w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Funkcją dotacji podmiotowej jest zbilansowanie dochodów i wydatków dotowanej jednostki, bez wskazania celu, na który powinny być przeznaczone środki pochodzące z dotacji, co pozwala utrzymać sprawność i płynność finansową beneficjenta dotacji.*

Zwrotu niewykorzystanych środków finansowych z dotacji podmiotowej dokonywała Spółka również w poprzednich latach: za 2021 r. Spółka dokonała zwrotu w kwocie 556,8 tys. zł, za 2020 r. – 275,6 tys. zł, a za 2019 r., pomimo braku grudniowej transzy, AKMF dokonała dodatkowo zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 457,3 tys. zł.

Dyrektor DPP wskazał, m.in., że Rada Nadzorcza Spółki akceptując wniosek Zarządu o zmniejszenie dotacji miała świadomość konieczności aktualizacji planu operacyjnego Spółki, biorąc pod uwagę faktyczną realizację potrzeb biznesowych kierowanych przez Ministerstwo Finansów oraz zmieniające się otoczenie prawne i biznesowe. Powyższe wynika z naturalnego przebiegu procesu budżetowania i pojawiających się zdarzeń, które są trudne do przewidzenia oraz które mają wpływ na pierwotny kształt planu operacyjnego, w tym budżetu. Istotnym elementem wpływającym na poziom realizacji zaplanowanej dotacji jest przyjęta w Spółce metodyka rozliczania kosztów zleceń, która odbywa się na podstawie faktycznie zaewidencjonowanego czasu pracy poświęconego na realizację poszczególnych projektów. Jest on nośnikiem kosztów rozliczanych w ciężar poszczególnych zleceń, finansowanych z różnych źródeł finansowania, tj. dotacji podmiotowej i Krajowego Funduszu Drogowego. Podkreślenia wymaga fakt, że rozliczenie kosztów w podziale na poszczególne zlecenia i źródła finansowania możliwe jest ex post, tj. po rozliczeniu czasu pracy pracowników IT przypadającego na poszczególne zlecenia. Dyrektor DPP wyjaśnił też, że poziom realizacji poszczególnych wydatków często wynika z przyczyn niezależnych od Spółki, które na etapie budżetowania są trudne do oszacowania.

⁷⁷ Na podstawie wniosku Zarządu Spółki zmniejszono dotację na 2022 r. o 8 438 683 zł, do 59 785 317 zł.

NIK zauważa, że wnioskowanie przez Spółkę o zmniejszenie wysokości przyznanej dotacji oraz dokonywanie zwrotu części niewykorzystanych środków nie oznacza potwierdzenia faktu wygenerowania przez Spółkę oszczędności. W roku 2022 Spółka zrealizowała dodatkowe dziewięć zleceń (przy 35 nowych i ośmiu w trakcie realizacji, rozpoczętych w roku poprzednim) przekazanych jej w ciągu roku, wydając 9 415 tys. zł (16%) mniej środków niż wynikało z decyzji Ministra o przyznaniu dotacji podmiotowej. Natomiast ze sprawozdania Rady Nadzorczej za ostatni kwartał 2022 r. wynikało, że na posiedzeniu 8 grudnia 2022 r. Prezes Zarządu AKMF przedstawił informację o tym, że planowana suma dotacji na 2023 r. wyniesie w przybliżeniu 323 000 tys. zł. Po przeprowadzonej dyskusji Przewodniczący Rady Nadzorczej podkreślił konieczność uzyskania przez Spółkę pisemnego zapewnienia od Ministra i Departamentu Finansów i Księgowości MF o możliwości finansowania Spółki po dokonaniu transformacji. Ze sprawozdania z posiedzenia Rady Nadzorczej z 14 grudnia 2022 r. wynikało, że w ramach prezentacji założeń planu operacyjnego Prezes Zarządu przedstawił informację, że kwota dotacji została przewidziana na 86 633 tys. zł. W piśmie z 2 stycznia 2023 r. Minister poinformowała Spółkę, że przyznana została Spółce dotacja do wysokości kwoty 77 096 tys. zł, zaznaczając że z uwagi na faktyczny poziom bieżących wydatków oraz realne potrzeby Spółki - przy uwzględnieniu racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi - w trakcie roku budżetowego 2023 r. Spółka może wystąpić z wnioskiem o zwiększenie kwoty dotacji.

(akta kontroli str. 2326-2872, 3434-3470, płyta CD)

W latach 2017-2019 w ramach realizacji umowy AP12.0710.1.2016 z 15 września 2016 r. pomiędzy Ministrem a AKMF zlecenia prac dla Spółki poprzedzane były analizami wstępnego zlecenia pracy, w których wskazywano szczegółowy kosztorys realizacji prac własnych Spółki, które następnie potwierdzano w uzgodnieniu zlecenia pracy. W wyniku zmiany umowy na podstawie aneksu nr 4 z 18 listopada 2019 r. usunięto z procedury zlecania prac wymóg przedstawienia kosztu realizacji danego zlecenia. Od listopada 2019 r. Spółka nie przedstawiała już kosztorysu, a koszt zrealizowanych zleceń określany był po zakończeniu roku obrotowego w związku z rozliczeniem dotacji podmiotowej. W związku z tym na etapie uzgadniania ze Spółką zleceń Minister nie dysponował wiedzą o choćby szacowanych kosztach realizacji poszczególnych zleceń czy ich wartości, co nie pozwalało na dokonanie oceny czy wynik działalności Spółki na podstawie umowy z 15 września 2016 r. (w postaci oprogramowania przekazywanego Ministrowi) można było osiągnąć mniejszym nakładem środków, co jako działanie nierzetelne i niegospodarne opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. płyta CD, 3138-3194, 3391-3402, 3434-3470)

W latach 2017-2022 Minister dokonywał licznych zmian w planie finansowym CIRF, wydając w tym czasie łącznie 377 decyzji w sprawie zwiększenia lub zmniejszenia planowanych wydatków w ramach budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz 96 dotyczących przesunięć finansowych pomiędzy podziałkami planu finansowego, z tego 123 zmian skutkujących zwiększeniami lub zmniejszeniami w planie dokonano w roku 2021 r., a 83 w roku 2022. Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą, w szczególności w latach 2021-2022, w trakcie roku budżetowego departamenty merytoryczne Ministerstwa i CIRF zgłaszały konieczność uruchomienia środków na zadania o wysokim priorytecie, które zostały pierwotnie ujęte do realizacji na liście rezerw celowych na etapie planowania. Ponadto zdarzały się przypadki gdzie dochodziło do zwiększenia planu finansowego CIRF z uwagi potrzebę realizacji priorytetowych zadań wyznaczonych przez departamenty merytoryczne Ministerstwa Finansów i CIRF, które na etapie planowania ustawy budżetowej na dany rok nie były możliwe do zaplanowania. Powodem zmian w planie

finansowym CIRF natomiast w zakresie zmniejszeń było m.in. uzyskanie niższych ofert w drodze przetargu niż zakładano w szacowaniu, unieważnienie postępowań, rezygnacja z realizacji zadań, opóźnienia w procedurze przetargowej. Przełożyło się to na liczbę zmian w planie finansowym, które były efektem wygenerowanych oszczędności. CIRF niewykorzystane środki stawił do dyspozycji dysponenta części 19, w tym korygował uruchomione rezerwy celowe bądź stawił środki do blokady. Ponadto od 1 stycznia 2021 r. nastąpiła transformacja służb IT i rozpoczęło sukcesywne przenoszenie zadań do CIRF. Uruchomiony został proces przenoszenia środków na realizację zadań i umów, co również miało wpływ na ilość zmian w planie finansowym jednostki. Informacje o zmianach dokonywanych w planie finansowym CIRF były przekazywane raz w miesiącu do dysponenta części 19. Departament Zarządzania Informatyzacją sprawujący nadzór nad CIRF monitorował zmiany w planie finansowym CIRF weryfikując i akceptując uruchomienie środków z rezerwy celowej w obszarze zadań IT.

NIK wskazuje, że przyznawanie Centrum w latach 2017-2022 niewystarczających limitów środków (ustalonych w ustawach budżetowych), które w trakcie roku były zwiększane decyzjami Ministra m.in. w związku z powierzeniem nowych zadań wpływało na częste zmiany planów finansowych CIRF. W latach 2017-2022 plany te zostały zwiększone odpowiednio o: 35,8%, 67,0%, 21,6%, 106,0%, 335,1% i 59,6%.

(akta kontroli str. 3516-3546)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie sprawował rzetelnego nadzoru nad Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz podległymi Ministrowi jednostkami resortu finansów, tj. KIS, KSS, IAS oraz Ministerstwem w zakresie prawidłowego i terminowego wykonania obowiązków związanych z centralizacją zadań IT w CIRF, polegających na:
 - przekazaniu do 31 maja 2021 r. na rzecz CIRF składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez CIRF zadań z zakresu IT, co wynikało z § 2 pkt 1 zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r. (w sprawie nadania statutu CIRF⁷⁸), § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a zarządzenia Ministra z 26 listopada 2020 r. (zmieniającego organizację jednostek KAS⁷⁹) oraz § 3 ust.1 pkt 1 lit. a zarządzenia z 29 grudnia 2020 r. (zmieniającego regulamin organizacyjny MF⁸⁰);
 - ustalenia w terminie do 31 maja 2021 r. zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF na rzecz jednostek resortu finansów zadań z zakresu IT, co wynikało z § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r., § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b zarządzenia Ministra z 26 listopada 2020 r. oraz § 3 ust.1 pkt 1 lit. b zarządzenia z 29 grudnia 2020 r.

⁷⁸ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 21).

⁷⁹ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 listopada 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów oraz zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 20).

⁸⁰ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 35).

Nie sprawował również rzetelnego nadzoru nad prawidłowym wykonaniem przez dyrektorów jednostek resortu finansów (KIS, KSS, IAS oraz MF)⁸¹ obowiązku polegającego na przekazaniu do 31 maja 2021 r. praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych, co wynikało z § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r., § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b zarządzenia Ministra z 26 listopada 2020 r. oraz § 3 ust. 1 pkt 1 lit. b zarządzenia z 29 grudnia 2020 r.

Składniki rzeczowe majątku ruchomego IT jednostki resortu finansów przekazywały na rzecz CIRF w okresie od 26 maja 2021 r. do 13 lipca 2022 r., natomiast Ministerstwo przekazywało ww. majątek w terminach: 27 i 31 maja 2021 r., 12 i 26 sierpnia 2021 r., 6 września 2021 r., 27 października 2021 r. i 27 stycznia 2022 r.

Przekazanie do CIRF praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych nie zostało zakończone⁸² i zgodnie z informacją przekazaną 22 października 2022 r. przez Dyrektora CIRF Zastępcy Dyrektora DZI MF zrealizowanie tego obowiązku w pełni nie było możliwe. Wynikało to m.in. z braku ustalenia przez jednostki resortu finansów, czy wydawcy oprogramowania wyrażą zgodę na przeniesienie licencji na rzecz Centrum oraz trudności związanych z ustaleniem nazw posiadanego przez te jednostki oprogramowania. Natomiast w odniesieniu do wydawcy, którego programy stanowiły największą część użytkowanego w resorcie oprogramowania nie rekomendował przekazywania licencji z jednostek KAS do CIRF. Porozumienia w zakresie zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF na rzecz jednostek resortu finansów zadań z zakresu IT zawierane były w sierpniu 2021 r.

(akta kontroli str. 548-556, 1608-1613, 1616-1621, 1622-1621, 3239-3278)

Nie zawarto natomiast takiego porozumienia pomiędzy Centrum a MF. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora DZI *relacja pomiędzy MF a CIRF nie ma charakteru równorzędnego - CIRF jest jednostką podległą i nadzorowaną przez MF. Zasady współpracy pomiędzy Ministerstwem a CIRF zostały uregulowane w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa oraz wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Zarządzania Informatyzacją w Ministerstwie Finansów, który sprawuje bezpośredni nadzór nad działalnością CIRF, a także w statucie Centrum nadanym przez Ministerstwo i regulaminie organizacyjnym Centrum również zaakceptowanym przez MF. (...) do uzgodnienia zasad współpracy doszło poprzez szereg podjętych działań i przyjętych dokumentów. Sam statut CIRF nie wskazuje, że przedmiotowe uzgodnienie ma nastąpić w drodze zawarcia porozumienia, a tym samym pozostawia swobodę w tym zakresie. Mając na uwadze powyższe zawarcie porozumienia pomiędzy Centrum i Ministerstwem w zakresie realizacji zadań IT nie zostało uznane za konieczne.*

(akta kontroli str. 3350-3367)

⁸¹ W odniesieniu do niezapewnienia faktycznego przejęcia przez CIRF od MF praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych (§ 2 pkt 2 zarządzenia z 27 listopada 2020 r. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b zarządzenia z 26 listopada 2020 r.) NIK stwierdziła nieprawidłowość w tym zakresie w wystąpieniu z 16 listopada 2022 r. (LPO.410.026.01.2022), po kontroli P/22/082 Zarządzanie oprogramowaniem komputerowym przez administrację publiczną, dlatego prezentowane w niniejszym wystąpieniu zagadnienie miało w tym zakresie (odnoszącym się do MF) charakter informacyjny i nie podlegało ocenie. W niniejszym wystąpieniu, w opisie stwierdzonej nieprawidłowości - w zakresie w części dotyczącej realizacji zadań wynikających z § 2 pkt 2 zarządzenia z 27 listopada 2020 r. oraz § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b zarządzenia z 26 listopada 2020 r. – odniesiono się do nadzoru Ministra nad działaniami dyrektorów KIS, KSS, IAS oraz Dyrektora Generalnego MF.

⁸² Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK.

NIK wskazuje, że wprowadzie CIRF jest jednostką podległą i nadzorowaną przez Ministra, to jednakże Ministerstwo jest również odbiorcą i użytkownikiem usług zapewnianych przez Centrum, dlatego pożądanym było zawarcie porozumienia określającego zasady współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF zadań na rzecz MF. Niezapewnienie rzetelnego nadzoru nad CIRF i podległymi Ministrowi jednostkami resortu finansów oraz brak skutecznej koordynacji działań związanych z reorganizacją IT w resorcie finansów w 2021 r. przyczyniło się do nieterminowego i nie w pełni skutecznego wykonania ww. obowiązków. Wpływało to również na brak możliwości faktycznego przejęcia przez Centrum Informatyki Resortu Finansów uprawnień mających zapewnić realizację przypisanych jednostce od 1 stycznia 2021 r. zadań.

2. W okresie od listopada 2019 r. do 2023 r. (do zakończenia kontroli NIK) Minister przekazywał Spółce zlecenia pracy, w ramach umowy z 15 września 2016 r. o świadczenie usług, nie znając kosztorysu ich realizacji. W związku z tym Minister nie dysponował wiedzą o zakładanych kosztach realizacji poszczególnych zleceń i wartości otrzymanego w związku z tym oprogramowania. Powyższe nie tylko było nierzetelne w kontekście zawartej umowy, ale również stanowiło działanie niespełniające wymogów kryterium *gospodarności*, nie pozwalało bowiem na dokonanie oceny czy wynik realizowanych zleceń (w postaci oprogramowania przekazywanego Ministrowi lub usług utrzymania/konsultacji) można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy zakładane nakłady były adekwatne do spodziewanych efektów. Na podstawie aneksu nr 4 do ww. umowy w listopadzie 2019 r. wykreślono obowiązek podawania na etapie planowania prac wyceny poszczególnych zleceń, mimo tego, że wcześniej istniał taki obowiązek po stronie Spółki. W szczegółowych kosztorysach realizacji prac własnych podawano, m.in. rodzaj czynności (np. analiza, *development* oprogramowania, dokumentacja), liczbę dni roboczych oraz cenę za jeden dzień roboczy, które akceptowane były przez przedstawicieli Ministerstwa w uzgodnieniach zlecenia pracy. W okresie od końca 2019 r. do 2023 r. (do zakończenia kontroli NIK) nie dokonywano uzgodnień co do zakładanych kosztów realizacji poszczególnych zleceń. Planowany zakres zadań do zrealizowania w danym roku określany był w harmonogramie ramowym zawartym w planie operacyjnym. Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że zgodnie z *Aneks nr 4 z dnia 18 listopada 2019 do umowy AP12.0710.1.2016 o świadczeniu usług wskazujące wartości w procedowanych zleceniach nie było wymagane na etapie zlecania prac. Wycena realizowana była na koniec roku kalendarzowego, co znalazło odzwierciedlenie w dokumentacji.*

(akta kontroli str. 1953-1960, 3138-3194, 3391-3402, 3434-3470)

Zastępca Dyrektor DZI wyjaśnił, że *na przestrzeni wieloletniej współpracy pomiędzy MF a Spółką, komórka organizacyjna merytorycznie odpowiedzialna za realizację umowy ze Spółką, wypracowała mechanizmy nadzoru i weryfikacji umożliwiające rzetelną ocenę prawidłowego wywiązywania się przez Spółkę ze zleconych zadań m.in.:*

- *analizę materiału na podstawie raportowania przez Spółkę na cyklicznych spotkaniach statusowych w zakresie postępu realizacji zleceń;*
- *comiesięczne Komitety Sterujące;*
- *rozliczenie prac zrealizowanych przez Spółkę na etapie akceptacji protokołów jakościowych i ilościowych do zleceń, przez upoważnione do tego strony,*

- weryfikację kwartalnej informacji o spółce przekazywanej po zakończeniu kwartału.

NIK wskazuje, że ostateczne koszty i jednocześnie wartość zrealizowanych w danym roku przez Spółkę zleceń ustalana była dopiero po jego zakończeniu, w związku z rozliczeniem przyznanej dotacji podmiotowej. Na początku kolejnego roku Spółka przedstawiała właściwemu departamentowi MF zestawienie uzgodnień zleceń pracy, odebranych przez Ministra, wraz z szacunkową wartością ich realizacji według stanu na 31 grudnia poprzedniego roku. Przy czym w piśmie z 8 lutego 2023 r. Zarząd wskazał, że ostateczną pewność w zakresie wyceny Spółka uzyska po sporządzeniu sprawozdania finansowego i przeprowadzonym badaniu przez biegłego rewidenta, z uwagi na to, że ewentualne korekty będą mogły mieć wpływ na wycenę zleceń.

(akta kontroli str. 1953-1960)

Przewodniczący Rady Nadzorczej Spółki wyjaśnił, że *harmonogram ramowy, który Spółka załącza do planu operacyjnego definiuje zakres zadań powierzonych Spółce w sposób ogólny i ma charakter kierunkowy. Dopiero po zainicjowaniu konkretnego zlecenia, dokonywana jest jego szczegółowa analiza w tym określany zakres, ustalany harmonogram i szacowane zasoby do jego realizacji. Powyższe może powodować różnice w interpretacji zakresu zadań powierzonych Spółce do realizacji określonych harmonogramem ramowym oraz faktycznie powierzonych zleceń do realizacji.* Wyjaśnił ponadto, że Rada Nadzorcza jest organem zatwierdzającym plan operacyjny Spółki, który jest podstawą działalności Spółki w danym roku obrotowym. Plan operacyjny sporządzany jest z uwzględnieniem oczekiwań przekazanych Spółce przez Ministra Finansów. Na podstawie realizowanych obecnie i planowanych zleceń, Spółka szacuje zasoby i ich kompetencje niezbędne do realizacji zadań. Sporządzony budżet przygotowany jest metodą memoriałową i zaprezentowane są w nim przewidywane przychody oraz planowane koszty rodzajowe w danym roku obrotowym. Istotnym elementem procesu budżetowania jest ustalenie źródeł finansowania, które następuje po przygotowaniu budżetu dla całej Spółki. Dotacja ustalana jest natomiast, z uwagi na metodę kasową przyjętą w jej rozliczaniu, na podstawie planowanych kosztów rodzajowych, skorygowanych o pozycje niestanowiące wydatków danego roku np. amortyzacja od nabyć składników majątkowych oraz wynagrodzenie zmienne Zarządu (stanowi koszt danego roku obrotowego, natomiast ich wydatkowanie planowane jest w roku następnym). Jej wysokość ustalana jest w powiązaniu z wydatkami, które Spółka poniesie w roku obrotowym na sfinansowanie działalności bieżącej, nie zaś z przeznaczeniem na finansowanie poszczególnych zleceń.

(akta kontroli str. 3434-3470)

Zdaniem NIK wykreślenie z umowy wymogu szczegółowego kosztorysowania przekazywanych Spółce zleceń było niezgodne z zasadami gospodarnego wydatkowania środków, bowiem pozbawiało Ministra wiedzy o spodziewanych kosztach związanych z realizacją poszczególnych zleceń na etapie ich planowania. Zgodnie zaś z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Przekazywanie Spółce zleceń na podstawie umowy z 15 września 2016 r. (mającej charakter ramowy) bez uzgodnienia wyceny poszczególnych prac nie spełniało tego wymogu. W związku z tym, że Spółka nie była jedynym podmiotem realizującym na rzecz Ministra zadania związane z rozwojem oprogramowania i w okresie objętym kontrolą zajmowały się tym również CIRF oraz IAS, a także Ministerstwo (zlecając podmiotom zewnętrznym usługi w tym zakresie), uniemożliwiało to

przeprowadzenie oceny czy wynik tej działalności (wykonanie zlecenia przez AKMF) można było osiągnąć mniejszym nakładem środków. Takiego działania nie można pogodzić z zasadą gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Odstąpienie od kosztorysowania zleceń nie było również uzasadnione dokonaną w 2019 r. zmianą sposobu finansowania Spółki, gdyż sposób dofinansowania działalności Spółki nie powinien negatywnie wpływać na oszczędność i racjonalność wydatkowania środków pozostających w dyspozycji Ministra. Podejmując decyzję o przyznaniu Spółce dotacji na kolejny rok Minister znał jedynie spodziewane koszty całości działalności operacyjnej Spółki w podziale na ich rodzaje. Należy przy tym zauważyć, że w 2022 r. Spółka – mimo zmniejszenia (na jej wniosek) wysokości dotacji podmiotowej o 8 439 tys. zł i dokonania zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 976 tys. zł – zrealizowała dodatkowe dziewięć zleceń (przy 35 nowych i ośmiu w trakcie realizacji, rozpoczętych w roku poprzednim) przekazanych jej w ciągu roku.

(akta kontroli str. 2873-3137)

3. W okresie objętym kontrolą nie zapewniono zgodności wykonywania przez Spółkę usług na rzecz Ministra i jednostek resortu finansów z umową z 15 września 2016 r.⁸³, w tym ich rozliczania w sposób odpowiadający postanowieniom tej umowy.

W szczególności Spółka nie rozliczała świadczonych usług na zasadach określonych w tej umowie w § 8 i § 11. Działalność Spółki polegająca na świadczeniu wymienionych w umowie usług: konsultacji (§ 1 pkt 15), rozwoju (§ 1 pkt 16) i utrzymania (§ 1 pkt 17) nie była realizowana za wynagrodzeniem określonym w formie ryczałtu lub w osobogodzinach, w oparciu o rozliczenie czasu przeznaczonego na wykonanie zleceń pracy obejmujących te usługi.

Zgodnie z umową Spółka miała obowiązek przekazać nieodpłatnie wytworzone oprogramowanie na rzecz Ministra. Natomiast usługi wymienione w umowie (utrzymania, rozwoju i konsultacji) powinny być rozliczane według ww. zasad. Oznaczało to, że wytwarzane i przekazywane nieodpłatnie Ministrowi oprogramowanie miało służyć Spółce do świadczenia odpłatnych usług tzw. utrzymania dostarczonych nieodpłatnie produktów, usług ich rozwoju oraz konsultacji (wsparcia). Zatem na bazie przekazanego oprogramowania Spółka miała świadczyć usługi podlegające opodatkowaniu i generujące przychód dla Spółki.

Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DZI były w tym zakresie niespójne. Początkowo, w piśmie z 24 marca 2023 r. wyjaśnił, że AKMF nie realizowała usług wymienionych w § 11 umowy, w tym nie otrzymywała zleceń na szkolenia (§ 1 pkt 13) i ich nie prowadziła. Z kolei w piśmie z 17 maja 2023 r. Zastępca Dyrektor DZI wskazał, że Spółka świadczyła usługi rozwoju w oparciu o kolejne zlecenia, co było zgodne z umową i pozwalało na rozbudowę wykorzystywanych przez MF systemów informatycznych zgodnie z zapotrzebowaniem legislacyjnym oraz zmieniającymi się wymaganiami wewnętrznymi oraz pochodzącymi z otoczenia zewnętrznego. Zastępca Dyrektor DZI wskazał, że *w celu finansowania zadań Spółka nie skorzystała z modelu usługowego, w ramach którego wystawiałaby faktury z tytułu sprzedaży za realizację zadań, w tym stanowiących obsługę procesów pomocniczych dla realizacji tych zadań, o których mowa w art. 1 ustawy SPV. Zatem wszystkie zadania, w tym procesy pomocnicze do realizacji tych zadań (z wyłączeniem zadań realizowanych w oparciu o umowę z dnia 07 lipca 2021 roku o świadczenie usług utrzymania*

⁸³ nr AP12.0710.1.2016 o powierzeniu wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej z 15 września 2016 r.

i modyfikacji systemu poboru opłat drogowych e-Toll) finansowane były i są dotychczas ze środków dotacji podmiotowej.

Dyrektor DPP potwierdził, że usługi rozwoju, konsultacji lub zapewniania kompetencji świadczone były na podstawie odrębnych zleceń. Dyrektor DPP wyjaśnił, że usługi utrzymania realizowane były w ramach udzielanej gwarancji⁸⁴ oraz, że *nie realizowano usług rozwoju, utrzymania i konsultacji w ramach zleceń na produkty z wyjątkiem tych zleceń zawieranych w ramach aneksu nr 4, który wprowadzał nowe zadania związane między innymi z konsultacjami i kompetencjami. Natomiast rozwój istniejących produktów poprzedzony był oddzielnymi zleceniami ze strony Ministerstwa.*

(akta kontroli str. 1931-1936, 3138-3194, 3350-3367, 3434-3470)

W art. 9 ust. 1 ustawy SPV wskazano, że określenie zadań spółki nastąpi w umowie zawartej na piśmie pomiędzy Ministrem a spółką celową. W ust. 2 art. 9 ww. ustawy przewidziano, że w umowie o świadczenie usług określa się, w szczególności:

- szczegółowy przedmiot i zakres zadań spółki powierzanych spółce celowej;
- harmonogram przygotowania lub wykonania zadań spółki;
- termin wykonania zadań spółki;
- obowiązki spółki celowej, w szczególności w zakresie *ochrony* informacji niejawnych i innych informacji zawierających tajemnice ustawowo chronione;
- tryb kontroli wykonania zadań spółki.

W art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy SPV wymieniono przychody z tytułu umowy o świadczenie usług jako jedno ze źródeł przychodów Spółki. Natomiast w § 8 ust. 2 umowy (w brzmieniu do 22 grudnia 2019 r.) postanowiono, że realizacja zadań powierzonych Spółce nastąpi w oparciu o środki przekazane przez Ministra, a szczegółowe zasady finansowania zadań określone zostaną w treści każdego ze zleceń pracy. Wskazano, że wytworzone przez Spółkę produkty⁸⁵ podlegają nieodpłatnemu przekazaniu Ministrowi. W § 8 ust. 3 postanowiono, że za świadczenie usług rozwoju, utrzymania i konsultacji⁸⁶ Spółka otrzyma wynagrodzenie rozumiane jako przychód z tytułu umowy, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy SPV. Wynagrodzenie miało być rozliczane w oparciu o wycenę wskazaną w analizie zlecenia pracy (w ramach procedury zleceń pracy) o miało być rozliczane w formie ryczałtu lub w osobogodzinach. Takie wynagrodzenie miało stanowić całość wynagrodzenia Spółki w związku z realizacją danej lub danych usług. W ust. 4 wskazano, że wynagrodzenie będzie płatne na podstawie faktur.

Mocą aneksu nr 4 z 18 listopada 2019 r. zmieniono § 8 umowy. W § 8 ust. 3 postanowiono, że Spółce przysługuje wynagrodzenie rozumiane jako przychód z tytułu realizacji umowy zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy SPV za wykonywanie zadań powierzonych Spółce, tj. wytwarzanie produktów oraz świadczenie usług, na pokrycie kosztów funkcjonowania Spółki w kwocie nie wyższej niż określona w planie operacyjnym. W ust. 4 i 5 wskazano, że podstawę do wypłaty wynagrodzenia stanowić będą prawidłowo wystawione comiesięcznie faktury na kwoty powiększone o obowiązującą stawkę podatku VAT. W § 11 ust. 1 umowy postanowiono, że usługi będą realizowane przez Spółkę na podstawie zleceń

⁸⁴ Zaprzeczył również Zastępca Dyrektor DZI, wskazując, że treści zlecenia doszło do omyłki pisarskiej.

⁸⁵ Produkty to, zgodnie z umową, rezultaty prac Spółki powstałe w wyniku wykonania zleceń prac, dostarczone Ministrowi i odebrane przez Ministra bez zastrzeżeń, w umówionym terminie, w tym w szczególności Oprogramowanie oraz Dokumentacja lub ich części.

⁸⁶ Usługi to, zgodnie z umową, elementy będące przedmiotem umowy niebędące Produktami, w szczególności Usługa Utrzymania, Usługa Rozwoju oraz Usługa Konsultacji.

pracy za wynagrodzeniem określonym w formie ryczałtu lub w osobogodzinach, w oparciu o rozliczenie czasu przeznaczanego na wykonanie tych zleceń pracy.

(akta kontroli str. 1450-1462, 3138-3194)

Powyższe oznaczało, że zgodnie z umową do listopada 2019 r. nieodpłatnemu przekazaniu na rzecz Ministra podlegały wytworzone przez Spółkę produkty, natomiast za świadczenie usług (rozwoju, konsultacji i utrzymania) miała otrzymywać wynagrodzenie jako przychód – rozliczane w formie ryczałtu lub osobogodzinach. Natomiast od listopada 2019 r. wynagrodzenie przysługiwało Spółce zarówno za wytwarzanie produktów, jak i świadczenie ww. usług.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego MF wyjaśnił, że z uwagi na to, że realizacja przez Spółkę zadań publicznych na rzecz Skarbu Państwa może odbywać się wyłącznie w oparciu o postanowienia umowy o świadczenie usług, a jednocześnie Ustawodawca przewidział w art. 12 Ustawy różne źródła przychodów po stronie Spółki, Ministerstwo Finansów dokonując analizy możliwości zmiany sposobu finansowania Spółki, uwzględniając jednocześnie, że ciężar utrzymania kosztów bieżących funkcjonowania Spółki spoczywa na Ministrze, dokonało wyboru najbardziej optymalnego sposobu finansowania Aplikacji Krytycznych, zapewniających realizację zasady gospodarności po stronie Ministerstwa. Przyjęty model finansowania Spółki ze środków dotacji podmiotowej przekazywanej na dofinansowanie działalności bieżącej Spółki, polega na pokrywaniu wygenerowanych przez Spółkę kosztów działalności, tj. wynagrodzeń pracowników, utrzymania powierzchni biurowych, kosztów techniczno-administracyjnych, obsługi organów Spółki ze środków finansowych przekazanych w drodze dotacji podmiotowej. Zastępca Dyrektora PR wskazał ponadto, że zdaniem Ministra Finansów model finansowania Spółki w oparciu o środki finansowe z dotacji podmiotowej na działalność bieżącą, które przeznaczone są w większości na wynagrodzenia pracowników realizujących projekty informatyczne jest najbardziej optymalną formą. Wykorzystanie pełnego zakresu mechanizmu z umowy o świadczenie usług polegającego na wystawianiu faktury jako wynagrodzenia Spółki na pokrycie kosztów jej funkcjonowania wiązałoby się z koniecznością zapłaty podatku VAT przez Ministerstwo Finansów. W tym miejscu należy podkreślić, że Spółka zgodnie z art. 13 Ustawy przekazuje wytworzony system lub rozwiązanie teleinformatyczne nieodpłatnie na rzecz Skarbu Państwa, co oznacza, że Spółka nie zarabia na wytworzonych produktach czy też usługach, osiągając zysk, jak to ma miejsce na rynku gospodarczym w realiach działalności przedsiębiorstw. Skarb Państwa, tj. Minister Finansów jest jedynym odbiorcą, finansującym jednocześnie koszt wytworzenia systemów.

W dalszej części wyjaśnień Zastępca Dyrektora PR podniósł, że Spółka nie jest obligatoryjnie zobowiązana do wystawiania faktur, ale posiada takie uprawnienie. Umowa zawarta ze Spółką nr AP12.0710.1.2016 definiuje zasady wystawiania faktur, ale jej zapisy nie determinują konieczności ich wystawiania. Faktury VAT muszą być poprawne nie tylko z formalnego punktu widzenia, ale przede wszystkim odzwierciedlać prawdziwy przebieg zdarzeń gospodarczych. W wyniku decyzji Ministra Finansów o przyznaniu dotacji podmiotowej Spółka nie jest zobligowana do wystawiania faktur, prowadzących do pokrywania tych samych kosztów obecnie finansowanych dotacją podmiotową. Wystawianie przez Spółkę faktury za wydatki sfinansowane środkami dotacji skutkowałoby koniecznością jej zwrotu, co nie przełożyłoby się do uzyskania efektywności mechanizmu w praktyce i możliwością stosowania w niniejszym zakresie.

(akta kontroli str. 3391-3402)

Zdaniem NIK takie stanowisko pozostaje niespójne z umową z 15 września 2016 r., w szczególności w kontekście zmian wprowadzonych w listopadzie 2019 r., zgodnie z którymi Spółce przysługiwało wynagrodzenie (rozumiane jako przychód z tytułu umowy na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy SPV) za całość świadczeń realizowanych na podstawie umowy, tj. za wytwarzanie produktów i świadczenie usług. Postanowienia umowy przewidujące wynagrodzenie dla Spółki rozliczane na podstawie faktur obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą i nigdy nie były przestrzegane. Należy zwrócić uwagę, że Spółka nie rozliczała na podstawie faktur wymienionych w umowie usług: konsultacji, rozwoju i utrzymania także w okresie, gdy finansowała swoją działalność wyłącznie z kapitału zakładowego, tj. w okresie od 15 września 2016 r. do 23 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 2326-2872)

Stosowanie w praktyce jedynie części postanowień umowy, będącej – zgodnie z ustawą - podstawą do realizacji usług przez Spółkę na rzecz Ministra, było działaniem niezgodnym z umową i ustawą, do której konkretne postanowienia tej umowy się odwoływały. Minister nie podjął działań mających na celu doprowadzenie do zgodności faktycznego sposobu realizacji zadań do postanowień wiążącej strony umowy.

Oznaczało to również, że w praktyce w latach 2017-2023 nie monitorowano prawidłowości sposobu wykonywania umowy, która – poza ustawą - stanowiła podstawowy dokument określający sposób realizacji zadań publicznych przez Spółkę na rzecz Ministra.

4. W okresie objętym kontrolą stwierdzono przypadki niedostatecznego nadzoru nad Spółką ze strony Ministra (jako dotującego i wykonującego uprawnienia Wspólnika), co skutkowało niewykonywaniem przez Zarząd Spółki obowiązków określonych w akcie założycielskim poprzez brak bieżącej aktualizacji planów operacyjnych (w tym brak aktualizacji tego planu w roku 2019, mimo zmiany modelu finansowania Spółki) oraz wydatkowaniem przez Spółkę środków publicznych w sposób niecelowy i nieoszczędny. Dotyczyło to wydatków ponoszonych, w związku:
 - ze zlecaniem usług doraźnej specjalistycznej obsługi prawnej w zakresie zagadnień związanych w zamówieniami publicznymi, pomimo funkcjonowania w Spółce zespołu prawnego, któremu przypisano zadania polegające na zapewnianiu pomocy prawnej Spółce oraz poszczególnym komórkom organizacyjnym w ramach wykonywanej działalności, a także udzielanie porad i konsultacji prawnych. Wydatki Spółki w latach 2020-2022 wyniosły 191,6 tys. zł (w tym 171,8 tys. zł sfinansowano ze środków finansowych pochodzących z dotacji podmiotowej);
 - najmem powierzchni biurowej w Krakowie dla ośmiu osób w okresie od grudnia 2019 r. do czerwca 2020 r., pomimo nieużywania tego biura przez pracowników AKMF. Spółka poniosła w tym okresie wydatki w kwocie 86 418,57 zł.

(akta kontroli str. 3547-3600)

W §7 pkt 9 aktu założycielskiego Spółki (w brzmieniu od 13 czerwca 2017 r.) wskazano, że roczny plan operacyjny podlega ocenie wykonania oraz w razie potrzeby, aktualizacji miesięcznej, a zatwierdzony przez Radę Nadzorczą plan jest dokumentem wiążącym Zarząd co do celów działalności w danym roku. W okresie objętym kontrolą – z wyłączeniem roku 2019 r. - plan operacyjny aktualizowany był jednokrotnie każdego roku uchwałami Zarządu: 25 kwietnia 2017 r., 1 marca 2018 r., 23 lipca 2020 r., 26 maja 2021 r. oraz 24 października

2022 r. W uzasadnieniach tych uchwał Zarząd wskazywał, że założenia faktyczne uwzględnione w planach ulegały zdezaktualizowaniu (wskazywano, że przyczyną były nowe potrzeby i oczekiwania Ministerstwa, które zostały zidentyfikowane w trakcie bieżącego roku, w tym zlecenia skierowane do Spółki lub będące w trakcie opracowania oraz wynikające z procedowanych przepisów legislacyjnych) i w związku z tym konieczna była aktualizacja planu operacyjnego i budżetu Spółki. W 2019 r. nie dokonano w ogóle aktualizacji planu operacyjnego.

(akta kontroli str. 424-489)

Dyrektor DPP, w odniesieniu do braku aktualizacji planów operacyjnych wskazał, że Zarząd Spółki jest uprawniony do dokonywania przesunięć kosztów i wydatków zarówno bieżących oraz majątkowych i nie wymaga to każdorazowej aktualizacji planu operacyjnego Spółki, ponieważ byłoby to nadmierowe i bezcelowe. Wyjaśnił ponadto, że mimo, iż możliwe jest, że *explicite* poszczególne zlecenie nie zostało wymienione w planie operacyjnym lub jego aktualizacji wprost, to należy przyjąć, że wszystkie zlecenia kierowane przez Ministra Finansów do Spółki są w nim zawarte, ponieważ zawierają się w zadaniu Spółki, określonym w art. 2 ust. 2 ustawy. Cele działania Spółki nie ulegają zmianie i są nimi - jak podkreślano niejednokrotnie - budowa, rozbudowa, unowocześnianie i utrzymywanie systemów lub rozwiązań informatycznych.

Zdaniem NIK to akt założycielski spółki celowej wskazuje na określone uprawnienia i obowiązki organów Spółki związane, m.in. z przedkładaniem planu operacyjnego, a także opiniowaniem i zatwierdzaniem planu operacyjnego, jego zmian i aktualizacji. Nieuzasadnione jest zatem założenie, że skoro cele i zadania Spółki wynikają z ustawy to bieżące aktualizowanie planu operacyjnego nie jest niezbędne.

(akta kontroli str. 3434-3470)

Dyrektor DPP wyjaśnił, m.in., że koszt najmu ponoszony za biuro w okresie od listopada 2019 r. do czerwca 2020 r. był związany z zadaniami Spółki, kosztami jej bieżącej działalności, a przez to także z zadaniami dofinansowanymi w ramach dotacji podmiotowej otrzymywanej przez Spółkę. Należy także wskazać, że w marcu 2020 roku wybuchła w Polsce pandemia Covid-19. Z uwagi na wprowadzenie w kraju stanu epidemii oraz nowych zasad dotyczących kwarantanny, w tym czasowego ograniczenia określonego sposobu przemieszczania się, Zarząd Spółki podjął decyzję o pracy w sposób zdalny. Oznaczało to, że od marca do czerwca 2020 roku biuro w Krakowie nie byłoby użytkowane nawet w sytuacji pełnego zatrudnienia. Mogło jednak służyć w sytuacji, gdyby pozyskano pracownika etatowego w tym czasie w Krakowie (praca jednej osoby nie budziłaby zagrożenia dla innych osób, a cały czas była prowadzona rekrutacja). Podkreślenia wymaga, że czas trwania pandemii Covid-19 nikomu nie był znany. Reasumując, powierzchnia biurowa w Krakowie przez cały czas albo była użytkowana, albo była w gotowości do użytkowania przez pracowników i współpracowników Spółki. Warto podkreślić, że w 2020 roku - były 2 osoby, które wykonywały prace na podstawie umowy o dzieło, tj. Pan (...) i Pan (...) z Krakowa. Współpracownicy ci mogli w każdej chwili korzystać z biura w Krakowie. Mając powyższe na uwadze oraz znając założenia rozwojowe Spółki, w tym powołanie zespołu w Krakowie, Rada Nadzorcza Spółki nie widziała konieczności przeprowadzenia badań w zakresie prawidłowości oraz celowości zawarcia umowy najmu lokalu biurowego dla pracowników realizujących pracę w Krakowie.

Dyrektor DPP wyjaśnił również, że Rada Nadzorcza Spółki na bieżąco monitoruje i cyklicznie ocenia ponoszone przez Spółkę wydatki związane z korzystaniem z usług zewnętrznych, w szczególności z zakresu usług prawnych, marketingowych, w zakresie stosunków międzyludzkich, doradztwa i komunikacji społecznej, a także związanych z rekrutacją pracowników. Należy wskazać, że na podstawie § 7 ust. 18 Aktu Założycielskiego Spółki z dnia 14 czerwca 2016 roku ze zmianami, Zarząd Spółki jest obowiązany przedkładać Zgromadzeniu Wspólników zaopiniowane przez Radę Nadzorczą, roczne sprawozdanie o wydatkach reprezentacyjnych, a także o wydatkach na usługi prawne, usługi marketingowe, usługi w zakresie stosunków międzyludzkich (public relations) i komunikacji społecznej oraz usługi doradztwa związanego z zarządzaniem, a także sprawozdanie ze stosowania dobrych praktyk, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, wraz ze Sprawozdaniem Zarządu z działalności Spółki za ubiegły rok obrotowy. Powyższy obowiązek jest wypełniany przez Zarząd rokrocznie, poprzez przedkładanie Radzie Nadzorczej sprawozdania o poniesionych wydatkach, które jest omawiane i analizowane podczas posiedzenia Rady Nadzorczej Spółki, a następnie - po jego zaopiniowaniu - przedkładane Zgromadzeniu Wspólników.

Dyrektor DPP wskazał, że Rada Nadzorcza uzyskuje na bieżąco wszelkie informacje związane z działalnością Spółki, monitorując stan realizacji wykonywanych zadań. W ocenie Rady Nadzorczej Spółki, wyjaśnienia składane przez Zarząd Spółki w trakcie posiedzeń Rady Nadzorczej, mają charakter kontroli doraźnych. Z uwagi na fakt, iż dotychczasowa działalność Spółki nie budziła zastrzeżeń członków Rady Nadzorczej, nie było konieczności wnioskowania do uprawnionych podmiotów zewnętrznych o przeprowadzenie szczegółowej kontroli danego obszaru funkcjonowania Spółki. W latach 2017-2023 (do chwili obecnej) do Rady Nadzorczej Spółki nie wpłynął żaden wniosek lub skarga na działalność Spółki, nie było także sytuacji wymagających przeprowadzenia oceny przez specjalistów zewnętrznych. Zgodnie z Aktem założycielskim Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., Rada Nadzorcza wyraża zgodę na zaciągnięcie zobowiązania przekraczającego 500000 zł. Jednocześnie Rada Nadzorcza zwraca uwagę, iż (...) w dokumencie pn. „Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa” z listopada 2022 roku, w części III, wskazane jest, że: bieżąca kontrola i ocena pracy Zarządu należy do rady nadzorczej/pełnomocnika wspólnika, a ocena okresowa - na koniec roku obrotowego - pozostaje w gestii walnego zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników, jako organu rozpatrującego i zatwierdzającego sprawozdanie zarządu z działalności spółki i sprawozdanie finansowe za ubiegły rok obrotowy. Wyrazem pozytywnej oceny jest udzielenie absolutorium członkom zarządu z wykonania przez nich obowiązków.(...) Zadania i cele Spółki są na bieżąco monitorowane. Komórka organizacyjna sprawująca merytoryczny nadzór w ciągu roku weryfikuje postęp rzeczowy realizowanych na rzecz Ministerstwa Finansów zadań. Weryfikacja założonych celów odbywa się na podstawie dostarczanych przez Spółkę dokumentów, tj. kwartalnego zestawienia zawierającego aktualny stan realizacji przez Spółkę powierzonych zadań wraz z opisem statusu prac oraz procentowym określeniem ich realizacji.

(akta kontroli str. 3434-3470)

Zdaniem NIK zapewnienie bieżącej kontroli nad poszczególnych obszarów Spółki powinno dotyczyć nie tylko stanu realizacji powierzonych zadań, ale także zgodności ich realizacji z ustalonymi zasadami, wynikającymi z dokumentów określających funkcjonowanie Spółki oraz powinno obejmować stałe

monitorowanie sposobu wydatkowania publicznych środków przekazanych Spółce w związku z realizacją tych zadań. Należy wskazać, że choć Spółka nie jest podmiotem sektora finansów publicznych i nie jest jednostką resortu finansów to pod kątem funkcjonalnym, prawnym i finansowym jest ściśle z nimi powiązana – trybem realizacji zadań, stosunkami właścicielskimi oraz finansowaniem jej działalności w całości ze środków publicznych. Rzetelny nadzór ze strony Ministra powinien obejmować każdy aspekt funkcjonowania Spółki, w tym celowość i oszczędność ponoszonych przez nią wydatków.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niezapewnienie przez Ministra w pełni skutecznego nadzoru nad Spółką oraz CIRF w związku z wykonywaniem przez te podmioty zadań publicznych na rzecz resortu finansów. Nie zapewniono terminowego wykonania przez CIRF obowiązków polegających na przejęciu majątku IT oraz ustalenia zasad współpracy z kierownikami jednostek resortu finansów w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF zadań z zakresu IT. Nie zapewniono też terminowego przekazania na rzecz Centrum przez dyrektorów KIS, KSS, IAS i MF umów i porozumień wynikających z zamówień teleinformatycznych.

Nie monitorowano i nie zapewniono zgodności sposobu wykonywania przez Spółkę zadań publicznych z umową z 15 września 2016 r., która określała zasady współpracy pomiędzy Ministrem a Spółką, wobec czego umowa była niewykonywana w części dotyczącej rozliczeń między Spółką a Ministrem. Nie planowano również kosztorysu realizacji przekazywanych AKMF zleceń, w związku z czym Minister nie dysponował wiedzą o zakładanych kosztach realizacji poszczególnych prac wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług, co uniemożliwiało dokonanie oceny czy możliwe było ich wykonanie mniejszym nakładem środków. Przekazywanie Spółce zleceń na podstawie umowy z 15 września 2016 r. (mającej charakter ramowy) bez uzgodnienia wyceny poszczególnych prac było niezgodne z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, która stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niedostateczny nadzór nad Spółką dotyczył również niepodjęcia działań przez Ministra w związku z niewykonywaniem przez Zarząd Spółki obowiązków wynikających z jej aktu założycielskiego, dotyczących bieżącego aktualizowania planu operacyjnego, który był wiążącym dla Zarządu co do celów działalności w danym roku.

NIK wskazuje, że przyznawanie Centrum w latach 2017-2022 niewystarczających limitów środków (ustalonych w ustawach budżetowych), które w trakcie roku były zwiększane licznymi decyzjami Ministra m.in. w związku z powierzeniem nowych zadań wpływało na częste zmiany planów finansowych CIRF. Utrudniało również Centrum rzetelne planowanie zamówień publicznych, w związku z koniecznością wprowadzania aktualizacji w planach postępowań o udzielenie zamówień publicznych w latach 2021 i 2022 (odpowiednio 26 i 46).

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi	NIK zauważa, że w odniesieniu do zmian w obszarze IT od 1 stycznia 2023 r. (tzw. nowy model IT) podjęcie kierunkowych decyzji o wprowadzeniu tych zmian nie zostało poprzedzone stosownymi analizami dotyczącymi planowanych do podjęcia działań oraz ich przygotowania, co wiązało się z korektą tych założeń w trakcie 2023 r. i odsunięciem do końca 2023 r. terminu na podjęcie decyzji w sprawie decentralizacji wsparcia bezpośredniego KAS.
Wnioski	1. Przeprowadzenie rzetelnej i udokumentowanej ewaluacji <i>ustawy z 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne</i> w celu uzyskania pełnej i wiarygodnej informacji na temat celowości interwencji ustawodawczej oraz korzyści i kosztów związanych z powołaniem spółki celowej. 2. Bieżące wprowadzanie do ewidencji środków trwałych (wartości niematerialnych i prawnych) przekazywanych przez Spółkę na rzecz Ministra w związku z realizacją umowy z 15 września 2016 r. 3. Ustalanie ze Spółką kosztorysów realizacji przekazywanych przez Ministra zadań na etapie uzgodnień poszczególnych zleceń pracy. 4. Doprowadzenie do zgodności sposobu realizacji przez Spółkę zadań publicznych na rzecz resortu finansów z postanowieniami umowy z 15 września 2016 r. o świadczenie usług. 5. Zapewnienie bieżącego nadzoru nad Spółką w zakresie wykonywania przez organy Spółki obowiązków wynikających z aktu założycielskiego oraz monitorowania celowości i oszczędności wydatków dokonywanych przez Spółkę.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 12 lipca 2023 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonała:

Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu

z up. p.o. Wicedyrektor

dr Zuzanna Kaźmierczak

/-/