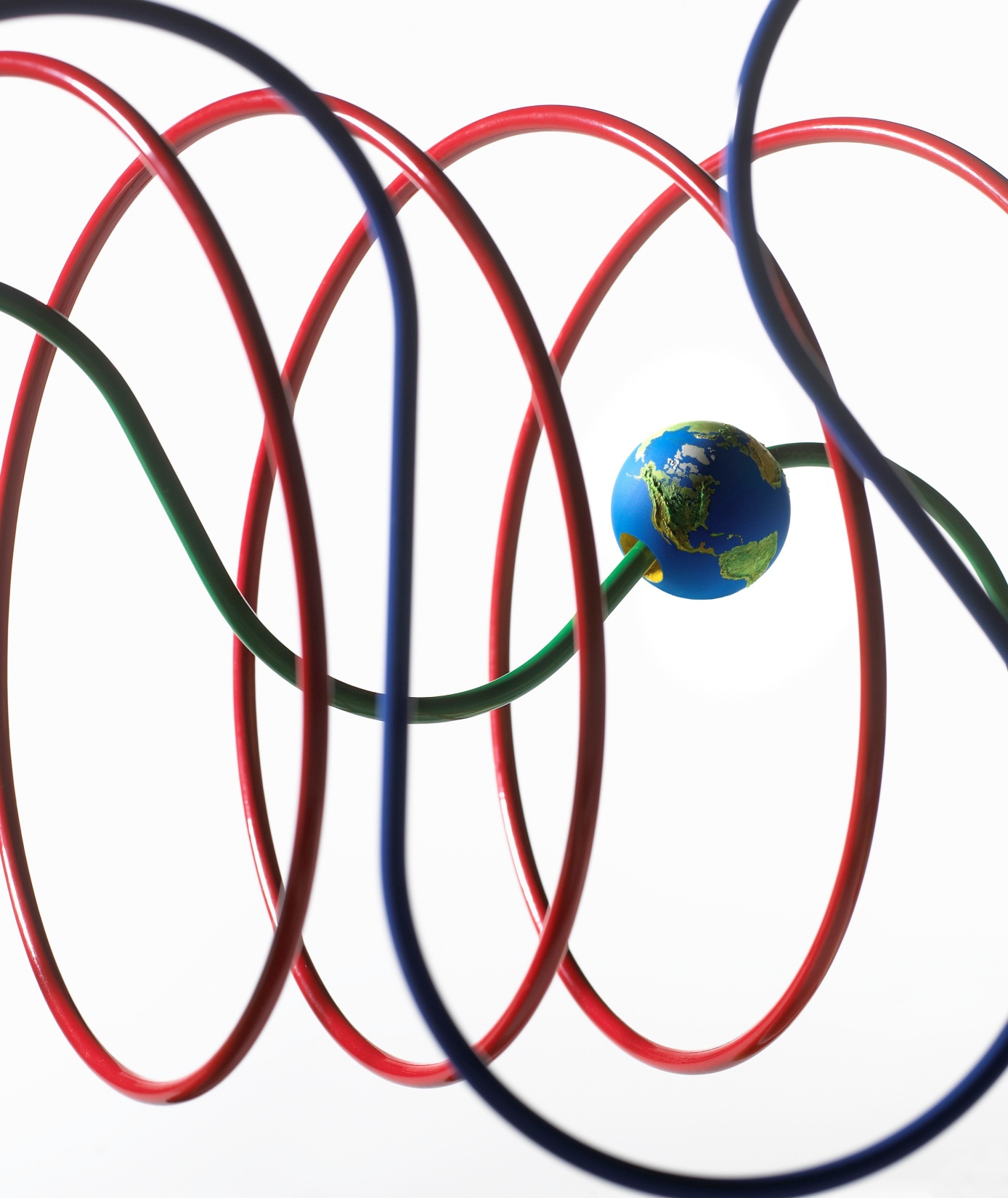
**RAPORT DOTYCZĄCY REALIZACJI UMOWY NR 4/DSiA/2013 NA WYKONANIE PROJEKTU pl.ID ORAZ ZASAD PROWADZENIA NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO PRZEZ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH NAD CENTRALNYM OŚRODKIEM INFORMATYKI**

|  |  |
| --- | --- |
|  | **Clifford Chance,**  **Janicka, Krużewski, Namiotkiewicz**  **i wspólnicy spółka komandytowa** |



**WARSZAWA, 29 GRUDNIA 2014 R.**

|  |  |
| --- | --- |
| **SPIS TREŚCI** | |
| Rozdział | Strona |

[DEFINICJE 6](#_Toc407053208)

[STRESZCZENIE 8](#_Toc407053209)

[1. czy umowa nr 4/dsia/2013 zabezpiecza w sposób optymalny interesy skarbu państwa? 8](#_Toc407053210)

[2. czy ostateczne rozliczenie umowy nr 4/dsia/2013 wymaga aneksu? 9](#_Toc407053211)

[3. czy aneks może być zawarty w trybie nadzoru właścicielskiego? 11](#_Toc407053212)

[4. czy wypracowany przez coi zysk może stanowić źródło sfinansowania zakończenia realizacji umowy nr 4/dsia/2013? 11](#_Toc407053213)

[5. w jaki sposób należy określić zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego przez ministra nad coi? 12](#_Toc407053214)

[RAPORT 14](#_Toc407053215)

[1. analiza umowy nr 4/dsIA/2013 w świetle interesów skarbu państwa 14](#_Toc407053216)

[2. KONIECZNOŚĆ ZAWARCIA ANEKSU DO UMOWY NR 4/DSIA/2013 37](#_Toc407053217)

[3. możliwość zawarcia aneksu do umowy nr 4/dsia/2013 z coi w trybie nadzoru 39](#_Toc407053218)

[4. zysk Coi jako możliwe żródło sfinansowania aneksu 44](#_Toc407053219)

[Załącznik 1 projekt aneksu 53](#_Toc407053220)

[Załącznik 2 zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego przez Ministra Spraw Wewnętrznych nad Centralnym Ośrodkiem Informatyki 1](#_Toc407053221)

[Załącznik 3 Przejrzane dokumenty 19](#_Toc407053222)

Warszawa, 29 grudnia 2014 r.

**Sz. P.**

**Tomasz Szubiela**

**Podsekretarz Stanu**

**Ministerstwo Spraw Wewnętrznych**

Szanowny Panie Ministrze!

Niniejszy raport ("**Raport**") został przygotowany na zlecenie Ministra Spraw Wewnętrznych w związku z koniecznością rozliczenia umowy nr 4/DSiA/2013 na wykonanie projektu pl.ID oraz stworzenia zasad nadzoru właścicielskiego Ministra Spraw Wewnętrznych nad Centralnym Ośrodkiem Informatyki.

Wyrażenia pisane w Raporcie wielka literą zostały zdefiniowane w tabeli na s. 6 poniżej.

Raport został przygotowany przez Clifford Chance w ramach zamówienia z dnia 11 grudnia polegającego na wykonaniu ekspertyzy prawnej w zakresie realizacji umowy nr 4/DSiA/2013 na wykonanie projektu pl.ID (budowa Systemu Rejestrów Państwowych) zawartej przez Ministra Spraw Wewnętrznych z Centralnym Ośrodkiem Informatyki, na podstawie dostarczonej dokumentacji.

Zakres analizy prawnej zgodnie z postanowieniami powyższego zamówienia obejmuje odpowiedź na następujące pytania:

* 1. Czy postanowienia umowy nr 4/DSiA/2013 zabezpieczają w sposób optymalny interesy Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych?
  2. Czy do ostatecznego rozliczenia realizacji umowy nr 4/DSiA/2013 konieczne jest zawarcie dedykowanego aneksu do tej umowy? Jeżeli tak, to jakie szczegółowe zagadnienia powinny zostać objęte aneksem; jak oszacować wynagrodzenie Wykonawcy w kontekście dotychczasowej realizacji ww. umowy w jej zakresie finansowo-rzeczowym? Jeżeli nie, to w jaki sposób zakończyć realizację ww. umowy, włącznie z jej ostatecznym rozliczeniem finansowym, korzystając z postanowień umowy w tym zakresie?
  3. Czy w związku z planowanym terminem wdrożenia Systemu Rejestrów Państwowych w dniu l stycznia 2015 r.[[1]](#footnote-1), Minister Spraw Wewnętrznych może wystąpić do wykonawcy ww. umowy (Centralnego Ośrodka Informatyki – instytucji gospodarki budżetowej, nadzorowanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych) o podpisanie ww. aneksu w trybie sprawowanego nadzoru właścicielskiego? – tj. bez prowadzenia negocjacji, co do treści aneksu oraz wynagrodzenia dla Wykonawcy?
  4. Czy Minister Spraw Wewnętrznych może wskazać wypracowany przez COI zysk netto w latach 2013-2014 (za III kwartały) w obszarze realizacji projektów teleinformatycznych dla MSW jako źródło finansowania zakończenia realizacji ww. umowy?
  5. Biorąc pod uwagę status Centralnego Ośrodka Informatyki oraz rolę COI jako wykonawcy projektów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w obszarze rejestrów państwowych i teleinformatyki, w jaki sposób należy określić zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego przez Ministra Spraw Wewnętrznych wobec Centralnego Ośrodka Informatyki, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby zoptymalizowania zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w kontekście dotychczasowego współdziałania pomiędzy stronami przedmiotowej umowy, a także przy realizacji innych projektów teleinformatycznych, wykonywanych przez COI na rzecz MSW?

Raport dotyczy wyłącznie kwestii wyraźnie wskazanych w punkcie 4 powyżej z zastrzeżeniami i uwagami poczynionymi w tekście Raportu.

Raport został sporządzony na podstawie:

* 1. dokumentów przekazanych nam przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w dniach 11-22 grudnia 2014 roku, których lista stanowi załącznik nr 3; oraz
  2. informacji uzyskanych przez Clifford Chance w publicznie dostępnych źródłach (z zastrzeżeniem, iż nie mieliśmy możliwości weryfikowania prawdziwości powyższych informacji).

Raport został sporządzony na dzień 29 grudnia 2014 roku.

Przygotowując Raport, przyjęliśmy następujące założenia potwierdzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych:

* 1. przedstawione nam kopie dokumentów są kompletnymi oraz wiernymi kopiami oryginalnych wersji tych dokumentów,
  2. przekazane nam umowy zostały zawarte przez osoby upoważnione do reprezentowania stron tych umów,
  3. przekazane nam umowy pozostają w mocy, nie zostały rozwiązane, wypowiedziane ani zmienione,
  4. informacje i dokumenty przekazane nam przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zachowują swoją aktualność w dacie Raportu wskazanej w punkcie 7 powyżej,
  5. osoby, którym Raport będzie udostępniany będą posiadały podstawową wiedzę w zakresie prawa oraz finansów publicznych,
  6. Clifford Chance w związku z treścią Raportu nie przyjmuje odpowiedzialności w stosunku do osoby innej niż Minister Spraw Wewnętrznych.

Raport służy wyłącznie Ministrowi Spraw Wewnętrznych, tym samym żadna inna osoba trzecia nie może na nim polegać bez uprzedniej pisemnej zgody Clifford Chance. Raport może być przekazany innym organom administracji publicznej.

Z wyjątkiem sytuacji, gdy zostanie uprzednio uzyskana pisemna zgoda Clifford Chance, Minister Spraw Wewnętrznych nie może powoływać się na Raport ani cytować go w całości lub części publicznie lub w jakimkolwiek dokumencie skierowanym do nieokreślonego kręgu adresatów.

Jakiemukolwiek cytowaniu Raportu, bądź prezentowaniu rezultatów i wniosków wynikających z Raportu wobec osób trzecich, powinno w miarę możliwości towarzyszyć przekazanie Raportu w całości.

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Daniel Kopania dr Piotr Bogdanowicz**

**Partner, radca prawny radca prawny**

**DEFINICJE**

|  |  |
| --- | --- |
| **COI** | oznacza Centralny Ośrodek Informatyki |
| **Harmonogram** | oznacza Wysokopoziomowy harmonogram realizacji Projekt stanowiący załącznik nr 3 do Umowy |
| **IGB** | oznacza instytucję gospodarki budżetowej, o której mowa w art. 23 UFP |
| **KC** | oznacza ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny |
| **MF** | oznacza Ministra Finansów |
| **Krajowe Wytyczne** | oznaczają Krajowe Wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności w okresie programowania 2007-2013 |
| **MAiC** | oznacza Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji |
| **Minister** | oznacza Ministra Spraw Wewnętrznych |
| **MRR** | oznacza Ministerstwo Rozwoju Regionalnego |
| **MSW** | oznacza Ministerstwo Spraw Wewnętrznych |
| **NIK** | oznacza Najwyższą Izbę Kontroli |
| **POIG** | Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka |
| **Projekt** | oznacza projekt "pl.ID" realizowany przez Ministra w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Priorytet VII Społeczeństwo Informacyjne – budowa elektronicznej administracji, którego celem jest budowa oraz uruchomienie produkcyjnego zintegrowanego Systemu Rejestrów Państwowych |
| **Porozumienie o dofinansowanie** | oznacza porozumienie o dofinansowanie nr POIG.07.01.00-00-003/08-00 w ramach 7 osi priorytetowej "Społeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji" Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 zawartą pomiędzy Ministrem Rozwoju Regionalnego a Ministrem |
| **Prawo autorskie** | oznacza ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych |
| **PZP** | oznacza ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych |
| **Statut COI** | oznacza akt prawny o charakterze wewnętrznym, nadany COI przez Ministra w dniu 26 listopada 2010 r., w którym określono się w szczególności: nazwę i siedzibę COI, przedmiot działalności podstawowej COI; źródła uzyskiwania przychodów COI; tryb i zasady dokonywania zmian w statucie COI; stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane COI i zasady prowadzenia działalności innej niż podstawowa COI. |
| **TSUE** | oznacza Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| **UFP** | oznacza ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych |
| **Umowa nr 4/DSiA/2013** | oznacza umowę nr 4/DSiA/2013 o realizacji projektu "pl.ID" z dnia 25 lutego 2013 r. zawartą pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra a COI |
| **Wniosek o utworzenie COI** | oznacza projekt wniosku o wyrażenie zgody przez Radę Ministrów na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pod nazwą "Centralny Ośrodek Informatyki" z dnia 18 października 2010 r. |
| **WWPE** | oznacza Władzę Wdrażającą Programy Europejskie |
| **Wytyczne** | oznaczają Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 |
| **Zarządzenie w sprawie udzielania zamówień w MSW** | oznacza zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych |
| **Zarządzenie w sprawie utworzenia COI** | oznacza zarządzenie nr 48 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą "Centralny Ośrodek Informatyki jest instytucją gospodarki budżetowej", zmienione zarządzeniem nr 33 z dnia 17 maja 2012 r., zarządzeniem nr 27 z dnia 15 lutego 2013 r. oraz zarządzeniem nr 28 z dnia 22 lutego 2013 r. |
| **Terminy pisane wielką literą, a niezdefiniowane w Raporcie mają znaczenie nadane im w Umowie nr 4/DSiA/2013.** | |

**STRESZCZENIE**

1. czy umowa nr 4/dsia/2013 zabezpiecza w sposób optymalny interesy skarbu państwa?
   1. Na wstępie pragniemy zwrócić uwagę na to, że w odniesieniu do umów, które są zawierane w trybie negocjacji (w odróżnieniu od umów zawieranych np. w ramach konkurencyjnego przetargu) trudno jest mówić o optymalnym zabezpieczeniu interesów zamawiającego, albowiem tego typu umowy z założenia są efektem pewnego kompromisu, który powoduje, że w pewnych obszarach dokonywane są ustępstwa, skutkujące rezygnacją z optymalnego rozwiązania w zamian za ustępstwo drugiej strony (często w innym obszarze).
   2. Optymalne zabezpieczenie interesów jednej strony często oznacza nieoptymalne zabezpieczenie drugiej strony przynajmniej w tych obszarach, w których strony mają sprzeczne interesy. Ponadto ocena tego, czy dane rozwiązanie jest optymalne jest na ogół dość subiektywna i zależna od momentu jej dokonania oraz znajomości wszelkich okoliczności sprawy. Dlatego też, nie unikając odpowiedzi na zadane pytanie, nasze rozważania chcielibyśmy zasadniczo odnieść do nieco innego kryterium, a mianowicie tego czy interesy Skarbu Państwa zostały zabezpieczone w sposób należyty. Uważamy, iż kryterium to jest lepsze z punktu widzenia celu Raportu, ponieważ nawet rozwiązania, które nie są optymalne, mogą w należyty sposób zabezpieczać interesy danej strony (Skarbu Państwa).

|  |
| --- |
| Postanowienia umowy nr 4/DSiA/2013 nie zabezpieczają interesów Skarbu Państwa w sposób, który można określić jako optymalny. Co więcej, w odniesieniu do niektórych istotnych obszarów, interesy Skarbu Państwa, nie zostały w ogóle zabezpieczone lub zostały zabezpieczone w sposób nienależyty. |

* 1. Największe uchybienia, które mogą skutkować w przyszłości dotyczą dwóch obszarów:
     1. sposobu rozliczenia wynagrodzenia w kontekście rozliczenia dofinansowania ze środków Unii Europejskiej udzielonego na realizację Projektu – Umowa nr 4/DSiA/2013, w zasadzie, nie zawiera żadnego stosownego mechanizmu w tym względzie, co negatywnie rzutuje na możliwość uznania ponoszonych przez COI wydatków za wydatki kwalifikowalne;
     2. odpowiedzialności za jakość wykonanych prac – udzielona przez COI gwarancja obejmuje tylko poszczególne elementy (komponenty), nie zaś system, jako całość, co oznacza brak odpowiedzialności COI w sytuacji, kiedy poszczególne elementy (komponenty) działają każde z osobna, ale niekoniecznie razem; negatywnie należy również ocenić niekorzystną dla Ministra zmianę polegającą na skróceniu minimalnego okresu gwarancji na elementy infrastruktury z 5 do 3 lat oraz zmianę sposobu liczenia długości gwarancji, która faktycznie oznacza kolejne skrócenie okresu odpowiedzialności za wady.
  2. W sytuacji, w której wybór COI został dokonany z wyłączeniem przepisów PZP, a tym samym w sposób niegwarantujący efektywności ekonomicznej poniesionych w Projekcie wydatków, konieczne było zapewnienie przez Ministra, że wydatki COI, realizującego wiele zadań w Projekcie, będą mogły być wykazane w sposób skuteczny we wnioskach o płatność. Optymalnym rozwiązaniem w dacie zawarcia Umowy nr 4/DSiA/2013 było "pośrednie" przeniesienie niektórych obowiązków Ministra z Porozumienia o dofinansowanie względem MRR/WWPE na COI.
  3. Dotyczy to przede wszystkim prawidłowego udokumentowania przez COI wydatków oraz udowodnienia, że zostały one dokonane w sposób oszczędny i efektywny, w tym poświadczający rynkowy charakter zamawianych przez COI towarów/dostaw/usług. Stroną Porozumienia o dofinansowanie dalej pozostawałby Minister. Natomiast na podstawie Umowy nr 4/DSiA/2013 COI byłoby zobowiązane do określonych zachowań, umożliwiających certyfikację jak największych środków. Tego typu rozwiązania, włącznie z obowiązkiem sprawozdawczości według określonego wzoru, nierzadko praktykowane jest nawet w relacjach pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. Tym bardziej należałoby go oczekiwać w relacjach pomiędzy Ministrem a COI.
  4. Pozostałe istotne uchybienia, które zostały szczegółowo opisane w treści Raportu, aczkolwiek mogły mieć lub miały negatywny wpływ na realizację Umowy nr 4/DSiA/2013, nie odgrywają już zasadniczej roli na obecnym etapie realizacji Projektu (przy czym gwoli jasności brak zasadniczej roli nie wyklucza tego, że w określonych przypadkach mogą one również powodować pewne problemy w przyszłości).

1. czy ostateczne rozliczenie umowy nr 4/dsia/2013 wymaga aneksu?

|  |
| --- |
| Ostateczne rozliczenie Umowy nr 4/DSiA/2013 wymaga zawarcia aneksu. Dla celów rozliczenia Umowy nr 4/DSiA/2013 nie musi on być wcale rozbudowany. |

* 1. W celu rozliczenia Umowy nr 4/DSiA/2013 aneks powinien regulować kwestie:
     1. **sprecyzowania przedmiotu Umowy nr 4/DSiA/2013** w celu zagwarantowania, że podstawowy cel Umowy nr 4/DSiA/2013 – budowa i uruchomienie produkcyjne zintegrowanego Systemu Rejestrów Państwowych został osiągnięty, przeznaczone na niego środki zostały wydatkowane efektywnie i mogą w możliwie największym stopniu podlegać certyfikacji;
     2. **przedłużenia terminu realizacji prac po 31 marca 2014 roku** (chyba że Minister przedłuży Porozumienie o dofinansowanie, a zmiana terminu realizacji prac w Umowie nr 4/DSiA/2013 nie będzie w ocenie MSW konieczna);
     3. **różnicy pomiędzy wykonaniem Umowy nr 4/DSiA w ujęciu rzeczowym i finansowym**, w ten sposób, aby:
        1. przenieść niektóre obowiązki Ministra z Porozumienia o dofinansowanie na COI, w szczególności w zakresie prawidłowego udokumentowania przez COI wydatków oraz w celu udowodnienia, że zostały one dokonane w sposób oszczędny i efektywny, w tym poświadczający rynkowy charakter zamawianych przez COI towarów/dostaw/usług, a tym samym umożliwić ich certyfikację,
        2. za kwotę pozostałą w dyspozycji Ministra wykonać wszystkie pozostałe prace niezbędne do wykonania przedmiotu Umowy nr 4/DSiA/2013,
        3. prace, które dopiero zostaną zlecone, a które wykraczają poza kwotę, o której mowa w lit. a powyżej, zostały sfinansowane w pozostałej części z zysku COI,
        4. aneksować udzielone, a nierozliczone zlecenia, w celu zwiększenia wydatków i kosztów, które będzie można uznać za kwalifikowalne.
     4. pozbawienia COI uprawnienia do **odmowy złożenia Oferty**,
     5. zmiany załącznika nr 4 **w zakresie procedury odbiorów.**
  2. Projekt aneksu regulującego powyższe kwestie stanowi załącznik nr 1 do Raportu.
  3. Ponadto aneks może regulować w szczególności następujące kwestie, niemające jednak bezpośredniego znaczenia dla ostatecznego rozliczenia Umowy:
     1. gwarancji jakości poprzez wprowadzenie gwarancji na całość Oprogramowania i Dokumentacji oraz powrót do minimalnych okresów gwarancji dla elementów infrastruktury (to jest minimum 5 lat) oraz sposobu liczenia gwarancji do przyjętego w pierwotnej wersji Umowy nr 4/DSiA/2013, tj. od daty Protokołu Odbioru Końcowego nie zaś od Protokołu odbioru ilościowego dla każdego Zlecenia z osobna;
     2. wprowadzenie w § 7 Umowy nr 4/DSiA/2013 wskazanych w Raporcie korekt dotyczących zakresu nabycia praw autorskich;
     3. zmiany treści § 11 ust. 7 Umowy nr 4/DSiA/2013 poprzez wskazanie sztywnej lub minimalnej wartości kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji Zlecenia (np. 1% wartości Zlecenia) w miejsce obecnego mechanizmu, który przewiduje, iż kary umowne będą ustalane każdorazowo w treści poszczególnych Zleceń, jednak bez jakiegokolwiek pułapu minimalnego; oraz
     4. wprowadzenie w § 14 terminu (daty) do wykonania prawa do umownego odstąpienia od Umowy – pomimo zmian wprowadzonych aneksem nr 1, można nadal mieć wątpliwości co do ważności prawa do odstąpienia.

1. czy aneks może być zawarty w trybie nadzoru właścicielskiego?

|  |
| --- |
| Aneks do Umowy nr 4/DSiA/2013 nie może być zawarty w trybie nadzoru właścicielskiego, o którym mowa w Zarządzeniu w sprawie utworzenia COI. |

* 1. Należy rozróżnić relacje Minister – COI w sferze *imperium* oraz w sferze *dominium*. W sferze *dominium* (tj. w ramach relacji prywatnoprawnych, gdzie obowiązuje zasada równości stron) Minister działa jak "zwykły" podmiot stosunków cywilnoprawnych i, co do zasady, nie może powoływać się na sprawowanie nad COI nadzoru w sferze *imperium* (tj. w ramach relacji władczej, publicznoprawnej).
  2. Umowa nr 4/DSiA/2013 stanowi, że wszelkie zmiany do niej wymagają pod rygorem nieważności formy pisemnej i zobowiązuje strony do wzajemnego informowania się o okolicznościach uzasadniających konieczność dokonania zmian. Tym samym Minister nie jest w stanie zmusić COI do złożenia określonego oświadczenia woli, a w konsekwencji do zawarcia aneksu do Umowy nr 4/DSiA/2013 o treści i na warunkach określonych wyłącznie przez Ministra. Treść aneksu powinna być uzgodniona przez obie strony, tj. Ministra oraz COI.

1. czy wypracowany przez coi zysk może stanowić źródło sfinansowania zakończenia realizacji umowy nr 4/dsia/2013?

|  |
| --- |
| Co do zasady, wypracowany przez COI zysk może stanowić źródło sfinansowania zakończenia realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013. |

* 1. Po pierwsze, UFP nie reguluje kwestii związanych z zyskiem IGB oraz nie wymaga, aby były one uregulowane w statutach poszczególnych IGB. UFP wskazuje jedynie, że przeznaczenie zysku powinno zostać określone we wniosku o utworzeniu IGB. Przedmiot działalności COI wskazany w treści Wniosku o utworzeniu COI, w części dotyczącej przeznaczenia zysku odpowiada zasadniczo przedmiotowi Projektu.
  2. Po drugie, zysk COI za 2013 r. powinien być kwalifikowany jako "środki z poprzedniego okresu" w rozumieniu art. 24 ust. 3 UFP. W naszej ocenie, COI może zatem, zgodnie z przepisami prawa, dysponować tymi środkami i przeznaczyć je na realizację Projektu.
  3. Po trzecie, *ratio legis* przepisów UFP, które dotyczą IGB, a w szczególności poprawy efektywności sektora finansów publicznych i "urynkowienia" działalności takich podmiotów jak COI, wskazuje, że powinny one ponosić "ryzyko" realizacji umowy.

|  |
| --- |
| Zatwierdzanie zasad podziału zysku mieści się w zakresie nadzoru sprawowanego przez Ministra nad COI. W konsekwencji, w celu przeznaczenia zysku COI za 2013 r. na finansowanie lub dofinansowanie zadań wykonywanych w ramach Projektu, Minister powinien wydać stosowną decyzję: albo dotyczącą wyłącznie tej kwestii, tj. o przeznaczeniu i podziale zysku COI za 2013 r., albo zmieniającą decyzję nr 79 zatwierdzającą sprawozdanie finansowe COI (która jednak nie zawierała zasad podziału zysku COI za 2013 r.). |

* 1. Zwracamy jednak uwagę, że gdyby okazało się, że wypracowany przez COI zysk miałby stanowić źródło sfinansowania zakończenia realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013 w związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego Umowy nr 4/DSiA/2013, w sytuacji, której prowadziłoby to do podwyższenia wynagrodzenia poza poziom określony w Umowie nr 4/DSiA/2013 takie rozwiązanie mogłoby wymagać zmiany (podwyższenia) wynagrodzenia COI ze środków MSW.

1. w jaki sposób należy określić zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego przez ministra nad coi?
   1. Minister sprawując nadzór nad COI stoi przed trudnym zadaniem zrównoważenia dwóch przeciwstawnych celów, dla których ustawodawca stworzył IGB. Z jednej strony, Minister dysponując administracyjnoprawnymi narzędziami, jest odpowiedzialny za dążenie do optymalizacji zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i realizacji strategicznych dla informatyzacji RP projektów. Z drugiej strony, Minister musi dążyć także do tego, aby COI działało na zasadach konkurencyjnego rynku, podnosząc tym samym efektywność COI. Zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego powinny pomóc w zrównoważeniu tych dwóch – tylko pozornie przeciwstawnych – celów, dla których zostało powołane COI.
   2. Dokument pn. "Zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego przez Ministra Spraw Wewnętrznych nad Centralnym Ośrodkiem Informatyki" stanowi załącznik nr 2 do Raportu.
   3. Kluczowa przy tym wydaje się konstatacja, że efektywny nadzór nad COI (inną IGB) w dużej nie zależy od takiego, czy innego określenia zasad nadzoru, które z natury rzeczy mają charakter ogólny, ale od stworzenia elastycznych struktur i procedur (lub przestrzegania istniejących), powodujących, iż nadzór nie ma tylko formalnego charakteru. Efektywny nadzór to bowiem nadzór, który skupia się na realizacji celów, a nie na egzekwowaniu poszczególnych procedur z pominięciem głównego celu, który ma zostać osiągnięty.

**RAPORT**

1. analiza umowy nr 4/dsIA/2013 w świetle interesów skarbu państwa
   1. Projekt
      1. Projekt jest jednym z największych obecnie prowadzonych rządowych programów w Polsce. Zgodnie z jego założeniami: "*w każdym urzędzie w Polsce będą obowiązywać te same procesy, dzięki czemu obywatel nie zgubi się w gąszczu procedur i dokumentów. Ponadto powstanie System Rejestrów Państwowych, w którym znajdą się najważniejsze dane, m.in.: PESEL, rejestr dowodów osobistych, akty stanu cywilnego*"[[2]](#footnote-2).
      2. Szczegółowe cele Projektu obejmują:
         1. usprawnienie obsługi obywatela i przedsiębiorcy, dzięki przebudowie, standaryzacji i integracji procesów administracyjnych;
         2. wprowadzenie na szeroką skalę usług elektronicznych oraz efektywniejsze wykorzystanie informacji gromadzonych w administracji publicznej;
         3. ©integrację rejestrów państwowych i stworzenie systemu, który ograniczy konieczność każdorazowego dostarczania do urzędów wielu dokumentów i wpisywania na formularzach wciąż tych samych danych;
         4. "odmiejscowanie" usług administracji;
         5. stworzenie możliwości technicznych dla przyszłego wdrożenia systemu elektronicznej tożsamości (e-ID);
         6. poprawę jakości danych w ewidencjach państwowych.
      3. Projekt jest dofinansowany ze środków Unii Europejskich w ramach POIG. Całkowite nakłady inwestycyjne Projektu wynoszą 294.026.962 zł brutto i zostały rozłożone na lata 2009-2015.
   2. Zawarcie Umowy nr 4/DSiA/2013 a optymalne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa
      1. Na wstępie pragniemy zwrócić uwagę na to, że w odniesieniu do umów, które są zawierane w trybie negocjacji (w odróżnieniu od umów zawieranych np. w ramach konkurencyjnego przetargu) trudno jest mówić o optymalnym zabezpieczeniu interesów którejkolwiek ze stron, albowiem tego typu umowy z założenia są efektem pewnego kompromisu, który powoduje, że w pewnych obszarach dokonywane są ustępstwa, skutkujące rezygnacją z optymalnego rozwiązania w zamian za ustępstwo drugiej strony (często w innym obszarze).
      2. Symptomatyczne w tym zakresie jest podejście Komisji Europejskiej, która w jednym z komunikatów[[3]](#footnote-3) wskazała, że dialog konkurencyjny oraz procedura negocjacyjna z uprzednim ogłoszeniem przyznają zbyt szeroki margines swobody organowi publicznemu.
      3. Optymalne zabezpieczenie interesów jednej strony często oznacza nieoptymalne zabezpieczenie drugiej strony przynajmniej w tych obszarach, w których strony mają sprzeczne interesy. Ponadto ocena tego, czy dane rozwiązanie jest optymalne jest na ogół dość subiektywna i zależna od momentu jej dokonania oraz znajomości wszelkich okoliczności sprawy. Dlatego też, nie unikając odpowiedzi na zadane pytanie, nasze rozważania chcielibyśmy zasadniczo odnieść do nieco innego kryterium, a mianowicie tego, **czy interesy Skarbu Państwa zostały zabezpieczone w sposób należyty**. Uważamy, iż kryterium to jest lepsze z punktu widzenia celu Raportu, ponieważ nawet rozwiązania, które nie są optymalne, mogą w należyty sposób zabezpieczać interesy danej strony (Skarbu Państwa).

|  |
| --- |
| **Postanowienia umowy nr 4/DSiA/2013 nie zabezpieczają interesów Skarbu Państwa w sposób, który można określić jako optymalny. Co więcej, w odniesieniu do niektórych istotnych obszarów, interesy Skarbu Państwa, nie zostały w ogóle zabezpieczone lub zostały zabezpieczone w sposób nienależyty.** |

* 1. Tryb zawarcia Umowy nr 4/DSiA/2013
     1. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację Projektu jest Minister. W rezultacie, działając w imieniu Skarbu Państwa, w dniu 25 lutego 2013 r. Minister zawarł Umowę nr 4/DSiA/2013 o realizację Projektu z COI[[4]](#footnote-4).
     2. **Umowa nr 4/DSiA/2013 została zawarta w trybie art. 4 pkt 13 PZP, tj. z wyłączeniem konkurencyjnej procedury o udzielenie zamówienia publicznego**. Zgodnie z art. 4 pkt 13 PZP, ustawy tej nie stosuje się do zamówień publicznych udzielanych IGB (takiej jak COI – por. punkt 3.3.1 poniżej), jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:
        1. zamówienie publiczne udzielane jest przez organ władzy publicznej wykonujący funkcje organu założycielskiego tej instytucji;
        2. zasadnicza część działalności instytucji gospodarki budżetowej dotyczy wykonywania zadań publicznych na rzecz organu władzy publicznej wykonującego funkcje organu założycielskiego;
        3. ©organ władzy publicznej sprawuje nad instytucją gospodarki budżetowej kontrolę odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami nieposiadającymi osobowości prawnej, w szczególności polegającą na wpływie na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania sprawami instytucji;
        4. przedmiot zamówienia należy do zakresu działalności podstawowej instytucji gospodarki budżetowej określonego zgodnie z art. 26 ust. 2 pkt 2 UFP.
     3. Powyższe wyłączenie stosowania przepisów PZP stanowi przeniesienie do krajowego porządku prawnego orzecznictwa TSUE, w szczególności tzw. doktryny *Teckal* dotyczącej udzielania zamówień publicznych tzw. podmiotom wewnętrznym[[5]](#footnote-5).
     4. W ocenie Departamentu Prawnego, zawarcie Umowy nr 4/DSiA/2013 było zgodne z art. 4 pkt 13 PZP[[6]](#footnote-6). Stanowisko to potwierdziła WWPE, stwierdzając wprost: "[…] *istnieje uzasadnienie do zastosowania przesłanek art. 4 ust. 13 Pzp w zakresie zlecenia przez MSW wykonania zamówienia określonego Umową zależnej od siebie jednostce Centralnemu Ośrodkowi Informatyki (COI)*"[[7]](#footnote-7). Na zgodność z prawem zawierania przez Ministra umów z COI wskazała również w sposób generalny NIK[[8]](#footnote-8).

|  |
| --- |
| **W dacie zawarcia Umowy nr 4/DSiA/2013, mającej rozstrzygający charakter dla oceny możliwości skorzystania z wyłączenia przedmiotowego stosowania PZP, przesłanki zastosowania art. 4 pkt 13 PZP były spełnione**. |

*Minister jest zamawiającym w rozumieniu PZP i organem założycielskim COI*

* + 1. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 PZP **Minister** – będąc jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 1 UFP – **jest zamawiającym w rozumieniu PZP**. Na podstawie § 1 ust. 1 w zw. z § 2 ust. 1 Zarządzenia w sprawie utworzenia COI **Minister wykonuje funkcje organu założycielskiego COI**.

*Zasadnicza część działalności COI dotyczy wykonywania zadań publicznych na rzecz Ministra*

* + 1. Zgodnie z § 2 ust. 2 Statutu COI przedmiotem działalności podstawowej COI (jako instytucji realizującej – stosownie do § 2 ust. 1 – zadania w zakresie informatyzacji, telekomunikacji i teleinformatyki oraz zarządzania informacją) są zadania realizowane przede wszystkim dla Ministra. W rezultacie, **w 2012 r.** – a więc w okresie bezpośrednio poprzedzającym datę zawarcia Umowy nr 4/DSiA/2013 – **przychody z realizacji umów COI na rzecz Ministra stanowiły ok. 94,5%** (a więc przytłaczającą większość) **wszystkich przychodów COI**[[9]](#footnote-9).

*Minister sprawuje nad COI odpowiednią kontrolę*

* + 1. **Przepisy UFP dotyczące działalności IGB przewidują możliwość ingerencji w działalność tej instytucji przez organ nadzorczy**. W szczególności, nadzór ten może mieć charakter personalny – organ założycielski może powoływać i odwoływać dyrektora IGB. Do zadań dyrektora IGB należy m.in. przygotowanie projektu rocznego planu finansowego, który jest następnie przedkładany organowi nadzorującemu (**nadzór o charakterze sprawozdawczo-finansowym**). Ponadto, mając na uwadze, że IGB może realizować wyłączenie zadania publiczne, **nadzór może dotyczyć również przedmiotu działalności IGB**[[10]](#footnote-10).
    2. Mając na uwadze powyższe, analizując zakres nadzoru Ministra nad COI, należy zauważyć, że Minister jako organ założycielski w ramach pełnionego nadzoru ma prawo, między innymi, (i) nadzorować wykonywanie przez COI usług zgodnie z przedmiotem, terminem/harmonogramem zamówienia, (ii) zlecać kontrole prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia (np. usługi), czy też (ii) doraźnie kontrolować realizację umów COI na rzecz organu Ministra. Dyrektor COI jest powoływany i odwoływany przez Ministra. Naszym zdaniem, powyższe wypełnia zakres koniecznej kontroli Ministra nad COI[[11]](#footnote-11).

*Przedmiot Umowy nr 4/DSiA/2013 należy do zakresu działalności podstawowej COI*

* + 1. **Przedmiot Umowy nr 4/DSiA/2013** (por. punkt 1.3.10 poniżej) **z jednym zastrzeżeniem** **należy do zakresu działalności COI**, określonej § 2 ust. 2 Statutu COI. Obejmuje on m.in. wykonywanie na rzecz Ministra usług w zakresie utrzymania, serwisu, budowy, rozwoju i eksploatacji systemów informatycznych i teleinformatycznych prowadzonych lub przewidzianych do prowadzenia przez Ministra oraz realizację dostaw niezbędnych do wykonywania tych zadań na rzecz Ministra. **Nie mieszczą się w tym zakresie działalności "prace architektoniczne", które na podstawie § 2 ust. 17 pkt 4 Umowy Minister może zlecać COI w ramach realizacji Projektu.**

|  |
| --- |
| **Niezależnie od powyższego, zwracamy uwagę, że zgodnie z Zarządzeniem w sprawie udzielania zamówień publicznych w MSW udzielanie zamówień na podstawie art. 4 pkt 13 PZP powinno gwarantować uzyskanie najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Środkiem zapewniającym, iż powyższe cele będą spełnione powinny być negocjacje prowadzone z wykonawcą w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Z dokumentów otrzymanych od MSW wynika jednak, że w przypadku Umowy nr 4/DSiA/2013 negocjacje miały bardzo ograniczony i także formalny charakter.** |

* + 1. **Negatywnie** należy ocenić sytuację, w której przed podpisaniem Umowy nr 4/DSiA/2013 do COI została przekazana informacja o kwocie pozostałej do zagospodarowania w ramach Projektu[[12]](#footnote-12). Podstawą negocjacji dotyczących wynagrodzenia COI powinien być przede wszystkim zakres zlecanych zadań.
  1. Przedmiot Umowy nr 4/DSiA/2013
     1. Przedmiotem Umowy nr 4/DSiA/2013 jest **wykonywanie** przez COI na rzecz Ministra **zadań** w ramach Projektu.

**Przedmiot Umowy nr 4/DSiA/2013 został określony ogólnie, ale biorąc pod uwagę, że jest ona w istocie umową ramową, takie rozwiązanie, co do zasady, należy uznać za dopuszczalne. Strony powinny jednak określić, że przedmiotem umowy jest nie wykonywanie (wielu) zadań, a wykonanie jednego konkretnego zadania (nawet określonego ogólnie), w ramach którego COI realizowałoby określone podzadania. Opisowi przedmiotu umowy brakuje co prawda spójności - opis wymaga zestawienia kilku różnych obszarów Umowy (§ 1 ust. 1 i ust. 2, § 2 ust. 17 i Harmonogramu) – jest to jednak uchybienie głównie natury legislacyjnej, a nie merytorycznej. Zmiany wprowadzone Aneksem nr 1 w § 1 ust. 1 i ust. 2 usunęły część najbardziej oczywistych uchybień w tym względzie.**

* + 1. Zadania w ramach Projektu realizowane są w oparciu o zlecenia udzielane przez Ministra. COI zobowiązało się wykonywać zadania zlecone przez Ministra **"spośród zadań określonych w Harmonogramie"**, **do których należą w szczególności** **następujące zadania**:
       1. Infrastruktura centralna:
          1. modernizacja serwerowi aktualnie eksploatowanej przez Ministra,
          2. dostarczenie, instalację i uruchomienie sprzętu dla dwóch ośrodków przetwarzania danych przewidzianych w ramach Projektu;
       2. Budowa rejestrów państwowych:
          1. modernizacja dotychczasowego systemu PESEL,
          2. modernizacja Bazy Usług Stanu Cywilnego,
          3. budowa Systemu Odznaczeń Państwowych,
          4. budowa Centralnego Rejestru Sprzeciwów,
          5. budowa Rejestru Dowodów Osobistych,

– które w całości będą tworzyć zintegrowany System Rejestrów Państwowych;

* + - 1. ©Szyna rejestrowa i aplikacje lokalne – budowa i optymalizacja;
      2. Budowa komponentu niejawnego Systemu Rejestrów Państwowych;
      3. Infrastruktura gminna – dostawa infrastruktury IT do gmin wraz z wdrażaniem zoptymalizowanego Zintegrowanego Modułu Obsługi Końcowego Użytkownika;
      4. Zakup produktów i usług na potrzeby reklamy i promocji Projektu[[13]](#footnote-13).

|  |
| --- |
| **Chociaż określenie przedmiotu Umowy nr 4/DSiA/2013, a w szczególności zobowiązanie COI, że będzie wykonywało "zadania zlecone przez [Ministra] spośród zadań określonych w [Harmonogramie]", może budzić pewne trudności interpretacyjne, to naszym zdaniem nie ulega wątpliwości, iż COI zobowiązało się do wykonania wszystkich zadań określonych w Harmonogramie, za wynagrodzenie nie wyższe niż wskazane w Umowie nr 4/DSiA/2013.** |

* 1. Terminy realizacji
     1. Podstawowym dokumentem, który określa terminy realizacji przedmiotu umowy jest Harmonogram. Strony ustaliły, że zadania objęte Umową nr 4/DSiA/2013 będą wykonane najpóźniej **w pierwszym kwartale 2015 r.**
     2. Szczegółowe terminy miały zostać ustalone po podpisaniu Umowy w szczegółowym harmonogramie. To dość typowy i generalnie akceptowalny sposób postępowania w odniesieniu do umów, w odniesieniu do których znane są tylko pewne ogólne terminy realizacji głównych zadań. Co prawda, jest on obarczony pewnym ryzykiem w przypadku nieustalenia przez strony harmonogramu szczegółowego (ewentualnie niezatwierdzenia tych ustalonych w trybie roboczym terminów przez Strony) jest to jednak w naszej opinii, biorąc pod uwagę powiązania pomiędzy Stronami, niewielkie ryzyko.
     3. W Umowie nr 4/DSiA/2013 brakuje jednoznacznego stwierdzenia, że harmonogram szczegółowy nie może prowadzić do zmiany Harmonogramu, w szczególności nie jest to całkowicie oczywiste, gdy się analizuje postanowienia § 1 oraz § 2 Umowy nr 4/DSiA/2013 (w tym przede wszystkim § 1 ust. 4 oraz § 2 ust. 16).

|  |
| --- |
| **Zgodnie z informacjami otrzymanymi od MSW, jak dotąd Umowa nr 4/DSiA/2013 została zrealizowana w ujęciu rzeczowym jedynie w zakresie ok. 70% przewidzianych środków finansowych przeznaczonych na realizację Umowy nr 4/DSiA/2013. Mając na uwadze powyższe, pismem z dnia 3 grudnia 2014 r. Minister poinformował WWPE o zamiarze wydłużenia realizacji Projektu do dnia 30 września 2015 r.** |

* 1. Procedura zamówień
     1. Ze względu na specyfikę oraz złożoność Projektu, przyjęto następujący sposób realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013:
        1. Minister każdorazowo przekazuje do COI wniosek na przygotowanie oferty zgodnie z harmonogramem szczegółowym stanowiącym załącznik do Umowy nr 4/DSiA/2013;
        2. COI przedstawia w terminie określonym umową oraz harmonogramem szczegółowym ofertę, która podlega analizie oraz akceptacji ze strony Ministra;
        3. ©Minister udziela COI każdorazowo zleceń na realizację poszczególnych zadań zgodnie z Harmonogramem oraz harmonogramem szczegółowym, które stanowią załączniki do Umowy nr 4/DSiA/2013;
        4. COI przekazuje, a Minister po analizie odbiera określonymi protokołami zdawczo-odbiorczymi przedmioty zleceń;
        5. Minister dokonuje płatności za odebrane produkty na podstawie poprawnie wystawionej faktury przez COI, po czym uwzględnia ww. dokumenty oraz wydatek we wniosku o płatność do odpowiedniej instytucji[[14]](#footnote-14).
     2. **Procedura udzielania zamówień jest, pomimo poprawek wprowadzonych na podstawie aneksu nr 1, nadal nieprecyzyjna** w niektórych obszarach i może prowadzić do powstania ryzyk dla Ministra. W szczególności, brak jest w Umowie nr 4/DSiA/2013 szczegółowego wzoru Oferty, pomimo że nie jest to najważniejszy dokument, jaki składa w procesie zamówień COI. Co prawda, aneks nr 1 doprecyzował wymagania co do zawartości oferty jednak miało to miejsce blisko rok od zawarcia Umowy (ryzyko z tym związane minimalizowało prawo do żądania wyjaśnień Oferty przewidziane w § 2 ust. 11 Umowy nr 4/DSiA/2013).
     3. **Za największe uchybienie dotyczące procedury udzielania zamówień** należy uznać całkowicie niezrozumiałe, biorąc pod uwagę wagę i charakter Projektu oraz powiązania pomiędzy Stronami Umowy nr 4/DSiA/2013, przyznanie COI uprawnienia "*do odmowy złożenia Oferty w przypadku niemożności realizacji przedmiotu prac określonych we Wniosku z przyczyn o obiektywnym charakterze, po wyczerpaniu uprawnienia określonego w ust. 5, podając pisemne uzasadnienie odmowy złożenia Oferty*." **Należyte zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa wymagałoby zamieszczenia regulacji,** **która nakazywałaby Wykonawcy przyjęcie każdego Zlecenia**. Tym bardziej, że Harmonogram pozwala z góry na określenie w przybliżeniu harmonogramu prac i zapewnienie odpowiednich zasobów do wykonania poszczególnych zadań. Niemożność realizacji przedmiotu prac z przyczyn o "obiektywnym charakterze" jest nieprecyzyjna i może być interpretowana szeroko np. poprzez brak stosownych zasobów kadrowych po stronie COI.
  2. Wynagrodzenie COI
     1. Na podstawie Umowy Minister może udzielić COI zamówień do łącznej kwoty nieprzekraczającej **121.623.498,56 zł brutto**, z zastrzeżeniem, że:
        1. **w roku 2013** Minister udzieli COI zamówień do łącznej kwoty nie przekraczającej 92.281.498,56 zł brutto,
        2. **w roku 2014** Minister może udzielić COI zamówień do łącznej kwoty nie przekraczającej 28.632.000,00 zł brutto,
        3. **©w roku 2015** Minister może udzielić COI zamówień do łącznej kwoty nie przekraczającej 710.000,00 zł brutto[[15]](#footnote-15).
     2. **W Umowie nr 4/DSiA/2013 brak jest jakichkolwiek postanowień, w szczególności oświadczeń COI**, które wskazywałyby na to, że wyżej wymieniona kwota jest wystarczająca do wykonania wszystkich prac składających się na przedmiot Umowy nr 4/DSiA/2013, jak również postanowień, które pozwalałyby na faktyczne ograniczanie ryzyka z tego wynikającego na etapie udzielania Zleceń (przewidziane w § 2 ust. 11 Umowy nr 4/DSiA/2013 prawo do żądania wyjaśnień i negocjowania wszystkich elementów Oferty nie gwarantuje skutku, lepsze byłoby np. ustalenia pewnych sztywnych parametrów finansowych, takich jak maksymalne stawki godzinowe, po jakich praca wykonywana jest przez COI). Brak tego typu postanowień należy uznać za uchybienie, aczkolwiek nie wiemy czy jest ono skutkiem obiektywnej niemożności oszacowania kosztu wykonania zleceń (które mogłoby być w pewien sposób usprawiedliwione), czy wynikało raczej z braku zastanowienia się nad konsekwencjami takiego działania (które nie mogłoby być naszym zdaniem usprawiedliwione).

|  |
| --- |
| **Przedmiot Umowy nr 4/DSiA/2013 (Harmonogram) został istotnie rozszerzony aneksem nr 1, ale kwota maksymalnego wynagrodzenia dla COI nie uległa zmianie, co tylko pogłębia problem braku powiązania wynagrodzenia z wartością zadań do wykonania przez COI na podstawie Umowy nr 4/DSiA/2013.** |

* + 1. Wynagrodzenie należne COI z tytułu realizacji przedmiotu Umowy w ramach realizacji poszczególnych Zleceń płatne jest każdorazowo na podstawie prawidłowo wystawionych faktur VAT, w terminie do 21 dni kalendarzowych od daty dostarczenia do siedziby Ministra faktury VAT, na rachunek bankowy wskazany na fakturze VAT.

|  |
| --- |
| **Zgodnie z informacjami otrzymanymi od MSW, Umowa nr 4/DSiA/2013 została zrealizowana w ujęciu finansowym już w wysokości ok. 99,5% środków finansowych przeznaczonych na realizację Umowy nr 4/DSiA/2013.** |

* 1. Środki przeznaczone na realizację Umowy nr 4/DSiA/2013 a dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej
     1. Jak wskazano powyżej, Umowa nr 4/DSiA/2013 została zawarta na podstawie art. 4 pkt 13 PZP, a więc z pominięciem konkurencyjnego postępowania.

|  |
| --- |
| **Jakkolwiek z formalnego punktu widzenia zawarcie Umowy nr 4/DSiA/2013 z pominięciem procedury konkurencyjnej było zgodne z prawem, okoliczność ta nie pozostaje bez znaczenia dla dofinansowania Projektu ze środków Unii Europejskiej, które Minister otrzymał na realizację Projektu.** |

* + 1. Podpisując Umowę nr 4/DSiA/2013, Minister oświadczył, że wynagrodzenie COI powinno być traktowane jako **maksymalna całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych związanych z realizacją zadań przez COI w ramach realizacji Projektu**.
    2. Zgodnie z Wytycznymi, **wydatek kwalifikowalny** oznacza "*wydatek lub koszt faktycznie poniesiony przez beneficjenta w związku z realizacją projektu w ramach PO IG i udokumentowany, zgodnie z warunkami wskazanymi w Wytycznych,* ***który kwalifikuje się do objęcia wsparciem ze środków przeznaczonych na realizację PO IG w trybie określonym w umowie o dofinansowanie***" (podkreślenie własne). W przypadku Projektu umową o dofinansowanie, o której mowa w Wytycznych, jest **Porozumienie o dofinansowanie** zawarte w dniu 5 czerwca 2009 r. pomiędzy MRR a Ministrem[[16]](#footnote-16).
    3. Zgodnie z § 5 ust. 1 Porozumienia o dofinansowanie, warunkiem uznania wydatków za kwalifikowalne jest **poniesienie** ich przez Ministra lub podmiot wskazany we wniosku o dofinansowanie **w związku z realizacją Projektu, zgodnie z postanowieniami Porozumienia o dofinansowanie, Wytycznymi oraz zasadami racjonalnej gospodarki finansowej**, w szczególności zaś najkorzystniejszej relacji nakładów do rezultatów. Natomiast zgodnie z § 5 ust. 1 Porozumienia o dofinansowanie, wydatkami kwalifikującymi się do objęcia dofinansowaniem są wydatki, które **jednocześnie**:
       1. są niezbędne do prawidłowej realizacji Projektu,
       2. zalicza się do kategorii wydatków wymienionych w harmonogramie rzeczowo-finansowym dołączonym do Porozumienia o dofinansowanie,
       3. ©zostały faktycznie poniesione w okresie kwalifikowalności wydatków (zgodnie z Porozumieniem o dofinansowanie, **okres kwalifikowalności wydatków kończy się w dniu 31 marca 2015 r.**),
       4. zostały zweryfikowane i zatwierdzone przez MRR,
       5. zostały prawidłowo udokumentowane.
    4. Warto zauważyć, że § 6 ust. 1 Porozumienia o dofinansowanie wskazuje, jakie konkretnie dokumenty powinien Minister przedłożyć, aby uzyskać akceptację MRR (WWPE): obok prawidłowo wypełnionego oraz kompletnego wniosku o płatność są to m.in. **kopie dokumentów księgowych** **(faktur lub dokumentów o równoważnej wartości księgowej), potwierdzających poniesione koszty oraz potwierdzenia dokonania zapłaty**,przy czym **opis dokumentów księgowych powinien w sposób jednoznaczny umożliwić przypisanie kosztu do określonej pozycji w harmonogramie rzeczowo-finansowym.** Powyższe potwierdza treść § 7 ust. 2 Porozumienia o dofinansowanie, zgodnie z którym wraz z wnioskiem o płatność, Minister powinien przekazać MRR (WWPE) **dokumenty potwierdzające wykonanie zakresu rzeczowego Projektu, w zakresie wynikającym z Harmonogramu rzeczowo-finansowego.**
    5. Niezależnie od wymogów formalnych, należy pamiętać, że zgodnie z Wytycznymi, wydatki kwalifikowalne muszą być również **zgodne z postanowieniami prawa krajowego i unijnego oraz dokonane w sposób oszczędny**, **to jest poniesione przy zachowaniu zasady osiągnięcia założonego efektu przy jak najniższych kosztach**. W konsekwencji, na wniosek instytucji będącej stroną umowy o dofinansowanie, beneficjent jest zobowiązany przedstawić informacje poświadczające zgodność poniesionego wydatku ze wskazanymi przez tę instytucję przepisami prawa krajowego lub unijnego, jak również poświadczające **efektywność poniesionego wydatku**, w szczególności porównanie cen nabytych prac/usług/dostaw z cenami rynkowymi.

|  |
| --- |
| **Wybór COI jako wykonawcy wielu zadań w ramach Projektu (swoistego "generalnego wykonawcy"), w szczególności, iż został dokonany z wyłączeniem procedury o udzielenie zamówienia publicznego, spowodował, że Minister nie mógł bezpośrednio spełnić obowiązków wynikających z Porozumienia o dofinansowanie.** |

* + 1. W ocenie instytucji publicznych odpowiedzialnych za rozliczenie dofinansowania ze środków unijnych, uznanie, iż wydatki poniesione w związku z realizacją Projektu są kwalifikowalne wymagało skontrolowania prowadzonych przez COI przetargów, na etapie weryfikacji poszczególnych wniosków o płatność. Stanowisko to zostało oficjalnie przekazane Ministrowi przez MRR co najmniej w dniu **18 czerwca 2013 r.**[[17]](#footnote-17) i powtórzone w dniu **13 września** **2013 r.**[[18]](#footnote-18) oraz w dniu **21 października 2013 r.**[[19]](#footnote-19) W tym ostatnim piśmie podkreślono, że "*brak zapewnienia konkurencyjności w wyborze wykonawców akceptowany jest jedynie w wyjątkowych przypadkach, wymaga jednak wyczerpującego uzasadnienia oraz szczególnego sposobu rozliczania i weryfikacji ponoszonych wydatków* […] ***w celu zapewnienia kwalifikowalności ponoszonych wydatków***" (podkreślenie własne).
    2. Powyższe stanowisko było również przekazywane Ministrowi przez WWPE. Przykładowo, pismem z dnia 9 stycznia 2014 r. WWPE wskazała, że ponieważ Minister wybrał, celem realizacji Projektu, COI, które jest podmiotem obowiązanym do stosowania PZP, to niezbędne jest również zweryfikowanie postępowań przetargowych przeprowadzonych przez COI. WWPE zauważyła, że "*wybór jednostki do realizacji Projektu nie może* […] *skutkować brakiem kontroli wydatków ponoszonych w ramach Projektu*" i przypomniała, że Wytyczne wskazują na konieczność zapewnienia weryfikacji efektywności ekonomicznej ponoszonych wydatków (wykazywanych następnie we wniosku o płatność)[[20]](#footnote-20).
    3. Z powyżej wyrażanym stanowiskiem instytucji publicznych nie zgadzało się i nie zgadza COI, które wielokrotnie w korespondencji kierowanej do MRR[[21]](#footnote-21), WWPE[[22]](#footnote-22) oraz MSW/Ministra[[23]](#footnote-23) wskazywało, między innymi, iż nie jest beneficjentem PO IG ani stroną Porozumienia o dofinansowaniu, nie zostało wskazane w Porozumieniu o dofinansowanie jako inny podmiot biorący udział w realizacji Projektu, nie zostało w żaden sposób zobligowane do odpowiedniego przypisywania wydatków czy oznaczania dokumentów oraz brak jest podstawy prawnej do przekazywania dokumentacji przetargów realizowanych przez COI do kontroli *ex-ante* czy *ex-post*.
    4. Niezależnie od naszej oceny argumentów COI, z których niektóre są słuszne[[24]](#footnote-24), zwracamy uwagę, że przez kilkanaście miesięcy instytucje i podmioty publiczne zaangażowane w Projekt traciły czas i energię na wymianę korespondencji, która w istocie nie doprowadziła do żadnego rezultatu. **Krytycznie należy ocenić w tym zakresie postawę MSW i Ministra**, które wiedząc o jednoznacznym stanowisku MRR i/lub WWPE[[25]](#footnote-25), zamiast skupić się na znalezieniu konstruktywnego rozwiązania, zaangażowały się w ww. wymianę korespondencji.

|  |
| --- |
| **W sytuacji, w której wybór COI został dokonany z wyłączeniem procedury o udzielenie zamówienia publicznego, a tym samym w sposób niegwarantujący efektywności ekonomicznej poniesionych w Projekcie wydatków, konieczne było zapewnienie przez Ministra, że wydatki COI, realizującego wiele zadań w Projekcie, będą mogły być w sposób skuteczny wykazane we wnioskach o płatność. Optymalnym rozwiązaniem w dacie zawarcia Umowy nr 4/DSiA/2013 było "pośrednie" przeniesienie niektórych obowiązków Ministra z Porozumienia o dofinansowanie na COI. Dotyczy to przede wszystkim prawidłowego udokumentowania przez COI wydatków oraz udowodnienia, że zostały one dokonane w sposób oszczędny i efektywny, w tym poświadczający rynkowy charakter zamawianych przez COI towarów/dostaw/usług. Stroną Porozumienia o dofinansowanie dalej pozostawałby Minister, ale na podstawie Umowy nr 4/DSiA/2013 COI byłoby zobowiązane do określonych zachowań, umożliwiających certyfikację jak największych środków. Tego typu rozwiązania, włącznie z obowiązkiem sprawozdawczości według określonego wzoru, praktykowane jest nawet w relacjach pomiędzy podmiotami publicznymi a prywatnymi. Tym bardziej należałoby go oczekiwać w relacjach pomiędzy Ministrem a COI.** |

* + 1. Należy podkreślić, że **samo zawarcie Umowy nr 4/DSIA/2013 w trybie niekonkurencyjnym** z COI, które z jednej strony jest podmiotem nadzorowanym przez Ministra, a z drugiej pełni rolę wykonawcy w ramach cywilnoprawnego stosunku z Ministrem, **nie uniemożliwiało automatycznie prawidłowego rozliczenia środków z Unii Europejskiej**.
    2. **Wyżej wymieniony brak obciąża przede wszystkim Ministra**, który w § 3 ust. 6 Umowy oświadcza, że: "[…] *planowana maksymalna całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych związanych z realizacją zadań przez Wykonawcę w ramach realizacji Projektu wynosi 121 623 498,56 zł brutto*". Oświadczenie to tylko potwierdza, że Minister (bezpodstawnie) przewidywał rozliczenie całości wynagrodzenia jako wydatku kwalifikowanego i to pomimo tego, że ryzyka z tym związane powinny/mogły być mu znane.
    3. **Ryzyka** "*nieprawidłowej weryfikacji poniesionych wydatków w projekcie (kwalifikowalność i certyfikowanie wydatków)*", "*wycofania współfinansowania lub zmniejszenia poziomu dofinansowania projektu ze środków UE*" oraz "*uznanie wydatków za niekwalifikowalne / nałożenie korekty na poniesione wydatki / zawarte kontrakty*" zostały wskazane w opracowanym przez Centrum Projektów Informatycznych, MSW i COI **"Studium Wykonalności Projektu pl.ID" w styczniu 2013 r.** W konsekwencji ustalono, że zostaną podjęte następujące działania:
       1. informowanie i przekazywanie jednostkom realizującym projekty Wytycznych,
       2. stworzenie wewnętrznej procedury dla departamentu w zakresie weryfikacji wniosków o płatność zgodnie z Wytycznymi.
    4. Powyższe rozwiązanie – zakładające stworzenie odpowiedniej struktury wewnętrznej realizacji Projektu – co do zasady, również zwiększałoby szanse, że wydatki COI, realizującego wiele zadań w Projekcie, będą mogły być w sposób skuteczny wykazane we wnioskach o płatność, pomimo braku odpowiednich mechanizmów umownych. Obecne problemy w realizacji Projektu wskazują jednak, że albo powyższe działania w ogóle nie zostały podjęte, albo nie zostały skutecznie wdrożone[[26]](#footnote-26).
    5. Tymczasem niedotrzymanie przez Ministra obowiązku właściwego udokumentowania wydatków, jak wskazało MRR w piśmie do WWPE już w dniu 13 sierpnia 2013 r. (**z kopią do MSW**), oznaczać może brak możliwości uznania niektórych wydatków za kwalifikowalne. O ryzyku ziszczenia się powyższego scenariusza może świadczyć fakt, iż jak rozumiemy na podstawie informacji otrzymanych od MSW, jak dotąd żaden z wniosków o płatność nie zyskał akceptacji WWPE, MAiC (będącej Instytucją Pośredniczącą dla Projektu) ani MRR. Ponadto pismem z dnia 3 grudnia 2014 r. Minister poinformował MRR, że do certyfikacji w ramach kosztów COI zostaną przedłożone wyłącznie kwoty wynikające z przetargów publicznych przeprowadzonych dla Projektu w ramach realizowanych zleceń, a tym samym, iż **nie wszystkie wydatki poniesione przez COI mogą być certyfikowane. W dacie sporządzenia Raportu różnica odnosiła się do wydatków na kwotę ok. 23 mln zł[[27]](#footnote-27), przy ok. 21 mln zł, których status pozostawał niejasny, niemniej istniało ryzyko, że również wydatki w tej kwocie będą niekwalifikowalne[[28]](#footnote-28).**
    6. W związku z powyższym **Minister podjął decyzję, że do certyfikacji w ramach kosztów COI zostaną przedłożone kwoty wynikające z przetargów publicznych przeprowadzonych przez COI dla Projektu**, a tym samym, iż zostanie dokonana korekta przedłożonych do WWPE wniosków o płatność[[29]](#footnote-29). **W aktualnym stanie rzeczy decyzję tę należy uznać za trafną***.* Pozwala ona bowiem na certyfikację wydatków w Projekcie na kwotę co najmniej 77 mln zł[[30]](#footnote-30).
  1. Odbiory zleceń

|  |
| --- |
| **Załącznik 4 w niektórych aspektach nie zabezpiecza w sposób należyty interesów Skarbu Państwa.** |

* + 1. Dotyczy to w szczególności procedury odbioru Dokumentacji. Poza tym dokument, który zgodnie z tytułem powinien szczegółowo określać zasady realizacji zleceń, w swej treści wprowadza również odstępstwa dotyczące wymogów jakościowych, które wynikają z postanowień samej umowy (patrz punkt 1.10 poniżej). Problem ten na mniejszą skalę występuje również w Załączniku nr 5. Poniżej wskazano najbardziej istotne uchybienia.
    2. **Przede wszystkim § 1 ust. 5, 6 i 7 załącznika Nr 4 zawierają niespójne, wręcz wzajemnie sprzeczne i w sposób istotny niekorzystne dla Skarbu Państwa postanowienia dotyczące odbioru prac**. Z postanowień tych wynika, że z jednej strony Minister jest uprawniony do podjęcia decyzji o tym, czy chce akceptować dany dokument, przy czym w przypadku zamiaru skorzystania z tego uprawnienia Minister jest zobowiązany do oceny i akceptacji Dokumentacji lub zgłoszenia do niej ewentualnych zastrzeżeń w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania Dokumentacji, a brak zajęcia stanowiska przez Ministra w tym terminie "*jest równoznaczny z akceptacją przez Zamawiającego tej Dokumentacji*" i uprawnia COI do jednostronnego podpisania Protokołu Odbioru Etapu lub Protokołu Odbioru Końcowego. Z drugiej zaś strony nieskorzystanie z rzeczonego uprawnienia do akceptacji "*równoznaczne jest z akceptacją Dokumentacji przez Zamawiającego*".

|  |
| --- |
| **Postanowienia dotyczące odbioru prac są zredagowane tak, aby w istotny sposób ograniczyć jedno z podstawowych uprawnień kontrolnych Ministra.** |

* + 1. Co do zasady odbiór powinien być obligatoryjny, a jego procedura opisana w sposób niebudzący wątpliwości.
    2. Dodatkowo **Załącznik nr 4:**
       1. nie określa terminów aktualizacji Dokumentacji (§ 1 ust. 13);
       2. **zawiera raczej kuriozalną normę interpretacyjną, zgodnie z którą, w razie sprzeczności pomiędzy Zleceniem a Projektem Technicznym (PT), rozstrzygające będą zapisy PT**; w pewnym uproszczeniu oznacza to, że jeśli COI przygotuje PT niezgodnie ze Zleceniem, to i tak będzie uprawniony i zobowiązany do wykonania i wdrożenia systemu zgodnie z PT przygotowanym przez siebie, choćby nie był on zgodny ze Zleceniem (§ 3 ust. 1); na marginesie postanowienie to jest sprzeczne z innym postanowieniem Załącznika nr 4, a mianowicie § 2 ust. 8, z którego wynika, że "*zapisy PT mogą odbiegać od zapisów Zlecenia i Oferty wyłącznie za pisemną zgodą Zamawiającego*", co jest rozwiązaniem poprawnym, niemniej jednak jedynie ograniczającym, a nie wykluczającym ryzyka wynikające z § 3 ust. 1;
       3. nieprecyzyjne postanowienia dotyczące zasad i terminów prowadzenia szkoleń (§ 4).
    3. Faktury VAT mogą być wystawione przez COI najwcześniej w dniu podpisania przez Strony każdorazowo odpowiednich protokołów odbioru zleceń. Zgodnie ze wzorem protokołu odbioru, określonym w załączniku nr 5 do Umowy nr 4/DSiA/2013, w protokole odbioru strony powinny każdorazowo opisać przedmiot odbioru, uzgodnić zakres i wyłączenia przedmiotu odbioru, zawrzeć specyficzne warunki odbioru (które mogą mieć wpływ na protokół rozbieżności) oraz wskazać wartość przedmiotu odbioru.

|  |
| --- |
| **Umowa nr 4/DSiA/2013 nie reguluje w żaden sposób postępowania w przypadku rozbieżności stron w ocenie wykonania zlecenia.** |

* 1. Standardy jakości
     1. W § 5 ust. 1 pkt 1 Umowy nr 4/DSiA/2013 Strony postanowiły, że COI będzie zobowiązane do "*realizacji przedmiotu Umowy z najwyższą starannością*". O ile ten najwyższy w naszym porządku prawnym standard staranności jest co do zasady właściwy, mając również na uwadze wagę Projektu, o tyle w zestawieniu z licznymi niedostatkami samej Umowy nr 4/DSiA/2013, można odnieść wrażenie, że wbrew temu postanowieniu **Umowa nr 4/DSiA/2013 nie gwarantuje zachowania tego standardu**. Wręcz przeciwnie – zawiera postanowienia dopuszczające rozwiązania o wątpliwym standardzie.
     2. Na marginesie można wskazać, że z doświadczenia autorów Raportu wynika, iż **odwołania do "najwyższej staranności" najczęściej pojawiają się przy przedsięwzięciach realizowanych w sposób nieprofesjonalny lub w oparciu o niestarannie napisane umowy**. Z naszego doświadczenia lepiej sprawdzają się przemyślane konstrukcje, odwołujące się do standardu "należytej staranności", obudowane stosownymi mechanizmami umownymi gwarantującymi jej utrzymanie, aniżeli puste zapisy, które są sprzeczne z innymi rozwiązaniami przyjętymi w Umowie nr 4/DSiA/2013, o czym szerzej poniżej.
     3. **Załącznik nr 4 określający szczegółowe zasady realizacji Zleceń nie może być traktowany jako dokument, który prowadzi do zapewnienia najwyższej staranności**. Wręcz przeciwnie wprowadza on mechanizmy, które wprost dopuszczają rozwiązania o niższej jakości, czasem nawet poniżej standardu "należytej jakości". W szczególności, mamy na myśli stwierdzenia dotyczące standardów, jakie musi spełniać Dokumentacja. I tak:
        1. musi ona "*charakteryzować się wysoką jakością*" (§1 ust. 4) – a więc jakość ma być "tylko" wysoka, a nie najwyższa;
        2. "kompletność dokumentu" rozumiana jest jako "*pełne, bez wyraźnych ewidentnych braków przedstawienie omawianego problemu obejmujące całość z danego zakresu rozpatrywanego zagadnienia*" (§ 1 ust. 4.3) – trudno pogodzić naszym zdaniem najwyższą staranność z kryterium braku "wyraźnych ewidentnych braków";
        3. ©dopuszcza się zaakceptowanie dokumentacji z uwagami (§ 1 ust. 11) – jest to typowe rozwiązanie stosowane do dokumentu nieukończonego lub dotkniętego wadami;
        4. dopuszcza się sytuację, w której szczegółowe rozwiązania systemu "mogą odbiegać od zapisów Zlecenia i PT pod warunkiem, że odstępstwa od założeń Zlecenia i PT nie ma istotnego wpływu na realizację przedmiotu Umowy (§ 3 ust. 2) – trudno naszym zdaniem pogodzić najwyższą jakość z "odstępstwami od założeń". Itp.
     4. O ile trudno czynić wielki zarzut – pomimo w dużej mierze nieudanej próby zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa – z odwoływania się do "najwyższej staranności" w odniesieniu do obowiązków COI, o tyle niezrozumiałe jest przyjęcie tego standardu dla obu Stron i to w kontekście współpracy. Zgodnie bowiem z § 6 ust. 1: "*Zamawiający oraz Wykonawca współpracują w realizacji zadań w zakresie, o którym mowa w § 1 ust. 1, działając z najwyższą starannością.*" **Tego typu standard nie powinien być naszym zdaniem nakładany na Skarb Państwa, albowiem w wielu relacjach kontraktowych nie może on być porównywalny z wyspecjalizowanymi podmiotami funkcjonującymi w obrocie gospodarczym**. Zobowiązania po stronie Skarbu Państwa co do zasady powinny być wykonywane z "należytą starannością".
  2. Prawa autorskie

|  |
| --- |
| **Postanowienia umowy dotyczące praw autorskich są źle zredagowane i zawierają uchybienia oraz braki merytoryczne.** |

* + 1. **Źle skonstruowane są postanowienia dotyczące przeniesienia praw autorskich**, w zakresie w jakim mowa o przeniesieniu w "całości" wszelkich autorskich praw majątkowych do wszystkich produktów wytworzonych z realizacją Umowy nr 4/DSiA/2013, będących utworami w rozumieniu art. 1 Prawa autorskiego (§ 7 ust. 1). Autorskimi prawami majątkowymi można rozporządzać wyłącznie na określonych polach eksploatacji, w dodatku istniejących w danym momencie. Zgodnie z art. 42 ust. 2 Prawa autorskiego umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione, zaś zgodnie z art. 42 ust. 4 umowa może dotyczyć tylko pól eksploatacji, które są znane w chwili jej zawarcia. Co prawda § 7 ust. 3 wymienia pola eksploatacji, ale przedstawiony katalog nie jest najbardziej trafny, o czym poniżej. Ponadto, zupełnie niezrozumiały jest sens zmiany § 7 ust. 3, dokonanej na mocy aneksu nr 1, w wyniku którego do treści tego paragrafu wprowadzono jedynie błąd gramatyczny (zbędne słowo "do") oraz zamieniono słowo "oraz" na "i" (*sic*!).
    2. **Odnośnie do pól eksploatacji, to niektóre z nich zostały opisane w Umowie nr 4/DSiA/2013 w sposób niejasny i budzący wątpliwości**:
       1. "wykorzystanie do realizacji zadań publicznych bez jakichkolwiek ograniczeń" w § 7 ust. 3 pkt 1 ppkt a) oraz pkt 2 ppkt a) nie może być naszym zdaniem potraktowane jako odrębna forma korzystania z utworu, a tym samym uznane za pole eksploatacji;
       2. niezrozumiałe jest zawężenie pola eksploatacji do "trwałego zwielokrotniania" w § 7 ust. 3 pkt 1 ppkt b);
       3. niejasny jest cel wyodrębniania kodów źródłowych stanowiących przecież część programu komputerowego w § 7 ust. 3 pkt 2 ppkt a);
       4. katalog pól eksploatacji pokrywa się w części z polami eksploatacji wynikającymi z art. 74 Prawa autorskiego oraz ustawowymi zgodami na czynności wskazanymi w art. 75 Prawa autorskiego; poza tym poszczególne pola eksploatacji "zachodzą na siebie";
       5. niektóre pola eksploatacji w istocie dotyczą "praw zależnych" uregulowanych w § 7 ust 4.
    3. Umowa nr 4/DSiA/2014 nie określa wyraźnego terminu przekazania kodów źródłowych z uwagi na to, że § 3 ust. 3 Załącznika 4 mowa jest o trzech różnych protokołach.
    4. Postanowienie w § 7 ust. 10 jest nieskuteczne – pola eksploatacji muszą być wyraźnie wymienione w umowie (patrz uwagi powyżej).
    5. § 7 ust. 15 jest źle zredagowany – nieskuteczne wobec osób trzecich jest postanowienie, na mocy którego Strony uzgadniają, że osoby trzecie będą mogły dochodzić roszczeń tylko od jednej z nich – powinna być zastosowana konstrukcja zwolnienia z odpowiedzialności.
    6. Brak postanowień, na podstawie których COI zobowiązane byłoby do zapewnienia, że twórcy nie będą wykonywać swoich osobistych praw autorskich w sposób, który mógłby powodować ograniczenie w wykorzystywaniu Oprogramowania lub Dokumentów przez Ministra.
  1. Gwarancja

**Podstawowym problemem jest to, że odpowiedzialność COI za jakość wykonanych prac – zgodnie z udzieloną gwarancją, obejmuje tylko poszczególne elementy (komponenty), nie zaś system, jako całość, co oznacza brak odpowiedzialności COI w sytuacji, kiedy poszczególne system działają każde z osobna, ale nie razem.**

* + 1. **Negatywnie** należy również ocenić niekorzystną dla Ministra zmianę Umowy nr 4/DSiA/2013 polegającą na skróceniu minimalnego okresu gwarancji dla elementów infrastruktury z 5 do 3 lat oraz zmianę sposobu liczenia długości gwarancji, wprowadzone aneksem nr 1. Ta ostatnia zmiana polega na tym, że termin te nie jest liczony od Protokołu Odbioru Końcowego, ale od tzw. protokołu odbioru ilościowego; zmiana ta w sposób istotny skraca okres odpowiedzialności za wady.
    2. **Sformułowanie, z którego wynika, iż niezależnie od uprawnień z tytułu gwarancji Minister może wykonywać uprawnienia z tytułu rękojmi nie bierze pod uwagę tego, że wątpliwe jest, aby Ministrowi przysługiwała rękojmia w zakresie usterek i wad Dokumentacji i Oprogramowania**. Dzieje się tak z uwagi na specyficzną konstrukcję odpowiedzialności za wady przyjętą w Prawie autorskim[[31]](#footnote-31).
    3. Niezależnie od powyższego, zwracamy uwagę, że **postanowienia dotyczące gwarancji, w ramach konkretnych Zleceń, również mogą nie zabezpieczać w sposób optymalny interesów Ministra (Skarbu Państwa)**. Przykładowo, jeżeli chodzi o Zlecenie nr 46, jesteśmy zdania, iż:
       1. definicja "Środowiska" wymaga doprecyzowania – powinna ona obejmować tylko oprogramowanie (z małej litery) dostarczone przez Ministra lub na jego zlecenie,
       2. definicja "Wady" w miarę możliwości powinna również obejmować wadę fizyczna lub prawną,
       3. ©nieoczekiwane zachowanie się systemu nie powinno być traktowane jako "Awaria", ponieważ w praktyce prowadzi to do zwolnienia COI z odpowiedzialności; "zdarzenie" powinno odnosić się do okoliczności zewnętrznych,
       4. punkt 1 – oprogramowanie powinno być zdatne do użycia zgodnie z jego przeznaczeniem,
       5. punkt 4 – COI powinno przedstawić propozycje rozwiązania problemu, czas uzgodnienie nie powinien mieć wpływu na odpowiedzialność COI,
       6. punkt 5, przedostatnia tiret – do wyjaśnienia, ponieważ zmiany i modyfikacje powinny być objęte gwarancją, jeżeli mają być wykonane przez COI, ostatnia tiret do skreślenia pozwala bowiem na nieuzasadnione ograniczenie odpowiedzialności COI,
       7. punkty 7 i 8 – procedura zgłaszania Wad/Błędów musi wynikać z warunków gwarancji; dla tego typu projektów powinny być specjalne procedury w ramach tzw. "gorącej linii", tj. dla błędów krytycznych i poważnych,
       8. punkt 9 – zmianie powinien ulec sposób liczenia roboczogodzin, w szczególności konieczne jest wydłużenie czasu pracy w dni powszednie, oraz wykonywanie napraw błędów krytycznych lub poważnych również w dni wolne od pracy; do ustalenia moment rozpoczęcia liczenia czasu na naprawę, zwłaszcza jeżeli nie zostały zgłoszone w dni robocze do ustalonej godziny; czas naprawy błędu powinien być liczony do momentu w którym Oprogramowanie zaczyna poprawnie działać  – dopuszczalne jest wyłączenie z czasu naprawy czynności podejmowanych wyłącznie przez Ministra; ostatnia tiret – przesunięcie czasu naprawy nie może być podstawą do zmiany odpowiedzialności COI.
       9. punkt 10 – czas ustaleń harmonogramu nie może być podstawą do opóźnienia rozpoczęcia napraw,
       10. punkt 14 – powinien ograniczać się do stwierdzenia, ze gwarancja nie obejmuje nieautoryzowanych przez COI zmian w Oprogramowaniu i skutków takich zmian.
       11. punkt 15 – należy skreślić, ponieważ warunki gwarancji powinien określać dokument gwarancji oraz umowa.
       12. nowy punkt lub w punkcie 9 – należy dodać postanowienie, z którego będzie wynikało, że COI ponosi odpowiedzialność za szkody poniesione przez Ministra wynikające z niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązku usunięcia Wady (naprawy Błędu) w terminie wynikającym z tabeli wskazanej w punkcie 9; Można też rozważyć dalej idącą odpowiedzialność COI liczoną w czasie od stwierdzenia lub zgłoszenia Wady, aczkolwiek zwracamy uwagę, że nie byłoby to rozwiązanie zgodne z praktyką rynkową (na marginesie w większość gwarancji oprogramowania gwaranci starają się wyłączyć lub ograniczyć swoją odpowiedzialność do dostarczenia nowego/poprawione oprogramowania, czasem połączony z umownym odszkodowaniem (tzw. ryczałt gwarancyjny).
  1. Kary umowne
     1. **Niefortunne jest odnoszenie się do przyczyn, za które "wyłączną odpowiedzialność" ponosi dana Strona Umowy nr 4/DSiA/2013**. W praktyce tego typu postanowienie oznacza potencjalny problem z nałożeniem kary umownej w sytuacji, w której choćby w niewielkim stopniu za daną przyczynę odpowiada druga Strona, co w praktyce zdarza się dość często; naszym zdaniem, wystarczające byłoby odniesienie się do zwłoki.
     2. **Niedopuszczalne jest naszym zdaniem stosowanie w umowach, w których stroną zamawiającą jest Skarb Państwa konstrukcji pozwalających na ustalanie kar umownych dotyczących realizacji poszczególnych Zleceń na poziomie ustalania Zlecenia**. Tego typu rozwiązanie wypacza sens postanowień umowy i może w prosty sposób prowadzić do nadużyć. Z tej perspektywy postanowienie § 11 ust. 7 Umowy nr 4/DSiA/2013 powinno być zastąpione postanowieniem, które określa karę umowną w sposób sztywny lub poprzez podanie minimalnej wartości kar.
  2. Podwykonawstwo

**Postanowienia dotyczące podwykonawców są niejasne i nie zabezpieczają należycie interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do podwykonawców realizujących jakiekolwiek roboty budowlane** (patrz § 13 ust. 2 Umowy nr 4/DSiA/2013). Rozumiemy przy tym, że roboty budowlane nie stanowią żadnej istotnej części przedmiotu Umowy nr 4/DSiA/2013.

* 1. Odstąpienie

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym art. 395 KC, brak oznaczenia terminu do wykonania prawa do odstąpienia od umowy pociąga za sobą nieważność zastrzeżenia tego uprawnienia. Pomimo zmian wprowadzonych aneksem nr 1, można nadal mieć wątpliwości czy termin taki został w odniesieniu do wszystkich przesłanek określonych w § 14 został poprawnie określony. Z tego powodu sugerujemy wprowadzić termin (datę) do wykonania prawa do umownego odstąpienia od Umowy nr 4/DSiA/2013.

1. KONIECZNOŚĆ ZAWARCIA ANEKSU DO UMOWY NR 4/DSIA/2013

|  |
| --- |
| **Ostateczne rozliczenie Umowy nr 4/DSiA/2013 wymaga zawarcia aneksu. Dla celów rozliczenia Umowy nr 4/DSiA/2013 nie musi on być wcale rozbudowany.** |

* 1. Aneks w celu rozliczenia Umowy nr 4/DSiA/2013 powinien regulować kwestie:
     1. **sprecyzowania przedmiotu Umowy nr 4/DSiA/2013** w celu zagwarantowania, że podstawowy cel Umowy nr 4/DSiA/2013 – budowa i uruchomienie produkcyjne zintegrowanego Systemu Rejestrów Państwowych został osiągnięty, przeznaczone na niego środki zostały wydatkowane efektywnie i mogą w możliwie największym stopniu podlegać certyfikacji;
     2. **przedłużenia terminu realizacji prac po 31 marca 2014 roku** (chyba że Minister przedłuży Porozumienie o dofinansowanie, a zmiana terminu realizacji prac w Umowie nr 4/DSiA/2013 nie będzie w ocenie MSW konieczna);
     3. **różnicy pomiędzy wykonaniem Umowy nr 4/DSiA w ujęciu rzeczowym i finansowym**, w ten sposób, aby:
        1. przenieść niektóre obowiązki Ministra z Porozumienia o dofinansowanie na COI, w szczególności w zakresie prawidłowego udokumentowania przez COI wydatków oraz udowodnienia, że zostały one dokonane w sposób oszczędny i efektywny, w tym poświadczający rynkowy charakter zamawianych przez COI towarów/dostaw/usług, a tym samym umożliwić ich certyfikację,
        2. za kwotę pozostałą w dyspozycji Ministra wykonać wszystkie pozostałe prace niezbędne do wykonania przedmiotu Umowy nr 4/DSiA/2013,
        3. ©prace, które dopiero zostaną zlecone, a które wykraczają poza kwotę, o której mowa w lit. (a) powyżej, zostały sfinansowane w pozostałej części z zysku COI,
        4. aneksować udzielone, a nierozliczone zlecenia, w celu zwiększenia wydatków i kosztów, które będzie można uznać za kwalifikowalne.
     4. pozbawienia COI uprawnienia do **odmowy złożenia Oferty**,
     5. zmiany załącznika nr 4 **w zakresie procedury odbiorów**.
  2. Projekt aneksu regulującego powyższe kwestie stanowi załącznik nr 1 do Raportu.
  3. Ponadto aneks może regulować w szczególności następujące kwestie, niemające jednak bezpośredniego znaczenia dla ostatecznego rozliczenia Umowy:
     1. gwarancji jakości poprzez wprowadzenie gwarancji na całość Oprogramowania i Dokumentacji oraz powrót do sposobu liczenia gwarancji do przyjętego w pierwotnej wersji Umowy nr 4/DSiA/2013, tj. od daty Protokołu Odbioru Końcowego nie zaś od Protokołu odbioru ilościowego dla każdego Zlecenia z osobna;
     2. wprowadzenie w § 7 wskazanych w Raporcie korekt dotyczących zakresu nabycia praw autorskich;
     3. zmiany treści § 11 ust. 7 poprzez wskazanie sztywnej lub minimalnej wartości kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji Zlecenia (np. 1% wartości Zlecenia) w miejsce obecnego mechanizmu, który przewiduje, iż kary umowne będą ustalane każdorazowo w treści poszczególnych Zleceń, jednak bez jakiegokolwiek pułapu minimalnego;
     4. wprowadzenie w § 14 terminu (daty) do wykonania prawa do umownego odstąpienia od Umowy – pomimo zmian wprowadzonych aneksem nr 1, można nadal mieć wątpliwości co do ważności prawa do odstąpienia.

1. możliwość zawarcia aneksu do umowy nr 4/dsia/2013 z coi w trybie nadzoru
   1. Wprowadzenie
      1. Instytucja gospodarki budżetowej jest państwową **osobą prawną** powoływaną wyłącznie **w celu odpłatnego wykonywania zadań publicznych** (por. art. 23 ust. 1 UFP). Oznacza to, że IGB nie może prowadzić działalności innej niż związana z wykonywaniem zadań publicznych (rozumianych w ten sposób, że wynikają one z powszechnie obowiązujących przepisów prawa i są związane ze sprawowaniem władzy publicznej). Powyższe znacząco ogranicza przedmiot działalności IGB, niemniej, zdaniem prawodawcy, powołanie IGB miało doprowadzić do "urynkowienia" dotychczasowej działalności takich podmiotów jak zakłady budżetowe czy gospodarstwa pomocnicze oraz do poprawy efektywności sektora finansów publicznych[[32]](#footnote-32).
      2. **Jako byt prawny IGB jest podmiotem niezależnym od organu władzy publicznej**, uzyskuje bowiem osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 23 ust. 5 UFP). Jest to jedna z najważniejszych różnic pomiędzy IGB a jej poprzednikami. Należy pamiętać, że osoba prawna może być podmiotem praw i obowiązków oraz może we własnym imieniu zaciągać i wykonywać zobowiązania, za co ponosi odpowiedzialność cywilnoprawną (wynikającej z ogólnych zasad prawa cywilnego lub konkretnych stosunków umownych, których stroną jest osoba prawna). Osoba prawna co do zasady posiada również zdolność upadłościową.
      3. W doktrynie finansów publicznych wyposażenie IGB w osobowość prawną uznaje się za posunięcie słuszne[[33]](#footnote-33), dyskusyjną kwestią pozostaje natomiast wpis IGB do KRS (do rejestru przedsiębiorców) i konsekwencje z tym związane[[34]](#footnote-34).
   2. Zasady działania i nadzór nad działalnością IGB
      1. Sposób tworzenia IGB wynikający z przepisów UFP przewiduje, że **inicjatywa należy do organu wykonującego funkcje organu założycielskiego względem IGB.**
      2. Co do zasady, procedura powołania IGB jest wszczynana poprzez złożenie do Rady Ministrów wniosku, który musi określać: organ administracji rządowej wykonujący funkcje organu założycielskiego, przedmiot działalności podstawowej, źródła przychodów, przeznaczenie zysku[[35]](#footnote-35).
      3. Po utworzeniu organ założycielski pełni **nadzór nad daną IGB, który może mieć różny charakter, w dużej mierze uzależniony od charakteru działalności IGB. Przykładowo, nadzór może mieć zarówno charakter personalny (podmiotowy) –** przejawiający się np. w możliwości powoływania i odwoływania dyrektora IGB – jak i **przedmiotowy, dotyczący przede wszystkim przedmiotu i sposobu działalności IGB.**
      4. W ramach nadzoru o charakterze przedmiotowym, organ założycielski może między innymi otrzymywać sprawozdania roczne IGB z prowadzonej działalności oraz nadzorować wykonywanie przez IGB usług, w tym zlecać kontrole prawidłowej realizacji przedmiotu zamówienia (np. usługi), czy też doraźnie kontrolować realizację przez IGB umów wykonywanych na jego rzecz.

|  |
| --- |
| **Nadzór w sferze *imperium* ≠ nadzór w sferze *dominium*** |

* + 1. W powyższym kontekście należy jednak rozróżnić relacje organ nadzorujący – IGB w sferze *imperium,* z relacją w sferze *dominium* między tymi podmiotami. O ile w sferze *imperium* możliwość kontroli i władczej ingerencji w działania IGB przez organ nadzorujący mogą być teoretycznie bardzo szerokie (por. punkt 3.2.4 powyżej), o tyle w sferze *dominium* (tj. relacji prywatnoprawnych, gdzie obowiązuje zasada równości stron) organ nadzorujący działa jak zwykły podmiot stosunków cywilnoprawnych i jeżeli nie zagwarantuje sobie określonych uprawnień nadzorczych czy kontrolnych (**wyłącznie o obligacyjnym charakterze**) nie będzie mógł się powoływać na sprawowanie nad IGB nadzoru w sferze *imperium*. Naszym zdaniem, nie ma przy tym żadnego znaczenia, że IGB są "specyficznymi" osobami prawnymi, tj. powołanymi do realizacji zadań publicznych, w tym na rzecz swoich organów założycielskich. Powyższe powoduje jedynie, że do IGB znajdują zastosowania UFP i przepisy powiązane. Zaciągając zobowiązania cywilnoprawne, IGB są "zwykłymi" podmiotami prawa cywilnego ze wszelkimi tego uprawnieniami i konsekwencjami również dla organów założycielskich. Powyższy dualizm (IGB jako wykonawca w ujęciu cywilnoprawnym oraz część struktur organu założycielskiego w ujęciu budżetowym) może bowiem negatywnie wpływać na rozliczenie środków o dofinansowanie ze środków unijnych (por. punkt 1.8 powyżej).
  1. Utworzenie i nadzór nad działalnością COI (przedmiotowy)
     1. **COI jest instytucją gospodarki budżetowej. COI powstała na podstawie Zarządzenia w sprawie utworzenia COI w 2010 r.** W 2013 r. do Zarządzenia w sprawie utworzenia COI wprowadzono zmiany, zgodnie z którymi **Minister sprawuje nadzór nad działalnością COI, w szczególności poprzez kontrolę i ocenę działalności COI**.
     2. Jak wynika z analizy dokumentacji otrzymanej od MSW, **w przypadku Umowy nr 4/DSiA/2013**, **nadzór Ministra przejawiał się w żądaniach przedstawienia przez COI informacji i dokumentów do weryfikacji oraz udzielenia wyjaśnień w związku ze zleceniami realizowanymi przez COI, w tym w drodze postępowań przetargowych[[36]](#footnote-36)**.Nadzór ten dotyczył zatem sposobu wykonywania Umowy nr 4/DSiA/2013 – zgodnie z § 58 ust. 1 Zarządzenia w sprawie udzielania zamówień w MSW, na mocy którego "*nadzór nad realizacją umowy* [zawartej na podstawie art. 4 pkt 13 PZP]*, w zakresie jej należytego wykonania prowadzi* […]", oraz był związany z wezwaniami WWPE do składania przez Ministra dokumentów do oceny wydatków ponoszonych przez COI.
     3. Jak wynika z dokumentacji, COI "*od początku realizacji zadań w ramach umowy nr 4/DSiA/2013, dla zachowania zasad transparentności i przejrzystości ponoszonych kosztów, również celem wykonywania przez organ założycielski funkcji nadzorczych i kontrolnych, przekazywało i nadal będzie przekazywać niezwłocznie do MSW każde żądane przez MSW informacje i dokumenty dotyczące realizacji umowy nr 4/DSiA/2013*"[[37]](#footnote-37).

|  |
| --- |
| **Uprawnienia kontrolne i nadzorcze Ministra przejawiające się w żądaniu od COI dokumentów dotyczących postępowań przetargowych zasadniczo nie budziły sprzeciwu COI, które jednak kwestionowało żądanie dokumentów przez WWPE oraz dokonywanie przez WWPE oceny wydatków ponoszonych przez COI jako wykonawcy Umowy nr 4/DSiA/2013.** |

* + 1. Powyższe uprawnienia nadzorcze pozostają naszym zdaniem bez znaczenia, dla możliwości wystąpienia przez Ministra do COI o zmianę Umowy nr 4/DSiA/2013 w trybie nadzoru właścicielskiego. W tym przypadku Minister działa jedynie w sferze *dominium* i nie może powoływać się na te uprawnienia w sferze *imperium*, aby polepszyć swoją sytuację (np. zmienić postanowienia umowne) jako strony kontraktu cywilnoprawnego. **Uważamy, iż takie wystąpienie byłoby bezskuteczne i COI, chociaż jest jednostką nadzorowaną przez Ministra, nie byłoby związane takim wystąpieniem/wezwaniem**.

|  |
| --- |
| **Umowa nr 4/DSiA/2013 stanowi, że wszelkie zmiany do niej wymagają pod rygorem nieważności formy pisemnej i zobowiązuje strony do wzajemnego informowania się o okolicznościach uzasadniających konieczność dokonania zmian.** |

* + 1. Tym samym Minister nie jest w stanie zmusić COI do złożenia określonego oświadczenia woli, a w konsekwencji do zawarcia aneksu do Umowy nr 4/DSiA/2013 o treści i na warunkach określonych wyłącznie przez Ministra. **Treść aneksu powinna być uzgodniona przez obie strony, tj. Ministra oraz COI**.
    2. Warto podkreślić, że na powyższym stanowisku, jeżeli chodzi o uprawnienia organów założycielskich nad IGB, wydaje się również stać NIK, która niezawarcie w postanowieniach jednej z umów, której stroną jest IGB, możliwości zmiany ceny w konkretnych okolicznościach (**na drodze cywilnoprawnej – zmiany umowy**), uznała za przykład "niezabezpieczenia interesu IGB"[[38]](#footnote-38).

1. zysk Coi jako możliwe żródło sfinansowania aneksu
   1. Wprowadzenie
      1. Jak wskazano w punkcie 3.1.1 powyżej, jedną z cech charakterystycznych IGB jest "rynkowy" charakter działalności. Zgodnie z UFP, IGB samodzielnie gospodaruje mieniem, kierując się zasadą efektywności. Oznacza to, że IGB gospodarując mieniem musi wziąć pod uwagę zakres, w jakim są osiągane cele, oraz związek między zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności. Efektywność kładzie nacisk na uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów, ma ona więc związek z wydajnością. Powiązanie działania IGB z zasadą efektywności stanowi odzwierciedlenie intencji ustawodawcy, który jak zaznaczono wyżej, dążył do poprawy efektywności sektora finansów publicznych oraz do urynkowienia dotychczasowej działalności gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych.
      2. Powyżej wskazana zasada efektywności oraz wykonywanie przez IGB zadań publicznych nie oznacza, że działalność IGB nie może generować zysku. Co do zasady **podzielamy stanowisko Departamentu Prawnego MSW**, iż IGB mogą uzyskiwać "*niezaplanowany nieznaczny zysk, czy też zysk nawet znaczny, lecz związanych z realizacją zadań publicznych*"[[39]](#footnote-39), przy czym w naszej ocenie **IGB może wyjątkowo osiągnąć zysk również w przypadku realizowania (finansowania) zadań publicznych ze środków publicznych**. Powyższy wniosek jest w naszej ocenie zgodny z prawem Unii Europejskiej. Przykładowo, w 2011 r. Komisja Europejska zwróciła uwagę za TSUE, iż "*współpracę* [podmiotów publicznych z wyłączeniem procedury udzielania zamówień publicznych – przyp. własny] *powinny regulować względy interesu publicznego. Dlatego też nie podlega ona zwolnieniu, jeżeli przyświecają jej inne względy (tj. jest ona* ***zasadniczo*** *determinowana innymi względami), zwłaszcza komercyjne*." (podkreślenie własne)[[40]](#footnote-40).
   2. Propozycja COI
      1. **Dyrektor COI przedstawił Ministrowi propozycję podziału zysku za rok 2013 z prośbą o jej zatwierdzenie[[41]](#footnote-41)**.
      2. Zgodnie z propozycją Dyrektora COI, **podział zysku netto w wysokości 25.850.415,28 zł** przebiegałby w sposób następujący:
         1. zysk netto w kwocie **12.944.727,84 zł** przeznaczony byłby na fundusz podstawowy COI **z przeznaczeniem na realizację działalności statutowej**;
         2. zysk netto w kwocie **6.034.150,94 zł** przeznaczony byłby na finansowanie lub dofinansowanie zadań wykonywanych w ramach Projektu **w roku 2014**;
         3. ©zysk netto w kwocie **6.871.536,50 zł** przeznaczony byłby na finansowanie lub dofinansowanie zadań wykonywanych w ramach Projektu **w roku 2015**.
      3. Dyrektor COI w ww. piśmie zaznaczył, że jeżeli Minister zaakceptuje podział zysku netto za rok 2013, to następnie w decyzji zatwierdzającej sprawozdanie finansowe COI powinien wskazać sposób przeznaczenia zysku.

|  |
| --- |
| **Pismo z dnia 6 maja 2014 r. wydaje się wskazywać, że Dyrektor COI dopuszcza rozwiązanie, w którym aneks do Umowy nr 4/DSiA/2013 jest finansowany z zysku COI.** |

* 1. Stanowisko MSW
     1. Pismem z dnia 26 maja 2014 r. **Departament Ewidencji Państwowych MSW zajął stanowisko, zgodnie z którym możliwe jest** podjęcie przez Dyrektora COI (w granicach przeznaczenia zysku ustalonego w treści wniosku i po zatwierdzeniu sprawozdania finansowego) decyzji o podziale zysku COI za 2013 rok, w szczególności **wskazanie, jaka część zysku ma być przeznaczona na realizację zadań w ramach Projektu, a jaka powinna powiększyć fundusz COI ze względu na konieczność realizacji innych zadań z zakresu podstawowej działalności statutowej**[[42]](#footnote-42). Dyrektor zastrzegł jednak, że decyzja ta powinna być przedstawiona do potwierdzenia przez organ założycielski, w celu zapewnienia skutecznego nadzoru nad działalnością IGB, jaką jest COI.
     2. **Powyższe stanowisko potwierdził Minister**, wskazując, że przeznaczenie zysku lub jego części wprost na realizację zadań związanych z Projektem i zawartą Umową nr 4/DSiA/2013 będzie uzasadnione i zgodne z prawem. **Równocześnie Minister zwrócił się jednak do MF z prośbą o potwierdzenie stanowiska** lub też wydanie opinii co do możliwości podziału zysku COI na realizację Projektu[[43]](#footnote-43).
     3. W związku z dalszymi wątpliwościami, w dniu 1 lipca 2014 r. Minister wystąpił również do Dyrektora Departamentu Budżetu MSW oraz Dyrektora Departamentu Prawnego MSW o przedstawienie stanowiska co do możliwości przeznaczenia zysku na realizację Projektu[[44]](#footnote-44).

*Stanowisko Departamentu Budżetu MSW*

* + 1. Departament Budżetu MSW[[45]](#footnote-45) zwrócił uwagę, że przeznaczenie części wypracowanego zysku na finansowanie lub dofinansowanie zadań wykonywanych w ramach Projektu oznaczałoby, że część kosztów w ramach Projektu zostałaby poniesiona przez COI, zamiast z budżetu MSW, co jest sprzeczne z podstawową zasadą regulującą gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych. Zgodnie z art. 11 ust. 1 UFP MSW jako jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu państwa.
    2. Departament Budżetu MSW podkreślił także, że COI odpłatnie wykonuje swoje zadania i pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Powoduje to, że Minister, jako organ założycielski COI, powinien pokrywać koszty ponoszone przez COI z tytułu świadczenia usług na jego rzecz. Dodatkowo, zgodnie z Umową nr 4/DSiA/2013 z dnia 25 lutego 2013 r. za realizację przedmiotu Umowy nr 4/DSiA/2013, tj. wykonywanie przez COI na rzecz Ministra zadań w ramach Projektu, COI należy się wynagrodzenie.

|  |
| --- |
| **W ocenie Departamentu Budżetu MSW, nie jest możliwy wnioskowany przez Dyrektora COI podział zysku, a jedynie zwiększenie funduszu jednostki o wypracowany zysk.** |

* + 1. Jednocześnie, **Departament Budżetu MSW** poinformował, że zatwierdzając sprawozdanie finansowe COI za rok obrotowy od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., Minister zatwierdził również propozycję podziału zysku za 2013 r. Zgodnie z informacją dodatkową do sprawozdania zysk netto za rok obrotowy zostanie przeznaczony na powiększenie funduszu COI.
    2. W związku z powyższym, w sytuacji podjęcia innej decyzji w sprawie podziału zysku COI, konieczne będzie wydanie decyzji Ministra w tej sprawie.

*Stanowisko Departamentu Prawnego*

|  |
| --- |
| **Departament Prawny MSW przedstawił stanowisko, zgodnie z którym przedstawiona propozycja dotycząca przeznaczenia zysku na realizację Projektu odpowiada wynikającemu z przepisów UFP obowiązkowi przeznaczenia środków wykazanych jako zysk, które winny zostać wykorzystane zgodnie z wnioskiem o wyrażenie zgody na utworzenie IGB. W opinii Departamentu Prawnego MSW, propozycja Dyrektora COI jest więc zgodna z przepisami prawa.** |

* + 1. Departament Prawny MSW wskazał, że pod względem formalno-prawnym uzyskiwanie zysku (nawet w relacjach z instytucją macierzystą-organem założycielskim) nie jest sprzeczne z interpretacją literalną odnośnych regulacji i w praktyce ma miejsce[[46]](#footnote-46).
  1. Ocena

*Przeznaczenie i podział zysku*

* + 1. **IGB działają w warunkach nieprecyzyjnych przepisów**. W szczególności, trudności interpretacyjne mogą przysparzać niezdefiniowane przez ustawodawcę pojęcia "*środków z poprzedniego okresu*", o których mowa w art. 24 ust. 3 UFP, oraz "*zysku pozostającego w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej*", wskazanego w art. 28 ust. 7 pkt 1UFP. Pojęcia te są o tyle istotne, ponieważ pojawiają się w dwóch kluczowych dla analizowanej sprawy przepisach. W myśl art. 24 ust. 3 UFP: "*koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu*". Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 7 UFP: "*fundusz instytucji gospodarki budżetowej zwiększa się o: 1) zysk pozostający w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej; 2) środki z innych źródeł.*"
    2. Zgodnie ze stanowiskiem MF[[47]](#footnote-47) oraz NIK[[48]](#footnote-48), pojęcie "*środków z poprzedniego okresu*", należy rozumieć jako zysk wypracowany w poprzednich latach przez IGB pozostawiony do dyspozycji IGB.
    3. Stanowiska te, jakkolwiek pomocne, nie rozwiewają wszystkich wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności, wciąż otwarte pozostaje pytanie, czy zysk pozostający w dyspozycji IGB, który zgodnie z ww. art. 28 ust. 7 UFP zwiększa fundusz IGB, może być w każdych okolicznościach wykorzystywany przez IGB na realizację działalności statutowej/określonej we wniosku o utworzenie IGB.
    4. W związku z powyższym w dniu 21 października 2014 r. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP wniosła do Marszałka Senatu RP o zmianę ustawy o finansach publicznych, proponując m.in. zmianę brzmienia art. 24 ust. 3 UFP: "*Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu. Przez środki z poprzedniego okresu rozumie się zysk wypracowany w poprzednich latach i pozostający w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej*.".
    5. Zgodnie z proponowanym projektem, "*Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, zakres sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 pkt 6, obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności instytucji gospodarki budżetowej w okresie sprawozdawczym pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez instytucję gospodarki budżetowej jej celów statutowych*.". Treść projektowanych przepisów przedstawiono poniżej.

|  |
| --- |
| **USTAWA**  z dnia  **o zmianie ustawy o finansach publicznych**  **Art. 1.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.1)) wprowadza się następujące zmiany:  1) w art. 24 ust. 3 otrzymuje brzmienie:  "3. Koszty instytucji gospodarki budżetowej mogą być ponoszone tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu. Przez środki z poprzedniego okresu rozumie się zysk wypracowany w poprzednich latach i pozostający w dyspozycji instytucji gospodarki budżetowej.";  2) w art. 27:  a) w ust. 2:  – pkt 5 otrzymuje brzmienie:  "5) przygotowanie rocznego sprawozdania finansowego instytucji gospodarki budżetowej, w tym bilansu, rachunku zysków i strat;",  – dodaje się pkt 6 w brzmieniu:  "6) przygotowanie rocznego sprawozdania z działalności instytucji gospodarki budżetowej.",  b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:  "4. Minister Finansów określi, w drodze rozporządzenia, zakres sprawozdania, o którym mowa w ust. 2 pkt 6, obejmujący w szczególności najważniejsze informacje o działalności instytucji gospodarki budżetowej w okresie sprawozdawczym pozwalające ocenić prawidłowość realizacji przez instytucję gospodarki budżetowej jej celów statutowych. […]." |

* + 1. W świetle wskazanych wyżej wątpliwości wydaje się, że nowelizacja może nie rozwiązać wszystkich problemów związanych w analizowanym zakresie z działalnością IGB.

|  |
| --- |
| **Naszym zdaniem, zysk COI z 2013 r. może być przeznaczony na pokrycie dodatkowych kosztów, przewyższających maksymalną kwotę dla Projektu** |

* + 1. Uważamy tak, ponieważ:
       1. **po pierwsze**, UFP nie reguluje kwestii związanych z zyskiem IGB oraz nie wymaga, aby były one uregulowane w statutach poszczególnych IGB. UFP wskazuje jedynie, że przeznaczenie zysku powinno zostać określone we wniosku o utworzeniu IGB. W treści Wniosku o utworzeniu COI, w części dotyczącej przeznaczenia zysku, wskazano, że "*zysk Centralnego Ośrodka Informatyki przeznaczony zostanie na rozwój i inwestycje związane z podstawową działalnością statutową – utrzymaniem i rozwojem rejestrów pozostających w kompetencji Ministra"*. Podstawową działalnością statutową jest zaś m.in. "*odpłatne wykonywanie usług na rzecz Ministra, pozwalających Ministrowi na realizację zadań publicznych w zakresie prowadzenia ewidencji lub rejestrów państwowych* […] *w szczególności: Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, rejestrów zawierających informacje z zakresu stanu cywilnego*"oraz "*odpłatne wykonywanie usług na rzecz Ministra z zakresu informatyzacji, telekomunikacji i teleinformatyki oraz zarządzania informacją, w szczególności w zakresie utrzymania, serwisu, budowy, rozwoju i eksploatacji systemów informatycznych i teleinformatycznych prowadzonych lub przewidzianych do prowadzenia przez Ministra*". Powyższy przedmiot działalności COI odpowiada zasadniczo przedmiotowi Projektu. W związku z powyższym propozycja Dyrektora COI, aby przeznaczyć zysk i dokonać jego podziału w ten sposób, że będzie on pokrywał koszty realizacji Projektu będzie zgodna z przepisami UFP. Powyższemu nie sprzeciwia się treść art. 28 ust. 7 UFP dotycząca funduszu instytucji gospodarki budżetowej[[49]](#footnote-49).

**Fundusz IGB jest jedynie zapisem księgowym, odzwierciedlającym wartość majątku tej instytucji. W rezultacie, UFP nie określa, na jakie cele można przeznaczać środki funduszu.**

* + - 1. **po drugie**, zysk COI za 2013 r. powinien być kwalifikowany jako "*środki z poprzedniego okresu*" w rozumieniu art. 24 ust. 3 UFP. Należy zauważyć, że prawodawca ogranicza możliwość ponoszenia kosztów przez IGB tylko do posiadanych środków finansowych, którymi są: (i) uzyskane przychody, oraz (ii) środki z poprzedniego okresu ("*koszty IGB mogą być ponoszone tyko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących uzyskane przychody oraz środki z poprzedniego okresu*"). Biorąc pod uwagę, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "środków z poprzedniego okresu", to naszym zdaniem należy zgodzić się z zaproponowaną przez NIK definicją tego pojęcia jako zysku wypracowanego w poprzednich latach i pozostającego w dyspozycji IGB[[50]](#footnote-50). Zatem, jeżeli zysk COI za 2013 r. zostanie zakwalifikowany jako środki z poprzedniego okresu, to zgodnie z art. 24 ust. 3 UFP, COI będzie mogło dysponować tymi środkami zgodnie z przepisami prawa i przeznaczyć je na realizację Projektu;
      2. **©po trzecie**, skoro intencją ustawodawcy podczas tworzenia instytucji gospodarki budżetowej, była poprawa efektywności sektora finansów publicznych, także poprzez założenie, że IGB mają działać na zasadach rynkowych to COI jako wykonawca Umowy nr 4/DSiA/2013 powinno, naszym zdaniem, ponosić ewentualne ryzyko wyższych kosztów dalszej realizacji Projektu ponad kwotę maksymalną (z zastrzeżeniem punktu 4.4.8 poniżej).
    1. Zwracamy jednak uwagę, że **powyższa ocena może się różnić**, w przypadku, gdyby okazało się, że wypracowany przez COI zysk miałby stanowić źródło sfinansowania zakończenia realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013 **w związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego Umowy nr 4/DSiA/2013** – w sytuacji, której prowadziłoby to do podwyższenia wynagrodzenia poza poziom określony w Umowie nr 4/DSiA/2013.
    2. Powyższe niekoniecznie musi wynikać z przywoływanego przez Dyrektora Departamentu Budżetu MSW art. 11 ust. 1 UFP, na podstawie którego MSW jako jednostka budżetowa, pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu państwa (zgodnie z tzw. zasadą budżetowania brutto)[[51]](#footnote-51). Należy raczej przypomnieć, że zgodnie z § 3 ust. 4 Umowy nr 4/DSiA/2013 wynagrodzenie na rzecz COI "*jest kwotą maksymalną przewidzianą na realizację przez Wykonawcę przedmiotu Umowy i określa górną granicę zobowiązań, jakie Zamawiający zaciągnie na podstawie Umowy.*". W przypadku zmiany (rozszerzenia) przedmiotu Umowy należałoby zatem liczyć się z koniecznością zwiększenia kwoty, o której mowa § 3 ust. 4 Umowy, **chyba że** **Minister/MSW byliby w stanie wykazać w sposób niewątpliwy, że nawet w takim przypadku wynagrodzenie COI nie powinno być wyższe niż pierwotnie przewidziane[[52]](#footnote-52)**.

*Sposób dalszego postępowania przez Ministra*

* + 1. Jak wskazano w punkcie 4.2.3 powyżej, w piśmie z dnia 6 maja 2014 r. Dyrektor COI poprosił Ministra, aby w decyzji zatwierdzającej sprawozdanie finansowe COI został wskazany sposób przeznaczenia zysku.
    2. **Sprawozdanie finansowe COI zostało zatwierdzone decyzją nr 79 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 czerwca 2014 r.**[[53]](#footnote-53) **W decyzji Minister nie wskazał jednak sposobu przeznaczenia zysku**. W punkcie VII. sprawozdania finansowego COI ("Informacja dodatkowa i objaśnienia do sprawozdania finansowego Centralnego Ośrodka Informatyki") wskazano, co prawda, że "*wypracowany zysk netto zostanie przeznaczony na powiększenie kapitału podstawowego jednostki*", ale jak stwierdziliśmy powyżej, w naszej ocenie, jest to jedynie zapis księgowy.
    3. Zasady podziału zysku nie zostały określone w UFP. Najwyższa Izba Kontroli trafnie uznała, że mamy do czynienia z kwestią "*nierozstrzygniętą przez ww. ustawę*, *ale istotną z punktu widzenia ich* [IGB – przyp. własny] *działalności*"[[54]](#footnote-54). Większość statutów IGB skontrolowanych przez NIK (7 z 11) zawiera postanowienia dotyczące zasad podziału zysku.

|  |
| --- |
| **Zatwierdzanie zasad podziału zysku mieści się w zakresie nadzoru sprawowanego przez Ministra nad COI. W celu przeznaczenia zysku COI z 2013 r. na finansowanie lub dofinansowanie zadań wykonywanych w ramach Projektu, zgodnie z pismem Dyrektora COI z 6 maja 2014 r., Minister powinien wydać stosowną decyzję: albo dotyczącą wyłącznie tej kwestii, tj. o przeznaczeniu i podziale zysku COI za 2013 r., albo zmieniającą decyzję nr 79 zatwierdzającą sprawozdanie finansowe COI.** |

* + 1. W przypadku akceptacji przez Ministra propozycji Dyrektora COI konkretne decyzje dotyczące przeznaczenia zysku będzie podejmował Dyrektor COI (z zastrzeżeniem zgodności z zasadami podziału zysku na realizację Projektu i pozostałą działalność statutową). Jednakże, w związku z tym, iż Dyrektor COI proponował podzielenie zysku w ten sposób, że kwota 6.034.150,94 zł miała być przeznaczona na finansowanie lub dofinansowanie zadań wykonywanych w ramach Projektu w roku 2014 r., **przed podjęciem decyzji przez Ministra prawdopodobnie konieczne będzie zwrócenie się przez Ministra do Dyrektora COI o modyfikację (zaktualizowanie) propozycji.**

|  |
| --- |
| **Niezależnie od powyższego, w celu uniknięcia wątpliwości na przyszłość, rekomendujemy zmianę statutu COI i określenie w nim wprost, że "1. Dyrektor COI przedstawia Ministrowi Spraw Wewnętrznych do zatwierdzenia sprawozdanie finansowe oraz propozycję podziału zysku lub sposobu pokrycia straty COI. 2. Minister Spraw Wewnętrznych zatwierdza sprawozdanie finansowe oraz podział zysku lub sposób pokrycia straty COI.".** |

1. projekt aneksu

**Aneks nr 3**

**do umowy nr 4/DSiA/2013 o realizacji projektu "pl.ID"**

**z dnia 25 lutego 2013** **r.**

zawarty w dniu [●] w Warszawie, pomiędzy:

**Skarbem Państwa**, reprezentowanym przez **Ministra Spraw Wewnętrznych**, zwanym dalej "**Ministrem**" lub "**Zamawiającym**",

w imieniu i na rzecz którego działa

[**Pan** **Tomasz Szubiela**] – **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych**, na podstawie upoważnienia, którego potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia stanowi załącznik nr 1[[55]](#footnote-55)

a

**Centralnym Ośrodkiem Informatyki** z siedzibą w Warszawie (02-676) przy ul. Suwak 3 wpisanym do rejestru przedsiębiorców, prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy XIII Wydział Gospodarczy, pod numerem KRS: 0000372110; NIP: 7252036863; REGON. 100 999-489. zwanym dalej "**Wykonawcą**",

reprezentowanym przez Pana Nikodema Bończa Tomaszewskiego – Dyrektora, na podstawie powołania którego potwierdzona za zgodność z oryginałem kopia stanowi Załącznik nr [●],

zwanymi "**Stronami**".

**§ 1**

W umowie 4/DSiA/2013 o realizacji projektu "pl.ID" z dnia 25 lutego 2013 r., wprowadza się następujące zmiany:

1. w § 1:
   * 1. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Przedmiotem Umowy jest budowa oraz uruchomienie produkcyjne przez Wykonawcę, zgodnie z wymaganiami Zamawiającego, zintegrowanego Systemu Rejestrów Państwowych w ramach projektu "pl.ID", zwanego dalej "Projektem", realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 Priorytet VII Społeczeństwo Informacyjne – budowa elektronicznej administracji. W celu realizacji przedmiotu Umowy, o którym mowa w zdaniu poprzedzającym Wykonawca będzie wykonywał zadania w formie zleceń udzielanych mu przez Zamawiającego, zwanych dalej "Zleceniami". Wzór Zlecenia stanowi Załącznik nr 8.";

* + 1. ust. 2 do punktu 1) otrzymuje następujące brzmienie:

"W ramach realizacji przedmiotu Umowy, o którym mowa w ust. 1, Zamawiający zlecać będzie, a Wykonawca zobowiązuje się wykonać zadania zlecone przez Zamawiającego, określone w Wysokopoziomowym harmonogramie zadań, stanowiącym Załącznik nr 3, do których należą w szczególności następujące zadania:";

* + 1. ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Przedmiot Umowy, o którym mowa w ust. 1 i 2, będzie realizowany w terminach określonych w Wysokopoziomowym harmonogramie zadań. Przedmiot Umowy, określony w Wysokopoziomowym harmonogramie zadań, zostanie zrealizowany nie później niż do [●] 2015 r."

1. w § 2 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

"Wykonawca nie ma prawa do odmowy złożenia Oferty.".

1. w § 3 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"Strony ustalają, że kwota wynagrodzenia, o której mowa w ust. 1, jest kwotą maksymalną przewidzianą przez Zamawiającego na realizację przedmiotu Umowy i określa górną granicę zobowiązań, jakie Zamawiający zaciągnie na podstawie Umowy. Wykonawca oświadcza, że kwota wynagrodzenia, o której mowa w zdaniu poprzedzającym jest wystarczająca do wykonania wszystkich prac składających się na przedmiot Umowy. Gdyby kwota wynagrodzenia okazała się niewystarczająca na pokrycie wszystkich kosztów wykonania całego przedmiotu Umowy, Wykonawca sfinansuje brakującą kwotę z części własnego zysku do kwoty nieprzekraczającej [●]."[[56]](#footnote-56);

1. w § 5 w ust. 1 dodaje się punkty 4) - 7) w brzmieniu:

"4) ponoszenia wydatków związanych z realizacją Projektu zgodnie z przepisami prawa krajowego i Unii Europejskiej oraz w sposób oszczędny i nienaruszający zasady efektywnego ponoszenia wydatków, to jest przy zachowaniu zasady osiągnięcia założonego efektu przy jak najniższych kosztach, a w szczególności postępowania zgodnie z Wytycznymi Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, z których wyciąg stanowi Załącznik nr 4,

5) umożliwienia Zamawiającemu prawidłowego rozliczenia dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 i zapewnienia, aby jak największa część wydatków lub kosztów poniesionych przez Zamawiającego na realizację Projektu w ramach wynagrodzenia mogła zostać uznana za wydatek kwalifikowalny,

6) odpowiedniego udokumentowania poniesionych wydatków i kosztów, które można uznać za wydatki kwalifikowalne, w tym przedstawiania kopii dokumentów księgowych (faktur lub dokumentów o równoważnej wartości księgowej), potwierdzających poniesione koszty oraz potwierdzenia dokonania zapłaty, przy czym opis dokumentów księgowych powinien w sposób jednoznaczny umożliwić przypisanie kosztu do określonej pozycji w ramach danego Zlecenia i związanego z nim postępowania przetargowego prowadzonego przez Wykonawcę, [oraz dołączenia do nich przygotowanego przez Wykonawcę zestawienia zawierającego co najmniej następuje elementy Zlecenia: nazwa towaru, ilość, jednostkowa wartość, naliczony podatek, sumę kwot brutto i netto oraz VAT z faktury, marża i koszty własne Wykonawcy. Postanowienie to dotyczy wszystkich wydatków lub kosztów poniesionych od początku rozpoczęcia realizacji Projektu][[57]](#footnote-57),

7) udzielania Zamawiającemu wszelkich wyjaśnień oraz informacji, a także udostępniania wszelkich dokumentów znajdujących się w jego posiadaniu, a w szczególności dokumentów wskazanych w sposób niewyłączny w punkcie 6 niniejszego ust. 1, które w wyłącznej ocenie Zamawiającego będą niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonania oraz rozliczenia Umowy.".

1. Załącznik nr 3 – Wysokopoziomowy harmonogram zadań, otrzymuje brzmienie określone w Załączniku nr 3 do niniejszego Aneksu.
2. W Załączniku nr 4 – Szczegółowe zasady realizacji Zleceń:
   * 1. w § 1:

– usuwa się dotychczasowe brzmienie ust. 5 i oznacza określeniem "usunięty";

– ust. 6 otrzymuje następujące brzmienie:

"Zamawiający zobowiązany jest do oceny i akceptacji Dokumentacji lub zgłoszenia do niej ewentualnych zastrzeżeń w terminie 5 dni roboczych od dnia otrzymania Dokumentacji. Brak zajęcia stanowiska przez Zamawiającego w w/w terminie jest równoznaczny z akceptacją przez Zamawiającego tej dokumentacji i uprawnia Wykonawcę do jednostronnego podpisania właściwego protokołu, o którym mowa w paragrafie 3 ust. 3 niniejszego załącznika";

– usuwa się dotychczasowe brzmienie ust. 7 i oznacza określeniem "usunięty";

– ust. 13 otrzymuje następujące brzmienie:

"Wykonawca zobowiązany jest do aktualizowania Dokumentacji na zakończenie kolejnych Etapów Umowy oraz świadczenia usług aktualizacji Dokumentacji w okresie gwarancji niezwłocznie, gdy pojawi się taka potrzeba, nie później jednak niż [●].";

* + 1. w § 3 ust. 1 otrzymuje brzmienie: "Wykonawca zobowiązuje się do wykonania i wdrożenia systemu zgodnie ze Zleceniem oraz PT, przy czym w razie ujawnionych sprzeczności Zlecenia i PT rozstrzygające są zapisy Zlecenia".

1. Ponadto, na skutek negocjacji w dobrej wierze, prowadzonych w szczególności w celu umożliwienia spełnienia przez Wykonawcę wymagań, o których mowa § 5 w ust. 1 pkt 4) - 7) w brzmieniu nadanym niniejszym Aneksem, Strony uzgodniły, że zmniejszają wynagrodzenie Wykonawcy za wykonanie poszczególnych Zleceń udzielonych Wykonawcy, a nierozliczonych do daty zawarcia niniejszego Aneksu, wymienionych w załączniku nr 5, na kwoty wskazane w tym załączniku.

Pozostałe postanowienia Umowy pozostają bez zmian.

**§ 2**

1. Postanowienia niniejszego Aneksu będą miały pierwszeństwo w razie jakiejkolwiek rozbieżności pomiędzy jego treścią a treścią postanowień Umowy.

Terminy niezdefiniowane w niniejszym Aneksie mają takie samo znaczenie jak przypisane im w Umowie.

Zmiany Aneksu wymagają zachowania form pisemnej pod rygorem nieważności.

Aneks sporządzono w czterech jednobrzmiących egzemplarzach, dwa egzemplarze dla Zamawiającego oraz dwa egzemplarze dla Wykonawcy.

**§ 3**

Aneks wchodzi w życie z dniem podpisania.

**§ 4**

Załączniki wymienione w Aneksie stanowią integralną jego część i obejmują:

1) załącznik nr 1 – Upoważnienie[[58]](#footnote-58);

2) załącznik nr 2 – Akt powołania;

3) załącznik nr 3 – Wysokopoziomowy harmonogram zadań;

4) załącznik nr 4 – wyciąg z Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013;

5) załącznik nr 5 – zmiany Zleceń.

|  |  |
| --- | --- |
| **ZAMAWIAJĄCY** | **WYKONAWCA** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

1. zasady prowadzenia nadzoru właścicielskiego przez Ministra Spraw Wewnętrznych nad Centralnym Ośrodkiem Informatyki

**ZASADY PROWADZENIA NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO PRZEZ MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH NAD CENTRALNYM OŚRODKIEM INFORMATYKI**

**Grudzień 2014**

**SPIS TREŚCI**

[**DEFINICJE** 3](#_Toc407651325)

[1. Centralny ośrodek informatyki 4](#_Toc407651326)

[2. istniejące procedury nadzoru ministra nad coi 4](#_Toc407651327)

[3. zasady prowadzenia nadzoru 15](#_Toc407651328)

**DEFINICJE**

|  |  |
| --- | --- |
| **COI** | oznacza Centralny Ośrodek Informatyki |
| **Minister** | oznacza Ministra Spraw Wewnętrznych |
| **MSW** | oznacza Ministerstwo Spraw Wewnętrznych |
| **PZP** | oznacza ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych |
| **Statut COI** | oznacza akt prawny o charakterze wewnętrznym, nadany COI przez Ministra w dniu 26 listopada 2010 r., w którym określono się w szczególności: nazwę i siedzibę COI, przedmiot działalności podstawowej COI; źródła uzyskiwania przychodów COI; tryb i zasady dokonywania zmian w statucie COI; stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane COI i zasady prowadzenia działalności innej niż podstawowa COI. |
| **UFP** | oznacza ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych |
| **Umowa nr 4/DSiA/2013** | oznacza umowę nr 4/DSiA/2013 o realizacji projektu "pl.ID" z dnia 25 lutego 2013 r. zawartą pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra a COI |
| **Wytyczne** | oznaczają Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 |
| **Zarządzenie w sprawie utworzenia COI** | oznacza zarządzenie nr 48 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą "Centralny Ośrodek Informatyki jest instytucją gospodarki budżetowej", zmienione zarządzeniem nr 33 z dnia 17 maja 2012 r., zarządzeniem nr 27 z dnia 15 lutego 2013 r. oraz zarządzeniem nr 28 z dnia 22 lutego 2013 r. |

1. Centralny ośrodek informatyki
   1. Na wniosek Ministra Rada Ministrów wyraziła w dniu 19 października 2010 r. zgodę na utworzenie instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą "Centralny Ośrodek Informatyki". W konsekwencji 26 listopada 2010 r. Minister wydał zarządzenie w sprawie utworzenia COI.
   2. Zgodnie z Zarządzeniem w sprawie utworzenia COI **Minister sprawuje nadzór nad działalnością COI**, w szczególności poprzez kontrolę i ocenę działalności COI. Sprawowany przez Ministra **nadzór** ma charakter przede wszystkim **właścicielski**, ponieważ polega na możliwości wpływania przez organ nadzorujący (w tym przypadku Ministra) na podmioty gospodarcze lub państwowe jednostki organizacyjne, będące współwłaścicielem lub zarządzającym mieniem Skarbu Państwa (COI) (por. definicję nadzoru właścicielskiego przygotowaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w marcu 2012 r. w "Analizie wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej", s. 7).
2. istniejące procedury nadzoru ministra nad coi
   1. Od początku istnienia COI w MSW istnieją "Procedury nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych nad Centralnym Ośrodkiem Informatyki".
   2. Procedury nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych nad COI funkcjonują w 6 obszarach: podstaw funkcjonowania COI, przedmiotu działalności COI, organizacji COI, majątku i gospodarki finansowej COI, kontroli i kontroli zarządczej COI, realizacji usług przez COI.
   3. **Co do zasady, istniejące w MSW procedury nadzoru poprawnie identyfikują konieczne obszary nadzoru i wprowadzają mechanizmy, które przynajmniej w założeniu powinny prowadzić do należytego zabezpieczenia interesów Ministra w relacjach z COI**. Sam zbiór procedur (a nawet towarzyszących im "dobrych praktyk", zasad, etc.) nie gwarantuje jednak skutecznego nadzoru właścicielskiego, co zdaje się być zresztą głównym problemem w odniesieniu do realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013. Należy bowiem zauważyć, że:
      1. **skuteczny nadzór to nadzór, który skupia się na realizacji celów, a nie na egzekwowaniu poszczególnych procedur z pominięciem głównego celu**, **który ma zostać osiągnięty** – to przede wszystkim kwestia świadomości odnośnie głównego celu ze strony osób zaangażowanych w realizację poszczególnych zadań;
      2. wszędzie tam, gdzie COI realizuje zlecenia na rzecz Ministra, czyni to **na podstawie umów cywilnoprawnych**, których warunki będą miały (z pewnymi wyjątkami) charakter rozstrzygający w razie konfliktu z poszczególnymi procedurami dotyczących nadzoru; dlatego też kluczowe jest, aby cele i narzędzia nadzoru nad COI (odpowiednio dobrane do danego zlecenia) stanowiły również część postanowień poszczególnych umów, albowiem bez tego nie da się zapewnić skutecznego nadzoru właścicielskiego – oznacza to przede wszystkim konieczność umiejętnego przygotowania założeń do umowy, a następnie odpowiedniego przełożenia ich na język prawniczy przez osoby, które znają procedury nadzoru wobec COI.
   4. Niezależnie od powyższego, poniżej w ujęciu tabelarycznym wskazano w odniesieniu do każdego z obszarów nadzoru Ministra nad COI:
      1. działania nadzorcze, które powinien podejmować Minister,
      2. dobrą praktykę w tym względzie i, tam, gdzie było to możliwe przykład takiej praktyki, oraz
      3. uzasadnienie nadzoru.
   5. Właściwe zasady zostały z kolei wskazane w punkcie 3 poniżej.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nadzór nad podstawami funkcjonowania COI** | | |
| **Działania nadzorcze** | **Dobra praktyka** | **Uzasadnienie nadzoru** |
| Minister dokonuje zmian w statucie COI | * Troska o ciągłość instytucjonalną COI, * Unikanie sporów kompetencyjnych wewnątrz COI, * Zmiany w statucie wprowadzane  z odpowiednim wyprzedzeniem.   **Przykład**: jeżeli COI ma realizować, w szczególności, duże zlecenie na rzecz Ministra, to należy na podstawie założeń do umowy (w tym dotyczących jej przedmiotu) zweryfikować, czy pokrywa się on co do zasady ze statutowym przedmiotem działalności COI. W przypadku braku danego obszaru w przedmiocie działalności, należy przed zawarciem stosownej umowy wprowadzić zmiany w statucie (→ § 4 statutu). | * Częste i nieprzemyślane zmiany statutu i struktury wewnętrznej COI mogą utrudnić realizację projektów przez COI, czy też doprowadzić do dublowania się kompetencji przez zespoły działające wewnątrz COI, * Zapewnienie stabilnej struktury organizacyjnej COI, * Możliwość przygotowania się przez personel COI do zmian, * Reakcja Ministra na problemy praktyczne wynikające z realizacji danego zlecenia. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nadzór nad przedmiotem działania COI** | | |
| **Działania nadzorcze** | **Dobra praktyka** | **Uzasadnienie nadzoru** |
| Minister otrzymuje okresowe i stałe sprawozdania z działalności COI | * Wprowadzanie przewidywalnych standardów sprawozdawczości w COI, * Zapewnienie sprawnych i efektywnych narzędzi weryfikacji okresowych sprawozdań, np. audytu.   **Przykład 1.**: wprowadzenie kwartalnej sprawozdawczości dotyczącej realizowania każdej istotnej umowy (określonej ze względu na kwotę lub ważny interes państwa), pokazującej stan zaawansowania i potencjalne problemy, niezależnie od rocznego sprawozdania z działalności. W ten sposób można wprowadzić, za pomocą stosowanej zmiany w statucie (→ § 8 ust. 3 statutu) narzędzie do monitorowania realizacji umowy poza cywilnoprawną płaszczyzną wynikającą z zawartej umowy.  **Przykład 2.**: określenie w statucie (→ § 8 ust. 3 statutu), iż Dyrektor COI przedstawia Ministrowi do zatwierdzenia sprawozdanie finansowe oraz propozycję podziału zysku lub sposobu pokrycia straty COI, a także wskazanie Ministra jako organu zatwierdzającego sprawozdanie finansowe oraz podział zysku lub sposób pokrycia straty COI. | * Zrozumiałe standardy sprawozdawczości poprawią komunikację pomiędzy Ministrem i COI, * Poprawa realizacji zadań przez COI oraz jego efektywności, * Uregulowanie kwestii, które nie są wymagane przepisami prawa, ale które są istotne z punktu widzenia działalności COI. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nadzór nad organizacją COI** | | |
| **Działania nadzorcze** | **Dobra praktyka** | **Uzasadnienie nadzoru** |
| Minister powołuje i odwołuje dyrektora COI | * Stałość personelu zarządzającego COI, * Przewidywalny i jasny podział kompetencyjny pomiędzy kadrą zarządzającą COI, * Sprecyzowanie oczekiwań w relacjach właścicielskich z Dyrektorem COI, * Promowanie kultury "wczesnego ostrzegania" w ramach organizacji COI – zachowania polegającego na odpowiednio wczesnym zwróceniu uwagi na problemy (np. zanim zostanie to zgłoszone w ramach kwartalnego sprawozdania), * Wpływ Ministra na skład kadry zarządzającej COI (nie tylko w odniesieniu do dyrektora COI).   **Przykład 1.**: zanim zostanie zatrudniony Dyrektor COI należy potwierdzić, że osoba ta rozumie szczególny status COI, nie tylko jako osoby prawnej, ale również jako instytucji gospodarki budżetowej powołanej w celu realizacji określonych zadań na rzecz Ministra – uświadomienie roli Ministra jako "szczególnego klienta". W tym celu ocena predyspozycji kandydata na dyrektora COI może być dokonywana z udziałem wyspecjalizowanego podmiotu / osoby posiadającej odpowiednie kwalifikacje w zakresie dokonywanie tego rodzaju ocen.  **Przykład 2.**: zmiana statutu COI (→ § 7 ust. 3 statutu) polegająca na powoływaniu zastępców dyrektora COI przez Ministra spośród kandydatów zgłoszonych przez dyrektora COI. | * Zbyt częsta rotacja kadry zarządzającej COI i niejasny podział kompetencji mogą mieć negatywny wpływ na realizację projektów przez COI, * Jednym z głównych źródeł nieporozumień może być brak zrozumienia dla wszystkich celów, jakie COI ma wykonać na zlecenie Ministra. |
| Minister otrzymuje do wiadomości informacje o zmianach regulaminów wewnętrznych COI | * Spójność i jasność regulaminów wewnętrznych COI | * Poprawa efektywności działania COI * Uniknięcie sporów kompetencyjnych * Utworzenie wszystkich koniecznych zespołów, ciał doradczych koniecznych do prawidłowej realizacji projektów przez COI |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nadzór nad majątkiem i organizacją COI** | | |
| **Działania nadzorcze** | **Dobra praktyka** | **Uzasadnienie nadzoru** |
| Minister nadzoruje, kontroluje i ocenia sytuację finansową COI poprzez analizę sprawozdań finansowych | * Wprowadzenie dokumentacji czasu pracy pracowników COI, * Wprowadzenie procedur pozwalających na weryfikację czasu i efektywności pracy pracowników COI, * Wprowadzenie profesjonalnych standardów sprawozdawczości finansowej COI | * Elementarnym założeniem nadzoru nad COI powinno być traktowanie COI jak przedsiębiorcy prywatnego, działającego na konkurencyjnym rynku i konkurującego z innymi wykonawcami; udzielanie zamówień COI powinno wynikać nie z możliwości skorzystania z wyłączenia procedury udzielania zamówień publicznych na podstawie art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia Prawo zamówień publicznych, ale z możliwości wykonania zamówienia przez COI na warunkach korzystniejszych niż inni wykonawcy, "niezwiązani" w żaden sposób z Ministrem. |
| Minister nadzoruje, kontroluje i ocenia działalność COI |
| Minister ocenia sytuację finansową COI |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nadzór poprzez kontrolę i kontrolę zarządczą** | | |
| **Działania nadzorcze** | **Dobra praktyka** | **Uzasadnienie nadzoru** |
| Minister zarządza kontrolę w COI | * Stałość kontroli, jasne kryteria kontroli, * Minimalizacja ryzyka niewłaściwego obiegu informacji i dokumentów.   **Przykład 1.:** wprowadzeniu kwartalnej sprawozdawczości dotyczącej realizowania każdej istotnej umowy (por. "Nadzór nad przedmiotem działania COI" powyżej) powinno towarzyszyć kontrolowanie terminowości składania sprawozdań i kontrolowanie zawartych w nich informacji, jak również monitorowanie wdrażania wniosków wynikających z ww. kontroli sprawozdań.  **Przykład 2.:** w związku z tym, że coraz większa liczba dokumentów rozsyłana jest drogą elektroniczną można wprowadzić stałe listy mailingowe do realizacji kluczowych zadań. | * Ryzyko niewłaściwego/niepełnego obiegu informacji i dokumentów może skutkować niepełną informacją i podejmowaniem decyzji przez Ministra na podstawie niepełnych informacji. |
| Minister jest informowany o wynikach kontroli w COI |
| Minister w ramach kontroli zarządczej określa główne zadania oraz cele Ministra i COI |
| Minister otrzymuje okresowe sprawozdania  z działalności COI |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nadzór nad realizacją usług COI** | | |
| **Działania nadzorcze** | **Dobra praktyka** | **Uzasadnienie nadzoru** |
| Minister nadzoruje wykonywanie usług przez COI | * Określenie wzorów najistotniejszych dokumentów związanych z wykonywaniem usług przez COI, * Określenie warunków i oczekiwanego sposobu dokumentowania zasadności ponoszonych przez COI wydatków w przypadku umów, na realizację których Minister otrzymał dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej, w szczególności, w celu zapewnienia, aby jak największa część wydatków lub kosztów poniesionych przez Ministra na realizację tych umów w ramach wynagrodzenia mogła zostać uznana za wydatek kwalifikowalny, * Określenie warunków i oczekiwanego sposobu dokumentowania zasadności ponoszonych przez COI wydatków na rzecz Ministra w przypadku pozostałych umów – w tym kalkulację ceny i czasochłonności (m.in. zaangażowania osobistego) i innych składowych ceny, * Zapewnienie spójności pomiędzy postanowieniami umów z COI a wzorami dokumentów, * Zapewnienie spójności rozwiązań umownych z procedurami nadzoru (przynajmniej w istotnych kwestiach), * Regulacja postępowania w przypadku rozbieżności w ocenie wyników odbioru usług COI, * Ustalenie warunków i daty, od której Minister może naliczać kary umowne oraz jej minimalnej wysokości.   **Przykład 1**: można przygotować wzory umów i typowych załączników do umów, w szczególności ujednolicić kwestie dotyczące zlecania usług i procedur z tym związanych, np. dokumentacji odbiorowej – dokumenty te mogą być w większości przypadków oparte na jednolitym wzorze; przygotowanie wzorów dokumentów nie tylko zapewni spójność nadzoru, ale też obniży koszty i skróci czas przygotowania umów – ważne, aby wzory umów były konsultowane z osobami, które były zaangażowane w realizacje dotychczasowych umów z COI ("nauka na błędach").  **Przykład 2**: po podpisaniu przez Ministra umowy o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej należy zapewnić "pośrednie" przeniesienie niektórych obowiązków Ministra z takiej umowy na COI. Dotyczy to przede wszystkim prawidłowego udokumentowania przez COI wydatków oraz udowodnienia, że zostały one dokonane w sposób oszczędny i efektywny, tj. zgodny z zasadą efektywnego ponoszenia wydatków, w tym poświadczający rynkowy charakter zamawianych przez COI towarów/dostaw/usług.  **Przykład 3**: spójność pomiędzy umową a procedurami nadzoru nad COI może być osiągnięta poprzez włączanie do umowy części niezbędnych procedur (jako załącznik) i zapewnienie ich poszanowania przez strony. | * Nadzór Minister nad realizacją usług COI powinien dążyć do poprawy efektywności COI, * Elementarnym założeniem nadzoru nad COI, powinno być traktowanie COI jak przedsiębiorcy prywatnego, działającego na konkurencyjnym rynku, ponoszącego odpowiedzialność za jakość usług niezgodną z umową, czy też za niezrealizowanie usługi w terminie umownym. |
| Minister zleca kontrolę prawidłowego wykonywania zadań w ramach realizowanych umów |
| Minister doraźnie kontroluje realizację umów przez COI korzystając z uprawnień właścicielskich nad COI |

1. zasady prowadzenia nadzoru
   1. Minister sprawując nadzór nad COI stoi przed trudnym zadaniem zrównoważenia dwóch przeciwstawnych celów, dla których ustawodawca stworzył instytucje gospodarki budżetowej. **Z jednej strony**, Minister dysponując administracyjnoprawnymi narzędziami, jest odpowiedzialny za dążenie do optymalizacji zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i realizacji strategicznych dla informatyzacji RP projektów. **Z drugiej strony**, Minister musi dążyć także do tego, aby COI działała na zasadach konkurencyjnego rynku, podnosząc tym samym efektywność COI. Poniższe zasady mają na celu pomóc w zrównoważeniu tych dwóch – tylko pozornie przeciwstawnych – celów, dla których zostało powołane COI.

* 1. Poniżej określono podstawowe zasady, przestrzeganie których ma na celu umożliwienie Ministrowi sprawowania skutecznego nadzoru właścicielskiego nad COI.
  2. **Zasady strukturalne**
     1. Minister sprawuje nadzór strukturalny zarówno na poziomie COI, jak i na poziomie poszczególnych projektów i programów realizowanych przez COI.
     2. Minister zapewnia stabilność struktury organizacyjnej COI poprzez:
        1. zrównoważone zmiany w statucie i w strukturze organizacyjnej COI;
        2. stabilność struktury także w trakcie realizacji poszczególnych projektów COI;
        3. jasny podział zadań i klarowny rozdział kompetencji pomiędzy pracowników i komórki COI w statucie COI;
        4. powołanie zespołu audytowo-kontrolnego w COI, który w sposób ciągły współpracuje z Zespołem Audytu Wewnętrznego MSW.
  3. **Zasady polityki informacyjnej**
     1. Fundamentem prawidłowego nadzoru Ministra nad COI jest szybki, ciągły i pełny dostęp Ministra do rzetelnych informacji dotyczących COI.
     2. Minister wykonuje nadzór nad ciągłym, rzetelnym i pełnym przepływem informacji pomiędzy MSW a COI poprzez:
        1. opracowanie, zatwierdzenie i wdrożenie *Podręcznika dobrych praktyk komunikacji i polityki informacyjnej pomiędzy MSW a COI*, w celu zapewnienia co najmniej, że:
           1. w ramach organizacji COI funkcjonować będzie system "wczesnego ostrzegania", polegającego na odpowiednio wczesnym zwróceniu uwagi na problemy związane np. z realizacją projektu, wykonaniem umowy czy jej rozliczeniem, w szczególności zanim zostanie to zgłoszone w ramach kwartalnego sprawozdania, o którym mowa w pkt (ii) poniżej;
           2. Minister będzie otrzymywał od COI kwartalne sprawozdania dotyczące realizowania każdej istotnej umowy[[59]](#footnote-59), pokazującej stan zaawansowania i potencjalne problemy, niezależnie od rocznego sprawozdania z działalności;
        2. zapewnienie spójności dokumentów określających strukturę organizacyjną komórki realizującej dany projekt, w tym regulaminów organizacyjnych, wewnętrznych aktów prawnych, zakresów czynności itp.
        3. zapewnienie monitoringu nad realizowanymi zadaniami, w szczególności, kontrolowanie terminowości składania sprawozdań i kontrolowanie zawartych w nich informacji, jak również monitorowanie wdrażania wniosków wynikających z ww. kontroli sprawozdań, oraz określenie zasad rzetelnej okresowej sprawozdawczości;
        4. zapewnienie dokumentowania systemu kontroli.
  4. **Zasady polityki kadrowej**
     1. Minister sprawuje taki nadzór nad zasobami kadrowymi COI, aby pracownicy COI byli w stanie profesjonalnie realizować strategiczne projekty informatyczne RP.
     2. Minister prowadzi odpowiedzialną politykę kadrową poprzez:
        1. wdrożenie i realizację zasady ciągłości działalności, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych;
        2. precyzowanie oczekiwań Ministra w relacjach właścicielskich z Dyrektorem COI;
        3. zapewnienie akumulacji wiedzy w COI, poprzez stabilną politykę kadrową w COI;
        4. zapewnienie, aby w COI funkcjonowały zasady określający jasno profil zawodowy osoby rekrutowanej do pracy nad projektami COI;
        5. wprowadzenie zasad odpowiedzialności za jakość wykonywanych prac i systemu wynagradzania pracowników COI za wysoką jakość końcową projektu.
  5. **Zasada efektywności**
     1. Nadzór nad działalnością COI powinien dążyć do należytego zabezpieczenia interesów państwa oraz poprawy efektywności COI.
     2. Minister dążąc do należytego zabezpieczenia interesów państwa oraz poprawy efektywności COI, zapewnia:
        1. aby ryzyka przejmowała strona, która:
           1. może oddziaływać na czynniki generujące ryzyko;
           2. może wpływać na skutki ryzyka (ograniczać je);
           3. jest w stanie ponieść skutki ryzyka.
        2. wypracowanie wzorcowej procedury odbioru produktów projektowych w oparciu o najlepsze praktyki branżowe, w szczególności, w celu zapewnienia, iż odbiór będzie miał, co do zasady, charakter obligatoryjny i będzie obejmował, co najmniej, odbiór częściowy, odbiór końcowy oraz odbiór (po)gwarancyjny;
        3. wypracowanie wzoru najistotniejszych dokumentów, uwzględniających wymogi, jakie są nałożone na Ministra, np. w związku z ubieganiem się o dofinansowanie ze środków UE, w szczególności wynikające z Wytycznych lub innego dokumentu równoważnego, w szczególności poprzez zapewnienie "pośredniego" przeniesienie niektórych obowiązków Ministra z ewentualnej umowy o dofinansowanie na COI i zobowiązania COI do dokumentowania wydatków oraz udowodnienia, że zostały one dokonane w sposób oszczędny i efektywny, tj. zgodny z zasadą efektywnego ponoszenia wydatków, w tym poświadczający rynkowy charakter zamawianych przez COI towarów/dostaw/usług;
        4. określenie warunków i oczekiwanego sposobu dokumentowania zasadności ponoszonych przez Wykonawcę wydatków w innych umowach niż w wskazanych w lit. (c) powyżej – w tym kalkulacji ceny i czasochłonności i innych składowych ceny za realizację poszczególnych zadań przez COI w ramach projektu, ze szczególnym uwzględnieniem umów zawieranych z wyłączeniem przepisów PZP;
        5. zapewnienie aktualnych i zatwierdzonych przez kierownictwo procedur regulujących sposób postępowania w przypadku projektów finansowanych ze środków UE;
        6. określenie przypadków i warunków, w których będzie możliwa zmiana kar umownych i zapewnienie, iż wszelkie decyzje o obniżeniu kar dla wykonawców będą właściwie dokumentowane i uzasadnione;
        7. przestrzeganie przez usługi i produkty COI określonych standardów jakości.

1. Przejrzane dokumenty
2. Zysk COI
   1. Pismo przewodnie Departamentu Prawnego MSW w sprawie opinii prawnej dot. zysku COI;
   2. Opinia prawna Departamentu Prawnego MSW z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie zysku COI;
   3. Pismo z MSW, Departament Ewidencji Państwowych do dyrektora Departamentu Budżetu, z dnia 23 czerwca 2014 r.;
   4. Notatka służbowa Departamentu Budżetu z dnia 2 lipca 2014 r.;
   5. Pismo z Departamentu Prawnego do T. Szubieli, Podsekretarza Stanu MSW, z dnia 4 lipca 2014 r.;
   6. Opinia prawna COI z dnia 29 kwietnia 2013 r.;
   7. Pismo z MSW, Departament Ewidencji Państwowych do dyrektora Departamentu Budżetu, z dnia 26 maja 2014 r.;
   8. Pismo od T. Szubieli, Podsekretarza Stanu MSW do dyrektora Departamentu Budżetu i dyrektora Departamentu Prawnego, z dnia 1 lipca 2014 r.;
   9. Pismo z COI do R. Magrysia, Podsekretarza Stanu MSW, z dnia 6 maja 2014 r.;
   10. Pismo od T. Szubieli, Podsekretarza Stanu MSW do H. Majszczyk, Podsekretarza Stanu MF, z dnia 16 czerwca 2014 r.;
   11. Pismo z Departamentu Prawnego MSW do Departamentu Strategii i Analiz MSW, z dnia 27 marca 2014 r.;
3. Akty prawne dot. COI
   1. Wniosek o wyrażenie zgody na utworzenie COI, z dnia 18 października 2010 r.;
   2. Zarządzenie nr 48 Ministra SWiA z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie utworzenia COI;
   3. Statut COI;
4. Analiza COI ws. ponoszenia wydatków
   1. Pismo od COI do T. Szubieli, Podsekretarza Stanu MSW - analiza zmiany statusu COI jako podmiotu ponoszącego wydatki w projekcie "pl.ID", z dnia 17 października 2014 r.;
   2. Ewidencja kosztów COI, pismo z dnia 7 listopada 2014 r.;
5. Harmonogram szczegółowy
   1. Harmonogram szczegółowy projektu "pl.ID" z dnia 14 marca 2013 r.;
   2. Harmonogram szczegółowy projektu "pl.ID" z dnia 9 lipca 2013 r.;
   3. projekty harmonogramu szczegółowego
      1. Harmonogram szczegółowy projektu "pl.ID" - projekt niezaakceptowany, z dnia 10 kwietnia 2014 r.;
      2. Harmonogram szczegółowy v 4.2 z dnia 24 kwietnia 2014 r.;
      3. Harmonogram szczegółowy v. 4.3 z dnia 30 maja 2014 r.;
      4. Wiadomość dot. harmonogramu szczegółowego v 4 4 – wyjaśnienie, z dnia 4 lipca 2014 r.;
6. Harmonogram wysokopoziomowy
   1. Wysokopoziomowy harmonogram projektu "pl.ID" do umowy 4, z dnia 25 lutego 2013 r.;
   2. Wysokopoziomowy harmonogram projektu "pl.ID" do aneksu 1 do umowy 4 z dnia 12 lutego 2014 r.;
   3. Wysokopoziomowy harmonogram projektu "pl.ID" do aneksu 2 do umowy 4 z dnia 27 czerwca 2014 r.;
7. Korespondencja dot. kontroli ex post
   1. Oświadczenie przekazane WWPE na potrzeby kontroli na miejscu, z dnia 16 maja 2014 r.;
   2. Pisma
      1. Pismo DSIA do WWFE z dnia 20130308;
      2. Pismo WWPE z dnia 20130319;
      3. Pismo DSIA do DP z dnia 20130327;
      4. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130424;
      5. Pismo DSIA do DP z dnia 20130429;
      6. Pismo DP z dnia 20130430;
      7. Pismo WWPE do MSW z dnia 20130502;
      8. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130507;
      9. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130508;
      10. Pismo WWPE z dnia 20130508;
      11. Pismo WWPE 2 z dnia 20130508;
      12. Pismo WWPE 3 z dnia 20130508;
      13. Pismo WWPE z dnia 20130509;
      14. Pismo COI z dnia 20130510;
      15. Pismo COI do WWPE z dnia 20130513;
      16. Pismo COI z dnia 20130513;
      17. Pismo COI do WWPE 2 z dnia 20130513;
      18. Pismo COI 4 z dnia 20130513;
      19. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130513;
      20. Pismo WWPE z dnia 20130517;
      21. Pismo COI z dnia 20130521;
      22. Pismo COI z dnia 20130524;
      23. Pismo COI z dnia 20130527;
      24. Pismo COI 2 z dnia 20130527;
      25. Pismo DP z dnia 20130531;
      26. Pismo MRR z dnia 20130618;
      27. Pismo WWPE z dnia 20130628;
      28. Pismo COI do MSW z dnia 20130630;
      29. Pismo DSIA do COI z dnia 20130716;
      30. Pismo WWPE do COI z dnia 20130803;
      31. Pismo WWPE z dnia 20130806;
      32. Pismo MRR do WWPE z dnia 20130813;
      33. Pismo MRR z dnia 20130813;
      34. Pismo WWPE z dnia 20130814;
      35. Pismo COI do MRR z dnia 20130823;
      36. Pismo WWPE do MSW z dnia 20130826;
      37. Pismo COI do MSW z dnia 20130905;
      38. Pismo COI z dnia 20130905;
      39. COI z dnia 20130913;
      40. Pismo DSIA do COI z dnia 20130913;
      41. Pismo MRR do MSW z dnia 20130915;
      42. Pismo MRR z dnia 20130915;
      43. Pismo WWPE do COI z dnia 20130917;
      44. Pismo DSIA do MRR z dnia 20130920;
      45. Pismo DSIA do MRR z dnia 20130920;
      46. Pismo COI do MSW z dnia 20130927;
      47. Pismo COI do WWPE z dnia 20130929;
      48. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20131003;
      49. Pismo WWPE do MSW z dnia 20131015;
      50. Pismo MRR do MSW z dnia 20131021;
      51. Pismo COI do MSW z dnia 20131029;
      52. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20131030;
      53. Pismo DSIA do WWPE zał 1, z dnia 20131030;
      54. Pismo WWPE do MSW z dnia 20131104;
      55. Pismo COI do MSW z dnia 20131122;
      56. Pismo DSIA do COI z dnia 20131122;
      57. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20131129;
      58. Notatka ze spotkania z WWPE z dnia 20131129;
      59. Notatka służbowa z dnia 20131129;
      60. Pismo WWPE do DSIA z dnia 20140109;
      61. Pismo DSIA do COI z dnia 20140121;
      62. Pismo COI do DSIA z dnia 20140207;
      63. Pismo DSIA do DP z dnia 20140219;
      64. Pismo COI do DSIA z dnia 20140220;
      65. Pismo DSIA do DWMiFM z dnia 20140220;
      66. Pismo DSIA do DP z dnia 20140221;
      67. Pismo WWPE ex-post z dnia 20140307;
      68. Pismo COIx - kontrola ex-post z dnia 20140310;
      69. Pismo MSW do WWPE z dnia 20140319, z załącznikiem;
      70. Umowa
          1. Pismo DSIA do WWFE z dnia 20130308;
          2. Pismo WWPE z dnia 20130319;
          3. ©Pismo COI z dnia 20130510;
          4. Pismo COI do WWPE z dnia 20130513;
          5. Pismo COI z dnia 20130513;
          6. Pismo MRR z dnia 20130618;
          7. Pismo WWPE z dnia 20130628;
          8. Pismo WWPE z dnia 20130703;
          9. Pismo WWPE do COI z dnia 20130803;
          10. Pismo WWPE z dnia 20130806;
          11. Pismo COI do MRR z dnia 20130823;
          12. Pismo COI z dnia 20130905;
          13. Pismo DSIA do MRR z dnia 20130920;
          14. Pismo COI do MSW z dnia 20130927;
          15. Pismo COI do MSW z dnia 20131029;
          16. Pismo WWPE do DSIA z dnia 20140109;
          17. Pismo COI do DSIA z dnia 20140207;
          18. ®Pismo COI do DSIA z dnia 20140220;
   3. Pisma WWPE COI
      1. Pismo odp COI do MSW z dnia 09102014;
      2. Pismo DSIA do WWFE z dnia 20130308;
      3. Pismo WWPE z dnia 20130319;
      4. Pismo DSIA do DP z dnia 20130327;
      5. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130424;
      6. Pismo DSIA do DP z dnia 20130429;
      7. Pismo DP z dnia 20130430;
      8. Pismo WWPE do MSW z dnia 20130502;
      9. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130507;
      10. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130508;
      11. Pismo WWPE z dnia 20130508;
      12. Pismo WWPE 2 z dnia 20130508;
      13. Pismo WWPE 3 z dnia 20130508;
      14. Pismo WWPE z dnia 20130509;
      15. Pismo COI z dnia 20130510;
      16. Pismo COI z dnia 20130513;
      17. Pismo COI do WWPE z dnia 20130513;
      18. Pismo COI do WWPE 2 z dnia 20130513;
      19. Pismo COI 4 z dnia 20130513;
      20. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20130513;
      21. Pismo WWPE z dnia 20130517;
      22. Pismo COI z dnia 20130521;
      23. Pismo COI z dnia 20130524;
      24. Pismo COI z dnia 20130527;
      25. Pismo COI 2 z dnia 20130527;
      26. Pismo DP z dnia 20130531;
      27. Pismo MRR z dnia 20130618;
      28. Pismo WWPE z dnia 20130628;
      29. Pismo COI do MSW z dnia 20130630;
      30. Pismo DSIA do COI z dnia 20130716;
      31. Pismo WWPE do COI z dnia 20130803;
      32. Pismo WWPE z dnia 20130806;
      33. Pismo MRR do WWPE z dnia 20130813;
      34. Pismo MRR z dnia 20130813;
      35. Pismo WWPE z dnia 20130814;
      36. Pismo COI do MRR z dnia 20130823;
      37. Pismo WWPE do MSW z dnia 20130826;
      38. Pismo COI do MSW z dnia 20130905;
      39. Pismo COI z dnia 20130905;
      40. Pismo COI z dnia 20130913;
      41. Pismo DSIA do COI z dnia 20130913;
      42. Pismo MRR do MSW z dnia 20130915;
      43. Pismo MRR z dnia 20130915;
      44. Pismo WWPE do COI z dnia 20130917;
      45. Pismo DSIA do MRR z dnia 20130920;
      46. Pismo DSIA do MRR z dnia 20130920;
      47. Pismo COI do MSW z dnia 20130927;
      48. Pismo COI do WWPE z dnia 20130929;
      49. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20131003;
      50. Pismo WWPE do MSW z dnia 20131015;
      51. Pismo MRR do MSW z dnia 20131021;
      52. Pismo COI do MSW z dnia 20131029;
      53. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20131030;
      54. Pismo DSIA do WWPE zał. 1 z dnia 20131030;
      55. Pismo WWPE do MSW z dnia 20131104;
      56. Pismo COI do MSWz dnia 20131122;
      57. Pismo DSIA do COI z dnia 20131122;
      58. Pismo DSIA do WWPE z dnia 20131129;
      59. Notatka ze spotkania z WWPE z dnia 20131129;
      60. Notatka służbowa z dnia 20131129;
      61. Pismo WWPE do DSIA z dnia 20140109;
      62. Pismo DSIA do COI z dnia 20140121;
      63. Pismo COI do DSIA z dnia 20140207;
      64. Pismo DSIA do DP z dnia 20140219;
      65. Pismo COI do DSIA z dnia 20140220;
      66. Pismo DSIA do DWMiFM z dnia 20140220;
      67. Pismo DSIA do DP z dnia 20140221;
      68. Pismo WWPE ex-post z dnia 20140307;
      69. Pismo do COI z dnia 20140310;
      70. Pismo COIx kontrola ex-post z dnia 20140310;
      71. Pismo z WWPE do MSW z dnia 20140311;
      72. Pismo WWPE do MSW ws. Kontroli z dnia 20140312;
      73. Pismo z COI – odp. na pismo DSIA WKMP 0460 5 122014, z dnia 20140313;
      74. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140313;
      75. Pismo z WWPE do MSW ws. Kontroli z dnia 20140314;
      76. Pismo WWPE do MSW – wyniki kontroli z dnia 20140314;
      77. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140317;
      78. Pismo WWPE kontrola ex-post, z dnia 20140317;
      79. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140319;
      80. Pismo COI do MSW z dnia 20140321;
      81. Pismo MSW do COI z dnia 20140321;
      82. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140324;
      83. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140324;
      84. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140325;
      85. Pismo MSW do COI z dnia 20140326;
      86. Pismo WWPE do MSW ws. Kontroli, z dnia 20140326;
      87. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140326;
      88. Pismo COI do MSW z dnia 20140327;
      89. Pismo MSW do COI z dnia 20140327;
      90. Pismo MSW do WWPE z dnia 20140327;
      91. Pismo WWPE załącznik pełnomocnictwo – z dnia 20140317;
      92. Pismo MSW do WWPEx kontrola ex-post usługa relokacji, z dnia 20140319;
      93. Pismo COI do MSW z dnia 20140328;
      94. Pismo MSW do WWPE z dnia 20140331;
      95. Pismo MSW do WWPE z dnia 20140401;
      96. Pismo COI do MSW z dnia 20140402;
      97. Pismo MSW do WWPE z dnia 20140403;
      98. Pismo COI do MSW z dnia 20140404;
      99. Pismo z MSW do COI z dnia 20140414;
      100. Pismo z WWPE z dnia 20140415;
      101. Pismo WWPE do MSW (wirtualizacja) z dnia 20140415;
      102. Pismo COI do MSW (sprzeciw COI ws. Dostawy dwóch serwerów...) z dnia 20140404;
      103. Pismo COI do MSW z dnia 20140417;
      104. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140424;
      105. Pismo MSW do WWPE Dostawa oprogramowania RDBMS (sprzeciw) z dnia 20140425;
      106. Pismo WWPE do MSW 2 z dnia 20140508;
      107. Pismo WWPE do MSW 3 z dnia 20140508;
      108. Pismo WWPE do MSW klucze z dnia 20140508;
      109. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140508;
      110. Pismo WWPE do MSW RDBMS z dnia 20140509;
      111. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140509;
      112. Pismo WWPE do MSW z dnia 20140513;
      113. Pismo WWPE do MSW catering z dnia 20140513;
      114. Pismo MSW do WWPE (4 postępowania) z dnia 20140507;
      115. Pismo COI do MSW z dnia 20140514;
      116. Pismo COI do MSW projekt serwerownia z dnia 20140519;
      117. Pismo COI do MSW serwerownia z dnia 20140519;
      118. Pismo COI do MSW z dnia 20140519;
      119. Pismo COI do MSW z dnia 20140521;
      120. Pismo COI do MSW z dnia 20140630;
      121. Pismo WWPE do MSW z dnia 20141002;
      122. Pismo MSW do COI z dnia 20141003;
      123. Pismo MSW do WWPE z dnia 20141010;
      124. Pismo WWPE do MSW materiały promocyjne, z dnia 24102014;
      125. Pismo do COI 16.05.2014;
      126. Pismo do COI 26.06.2014 2;
      127. Pismo do COI ws kontroli ex-post 09.04;
      128. PIsmo do COI z MSW z dnia 16 maja 2014 roku;
      129. Pismo do WWPE 12.06.2014;
      130. Pismo do WWPE 23.06.2014;
      131. Pismo MSW do WWPE 29.08.2014;
      132. Pismo od WWPE do MSW 16.07.2014;X
      133. Pismo WWPE do MSW 20140410;
      134. pismo WWPE do MSW z 01.10.2014 materiałow promocyjnych;
8. Opinia prawna umowy 4 DSiA 2013
   1. Opinia prawna przygotowana przez Kancelarię Adwokacką Adama Barbasiewicza z dnia 3 września 2013 r.;
9. Pismo min. Szubieli dot. rozliczenia wydatków COI
   1. Pismo od T. Szubieli do I. Wendel, Podsekretarza Stanu MIiR z dnia 3 grudnia 2014 r.;
10. Sprawozdania COI
    1. Decyzja nr 79 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego COI za rok obrotowy od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., z dnia 16 czerwca 2014 r.;
    2. Sprawozdanie z działalności COI za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.;
    3. Sprawozdanie z działalności COI za okres od 1 stycznia do 30 września 2014 r.;
11. Umowa nr 4DSiA2013
    1. Aneks nr 1 do umowy 4/DSiA/2013
       1. aneks nr 1 z dnia 20140213 do umowy 4/DSiA/2013;
    2. Porozumienie MSW - CPD w zakresie RDO
       1. Porozumienie z dnia 21 listopada 2013 r.;
       2. Załącznik nr 1 – pełnomocnictwo;
       3. Załącznik nr 2 – akt powołania;
       4. Załącznik nr 3 – zadania realizowane przez CPO;
       5. Załącznik nr 5 – wzór wniosku beneficjenta o płatności;
       6. Załącznik nr 6 – oświadczenie o kwalifikowalnosci VAT;
       7. Załącznik nr 7 – lista dokumentów wymagana d weryfikacji WoP;
       8. Załącznik nr 8 – wskaźniki dla RDO;
       9. Załącznik nr 9 – wzór informacji monitoringowej;
       10. Załącznik nr 10 – przewodnik w zakresie promocji;
       11. Załącznik nr 11 – wniosek o dofinansowanie;
       12. Aneks nr 1
           1. Aneks nr 1 do Porozumienia z dnia 3 maja 2014 r.;
           2. Załącznik nr 1;
           3. ©Załącznik nr 2;
           4. Załącznik nr 3;
       13. Realizacja CPD MSW
           1. Korespondencja dot. DSIA - CPD MSW 1;
           2. FW Korespondencja DSIA - CPD MSW 2;
           3. ©Kopia załącznika nr 3 - HRF STARY;
           4. Korespondencja dot. harmonogramu działań CPD MSW;
           5. HRF aktualizowanego (nie podpisany) NOWY;
       14. Załącznik nr 4 - Porozumienie o dofinansowanie
           1. Umowa o dofinansowanie z dnia 3 czerwca 2009 r.;
           2. Aneks nr 1 z dnia 16 kwietnia 2010 r.;
           3. ©Aneks nr 2 z dnia 23 listopada 2011 r.;
           4. Aneks nr 3 z dnia 17 września 2012 r.;
           5. Aneks nr 4 z dnia 26 czerwca 2013 r.;
    3. Porozumienie MSW – KGP
       1. Porozumienie zawarte w dniu 5 lutego 2014 r.;
    4. Umowa nr 3
       1. Umowa nr 3 z dnia 23 stycznia 2013 r.;
       2. Załącznik do umowy nr 3 z dnia 23 stycznia 2013 r.;
    5. Umowa nr 4 MSW-COI
       1. Notatka z uzgodnień z dnia 20130222;
       2. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225;
       3. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 parafowana;
       4. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 przeszukiwalna ostateczna;
       5. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 – zał. 1;
       6. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 2;
       7. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 3;
       8. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 4;
       9. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 5;
       10. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 6;
       11. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 7;
       12. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 8;
       13. Umowa 4/DSiA/2013 z dnia 20130225 - zal 9;
       14. Pismo przewodnie Departamentu Prawnego z dnia 26 lutego 2013 r.;
       15. Aneks nr 1 do Umowy 4/DSiA/2013
           1. aneks nr 1 z dnia 20140213 do umowy 4 oraz załącznik 3;
           2. Załącznik 1 z dnia 20140213;
           3. ©pismo przewodnie z dnia 20140213 podpisane;
           4. Załącznik 2 z dnia 20140213;
           5. Pismo przewodnie – potwierdzenie z dnia 20140214;
       16. Aneks nr 2 do Umowy 4/DSiA/2013
           1. 20140625 aneks nr 2 podpisane MSW;
           2. 20140625 aneks nr 2 zał 1;
           3. ©©20140625 aneks nr 2 zał 3;
           4. 20140625 pismo aneks nr 2;
           5. 20140625 pismo aneks nr 2 potwierdzenie;
           6. 20140627 aneks nr 2 do umowy nr 4 podpisany przez obie strony;
    6. Umowa nr 7
       1. Notatka z dnia 20131028;
       2. Powierzenie przetwarzania danych osobowych - pismo przewodnie z dnia 20131029;
       3. Powierzenie przetwarzania danych osobowych z dnia 20131104;
       4. Listy osób
          1. 20140224 lista;
          2. 20140224 pismo;
          3. ©Lista osób z COI;
          4. SA 14022512350;
          5. SA 14022512351;
    7. Porozumienie o rozwiązaniu porozumienia MSW – MaiC
       1. Porozumienie o rozw porozumienia MAiC MSW z dnia 20130412;
    8. Porozumienie z ABW dot. testów bezpieczeństwa SRP
       1. Pismo COI - brak zgody na przekazanie wyników testów bezpieczeństwa COI z dnia 20140901;
12. Dokumenty wewnętrzne dot. COI i umowy 4/DSiA/2013
    1. Ewidencja korespondencji z WWPE oraz COI;
    2. Kopia pl ID a SW a Decyzja KE v 0.4 przekazane Kancelarii prawnej;
    3. Notatka ws aneksu do umowy 4 DSiA 2013;
    4. Zestawienie przetargów COI po kontroli WWPE;
    5. Zmiany w ustawie o aktach stanu cywilnego od 1 marca 2015;
    6. Uregulowanie kwestii formalno-prawnych oraz finansowych w zakresie zakończenia realizacji umowy 4DSiA2013;
    7. Wydłużenie realizacji projektu do dnia 30 września 2014;
13. Umowa i aneksy do porozumienia o dofinansowanie wniosek o potw wkˆ finans
    1. Umowa z dnia 20090603 – porozumienie o dofinansowanie z załącznikami;
    2. Aneks 1 z dnia 20100416 do porozumienia o dofinansowaniu;
    3. Aneks 2 z dnia 20111123 do porozumienia o dofinansowaniu;
    4. Aneks 3 z dnia 20120917 do porozumienia o dofinansowaniu;
    5. WoPWF przekazany do MRR, z dnia 20130701;
    6. Aneks nr 4
       1. Aneks nr 4;
       2. Załącznik nr 4;
       3. Załącznik nr 1,2,3;
       4. Załącznik nr 5;
       5. Załącznik nr 6;
       6. Załącznik nr 7 - kamienie milowe;
    7. Aneks nr 5
       1. aneks nr 5 z dnia 20140224 do porozumienia o dofinansowanie pl.ID;
       2. pismo z dnia 20140225 do WWPE przekazujące aneks nr 5;
       3. przekazanie oryginału aneksu nr 5 do BAF z dnia 20140303;
14. Zasady udzielania zamówień publicznych w MSW
    1. Aktualizacja planu zamówień publicznych MSW na 2014 r. - wersja 2;
    2. Inne istotne informacje dotyczące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
    3. Kopia planu zamówień publicznych – aktualizacja z dnia 16 kwietnia 2014 r.;
    4. Nowe progi dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r.;
    5. Projekt oświadczenie kierownika zamawiającego/pracownika;
    6. Projekt protokołu z negocjacji do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
    7. Projekt protokołu z rozeznania rynku;
    8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych z dnia 23 grudnia 2013 r.;
    9. Projekt wniosku o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do którego nie stosuje się przepisów ustawy PZP;
    10. Projekt wniosku o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do którego stosuje się przepisów ustawy PZP;
    11. Projekt wniosku o udzielenie zamówienia, do którego nie stosuje się przepisów ustawy PZP;
    12. Projekt wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, do którego nie stosuje się przepisów ustawy PZP;
    13. Projekt załącznika nr 1 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu;
    14. Projekt załącznika nr 2 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu;
    15. Projekt załącznika nr 3 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu;
    16. Projekt załącznika nr 4 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu;
    17. Projekt załącznika nr 7 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu;
    18. Projekt załącznika nr 9 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu – projekt zaproszenia do składania ofert;
    19. Projekt załącznika nr 10 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu;
    20. Projekt załącznika nr 11 do zarządzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w sprawie ogłoszenia o postępowaniu;
    21. Zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w MSW;
15. Dokumenty otrzymane od klienta e-mailem
    1. Zarządzenie nr 48 Ministrwa SWiA w dnia 26 listopada 2010 r. w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą COI;
    2. Zarządzenie nr 27 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 lutego 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą COI;
    3. Zarządzenie nr 28 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 lutego 2013 r. zmieniające zarządzenie nr 27 z dnia 15 lutego 2013 r.;
    4. Zarządzenie nr 33 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 maja 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia i nadania statutu instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą COI;
    5. Raport NIK – Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej z dnia 12 maja 2014 r.;
    6. Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej przygotowana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, z marca 2012 r.;
    7. Pismo z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju do T. Szubieli, Podsekretarza Stanu MSW, z dnia 3 listopada 2014 r.;
    8. Wystąpienie pokontrolne NIK (dot. COI) z dnia 17 grudnia 2013 r.;
    9. Wystąpienie pokontrolne NIK (dot. Instytucji Gospodarki Budżetowej Centrum Usług Wspólnych) z dnia 17grudnia 2013 r.;
    10. Opinia prawna w przedmiocie procedury związanej ze zwiększeniem kwoty na którą opiewa umowa nr 4/DSiA/2013 r., z dnia 17 czerwca 2014 r.;
    11. Procedury nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych nad COI;
    12. Informacja dot. szacowania przez COI kosztów wykonania umowy nr 4/DSiA/2013 o realizacji projektu „pl.ID” i podziału wygenerowanego zysku, z dnia 14 lipca 2014 r.;
    13. Notatka służbowa z MSW, Departament Ewidencji Państwowej nt. certyfikacji środków w ramach pl.ID, z dnia 13 listopada 2014 r.;
    14. Notatka służbowa z MSW, Departament Ewidencji Państwowej nt. stanu realizacji umowy 4/DSiA/2013 oraz propozycji zmian do przygotowywanego aneksu, z dnia 10 grudnia 2014 r.

1. Ostatecznie, w związku z wejściem w życie w dniu 31 grudnia 2014 r. ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych, ustawy o ewidencji ludności oraz ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego termin ten został przesunięty na 1 marca 2015 r. [↑](#footnote-ref-1)
2. http://obywatel.gov.pl/prezentacja-obywatel [↑](#footnote-ref-2)
3. Zob. Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym(2012/C 8/02). [↑](#footnote-ref-3)
4. Umowa była zmieniana 2 razy. Aneks nr 1 został zawarty 13 lutego 2014 r. Aneks nr 2 został zawarty 27 czerwca 2014 r. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por. wyrok TSUE w sprawie C-107/98, *Teckal* oraz późniejsze orzecznictwo, np. wyrok w sprawie C-29/04, *Komisja przeciwko Austrii* czy w wyroku w sprawach połączonych C-182/11 i C-183/11, *Econord SpA*). [↑](#footnote-ref-5)
6. Por. pismo Departamentu Prawnego MSW z dnia 30 kwietnia 2013 r. do Departamentu Strategii i Analiz MSW. [↑](#footnote-ref-6)
7. Por. pismo WWPE z dnia 28 czerwca 2013 r. do Dyrektora COI. [↑](#footnote-ref-7)
8. Por. wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 17 grudnia 2013 r. [↑](#footnote-ref-8)
9. Por. pismo Departamentu Prawnego MSW z dnia 30 kwietnia 2013 r. do Departamentu Strategii i Analiz MSW. [↑](#footnote-ref-9)
10. Niezależnie od powyższego, należy rozróżnić relację organ nadzorujący – instytucja gospodarki budżetowej w sferze *imperium* z relacją w sferze *dominium* między tymi podmiotami (zob. szerzej punkt 3.2.5 poniżej). [↑](#footnote-ref-10)
11. Nawet jeżeli w konkretnym przypadku zapewnienie skutecznej kontroli zarządczej może być niedostateczne (por. Wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 17 grudnia 2013 r., s. 3). [↑](#footnote-ref-11)
12. Por. przygotowaną przez Departament Ewidencji Państwowych "Informację dot. szacowania przez COI kosztów wykonania umowy nr 4/DSiA/2013 o realizacji projektu „pl.ID” i podziału wygenerowanego zysku" z dnia 14 lipca 2014 r. [↑](#footnote-ref-12)
13. Por. § 1 ust. 2 Umowy nr 4/DSiA/2013 w brzmieniu ustalonym aneksem nr 1. Zgodnie z tym aneksem poza zmianami w zadaniach pierwotnie określonych w Umowie nr 4/DSiA/2013 dodano następujące zadania: zakup produktów i usług na potrzeby reklamy i promocji Projektu, usługi transmisji danych; szkolenia dla użytkowników oraz wdrożenie e-usług. [↑](#footnote-ref-13)
14. Por. pismo Departamentu Strategii i Analiz MSW z dnia 20 września 2013 r. skierowane do MRR. [↑](#footnote-ref-14)
15. Przy czym, zgodnie z § 3 ust. 3 Umowy nr 4/DSiA/2013 Strony dopuściły w razie potrzeby możliwość przesunięcia wyżej wymienionych kwot wynagrodzenia dla COI w poszczególnych latach realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013, przy czym przesunięcie takie nie wymaga zmiany Umowy nr 4/DSiA/2013, a jedynie poczynienia pisemnych ustaleń. [↑](#footnote-ref-15)
16. Porozumienie o dofinansowanie było zmieniane 5 razy. Por. aneks nr 1 z dnia 16 kwietnia 2010 r.; aneks nr 2 z dnia 23 listopada 2011 r.; aneks nr 3 z dnia 17 września 2012 r.; aneks nr 4 z dnia 26 czerwca 2013 r.; aneks nr 5 z dnia 24 lutego 2014 r. Należy podkreślić, że zgodnie z aneksem nr 4 MRR przeniósł prawa i obowiązki wynikające z Porozumienia o dofinansowanie na WWPE. [↑](#footnote-ref-16)
17. Por. pismo podsekretarz stanu w MRR I. Wendel do podsekretarza stanu w MSW R. Magrysia z dnia 18 czerwca 2013 r. [↑](#footnote-ref-17)
18. Por. pismo podsekretarz stanu w MRR I. Wendel do Zastępcy Dyrektora Departamentu Strategii i Analiz w MSW Arkadiusza Kusińskiego z dnia 13 września 2013 r. [↑](#footnote-ref-18)
19. Por. pismo podsekretarz stanu w MRR I. Wendel do podsekretarza stanu w MSW R. Magrysia z dnia 21 października 2013 r. [↑](#footnote-ref-19)
20. Por. pismo A. Siejdy do Dyrektora Departamentu Strategii i Analiz w MSW Krzysztofa Kraka z dnia 9 stycznia 2014 r. Z kolei w piśmie Podsekretarz Stanu w MRR I. Wendel z dnia 3 listopada do Ministra powołane zostały zasady wynikające z Krajowych Wytycznych: konkurencyjności, zasadności i racjonalności środków pochodzących z UE. [↑](#footnote-ref-20)
21. Por. przykładowo pismo do Dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności w MRR Marcina Łaty z dnia 23 sierpnia 2013 r. [↑](#footnote-ref-21)
22. Por. przykładowo pismo do Dyrektor WWPE Anny Siejdy z dnia 13 maja 2013 r. [↑](#footnote-ref-22)
23. Por. przykładowo pismo do Dyrektora Departamentu Strategii i Analiz w MSW Romana Kusyka z dnia 14 maja 2014 r. [↑](#footnote-ref-23)
24. Poza oczywistymi, jak ten, że COI nie jest stroną Porozumienia o dofinansowania, czy też, że nie zostało ono – jak Centrum Personalizacji Dokumentów MSW – wskazane jako inny podmiot biorący udział w realizacji Projektu, uważamy przykładowo, iż COI nie ma prawnego obowiązku oznaczania swoich dokumentów informacją, że dofinansowanie na realizację Projektu pochodzi ze środków PO IG (co jest naturalną konsekwencją, iż to nie COI jest beneficjentem dofinansowania; por. również § 10 ust. 1 Porozumienia o dofinansowaniu) ani wypełniania wszelkich procedur w zakresie rozliczenia środków finansowych, w tym regulacji narzucających obowiązki w zakresie prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej (adresatem tych obowiązków jest Minister). [↑](#footnote-ref-24)
25. Zob. przykładowo notatkę służbową Departamentu Strategii i Analiz z dnia 29 listopada 2013 r.: "*nie jest możliwe odstąpienie od kontroli ex-post dokumentów COI, ponieważ instytucje nadrzędne wobec WWPE, tj. MAiC i MRR w przekazywanych pismach do MSW nie odstąpili od tego żądania wobec czego WWPE musi dostosować się do wymogów ww. instytucji*". [↑](#footnote-ref-25)
26. Przygotowując Raport, nie dysponowaliśmy taką wiedzą. **Powyższe dotyczy również ewentualnego (nie)powołania Zespołu Audytowo-Kontrolnego, o którym mowa w Zarządzeniu nr 43 Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie utworzenia struktury zarządzania projektem "pl.ID"**. [↑](#footnote-ref-26)
27. Zob. między innymi notatki służbowe przygotowane przez Departament Ewidencji Państwowych dla Ministra z dnia 13 listopada, z dnia 28 listopada i z dnia 10 grudnia 2014 r. [↑](#footnote-ref-27)
28. Por. pismo Ministra do I. Wendel z 3 grudnia 2014 r. [↑](#footnote-ref-28)
29. Jw. [↑](#footnote-ref-29)
30. W przeciwieństwie do innych rozwiązań, które teoretycznie również mogłyby być rozważane, jak np. uznanie COI za podmiot upoważniony do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych w Projekcie (na co naszym zdaniem jest za późno). [↑](#footnote-ref-30)
31. Zgodnie z art. 55 Prawa autorskiego: "*1. Jeżeli zamówiony utwór ma usterki, zamawiający może wyznaczyć twórcy odpowiedni termin do ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie może od umowy odstąpić lub żądać odpowiedniego obniżenia umówionego wynagrodzenia, chyba że usterki są wynikiem okoliczności, za które twórca nie ponosi odpowiedzialności. Twórca zachowuje w każdym razie prawo do otrzymanej części wynagrodzenia, nie wyższej niż 25% wynagrodzenia umownego. 2. Jeżeli utwór ma wady prawne, zamawiający może od umowy odstąpić i żądać naprawienia poniesionej szkody. 3. Roszczenia, o których mowa w ust. 1, wygasają z chwilą przyjęcia utworu.* […]". [↑](#footnote-ref-31)
32. Należy pamiętać, że IGB pojawiły się dopiero w "nowej" UFP, zastępując gospodarstwa pomocnicze i państwowe zakłady budżetowe oraz część samorządowych zakładów budżetowych. Por. rządowy projekt ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 1181, Sejm VI kadencji, *Uzasadnienie*, s. 5-6): "*zapoczątkowana w 2000 r. i nabierająca tempa w latach następnych tendencja do likwidowania, zmian form prawnych, oraz "urynkowienie" dotychczasowej działalności zakładów budżetowych, a także wiele innych działań służących ograniczeniu tzw. pozabudżetowych form organizacyjnych, krok po kroku zbliża nas do zmian, których ukoronowaniem będzie nowa organizacja funkcjonowania w zaproponowanym kształcie*". [↑](#footnote-ref-32)
33. Tak E. Malinowska-Misiąg, *Komentarz do art. 23* [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, Nb 9. [↑](#footnote-ref-33)
34. Zdaniem A. Mierzwy, realizując zadania, które wykonywać może również inny podmiot w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, IGB musi zostać uznana za przedsiębiorcę; zob. A. Mierzwa, *Komentarz do art. 23* [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2014, Nb 3. Przeciwnie, wydaje się, że słusznie C. Kosikowski, *Ustawa o finansach* publicznych, Warszawa 2011, wersja elektroniczna. Niezależnie od powyższego, zasadniczą konsekwencją "urynkowienia" IGB, jest, co do zasady, posiadanie sygnalizowane powyżej zdolności upadłościowej przez IGB. Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze, wyłączona jest możliwość ogłoszenia upadłości instytucji i osób prawnych tworzonych w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą. Instytucje gospodarki budżetowej nie są tworzone "w wykonaniu obowiązku nałożonego ustawą" (zdolności upadłościowej nie mają natomiast IGB, do których utworzenia zobowiązano organ założycielski (ministra) na mocy odrębnej ustawy, tj. w przypadku Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (zob. art. 12a ustawy z 25.5.2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej). [↑](#footnote-ref-34)
35. Szefowie i Prezesi następujących jednostek: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, TK, NIK, SN, NSA oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego, Państwowej Inspekcji Pracy oraz sądownictwa powszechnego **jedynie informują Prezesa Rady Ministrów o utworzeniu IGB** (art. 23 ust. 3 UFP). [↑](#footnote-ref-35)
36. Por. przykładowo pisma dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych MSW do Dyrektora COI: z dnia 9 września 2014 r. w sprawie przekazania do weryfikacji dokumentacji i udzielenia niezbędnych wyjaśnień odnośnie zlecenia nr 29/PLIO/2013 realizowanego w ramach umowy nr 4/DSIA/2013 r. w sprawie realizacji projektu "pl.ID"; z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie przekazania do weryfikacji dokumentacji i udzielenia niezbędnych wyjaśnień odnośnie zlecenia nr 10/PUD/2013 realizowanego w-ramach umowy nr 4/DSIA/2013 r. w sprawie realizacji projektu "pl.ID"; z dnia 25 lipca 2014 r. w sprawie przekazania wyjaśnień w zakresie postępowania przetargowego na "Dostawę i konfigurację dwóch kompletów platformy wirtualizacji"; z dnia 19 maja 2014 r. w sprawie przekazania informacji w zakresie postępowania przetargowego na "Zaprojektowanie oraz wykonanie modernizacji serwerowni'; Pismo dyrektora DEP MSW do dyrektora COI w sprawie przekazania wyjaśnień w zakresie postępowania przetargowego na "Dostawę i konfigurację dwóch kompletów platformy wirtualizacji"; z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie przekazania dodatkowych dokumentów i wyjaśnień w odniesieniu do postępowań a przetargowego na Dostawę kart kryptograficznych, konsoli LCD oraz dodatkowych materiałów eksploatacyjnych oraz z dnia 9 kwietnia 2014 r. w sprawie przekazania dokumentacji i dodatkowych wyjaśnień w odniesieniu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego: na "Zaprojektowanie oraz wykonanie modernizacji serwerowni", "Wykonanie usługi modyfikacji oprogramowania Centrum Certyfikacji Generacji Kluczy wraz z dostawą oprogramowania", "Dostawa urządzeń na potrzeby budowy infrastruktury sieciowej", "Dostawa i uruchomienie infrastruktury sieciowej złożonej z dwóch kompletów urządzeń, służącej do połączenia dwóch lokalizacji". [↑](#footnote-ref-36)
37. Por. pismo COI z dnia 14 maja 2014 r. do Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych MSW. [↑](#footnote-ref-37)
38. Por. Informację o wynikach kontroli "Funkcjonowanie instytucji gospodarki budżetowej" z 12 maja 2014 r. [↑](#footnote-ref-38)
39. Por. pismo Departamentu Prawnego do Departamentu Strategii i Analiz MSW z dnia 27 marca 2014 r. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zob. Dokument roboczy służb Komisji w sprawie stosowania unijnych przepisów dotyczących zamówień publicznych do stosunków między instytucjami zamawiającymi ("współpraca publiczno-publiczna") z dnia 4 października 2011 r. [↑](#footnote-ref-40)
41. Por. pismo z dnia 6 maja 2014 r. nr COI-ZRACH.0500.2.2014. [↑](#footnote-ref-41)
42. Por. pismo z dnia 26 maja 2014 r. nr DEP-WAKOKK-0158-1-13/2014 Dyrektora Departamentu Ewidencji Państwowych do Dyrektora Departamentu Budżetu. [↑](#footnote-ref-42)
43. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od MSW, MF jak dotąd nie wydał takiego stanowiska. [↑](#footnote-ref-43)
44. Por. pismo z dnia 1 lipca 2014 r. nr DEP-WAKOKK-0158-1-28/2014. [↑](#footnote-ref-44)
45. Por. notatkę służbową z dnia 2 lipca 2014 r. nr DB-R-312-1-14/2014. [↑](#footnote-ref-45)
46. Por. pismo z dnia 4 lipca 2014 r. nr DP-II-026-239/2014/AS. [↑](#footnote-ref-46)
47. Pismo Ministerstwa Finansów Departamentu Reformy Finansów Publicznych z dnia 27 listopada 2013 znak: RF1/033-151/959/JJV/FIA/2013/RD-124049. [↑](#footnote-ref-47)
48. Informacja o wynikach kontroli: "Funkcjonowanie Instytucji Gospodarki Budżetowej" z dnia 12 maja 2014 r. [↑](#footnote-ref-48)
49. Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 28, Nb 5. [↑](#footnote-ref-49)
50. Por. Informacja o wynikach kontroli z dnia 12 maja 2014 r. przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli dot. funkcjonowania instytucji gospodarki budżetowej, s. 13 i 16. [↑](#footnote-ref-50)
51. Jak rozumiemy, w ocenie Departamentu Budżetu MSW, przepis ten stoi zatem na przeszkodzie w powiększaniu wydatków budżetowych przez MSW, przykładowo poprzez zwiększenie wynagrodzenia COI. Wątpliwości jednak budzi, w jaki sposób przepis ten miałby odnosić się do sposobu finansowania projektu przez Ministra (a nie MSW). [↑](#footnote-ref-51)
52. Niezależnie od powyższego, mając na uwadze stanowisko Ministra wyrażone w piśmie z dnia 3 grudnia 2014 r. do WWPE, iż "*wartość budżetu projektu z tytułu wydłużenia realizacji projektu nie ulegnie zwiększeniu*", podwyższenie wynagrodzenia COI należy traktować jako ostateczność. [↑](#footnote-ref-52)
53. Na marginesie warto wskazać, że podstawą decyzji nr 79 był art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 29 września o rachunkowości, zgodnie z którym "*roczne sprawozdanie finansowe jednostki, z zastrzeżeniem ust. 2b, podlega zatwierdzeniu przez organ zatwierdzający, nie później niż 6 miesięcy od dnia bilansowego.* […]". Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt ww. ustawy o rachunkowości organ zatwierdzający to organ, który "*zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, statutem, umową lub na mocy prawa własności jest uprawniony do zatwierdzania sprawozdania finansowego jednostki* […]". Statut COI nie zawiera uprawnienia dla Ministra do zatwierdzania sprawozdania finansowego COI. Jak rozumiemy, sprawozdanie to zostało zatem zatwierdzone "*na mocy prawa własności*". [↑](#footnote-ref-53)
54. Por. Informację o wynikach kontroli z dnia 12 maja 2014 r…, s. 17. [↑](#footnote-ref-54)
55. Jeżeli aneks będzie podpisywany przez Podsekretarza Stanu. [↑](#footnote-ref-55)
56. W pierwszej wersji Aneksu rekomendujemy wskazanie wyłącznie zysku jako sposobu sfinansowania Aneksu. W przypadku, gdyby okazało się, że wypracowany przez COI zysk miałby stanowić źródło sfinansowania zakończenia realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013 w związku z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego Umowy (por. w tym zakresie postanowienia aneksu nr 1) – w sytuacji, której prowadziłoby to do podwyższenia wynagrodzenia poza poziom określony w Umowie nr 4/DSiA/2013, konieczne może okazać się podwyższenie wynagrodzenia ze środków Ministra. [↑](#footnote-ref-56)
57. Zdajemy sobie sprawę, że na obecnym etapie realizacji Umowy nr 4/DSiA/2013 COI może nie być w stanie przygotować takiego zestawienia. Uważamy jednak, że dla celów negocjacji tego rodzaju postanowienie powinno znaleźć się w pierwszym projekcie Aneksu przekazanym do COI. [↑](#footnote-ref-57)
58. Jeżeli aneks będzie podpisywany przez Podsekretarza Stanu. [↑](#footnote-ref-58)
59. Określonej ze względu na kwotę lub ważny interes państwa. [↑](#footnote-ref-59)