



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.003.01.2022

Pan
Hubert Gniadowicz
Dyrektor
Centrum Informatyki Resortu Finansów
ul. Samorządowa 1
26-601 Radom

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centrum Informatyki Resortu Finansów w Radomiu ¹ , ul. Samorządowa 1, 26-601 Radom.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hubert Gniadowicz, Dyrektor CIRF ² , od dnia 11 lipca 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jarosław Abramczyk, od 1 czerwca 2017 r. do 5 października 2018 r.;– Piotr Gnich, od 9 października 2018 r. do 31 października 2019 r.;– Wojciech Nykowski, od 12 listopada 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.;– Piotr Patroński, od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2021 r.;– Jarosław Pyszkiewicz, od 1 czerwca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i funkcjonowanie jednostki budżetowej. 2. Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2023 (do czasu zakończenia kontroli) z uwzględnieniem dowodów i zdarzeń przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli. ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Jan Sulima, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/19/2023 z 2 stycznia 2023 r. 2. Sławomir Żyła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/18/2023 z 2 stycznia 2023 r. 3. Ilona Kacperek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/16/2023 z 2 stycznia 2023 r. 4. Aleksandra Obermiller, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 22450.

(akta kontroli tom I str. 1-2 i tom III str. 1)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2023 model realizacji zadań publicznych w zakresie zapewnienia infrastruktury i dostarczania usług informatycznych na rzecz resortu finansów ulegał istotnym zmianom, wprowadzanym przez ministra właściwego ds. budżetu państwa i finansów publicznych⁵. CIRF z dniem 1 stycznia 2021 r.⁶ przejął całość zadań związanych z świadczeniem usług IT na rzecz Ministerstwa Finansów, z których, z dniem 1 stycznia 2023 r. wyodrębniono zadania dotyczące rozwoju systemów informatycznych i przeniesiono je⁷ do innej jednostki nadzorowanej przez Ministra, tj. Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.⁸

W CIRF każdorazowo dostosowywano strukturę organizacyjną do zmienionych zadań oraz podejmowano działania w celu zapewnienia skutecznej ich realizacji. Zadania na rzecz Ministerstwa Finansów⁹ i jednostek resortu finansów, określone w zmienianym Statucie Centrum w większości realizowano prawidłowo. Wszystkie wykonane przez CIRF w latach 2018-2022 kategorie (rodzaje) zadań (zakupów) inwestycyjnych oraz zlecone pomiotom

¹ Dalej: CIRF lub Centrum.

² Dalej: Dyrektor CIRF lub Dyrektor Centrum.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: Minister.

⁶ Na mocy zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 27 listopada 2020 r. ws. nadania statutu Centrum Informatyki Resortu Finansów (Dz. Urz. MFFIPR poz. 21), dalej odpowiednio: zarządzenie MFFIPR z 27 listopada 2020 r. i Statut CIRF z 2021 r.

⁷ Na mocy zarządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2022 r. ws. zmiany zarządzenia ws. nadania statutu Centrum (Dz. Urz. MF, poz. 122), dalej odpowiednio: zarządzenie MF z 23 grudnia 2022 r. i Statut CIRF z 2023 r.

⁸ Dalej: AK MF.

⁹ Dalej: MF.

zewnątrznym usługi były zgodne z zdaniami przypisanymi tej jednostce w Statucie. Analizowane wydatki oraz postępowania o udzielenie zamówień publicznych, dotyczyły m.in.: wdrażania, utrzymania i rozbudowy infrastruktury IT (sprzętu i oprogramowania) i były realizowane, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 8 Statutu CIRF z 2021 r., na potrzeby własne CIRF oraz na rzecz MF i jednostek resortu finansów. Wyznaczeni przedstawiciele CIRF we wszystkich zgłoszonych przypadkach udzielili wsparcia przy realizacji przez MF i jednostki resortu finansów zamówień publicznych związanych z obszarem IT, zgodnie z porozumieniami o współpracy.

Nieprawidłowo realizowano zadanie polegające na użyczeniu sprzętu informatycznego i oprogramowania na rzecz MF i jednostek resortu finansów, uprzednio od nich przejętego lub nowo zakupionego (określone w § 5 ust. 1 pkt 9 Statutu CIRF z 2021 r.). W księgach rachunkowych CIRF nie zaewidencjonowano operacji gospodarczych polegających na użyczeniu w latach 2021-2022 na rzecz ww. jednostek składników majątku IT, których liczba na koniec ww. lat wyniosła odpowiednio: 124 667 i 123 723, a wartość: 324 567,3 tys. zł i 300 837,8 tys. zł, co było niezgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰. Fakt użyczenia ww. majątku został ujęty w księgach rachunkowych CIRF dopiero w lutym 2023 r.¹¹, w trakcie kontroli NIK. W Centrum nie określono również zasad użyczenia ww. składników majątku IT (ani w formie procedur wewnętrznych, ani w formie umów), a przekazanie w użyczenie odbyło się jedynie na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. Powyższe doprowadziło na koniec 2022 r. do różnic pomiędzy ewidencjami tych składników majątku prowadzonymi przez CIRF oraz MF i jednostki resortu finansów w liczbie 3,7 tys. szt. o wartości 11 446,1 tys. zł.

Z kolei realizacja przez Centrum zadania określonego w § 5 ust. 1 pkt 7 Statutu CIRF z 2021 r. w zakresie świadczenia zcentralizowanych usług wsparcia IT na rzecz MF i jednostek resortu finansów nie zapewniła poprawy ich jakości. W porównaniu do 2019 r. o 1,4 p.p. zmniejszył się odsetek zgłoszeń (m.in. awarii i incydentów) zrealizowanych terminowo, a dyrektorzy izb administracji skarbowej¹² dodatkowo wskazywali na ograniczenia w szybkiej obsłudze bezpośredniej, wynikającej z ograniczenia liczby pracowników ją realizujących.

Centrum nie zrealizowało, w ustalonym przez Ministra 5-miesięcznym terminie, zadań określonych w § 2 pkt 1-3 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r., tj. przejścia składników rzeczowych majątku ruchomego IT oraz praw i obowiązków wynikających z umów dotyczących zamówień teleinformatycznych od MF i jednostek resortu finansów, a także ustalenia zasad współpracy w zakresie wykonywania przez CIRF zadań z zakresu IT na ich rzecz tych jednostek. Zadania te zostały zrealizowane z opóźnieniami wynoszącymi nawet 1,5 roku. W ramach realizacji zadania polegającego na przejściu przez CIRF składników rzeczowych majątku ruchomego IT, nie zaewidencjonowano¹³ lub zaewidencjonowano nawet z 7-miesięcznym opóźnieniem w księgach rachunkowych części tych składników o wartości ponad 500 mln zł, co naruszało art. 16d ust. 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁴ i oznaczało brak rzetelności ksiąg rachunkowych CIRF, wymaganej art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Negatywny wpływ na prawidłowość działań Centrum w powyższym zakresie miało niedostosowanie regulacji wewnętrznych CIRF do zmienionych przepisów prawa i zadań. Do 2022 r. w CIRF obowiązywała Instrukcja gospodarowania majątkiem w Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów¹⁵ z 2011 r.¹⁶, a także Polityka rachunkowości w CPD z 2013 r.¹⁷, niespełniająca wymogów art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dostosowania ww. regulacji wewnętrznych do aktualnych przepisów i zadań dokonano dopiero w kwietniu i styczniu 2022 r.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

¹¹ Wg stanu na koniec 2022 r.

¹² Dalej: IAS.

¹³ Do końca 2022 r.

¹⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm.

¹⁵ Dalej: CPD. Nazwa jednostki kontrolowanej funkcjonująca do 30 września 2017 r. zmieniona zarządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z 27 września 2017 r. ws. zmiany nazwy Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów na CIRF oraz nadania Statutu CIRF (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 192), dalej: zarządzenie MRiF z 27 września 2017 r.

¹⁶ Wprowadzona zarządzeniem Dyrektora CPD nr 41/2011 z 15 listopada 2011 r., dalej: Instrukcja gospodarowania majątkiem w CPD z 2011 r.

¹⁷ Przyjęta zarządzeniem Dyrektora CPD nr 40/2013 z 27 sierpnia 2013 r., dalej: Polityka rachunkowości CPD z 2013 r.

CIRF nie było w stanie zrealizować części zadania określonego w § 2 ust. 2 zarządzenia MFFIPR z 27 listopada 2020 r. i Statucie CIRF z 2021 r., polegającej na przejęciu z MF i jednostek resortu finansów licencji na oprogramowanie, w celu ich ponownego użyczenia tym jednostkom. W ustalonym przez Ministra terminie CIRF zidentyfikowało jedynie bariery utrudniające lub uniemożliwiające realizację tego zadania, czego nie uczyniono w MF przed przyjęciem ww. zarządzenia. Wobec powyższego, pod koniec 2022 r. w MF wstrzymano realizację tego zadania, a Minister dokonał zmiany Statutu CIRF w tym zakresie.

W CIRF nie został wdrożony dokument określający politykę zatrudniania wykwalifikowanych specjalistów z branży IT, a zatrudnienie odbywało się w ramach budżetu wynagrodzeń i limitu etatów. W latach 2021-2022 CIRF korzystało z zasobów osobowych innych jednostek resortu finansów (ok. 100 osób) oraz z zasobów zewnętrznych (ok. 560 specjalistów branży IT) na podstawie 28 umów wykonawczych na zapewnienie wyspecjalizowanego personelu informatycznego świadczącego usługi związane z wytwarzaniem, wdrażaniem i utrzymaniem systemów informatycznych (tzw. body leasing). W wydatkowaniu środków na ten cel nie stwierdzono nieprawidłowości. Koszty pracy pracowników CIRF biorących udział w pracach nad projektami, w realizację których zaangażowano ww. zewnętrzny personel IT, stanowił zaledwie 0,078% łącznych kosztów pracy w tych projektach.

Plany finansowe CIRF na lata 2017-2022 zostały sporządzone terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami, przy czym w ocenie NIK, planowanie realizacji przez CIRF zadań na rzecz MF i jednostek resortu finansów utrudniał przyjęty w MF model finansowania działalności Centrum. W ustawach budżetowych przyznawano niewystarczające limity środków, które w trakcie roku budżetowego licznymi (nawet 143) decyzjami Ministra były zwiększane i przesuwane pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, m.in. w związku z powierzaniem CIRF nowych zadań inwestycyjnych. Przykładowo: wysokość środków finansowych¹⁸ ujętych w Planie finansowym wydatków CIRF na 2021 r. w trakcie roku budżetowego została zwiększona o 335,1%. Sytuacje problematyczne stwarzało również przyznanie przez Ministra środków z rezerw celowych w III i IV kw. w latach 2020-2021, które z uwagi na termin ich przyznania nie mogły zostać wykorzystane do końca roku budżetowego. Stosowano wówczas praktykę ujmowania tych zadań i środków w wykazach wydatków niewygasających i zadania realizowano w kolejnym roku. Wiązało się to z koniecznością licznych zmian (nawet 46) Planów postępowań o udzielenie zamówień w CIRF na lata 2021 i 2022.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja i funkcjonowanie jednostki budżetowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Statut i zadania CIRF

Centrum jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych²⁰. Z dniem 1 października 2017 r., na podstawie zarządzenia MRiF z 27 września 2017 r., dokonano zmiany nazwy jednostki z CPD na CIRF oraz ustalono Statut CIRF²¹. Zmianę tą uzasadniono m.in. transformacją służb IT w resorcie finansów. Do 31 grudnia 2020 r. do zadań jednostki²² (liczba ani rodzaj zadań nie uległy zmianie) należało zapewnienie usług centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu finansów, wobec czego do podstawowej działalności należało siedem poniższych zadań:

- administrowanie i rozwijanie centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów;
- zarządzanie katalogiem usług infrastruktury teleinformatycznej Centrum;

¹⁸ Łącznie z budżetu państwa (dalej: BP) i z budżetu środków europejskich (dalej: BSE).

¹⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁰ Dalej: Minister.

²¹ Dalej: Statut CIRF z 2017 r.

²² Zgodnie z § 5 ust. 1 Statutu CPD przyjętego zarządzeniem Ministra Finansów nr 42 z 1 października 2010 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 52) oraz z § 1 ust. 3 ww. Statutu CIRF przyjętego ww. zarządzeniem MRiF z 27 września 2017 r.

- dostarczenie i utrzymanie usług centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów, na uzgodnionym z MF poziomie;
- zarządzanie dostępnością, ciągłością i pojemnością usług infrastruktury teleinformatycznej Centrum;
- zarządzanie bezpieczeństwem centralnej infrastruktury teleinformatycznej we współpracy z komórką organizacyjną MF właściwą ws. bezpieczeństwa i ochrony informacji;
- monitorowanie centralnej infrastruktury resortu finansów, w tym zarządzanie incydentami i problemami;
- realizacja zamówień publicznych dotyczących utrzymania i rozwoju elementów centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu finansów.

Następnie w latach 2020-2023 w związku z wprowadzaną zmianą modelu realizacji zadań publicznych w zakresie zapewnienia infrastruktury i dostarczania usług informatycznych na rzecz resortu finansów Minister dokonał kolejnych czterech zmian sposobu funkcjonowania i zakresu zadań realizowanych przez CIRF.

1) Kluczową zmianę wprowadzono zarządzeniem MFFiPR z 27 listopada 2020 r. i uzasadniono ją potrzebą zintegrowania usług informatycznych w resorcie finansów, w celu dostarczenia podatnikom najlepszej jakości usług i stworzenia optymalnego środowiska do powstania i obsługi przyjaznych i zaawansowanych rozwiązań. Do CIRF została przeniesiona większość zadań w zakresie IT realizowanych dotychczas przez Departament Informatyzacji MF oraz przez jednostki resortu finansów. CIRF miał pełnić funkcję informatycznego centrum usług wspólnych resortu, czyli prowadzić pełną obsługę informatyczną MF i jednostek resortu finansów, tj. z dniem 1 stycznia 2021 r.:

- a) rozszerzono zakres działania CIRF poprzez ustalenie, że zapewnia ona usługi informatyczne na rzecz resortu finansów, tj. MF oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych (w tym: Krajowej Informacji Skarbowej; izb administracji skarbowej; urzędów skarbowych; urzędów celno-skarbowych wraz z podległymi oddziałami celnymi; Krajowej Szkoły Skarbowości i Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego²³, § 1 ust 4 Statutu CIRF z 2021 r.;
- b) zobligowano Dyrektora CIRF do przeprowadzenia w ciągu 5 miesięcy²⁴ trzech istotnych przedsięwzięć (§ 2 pkt 1-3 ww. zarządzenia), tj.:
 - przejęcia składników rzeczowych majątku ruchomego, niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum zadań z zakresu IT;
 - przejęcia praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych;
 - ustalenia zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez Centrum na rzecz MF, KIS, KSS albo IAS zadań z zakresu IT.

Przy czym analogiczne zobowiązanie (dotyczące przekazania ww. składników majątku, praw i obowiązków oraz ustalenia zasad współpracy) w odniesieniu do dyrektorów KIS, KSS i IAS oraz do Dyrektora Generalnego MF zamieszczono odpowiednio: w § 4 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 26 listopada 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji KIS, IAS, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i KSS oraz nadania im statutów oraz zarządzenie zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji KIS, IAS, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i KSS oraz nadania im statutów²⁵ oraz w § 3 ust. 1 zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 29 grudnia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MF²⁶. Dodatkowo w obu tych zarządzeniach wskazano, iż do dnia przekazania rzeczowych składników majątku ruchomego oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych ww. dyrektorzy dysponują mieniem oraz realizują prawa i obowiązki ze stosunków prawnych na zasadach dotychczasowych.

²³ Dalej odpowiednio: KIS, IAS, US, UCS, KSS, PANA, łącznie z MF zwane dalej jednostkami resortu finansów.

²⁴ W porozumieniu z Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Finansów, Dyrektorem Krajowej Informacji Skarbowej, Dyrektorem Krajowej Szkoły Skarbowości oraz dyrektorami izb administracji skarbowej.

²⁵ Dz. U. MFFiPR poz. 20.

²⁶ Dz. Urz. MFFiPR poz. 35, dalej: zarządzenie MFFiPR z 29 grudnia 2020 r. ws. zmiany regulaminu organizacyjnego MF.

- c) Zmieniono Statut CIRF²⁷ i zwiększono z 7 do 10 liczbę zadań CIRF. Zadania te objęły:
- dostarczanie i utrzymanie usług informatycznych w MF i resorcie finansów, na poziomie uzgodnionym z MF;
 - dostarczanie i utrzymanie rozwiązań informatycznych w zakresie robotyzacji i automatyzacji procesów w MF i resorcie finansów, na poziomie uzgodnionym z MF;
 - zapewnienie bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni,
 - administrowanie i rozwijanie usług informatycznych MF i resortu finansów;
 - zarządzanie katalogiem usług informatycznych Centrum;
 - zarządzanie dostępnością, ciągłością i pojemnością usług informatycznych Centrum;
 - monitorowanie usług informatycznych MF i resortu finansów, w tym zarządzanie incydentami i problemami;
 - udzielanie i realizacja zamówień publicznych dotyczących utrzymania i rozwoju usług informatycznych MF i resortu finansów;
 - użyczenie sprzętu informatycznego i oprogramowania na rzecz MF i resortu finansów;
 - administrowanie sprzętem użyczonym na rzecz MF i resortu finansów.

Powyższa zmiana wiązała się bezpośrednio z koniecznością realizacji przez CIRF kolejnego przedsięwzięcia polegającego na przejęciu z dniem 1 stycznia 2021 r. 1558 pracowników pionów IT z MF i jednostek resortu finansów²⁸ do pracy w CIRF na podstawie: zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 217 z 20 listopada 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie statutu MF²⁹ oraz na podstawie ww. zarządzenia zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji KIS, IAS, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i KSS oraz nadania im statutów, w trybie określonym w art. 23¹ ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³⁰

(akta kontroli tom I str. 121-172, tom IV str. 1-150, 274)

- 2) Kolejne dwie zmiany wprowadzono zarządzeniami Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 30 kwietnia 2021 r. i Ministra Finansów z 31 grudnia 2021 r. zmieniającymi zarządzenie w sprawie nadania Statutu CIRF³¹ i w zakresie ustalenia zadań CIRF dotyczyły one odpowiednio: uzupełnienia brzmienia jednego z zadań CIRF w zakresie wdrażania rozwiązań w zakresie robotyzacji i automatyzacji procesów w resorcie finansów, na poziomie uzgodnionym z MF i dodania jednego nowego zadania dotyczącego współpracy z MF w zakresie robotyzacji i automatyzacji procesów w MF lub dostarczania rozwiązań w tym obszarze, w zakresie zleconym przez MF oraz ustalenia CIRF od 1 stycznia 2022 r. zadania związanego z utrzymaniem i administrowaniem oraz obsługą wsparcia Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS, co uzasadniono kolejno: planowanym rozwojem w zakresie robotyzacji i automatyzacji procesów w MF oraz przeprowadzoną integracją usług i infrastruktury informatycznej w resorcie finansów w ramach CIRF.
- 3) Ostatnią zmianę wprowadzono zarządzeniem MF z 23 grudnia 2022 r. - od dnia 1 stycznia 2023 r. z zadań CIRF m.in. wyłączono zadania, których przedmiotem był rozwój systemów informatycznych³². Ustalono także nowy Statut CIRF, którym m.in. zmieniono brzmienie niektórych zadań realizowanych w ramach działalności podstawowej i zwiększono ich liczbę z 11 do 12, tj.:
- dostarczanie usług informatycznych w zakresie utrzymania i bezpieczeństwa

²⁷ Dalej: Statut CIRF z 2021 r.

²⁸ Liczba pracowników i funkcjonariuszy celno-skarbowych wykonujących zadania IT planowanych do przeniesienia do CIRF wg stanu 31 grudnia 2020 r.

²⁹ M.P. z 2020 r., poz. 1068.

³⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.

³¹ Odpowiednio: Dz. Urz. MFFIPR z 2021 r. poz. 70 i Dz. Urz. MF z 2021 r. poz. 18.

³² Za wyjątkiem świadczenia usług rozwoju systemów informatycznych niejawnych i celnych które znajdowało się w katalogu zadań w ramach działalności podstawowej (§5 ust. 1 pkt 11 Statutu CIRF z 23 grudnia 2022 r.) oraz z zastrzeżeniem, iż CIRF może wykonywać zobowiązania których przedmiotem jest rozwój systemów informatycznych, wynikające z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych i niezakończonych podpisaniem umowy oraz umów zawartych przed 1 stycznia 2023 r. (§ 2 ww. zarządzenia)

- systemów informatycznych;
- zarządzanie infrastrukturą serwerową i sieciową;
- zapewnienie bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni,
- administrowanie systemami informatycznymi;
- zarządzanie katalogiem usług informatycznych;
- zarządzanie dostępnością, ciągłością i pojemnością usług informatycznych;
- monitorowanie usług informatycznych, w tym zarządzanie incydentami i problemami;
- przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych w zakresie usług świadczonych przez Centrum;
- świadczenie usług wsparcia bezpośrednio na rzecz MF;
- użyczenie sprzętu informatycznego i udostępnianie oprogramowania w zakresie posiadanych licencji oraz administrowanie nimi;
- świadczenie usług rozwoju systemów informatycznych niejawnych i celnych;
- wsparcie komórki organizacyjnej właściwej ws. zarządzania informatyzacją w realizacji zadań wynikających z pełnienia funkcji właściciela biznesowego systemów informatycznych.

Zmianę uzasadniono przeniesieniem, z dniem 1 stycznia 2023 r., części zadań informatycznych o charakterze działań rozwojowych z CIRF do innej jednostki nadzorowanej przez Ministra, tj. AK MF. Zmiana ta wiązała się m.in. z koniecznością kolejnego przeniesienia pracowników IT pomiędzy jednostkami resortu finansów w trybie art. 231 Kodeksu pracy. W tym przypadku, dotyczyło to przeniesienia z CIRF do AK MF 114 pracowników CIRF, którzy wykonywali zadania w zakresie wytwarzania, utrzymania lub unowocześniania oprogramowania na potrzeby resortu finansów.

(akta kontroli tom IV str. 213-272)

1.2. Plany działalności i rozwoju

Oprócz opisanych powyżej zarządzeń, w MF nie opracowano dla CIRF strategii działalności i rozwoju lub w inny sposób nie określono celów jego funkcjonowania w związku z realizacją zadań na rzecz resortu finansów.

Dyrektor CIRF i Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami w MF³³ (bezpośrednio nadzorującego działalność CIRF) wyjaśnili, że Minister określał czteroletnie kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów, wskazując w nich: misję, wizję, wartości, cele do osiągnięcia, wskaźniki ich pomiaru oraz zasady składania raportów z ich realizacji. Jedynie w dokumencie pt. *Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2021-2024*³⁴. Kierunek 4. Zawierał Cel 4.2. *Digitalizacja resortu finansów*, który, wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZliP MF odnosił się wprost do CIRF, wskazując jako jedno z działań rozbudowę ośrodka przetwarzania danych dla resortu finansów.

(akta kontroli tom I str. 20 i 24-42 i tom III str. 82)

W CIRF w latach objętych kontrolą nie opracowywano własnych materiałów o charakterze strategicznym, w tym wieloletnich planów inwestycyjnych, odnoszących się do realizacji zadań na rzecz resortu finansów, związanych z rozbudową infrastruktury technicznej i teleinformatycznej. Zadania do realizacji przez CIRF były określane w rocznych Planach działalności Centrum na lata 2018-2023.³⁵ Plany te, zgodnie z zarządzeniami Ministra Rozwoju i Finansów z 13 czerwca 2017 r., Ministra Finansów z 5 lipca 2018 r. i Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 października 2020 r. w sprawie sporządzania planu działalności jednostki, sprawozdania z jego wykonania i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej przez kierowników jednostek w działach administracji rządowej – budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe³⁶ sporządzano w terminie do 31 grudnia każdego roku. Aktualizacja Planu na 2021 r. wynikała z wdrażania w CIRF zmian

³³ Dalej: Zastępca Dyrektora DZliP MF.

³⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-mf>.

³⁵ <https://www.cirf.gov.pl/ogloszenia/kontrola-zarzadcza>.

³⁶ Odpowiednio: Dz. Urz. MRiF poz. 121, Dz. Urz. MF poz. 73 i Dz. Urz. MFFiPR poz. 3, dalej: zarządzenia ws. planów działalności i sprawozdań z ich wykonania.

w funkcjonowaniu i zadaniach tej jednostki (po faktycznym przejęciu zadań IT z jednostek resortu) wprowadzonych zarządzeniem MFFiPR z 27 listopada 2020 r.

W Planach tych m.in. ustalano cele do realizacji na dany rok, mierniki określające stopień realizacji celu oraz najważniejsze zadania służące realizacji danego celu, tj. na lata 2018-2023 ustalono realizację zadań lub projektów w ramach odpowiednio: 18, 24, 32, 4, 3 i 3 celów (przy czym na lata 2021-2023 cele określano w sposób ogólny, kierunkowy). Jednym z zadań ujętych w Planach na lata 2021, 2022 i 2023 było zadanie dotyczące realizacji etapów zadania inwestycyjnego pn. *Rozbudowa ośrodka przetwarzania danych w Radomiu*, co było zgodne z zapisami ww. dokumentu pt. *Kierunki działania i rozwoju Ministerstwa Finansów na lata 2021-2024*.

(akta kontroli tom I str. 17, 188-224 i 496-509 oraz tom II str. 160-163 i 232)

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że na realizację danego celu składało się kilka lub kilkanaście mniejszych zadań. W zakresie każdego zadania znajdowały się podzadania, które począwszy od 2022 r. szczegółowo określone były na początku każdego kwartału. W latach 2018-2021 realizacja poszczególnych zadań nie była opisywana na takim poziomie szczegółowości. W CIRF nie dokonywano aktualizacji Planu działalności CIRF w związku z dodatkowymi podzadaniami, gdyż zadania te służyły realizacji celów określonych przy opracowaniu Planu działalności CIRF na dany rok. Realizacja podzadań niejednokrotnie była uzależniona od pozyskania środków finansowych na ich realizację.

(akta kontroli tom II str. 211, III str. 316)

1.3. Ewidencjonowanie majątku w CIRF

Według stanu na 30 września 2017 r. (tj. przed przekształceniem CPD w CIRF) majątek CPD wynosił 377 708,5 tys. zł, w tym rzeczowy majątek trwały³⁷ 201 629,5 tys. zł i wartości niematerialne i prawne³⁸ 176 079, tys. zł. Po zmianie nazwy (z dniem 1 października 2017 r.) z CPD na CIRF, Centrum nie zostało wyposażone w dodatkowy majątek. W latach 2017-2022 wartość majątku Centrum wzrosła ponad 3-krotnie i na koniec każdego z ww. lat wyniosła odpowiednio: 434 754,3 tys. zł (222 842,3 tys. zł RMT i 211 912,0 tys. zł WNIPI), 548 434,4 tys. zł (300 500,5 tys. zł RMT i 247 933,9 tys. zł WNIPI), 576 379,6 tys. zł (317 544,3 tys. zł RMT i 258 835,3 tys. zł WNIPI), 627 248,1 tys. zł (358 253,7 tys. zł RMT i 268 994,4 tys. zł WNIPI), 1 202 430,7 tys. zł (857 279,0 tys. zł RMT i 345 151,7 tys. zł WNIPI) i 1 383 379,6 tys. zł (943 302,3 tys. zł RMT i 440 077,3 tys. zł).

Największy wzrost wartości majątku CIRF nastąpił w 2021 r., przede wszystkim na skutek rozpoczęcia przez Centrum realizacji przedsięwzięć określonych w § 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r., dotyczących przejęcia od jednostek resortu finansów składników rzeczowych majątku ruchomego, niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum zadań z zakresu IT³⁹ oraz przejęcia praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych.

(akta kontroli tom II str. 264-267, 276-278, 291-293, 299, 384, tom III str. 35-42 i 102)

A. W okresie objętym kontrolą zadania w zakresie gospodarowania majątkiem IT w CIRF zostały przypisane komórkom planowania i logistyki informatycznej, zlokalizowanym w czterech oddziałach regionalnych CIRF⁴⁰ działających w Pionie Informatyki Resortu Finansów. Gospodarowanie majątkiem IT pracowników MF i ośrodków przetwarzania w Warszawie i Radomiu realizowane było w Pionie Infrastruktury i Eksploatacji w Departamencie Automatyzacji Procesów i Narzędzi.

Ponadto Departament Logistyki prowadził podstawową ewidencję ilościowo-wartościową majątku CIRF na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W regulaminie organizacyjnym CIRF w ramach Pionu Infrastruktury i Eksploatacji utworzony został Departament Zarządzania Środowiskiem, w którym docelowo miały być realizowane zadania związane z gospodarowaniem majątkiem IT, wykonywane w czasie niniejszej kontroli w Pionie Informatyki Resortu Finansów w komórkach planowania i logistyki informatycznej.

³⁷ Tj. środki trwałe (konto 011) i pozostałe środki trwałe (konto 013), dalej: RMT.

³⁸ Dalej: WNIPI.

³⁹ W 2021 r. MF i inne jednostki resortu finansów przekazały CIRF nieodpłatnie RMT na łączną kwotę 527 442,2 tys. zł oraz zlikwidowano RMT o wartości o 46 875,0 tys. zł.

⁴⁰ Tj.: wschodnim, zachodnim, północnym i południowym.

W Centrum nie prowadzono magazynu rzeczowego majątku trwałego. Prowadzony był jedynie magazyn materiałów biurowych, eksploatacyjnych, środków czystości, odzieży i obuwia roboczego, środków ochrony indywidualnej, umundurowania oraz magazyn akcesoriów informatycznych⁴¹.

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że jako kierownik jednostki nie powierzył pełnienia nadzoru w swoim imieniu nad majątkiem CIRF, w tym nad majątkiem przejętym na podstawie zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. oraz majątkiem użyczonym jednostkom resortu finansów. Nie wyznaczył również komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przyjęcie wyżej ww. majątku. Sprawami tymi zajmował się Wydział Zarządzania Mieniem i Transportu (DL1) w Departamencie Logistyki.

(akta kontroli tom I str. 18, 20, 56-60, tom II str. 350)

W latach 2017-2023 w CIRF obowiązywały trzy instrukcje dotyczące gospodarowania majątkiem. Do końca marca 2022 r. obowiązywała Instrukcja gospodarowania majątkiem w CPD z 2011 r., w której określono m.in.: zasady dotyczące sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku trwałego, zakres odpowiedzialności za powierzone składniki majątkowe i zasady gospodarki magazynowej w CPD. Instrukcja ta m.in. wskazywała, iż środki trwałe są to składniki majątkowe o przewidywanym okresie używania dłuższym niż jeden rok, kompletne i zdadne do użytku w dacie wprowadzenia ich do ewidencji oraz przeznaczone do użytkowania na potrzeby Centrum, o wartości początkowej powyżej 3,5 tys. zł, regulowała kwestie dokumentowania zmian w stanie i wartości składników majątku trwałego, w tym w przypadku nieodpłatnego otrzymania składników majątku trwałego oraz nie zawierała szczególnych uregulowań związanych z użyczaniem majątku przez jednostkę kontrolowaną innym podmiotom. Mimo:

- zmiany z dniem 1 października 2017 r. (na podstawie zarządzenia MRiF z 27 września 2017 r.) nazwy jednostki z CPD na CIRF,
- podwyższenia z dniem 1 stycznia 2018 r. limitu wartości środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, umożliwiającej jednorazowe zaliczenie wydatków na ich nabycie do kosztów uzyskania przychodów z 3,5 tys. zł do 10,0 tys. zł⁴² na mocy ustawy z 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁴³, która wprowadziła zmiany do ustawy z 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych⁴⁴,
- wejścia w życie z dniem 23 października 2019 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁴⁵ i jego nowelizacji obowiązującej od 7 kwietnia 2021 r.⁴⁶,
- zmiany sposobu funkcjonowania i zadań CIRF wprowadzonej od 1 stycznia 2021 r. zarządzeniem MFFiPR z 27 listopada 2020 r. m.in. w zakresie przejmowania składników rzeczowego majątku IT i licencji na oprogramowanie oraz ich dalszego użyczenia MF i jednostkom resortu finansów,

Instrukcję gospodarowania majątkiem w CIRF, zawierającą zaktualizowane uregulowania i informacje, przyjęto dopiero zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 5/2022 z 30 marca 2022 r. z mocą od 1 kwietnia 2022 r.⁴⁷

W nowej Instrukcji określono m.in. zasady gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, wartościami niematerialnymi i prawnymi oraz sprawowania nad nimi nadzoru i kontroli w CIRF, w tym ustalono, na podstawie jakich dokumentów następuje użyczenie lub

⁴¹ Wg stanu na 31 grudnia 2022 r. w magazynie tym, zlokalizowanym w gmachu MF przy Departamencie Automatyzacji Procesów i Narzędzi, znajdowały się akcesoria informatyczne o łącznej wartości 414,8 tys. zł, w tym m.in.: 228 szt. słuchawek (46,3 tys. zł), 203 szt. karty pamięci inteligentnych (33,5 tys. zł), 518 szt. listew zasilających (28,0 tys. zł), 69 szt. pamięci RAM (20,5 tys. zł).

⁴² Powyższe wynika ze zmiany przepisów o następującym brzmieniu: art. 2 pkt 21) użyte w art. 16d w ust. 1, w art. 16e w ust. 1 i 2, dwukrotnie w art. 16f w ust. 3, dwukrotnie w art. 16g w ust. 13 oraz w art. 16k w ust. 9 wyrazy „3 500 zł” zastępuje się wyrazami „10 000 zł”.

⁴³ Dz.U. poz. 2175.

⁴⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 1036, ze zm.

⁴⁵ Wydanego na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 735).

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 578).

⁴⁷ Dalej: Instrukcja gospodarowania majątkiem w CIRF z 2022 r.

wycofanie z użyczenia składników majątkowych IT, jakie elementy powinny one zawierać oraz kto je akceptuje. Ponadto ustalono, że za administrowanie i zarządzanie składnikami majątku IT użyczonymi na rzecz jednostek resortu finansów odpowiedzialne są komórki ds. logistyki informatycznej⁴⁸.

Natomiast Instrukcja wprowadzona zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 3/2023 z 23 marca 2023 r. dotyczyła m.in. korekty podstawy prawnej, aktualizacji informacji o zastosowanych przepisach prawa, dodania nowych wzorów dokumentów, doprecyzowania niektórych zapisów Instrukcji przyjętej 30 marca 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 225-278 i tom II str. 229 i 351, tom III str. 402-434)

B. W okresie objętym kontrolą w Centrum obowiązywały dwie Polityki rachunkowości. Do 31 grudnia 2021 r. obowiązywała Polityka rachunkowości w CPD z 2013 r., która została zaktualizowana dopiero zarządzeniem Dyrektora Centrum nr 19/2022 z 23 czerwca 2022 r., mimo iż :

- z dniem 1 października 2017 r. zarządzeniem MRiF z 27 września 2017 r. zmieniono nazwę jednostki z CPD na CIRF;
- z dniem 1 stycznia 2021 r. zarządzeniem MFFiPR z 27 listopada 2020 r. zmieniono sposób funkcjonowania i zadania CIRF m.in. w zakresie przejmowania składników rzeczowego majątku IT oraz jego dalszego użyczenia MF i jednostkom resortu finansów;
- w dniu 7 lipca 2020 r. do CIRF wpłynęło wystąpienie pokontrolne MF, które zawierało zalecenie dotyczące dostosowania Polityki rachunkowości CIRF do aktualnej formy organizacyjnej i prawnej.

Mimo aktualizacji w żadnej z ww. Polityk rachunkowości nie określono zasad ewidencjonowania w księgach rachunkowych nieodpłatnego użyczenia składników majątkowych jednostkom resortu finansów. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 102, 150, 288-335, 379-408, tom II str. 437-438)

C. W okresie objętym kontrolą w CIRF obowiązywały dwie instrukcje dotyczące przeprowadzania inwentaryzacji. Do końca marca 2022 r. obowiązywała Instrukcja inwentaryzacyjna ustalona zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 27/2019 z 25 czerwca 2019 r.⁴⁹, a od 1 kwietnia 2022 r. Instrukcja ustalona zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 7/2022 z 31 marca 2022 r.⁵⁰, które określały m.in.: przedmiot, metody, rodzaje oraz terminy przeprowadzania inwentaryzacji; zasady przygotowania, przebiegu, wyceny i rozliczenia inwentaryzacji; kompetencje osób w zakresie inwentaryzacji oraz zasady nadzoru nad inwentaryzacją.

(akta kontroli tom I str. 338-365 i 424-428)

Inwentaryzację okresową składników mienia metodą spisu z natury w latach 2019 i 2022 w CIRF przeprowadzono na podstawie zarządzeń Dyrektora CIRF nr: 28/2019 z 27 czerwca 2019 r. i 12/2022 z 4 maja 2022 r.⁵¹ w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej składników mienia Centrum oraz powołania Komisji Inwentaryzacyjnej i zespołów spisowych.

Po przeprowadzeniu w okresie od 22 lipca do 6 września 2019 r. spisu z natury środków trwałych i pozostałych środków trwałych, znajdujących się w siedzibie CIRF w Radomiu i w biurze CIRF w Warszawie, wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. Komisja Inwentaryzacyjna sporządziła protokół weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych, w którym stwierdzono niedobory w kwocie 386,4 tys. zł i nadwyżkę w takiej samej wysokości⁵². Różnice rozliczono poprzez kompensatę. Protokół weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych oraz Sprawozdanie z przebiegu inwentaryzacji Dyrektor CIRF zatwierdził odpowiednio: 1 i 10 października 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 409-412, 413 -423, 454-474)

⁴⁸ Tj. wyodrębnioną w strukturze CIRF komórkę organizacyjną realizującą zadania w zakresie zarządzania i gospodarowania składnikami majątku IT Centrum i nadzorowania prowadzenia pomocniczej ewidencji (SiO) oraz inne komórki organizacyjne, zobowiązane do gospodarowania majątkiem IT i prowadzenia pomocniczej ewidencji (SiO) w swoim zakresie rzeczowym

⁴⁹ W miejsce Instrukcji inwentaryzacyjnej ustalonej zarządzeniem Dyrektora CPD MF nr 36/2012 z dnia 11 października 2012 r.

⁵⁰ Aktualizację instrukcji inwentaryzacyjnej uzasadniono dostosowaniem jej do zmian, które zostały wprowadzone w CIRF.

⁵¹ Wydanych na podstawie art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości.

⁵² Powstałe niedobory i nadwyżki wynikały z przemieszczania składników majątkowych pomiędzy siedzibą CIRF w Radomiu, a biurem w Warszawie.

Z przebiegu spisu z natury przeprowadzonego w okresie od 9 maja do 3 października 2022 r. komisja inwentaryzacyjna sporządziła protokół weryfikacji różnic inwentaryzacyjnych, w którym stwierdzono niedobory niezawinione w kwocie 275,7 tys. zł⁵³, które postanowiono ująć i rozliczyć w księgach rachunkowych Centrum, aby doprowadzić do zgodności zapisów księgowych ze stanem rzeczywistym. Protokół został sporządzony i zatwierdzony przez Dyrektora CIRF w dniu 17 stycznia 2023 r. Przewodnicząca komisji inwentaryzacyjnej sporządziła Sprawozdanie z przebiegu inwentaryzacji (zatwierdzone przez Dyrektora CIRF w dniu 22 marca 2023 r.), w którym wskazano m.in., że:

- spis z natury przeprowadziły 152 zespoły spisowe w czterech regionach i 17 oddziałach stanowiących obszary spisowe, w 708 lokalizacjach, w których znajdowały się składniki majątku CIRF przy użyciu kolektorów danych do odczytu kodów kreskowych. Po zakończeniu spisów dokonano transferu danych z kolektorów do informatycznego systemu ewidencji majątku, w którym automatycznie wygenerowano 755 arkuszy spisowych z odnotowanymi 22 760 składnikami majątku;
- podczas inwentaryzacji stwierdzono usterki i nieprawidłowości w zabezpieczeniu, przechowywaniu i użytkowaniu składników majątkowych oraz napotkano trudności dotyczące m.in.: braku nazwy składników majątkowych na etykietach inwentarzowych, uszkodzenia etykiet z numerami inwentarzowymi, niezgodności w oznakowaniu składników majątkowych z numerami seryjnymi;
- po zakończeniu inwentaryzacji należy zweryfikować bazy danych w ewidencji sprzętu i oprogramowania prowadzonej w systemie SiO⁵⁴ z bazami danych w ewidencji majątkowej prowadzonej w CIRF w systemie OPTIest.

Skutki rozliczenia ww. różnic inwentaryzacyjnych ujęto i rozliczono w dniu 23 lutego 2023 r. w księgach rachunkowych 2022 r. na podstawie PK nr 12-000550 wystawionego w oparciu o LT nr 11/12/2022 z dnia 23 lutego 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 475-495, tom II str. 1-9)

1.4. Przejmowanie składników majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum zadań z zakresu IT

W związku z nałożonym na Dyrektora CIRF obowiązkiem realizacji przedsięwzięcia określonego w § 2 ust. 1 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r., dotyczącego przejęcia od MF i jednostek resortu finansów składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum zadań z zakresu IT w CIRF zorganizowano w I kw. 2021 r. spotkania online⁵⁵, w których uczestniczyli przedstawiciele CIRF (m.in. dyrektorzy i pracownicy poszczególnych regionów, Departamentu Logistyki, Departamentu Wsparcia Informatycznego i Utrzymania Stacji Roboczych, Departamentu Utrzymania Infrastruktury Technicznej). Spotkania te organizowano w celu ustalenia, jakie składniki majątku należy przenieść do CIRF jako niezbędne do realizacji zadań statutowych. W wyniku spotkań ustalono m.in. wykazy sprzętu serwerowego i sprzętu stanowiącego indywidualne wyposażenie pracowników przechodzących do CIRF, który powinien zostać przekazany do Centrum przez MF i jednostki resortu finansów, tj. odpowiednio: pn. *Katalog wyposażenia pomieszczenia serwerowni* i pn. *Katalog sprzętu IT* oraz opracowano wzory wykazów zawierających podstawowe informacje dotyczące składników majątku, które powinny być przekazane do CIRF:

- pn. *Serwerownie 2021* (specyfikacja przejmowanych serwerowni w zakresie parametrów i systemów znajdujących się w serwerowniach, z tego w zakresie zasilania elektrycznego, systemu UPS, generatora prądotwórczego, klimatyzacji, systemów p.poż i kontroli dostępu);
- pn. *Rejestr indywidualnego wyposażenia* (wykaz indywidualnego wyposażenia pracowników, którzy zostali przeniesieni z MF i jednostek resortu finansów do CIRF);

⁵³ Największy niedobór w kwocie 233.707,06 zł wynikał z faktu, że IAS w Warszawie zlikwidował 16 składników majątkowych będących własnością Centrum, bez uzyskania jego zgody i nie powiadomił CIRF o tym fakcie.

⁵⁴ System teleinformatyczny SiO (Sprzęt i Oprogramowanie), wykorzystywany w 19 jednostkach resortu finansów na potrzeby wykonywania bilansów lokalnych, powiązany z aplikacją użytkową CZESiO (Centralna Zintegrowana Ewidencja Sprzętu i Oprogramowania agregująca dane z 20 jednostek resortu finansów, dostarczająca informacji statystycznych, analitycznych i detalicznych w formie raportów, umożliwiającą wspomaganie centralnego zarządzania majątkiem IT w resorcie, dalej odpowiednio SiO i CZESiO.

⁵⁵ Ich przebieg nie był dokumentowany.

– pn. *Urządzenia i oprogramowanie serwerowe* (wykaz sprzętu serwerowego z podziałem na: serwery, macierze, sieć, NAS, pozostałe i oprogramowanie) oraz wyznaczono w CIRF koordynatorów, do których zadań należało zweryfikowanie, czy składniki zawarte w zestawieniach majątku IT znajdującego się na stanie MF i jednostek resortu finansów, otrzymanych od tych jednostek, nadają się do dalszego użytkowania i są niezbędne do realizacji zadań statutowych CIRF. Powyższe wykazy oprócz majątku ruchomego IT dotyczyły również wartości niematerialnych i prawnych (licencji na oprogramowanie).

Wątpliwości pojawiające się po przystąpieniu w Centrum do realizacji ww. przedsięwzięć zostały zaprezentowane podczas spotkania z przedstawicielami MF w dniu 28 kwietnia 2021 r. Przedstawiciele CIRF sygnalizowali m.in., iż biorąc pod uwagę m.in. konieczność zapewnienia rzetelnej kontroli, inwentaryzacji i ewidencjonowania, należało wziąć pod uwagę pozostawienie sprzętu IT, stanowiącego indywidualne wyposażenie, obecnie użytkowanego przez ok. 65 tys. pracowników rozproszonych terytorialnie jednostek resortu finansów, na stanie majątkowym tych jednostek. Według przedstawicieli CIRF podtrzymanie wprowadzanej koncepcji mogło doprowadzić do rozproszenia odpowiedzialności za sprzęt z dodatkowym ryzykiem w postaci braku możliwości skutecznego dochodzenia ewentualnych strat z tytułu jego utraty lub uszkodzenia, a przeprowadzenie procesu weryfikacji sprzętu IT stanowiącego indywidualne wyposażenie pracowników resortu finansów w terminie do 31 maja 2021 r. nie będzie możliwe do wykonania. Na spotkaniu podniesiono również kwestię konieczności wypracowania katalogu systemów, które powinny być przeniesione do CIRF, a które powinny zostać na stanie majątkowym jednostek resortu finansów oraz ustalenia czy dla systemów, które pozostaną na stanie jednostek resortu finansów, CIRF biorąc pod uwagę statut, będzie mógł przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług wsparcia dla tych systemów i w konsekwencji sfinansować zakup takiej usługi.

Opracowane w CIRF wzory wykazów zostały 8 marca 2021 r. skierowane do MF i jednostek resortu finansów do wypełnienia wraz z prośbą o wyznaczenie również po ich stronie koordynatorów do współpracy podczas weryfikacji tych wykazów⁵⁶. Po jej przeprowadzeniu w dniach 17 - 21 maja 2021 r. skierowano do MF i wszystkich jednostek resortu finansów pisma z prośbą o nieopłatne przekazanie konkretnego, wskazanego w załącznikach sprzętu IT. Na tej podstawie w okresie 26 maja 2021 r. – 13 lipca 2022 r. MF i jednostki resortu finansów dokonywały formalnego (protokołami zdawczo-odbiorczymi oraz dokumentami przekazania zewnętrznego - PT) przekazania na rzecz CIRF 161 246 rzeczowych składników majątku trwałego IT na łączną kwotę 534 629,9 tys. zł. Przy czym w terminie określonym w § 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r., tj. do końca maja 2021 r. CIRF przekazano 152 738 składników o łącznej wartości 508 647,5 tys. zł, a po tej dacie, tj. w okresie od 13 lipca 2021 r. do 13 lipca 2022 r.⁵⁷ CIRF przekazano 8 511 składników o łącznej wartości 25 982,4 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 264-267, 276-278 i 291-293, 299, 354-355, 384, 389-393, 395-406, tom III str. 35-42 i 102, 144-149, 453)

W latach 2021-2022 w ewidencji ilościowo-wartościowej CIRF ujęto część z przyjętych protokołarnie składników majątku ruchomego IT obejmującą 15⁶ 557 pozycji o łącznej wartości 531 619,6 tys. zł, przy czym, mimo że składniki te były w użytkowaniu MF i jednostek resortu finansów, a dokumenty OT wystawiono dla nich w okresie od 31 maja 2021 r. do 13 lipca 2022 r., to do ewidencji księgowej CIRF wprowadzono je ze zwłoką od jednego do siedmiu miesięcy po dniu ich przyjęcia dokumentem OT. Największa zwłoka dotyczyła składników majątku IAS w Szczecinie, w odniesieniu do którego dokument OT w CIRF sporządzono w dniu 4 sierpnia 2021 r., a ujęcie ich w księgach rachunkowych CIRF nastąpiło w dniu 2 marca 2022 r.

Do końca 2022 r. do ewidencji księgowej ani do żadnej innej ewidencji prowadzonej w CIRF nie wprowadzono pozostałych, będących w użytkowaniu, 9 692 składników majątku ruchomego IT o łącznej wartości 3010,3 tys. zł, przekazanych CIRF w latach 2021-2022 (do lipca) przez MF i jednostki resortu finansów. Powyższe było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy

⁵⁶ Wypełnione wykazy wpłynęły w okresie od połowy marca do połowy maja 2021 r.

⁵⁷ Ostatni protokół zdawczo-odbiorczy został sporządzony 13 lipca 2022 r. przez IAS w Gdańsku.

o podatku dochodowym od osób prawnych oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 252, 264-267, 344-345, 374-379, 384)

1.5. Przejmowanie praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym licencji na oprogramowanie

A. Realizacja przedsięwzięcia określonego w § 2 ust. 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. dotyczącego przejęcia od MF i jednostek resortu finansów praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych dotyczyła m.in. trwających umów o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie IT.

W latach 2021-2022⁵⁸ MF i jednostki resortu finansów przekazały CIRF prawa i obowiązki wynikające z 36 umów dotyczących zamówień teleinformatycznych (zakwalifikowanych do przeniesienia w ramach reorganizacji służb IT z dniem 1 stycznia 2021 r.) zawartych przez MF i 9 umów zawartych przez pięć innych jednostek resortu finansów i dokonano tego w formie aneksów do tych umów. W terminie określonym w § 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r., tj. do 31 maja 2021 r. CIRF przejęło prawa i obowiązki wynikające z 22 umów (w tym 21 od MF i jedną od IAS), a po tej dacie – z 23 umów (w tym 15 od MF i 8 od IAS i KSS). Ostatni z aneksów do umowy został podpisany w dniu 15 grudnia 2022 r. Szczegółowy opis zamieszczono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom II str. 264-267, 299, 305-307, 384)

B. Na podstawie § 2 ust. 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. w okresie objętym kontrolą CIRF przejął 58 licencji z MF o łącznej wartości 1 533,9 tys. zł. Nastąpiło to w okresie od 16 sierpnia 2021 r. do 4 kwietnia 2022 r. Pozostałe jednostki resortu finansów do dnia 4 kwietnia 2023 r. nie przekazały CIRF żadnych licencji.

(akta kontroli tom II str. 264-267, 299, 300, 305-307, 332, 361, 384)

W celu rozpoznania skali zadania wynikającego z § 2 ust. 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. w zakresie przejęcia licencji na oprogramowanie z MF i jednostek resortu finansów, tj. liczby i rodzajów planowanych do przejęcia licencji, w ramach etapu analizy, w dniu 8 marca 2021 r. CIRF skierowało do MF i jednostek resortu finansów pisma z prośbą o wypełnienie w terminie 17 i 18 maja 2021 r., trzech opracowanych w CIRF (opisanych w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia) wykazów: oraz o wyznaczenie koordynatorów. Informacje w zakresie licencji na oprogramowanie wpływały do CIRF do połowy maja 2021 r. Następnie pismem z 26 maja 2021 r. CIRF poinformowało dyrektorów IAS, KIS i KSS m.in., że przeniesienie indywidualnego wyposażenia IT pracowników resortu finansów w postaci składników rzeczowych majątku ruchomego nastąpi do 31 maja 2021 r. oraz że zakres licencji możliwych do przeniesienia na ewidencję mienia CIRF zostanie określony w terminie do 31 lipca 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 433-442, tom III str. 144-149, 451-454, 461-462, 481-482)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, iż określenie do dnia 31 lipca 2021 r. zakresu licencji możliwych do przeniesienia na ewidencję mienia w CIRF okazało się niemożliwe ze względu na stwierdzone bariery i skalę zadania. Ponadto zeznał, że podczas realizacji zadania pojawił się szereg ograniczeń formalno-prawnych dotyczących przejęcia majątku, a w szczególności licencji na oprogramowanie, w związku z czym przedsięwzięcie przeniesienia licencji do CIRF jest w dalszym ciągu w trakcie realizacji, a część licencji ze względu na brak zgody wystawcy licencji nigdy nie zostanie przeniesiona do CIRF.

(akta kontroli tom II str. 469, tom III str. 50)

Z podstawowych ewidencji majątku jednostek resortu finansów pozyskano dane o licencjach na oprogramowanie (obejmowały: licencje na systemy operacyjne serwerowe i stacji roboczych, licencje dostępowe, licencje na oprogramowanie bazodanowe, licencje na gotowe systemy użytkowe serwerowe i desktopowe, kupowane jako wolumenowe, na pojedyncze stanowiska pracy, typu BOX, OEM) oraz dokonano ich podziału na licencje od głównych i od tzw. drobnych wydawców. Na koniec lipca 2021 r. wydawcę oprogramowania udało się ustalić dla 132 792 pozycji z 143 524 pozycji zamieszczonych w ww. wykazach, a dla

⁵⁸ Przeniesienie praw i obowiązków wynikających ze wskazanych umów nastąpiło w okresie od 15 lutego 2021 r. do 15 grudnia 2022 r.

pozostałych 10 732 pozycji określenie wydawcy jest utrudnione lub niemożliwe, ponieważ w wypełnionych wykazach jednostki wykazały nieprawidłowe nazwy oprogramowania. W przypadku 469 pozycji, których zakup finansowano ze środków UE, CIRF uzupełnił dane dotyczące właściciela biznesowego z MF, tj. komórki odpowiedzialnej za rozliczenie środków oraz utrzymania trwałości produktów do czasu daty zakończenia trwałości projektu dofinansowanego ze środków UE. W wyniku analizy otrzymanych danych zaproponowano, aby w odniesieniu do:

- 80% pozycji z wykazu - przeprowadzić spotkania i rozmowy z firmami Microsoft, Oracle, IBM, SAP, HP, SAS, CISCO oraz innymi dostawcami oprogramowania, występującego jednocześnie na poziomie MF i wszystkich jednostek resortu finansów;
- 19% pozycji z wykazu zlecić MF i jednostkom resortu finansów poprawienie ww. 10 732 pozycji (tj. w przypadkach, gdy ustalenie w CIRF wydawcy oprogramowania było niemożliwe) oraz skierowanie z poziomu tych jednostek zapytań do lokalnych wykonawców oprogramowania, innych niż: wskazani powyżej, czy identyfikują przeszkody odnośnie przeniesienia licencji na stan CIRF;
- 1% pozycji z wykazu – przeprowadzić rozmowy z Centrum Projektów Polska Cyfrowa.

Na tej podstawie we współpracy Centrum z MF, pismem MF z 4 sierpnia 2021 r. dyrektorom ww. jednostek resortu finansów polecono:

- ustalenie (m.in. na podstawie przeglądu dokumentacji zakupu) i uzupełnienie w wykazach informacji na temat wydawcy oprogramowania oraz ich przekazanie do dalszej analizy;
- przeprowadzenie rozmów z tzw. drobnymi autorami/ wydawcami posiadanego przez te jednostki oprogramowania w celu ustalenia czy autorzy/ wydawcy oprogramowania identyfikują przeszkody/ wyrażają zgodę na przeniesienie posiadanych licencji do CIRF;
- pozyskanie od tzw. właściciela biznesowego oprogramowania, którego zakup był współfinansowany ze środków UE, pisemnej zgody na przeniesienie licencji na stan majątkowy CIRF, z uwzględnieniem wymogów wynikających z potrzeby zachowania trwałości projektu

oraz przekazanie informacji zwrotnej w tym zakresie w terminie do 31 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 433-442, tom III str.144-149, 452-454, 460-473, 481-482)

Informację o wynikach dotychczasowych analiz Dyrektor CIRF przekazał w dniu 20 października 2022 r. Zastępcy Dyrektora DZIIP MF. Wynikało z niej m.in., że:

- Po rozpoczęciu realizacji przedsięwzięcia przekazywania licencji okazało się, że w wielu przypadkach z zapisów podstawowej ewidencji majątku jednostek KAS nie można było ustalić, jaka jest nazwa oprogramowania ani jego wydawcy. Mimo zaangażowania komórek ds. logistyki KAS i informatyków nie we wszystkich przypadkach udało się ustalić nazwę programu i jego wydawcę. Kwestią problematyczną był również brak dokumentacji źródłowej potwierdzającej nabycie licencji przez jednostki KAS.
- Do przejęcia licencji przez CIRF konieczne było uzyskanie zgód wydawców oprogramowania na nieodpłatne przekazanie licencji do CIRF z możliwością ich nieodpłatnego użyczenia na rzecz MF i jednostek KAS, tak aby nie naruszać praw autorskich i zapewnić dalsze ich używanie w obsługiwanych jednostkach. Przejęcie licencji do CIRF każdorazowo wymaga podpisania trójstronnego dokumentu pomiędzy jednostką resortu finansów, CIRF i wydawcą. Wcześniejsze przejęcia licencji, które miały do tej pory miejsce w resorcie finansów, odbywały się na drodze ustawowej, stąd nie wymagały zgód wydawców.
- W związku z powyższym konieczne było pisemne zwracanie się przez jednostki KAS (użytkowników licencji) do wydawców w celu uzyskania wymaganych zgód. Proces ten realizowany był poza CIRF i był koordynowany przez Departament Budżetu, Majątku i Kadr KAS (DBM) w MF. W jego wyniku część wydawców wyraziła zgodę na przeniesienie licencji do CIRF, część wyraziła zgodę, przy czym przeniesienie miało odbyć za dodatkową opłatą, a część wydawców nie odpowiedziała na pisma bądź odpowiedziała negatywnie.
- Trudnością okazało się wyegzekwowanie z jednostek KAS pełnej odpowiedzi, co do stanowiska wydawców dla wszystkich posiadanych licencji. W przypadku MF w ogóle nie uzyskano takiego wykazu.

- W toku spotkań upoważnionych przedstawicieli CIRF z sześcioma głównymi wydawcami oprogramowania użytkowanego w jednostkach resortu finansów (Microsoft, Oracle, IBM, Cisco, SAS, SAP) uzgodniono możliwość przejścia do CIRF, a następnie zwrotnego użyczenia do jednostek KAS posiadanego oprogramowania dla części wspomnianych wydawców. Przedstawiciele firmy Microsoft, której liczba produktów stanowi największą część użytkowanego w resorcie oprogramowania, rekomendowali nieprzejmowanie do CIRF licencji posiadanych przez poszczególne jednostki KAS.
- W toku przygotowań stwierdzono niezasadność przekazywania licencji edukacyjnych posiadanych przez KSS oraz brak możliwości przejścia wraz z licencją oprogramowania typu BOX tak, by dotychczasowa jednostka KAS mogła dalej jej używać.
- Licencje dotyczące systemów operacyjnych powszechnie kupowane jako OEM ze sprzętem komputerowym nie powinny być oddzielnie przejmowane. Nie są one wykazywane w podstawowej ewidencji majątku jednostek KAS jako oddzielna pozycja i są traktowane jako element sprzętu, bez którego nie może on działać (dotyczy to m.in. komputerów na stanowiskach pracy, przełączników i innych urządzeń sieciowych).
- Nierozstrzygnięte pozostały kwestie czy do CIRF powinny zostać przejęte jakiegokolwiek licencje dla informatyki śledczej i analizy kryminalnej oraz licencje na oprogramowanie do monitoringu, telefonii, kontroli dostępu itp. zadań dotyczących obiektów jednostek resortu finansów.
- Interwencyjne zgłoszenia wpływające z jednostek resortu finansów dotyczące zakupu nowych licencji na oprogramowanie lub też potrzeby ich przedłużenia realizowane były w CIRF przez komórki organizacyjne stosownie do ich właściwości. Przy czym część licencji na oprogramowanie, ze względu na problemy wynikające z ich późniejszego użyczenia na potrzeby wnioskujących jednostek KAS, kupowana jest bezpośrednio przez te jednostki. W takich przypadkach rola CIRF sprowadza się do wyrażenia zgody na taki zakup (np. zgoda wyrażona dla IAS w Warszawie na zakup oprogramowania Norma Expert).

Odnosząc się do zarządzania licencjami na oprogramowanie stosowane w MF i jednostkach resortu finansów Dyrektor CIRF wskazał na zidentyfikowane ryzyka obejmujące m.in.: rozproszenie procesu zarządzania licencjami w wielu komórkach organizacyjnych CIRF, różnorodność oprogramowania do zarządzania majątkiem (w tym licencjami) użytkowanym w resorcie finansów, brak sformalizowanej metody działania do oprogramowania SOFTLAB dla pracowników CIRF oraz niewdrożenie systemu CZESiO/SiO we wszystkich jednostkach CIRF (np. KIS, MF) – brak całościowej, centralnej informacji zarządczej o sprzęcie IT i licencjach na oprogramowanie.

Ponadto wg Dyrektora CIRF intencją zapisu w § 5 ust. 1 pkt 9 Statutu CIRF, dotyczącego użyczenia oprogramowania na rzecz MF i resortu finansów, było zapewnienie jednostkom KAS i MF niezbędnego oprogramowania. *„Jednak określenie „użyczenie” powszechnie rozumiane wg Kodeksu cywilnego odnosi się do rzeczy, a nie oprogramowania, licencji na używanie oprogramowania czy też praw do licencji, które rzeczami nie są. W konsekwencji brak jest zapisu, w jaki sposób CIRF ma zapewniać oprogramowanie dla obsługiwanych jednostek KAS. Występuje więc trudność w zredagowaniu dokumentu przejścia licencji zapewniającego dalsze jej używanie przez dotychczasową jednostkę KAS. W związku z powyższym, w zakresie przejmowania licencji do CIRF, wobec braku dostrzegalnej wartości dodanej, którą ten proces powinien zapewnić, i wobec braku możliwości przejścia wszystkich licencji, CIRF rekomenduje, aby: wstrzymać proces przejmowania licencji z jednostek RF oraz dokonać zmian w Statucie CIRF w odniesieniu do zapisu, z którego wynikałyby zasady zakupu nowych licencji na oprogramowanie dla jednostek RF.”*

W odpowiedzi na powyższe pismo w dniu 14 listopada 2022 r. Zastępca Dyrektora DZIIP MF (nadzorującego bezpośrednio działalność CIRF) poinformował Dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem, będącego jednocześnie Dyrektorem Departamentu Zarządzania Regionem Północnym w CIRF, iż *„W związku z ostatnimi decyzjami dotyczącymi modelu IT, a w szczególności w związku z planowaną decentralizacją wsparcia bezpośredniego dla pracowników KAS (IAS, KSS, KIS), tj. powrotu kompetencji w tym zakresie do poszczególnych izb administracji skarbowej (IAS), z decyzją, co do dalszej obsługi procesu zarządzania licencjami musi poczekać do momentu wypracowania przez zespół, jaki zostanie powołany w celu opracowania szczegółowych założeń ww. zmiany, złożony z przedstawicieli*

wybranych IAS, CIRF i KOMF (ZWB). Jednym z celów tego zespołu będzie m.in. określenie czynności realizowanych centralnie i lokalnie, a w tym zasad zarządzania licencjami. Materiał przygotowany przez CIRF z pewnością będzie stanowić cenne źródło danych dla prac zespołu.”

Następnie z dniem 1 stycznia 2023 r. Minister dokonał zmiany zadań statutowych CIRF, tj. ustalone zarządzeniem MFFiPR z 27 listopada 2020 r. dwa zadania dotyczące użyczenia sprzętu informatycznego i oprogramowania na rzecz MF i resortu finansów oraz administrowania sprzętem użyczonym na rzecz MF i resortu finansów na mocy zarządzenia MF z 23 grudnia 2022 r. zostały zastąpione zadaniem dotyczącym użyczenia sprzętu informatycznego i udostępnianie oprogramowania w zakresie posiadanych licencji oraz administrowanie nimi.

Wobec powyższego prace w CIRF związane z przejmowaniem licencji na oprogramowanie zostały wstrzymane.

(akta kontroli tom III str. 50 i 62-75)

1.6. Przejęcie i przekazanie pracowników IT

W latach 2017-2023⁵⁹ CIRF zatrudniało odpowiednio: 168, 169, 170, 1649 (wzrost o 1479 osób), 1653 i 1537 pracowników (zmniejszenie o 116 osób), w tym odpowiednio: 97, 96, 94), 99, 1555, 1517 i 1388 pracowników realizujących zadania w zakresie IT⁶⁰ oraz odpowiednio: 71, 73, 71, 71, 94, 136 i 149 pracowników realizujących inne zadania⁶¹.

A. Wzrost liczby pracowników w 2021 r. związany był z przejściem z dniem 1 stycznia 2021 r. pracowników pionów IT z MF i jednostek resortu finansów do pracy w CIRF, które nastąpiło na podstawie ww. zarządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego zarządzenie w sprawie statutu MF oraz na podstawie ww. zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej zmieniającego zarządzenie w sprawie organizacji KIS, IAS, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i KSS oraz nadania im statutów⁶², w trybie określonym w art. 23¹ Kodeksu pracy. Spowodowało to zmianę struktury zatrudnienia w CIRF. Udział pracowników wykonujących zadania w zakresie IT w łącznej liczbie zatrudnionych pracowników wzrósł z 58,2% w 2020 r. do 94,3% w 2021 r. Natomiast udział pracowników wykonujących inne zadania zmniejszył się z 41,8% w 2020 r. do 5,7% w 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 121-172, tom IV str. 1-150, 274)

Przeniesienie pracowników odbywało się zgodnie, z przekazanymi przez Departament Budżetu, Majątku i Kadr KAS w MF w dniu 17 listopada 2020 r. do Biura Dyrektora Generalnego MF, IAS, KIS i KSS, Wytocznymi dla izb administracji skarbowej, Krajowej Informacji Skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości i MF w związku z planowanym przeniesieniem zadań z zakresu IT w jednostkach organizacyjnych KAS i MF oraz realizujących je pracowników do CIRF z dniem 1 stycznia 2021 r. oraz Harmonogramem migracji części pracowników IAS, KIS, KSS i MF do CIRF z dniem 1 stycznia 2021 r. na podstawie art. 23¹ Kodeksu pracy). Powyższe wytyczne zostały opracowane w MF w celu wskazania najistotniejszych działań, jakie zobowiązani byli przeprowadzić dyrektorzy poszczególnych jednostek w celu optymalnego przygotowania i przeprowadzenia zaplanowanych procesów kadrowych.

Realizacji przedsięwzięcia polegającego na przejęciu przez CIRF pracowników pionów IT z jednostek resortu finansów towarzyszyło m.in. zawarcie:

- w dniach 16 października - 4 grudnia 2020 r. z MF, 16 IAS, KIS i KSS: łącznie 57 porozumień⁶³, dotyczących określenia zasad współpracy w celu zapewnienia terminowej realizacji obowiązków związanych z planowanym przejęciem przez CIRF ww. pracowników i zasad udostępniania CIRF danych niezbędnych do realizacji tych obowiązków oraz w zakresie zachowania poufności udostępnianych informacji;
- w dniach 5-21 stycznia 2021 r. (z mocą od 1 stycznia 2021 r.) z 16 IAS, KIS i KSS 18 porozumień dotyczących organizacji i utrzymania stanowisk pracy,

⁵⁹ Wg stanu na 1 października 2017 r. i na 1 stycznia w latach 2018-2023.

⁶⁰ Co stanowiło odpowiednio 57,7%, 56,8%, 57,7%, 58,2%, 94,3%, 91,8% i 90,3% ogółu pracowników CIRF.

⁶¹ Co stanowiło odpowiednio: 42,3%, 43,2%, 42,3%, 41,8%, 5,7%, 8,2% i 9,7% ogółu pracowników CIRF.

⁶² Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 20.

⁶³ Trzy rodzaje porozumień, każde zawarte pomiędzy CIRF a 19 jednostkami (MF i 18 jednostek resortu finansów).

- w dniach 14-22 stycznia 2021 r. (z mocą od 1 stycznia 2021 r.) z MF, 16 IAS, KIS i KSS 20 porozumień określających zasady podziału środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

(akta kontroli tom I str. 61-83, tom IV str. 151-177)

Kontrola przeprowadzona w CIRF przez Państwową Inspekcję Pracy w okresie luty-lipiec 2021 r. nie wykazała nieprawidłowości dotyczących naruszeń przepisów prawa w zakresie przejścia do CIRF ww. pracowników, w trybie określonym w art. 23¹ Kodeksu pracy.

(akta kontroli tom IV str. 178-212)

Według informacji otrzymanych z MF, 16 IAS, KIS i KSS wg stanu na 31 grudnia 2020 r. planowanych do przeniesienia do CIRF było łącznie 1558 pracowników, wykonujących zadania IT, w tym: 1388 pracowników służby cywilnej, 87 urzędników służby cywilnej, 57 funkcjonariuszy celno-skarbowych, 17 pracowników niemnożnikowych i 9 pracowników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Z dniem 1 stycznia 2021 r. faktycznie do CIRF przeniesiono 1466 pracowników, w tym: 1374 pracowników służby cywilnej, 66 urzędników służby cywilnej, 17 pracowników niemnożnikowych i 9 pracowników zajmujących wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Do pracy w CIRF nie przeszło 14 pracowników służby cywilnej, a zgody na przeniesienie nie wyraziło 57 funkcjonariuszy celno-skarbowych i 21 urzędników służby cywilnej. Przy czym 12 z ww. funkcjonariuszy celno-skarbowych zostało oddelegowanych do pracy w CIRF. Natomiast urzędnikom służby cywilnej i pozostałym funkcjonariuszom służby celno-skarbowej, zostały przydzielone inne zadania w jednostkach, w których pracowali dotychczas. Po przejściu do CIRF 10 pracowników służby cywilnej rozwiązało stosunek pracy bez wypowiedzenia, za 7-dniowym uprzedzeniem. Ponadto w latach 2021-2022 odeszło z pracy 123 z przejętych uprzednio pracowników⁶⁴.

(akta kontroli tom IV str. 1-150, 274)

B. Zmniejszenie liczby pracowników CIRF w 2023 r. wynikało z wprowadzenia kolejnej zmiany dotyczącej zadań przypisanych CIRF zarządzeniem MF z 23 grudnia 2022 r. ws. zmiany zarządzenia ws. nadania statutu Centrum. Z dniem 1 stycznia 2023 r. część zadań informatycznych o charakterze działań rozwojowych (wytwarzanie, utrzymanie lub unowocześnianie oprogramowania na potrzeby resortu finansów) została wraz z 114 pracownikami je realizującymi przeniesiona z CIRF do AK MF w trybie art. 23¹ Kodeksu pracy. Realizacja tego przedsięwzięcia została poprzedzona zawarciem pomiędzy CIRF a AK MF porozumień z:

- 25 listopada 2022 r. o przekazaniu danych osobowych (aneksowane 28 grudnia 2022 r.);
- 25 listopada 2022 r. o współpracy w zakresie zapewnienia terminowej realizacji obowiązków związanych z przejściem przez AK MF pracowników CIRF;
- 25 listopada 2022 r. o zachowaniu poufności informacji;
- 30 grudnia 2022 r. ws. nieodpłatnego użyczenia składników majątku;
- 30 grudnia 2022 r. o współpracy w zakresie przeniesienia przez CIRF na AK MF praw i obowiązków wynikających z obowiązujących umów w przedmiocie usług informatycznych z obszaru rozwoju oraz kontynuowania przez CIRF wszczętych i niezakończonych postępowań o zamówienia publiczne w przedmiocie usług informatycznych z obszaru rozwoju;
- 9 stycznia 2023 r. ws. podziału środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

(akta kontroli tom IV str. 213-272)

1.7. Ustalenie zasad współpracy z MF i jednostkami resortu finansów

Zadanie dotyczące ustalenia zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF zadań z zakresu IT na rzecz MF i jednostek resortu finansów wynikające z § 2 ust. 3 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. w związku z § 5 ust. 3 Statutu CIRF z 2021 r. w CIRF zrealizowano ok. dwa miesiące po terminie wskazanym w § 2 ww. zarządzenia, poprzez zawarcie w okresie 6-10 sierpnia 2021 r. z dyrektorami 16 IAS, KIS i KSS łącznie 18 porozumień. Określono w nich zakres zadań

⁶⁴ W 2021 r., 72 osoby i w 2022 r. 51 osób

w obszarach koniecznych do współdziałania, zakres świadczenia bieżącego wsparcia informatycznego poprzez administrowanie usługami informatycznymi i zarządzanie ich dostępnością oraz zasady komunikacji między stronami porozumienia, w tym ustalono obszary współpracy w podziale na trzy bloki tematyczne (wsparcie informatyczne odbiorców usług IT, bezpieczeństwo i logistyka), a do każdego bloku tematycznego określono zagadnienia oraz model współpracy. Porozumienia m.in. nakładały na CIRF obowiązki w zakresie udzielenia ww. jednostkom wsparcia podczas udzielania przez nie zamówień publicznych oraz towarów i usług informatycznych, a także innych zadań inwestycyjnych, których realizacja oddziałuje na infrastrukturę teleinformatyczną⁶⁵.

(akta kontroli tom I str. 49, 61-83 i tom II str. 56-84, 138, 237-241)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że za koordynację współpracy z jednostkami resortu finansów (KAS) odpowiadały w zakresie swojej właściwości Departamenty Zarządzania Regionami: Północnym, Wschodnim, Południowym i Zachodnim, kierowane przez dyrektorów regionalnych. Pośrednio osobami reprezentującymi CIRF byli kierownicy Oddziałów, którzy współpracowali z koordynatorami ds. współpracy z CIRF wyznaczonymi po stronie KAS.

(akta kontroli tom III str. 139-140)

Obowiązek ustalenia zasad współpracy wynikający z § 2 ust. 3 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. oraz § 3 ust. 1 pkt 2 zarządzenia MFFiPR z 29 grudnia 2020 r. ws. zmiany regulaminu organizacyjnego MF zrealizowano poprzez zamieszczenie odpowiednich uregulowań w regulaminie organizacyjnym MF oraz wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DZliP MF, który sprawuje bezpośredni nadzór nad działalnością CIRF.

Zastępca Dyrektora DZliP MF, wyjaśnił m.in., że MF, zgodnie z zapisami Statutu CIRF oraz regulaminu organizacyjnego MF, bezpośredni nadzór nad tą jednostką sprawuje DZliP MF, a szczegółowy zakres tego nadzoru określono w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DZliP MF.

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że, biorąc pod uwagę powyższe, MF i CIRF wspólnie uznały zawarcie porozumienia w zakresie realizacji zadań IT za nadmierowe.

(akta kontroli tom II str. 300 oraz tom III str. 82 i 102)

1.8. Przekazanie CIRF środków finansowych

Oprócz ww. składników majątkowych z MF i jednostek resortu finansów do CIRF w latach 2021-2022 przekazano środki finansowe w łącznej kwocie 233 339 tys. zł, tj. odpowiednio: 227 524,0 tys. zł i 5 815,9 tys. zł, w tym na wydatki informatyczne odpowiednio: 71 547,7 tys. zł i 2 193,7 tys. zł oraz na inne wydatki odpowiednio: 155 976,3 tys. zł i 3 622,2 tys. zł. Przekazanie środków na wydatki informatyczne łącznie 73 741,4 tys. zł) wynikało z przejścia na podstawie § 2 ust. 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. przez CIRF od MF i jednostek resortu finansów praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych. Przekazany budżet środków na wydatki pozainformatyczne w kwocie 159 598,5 tys. zł dotyczył natomiast przeniesienia do CIRF etatów pracowników IT z MF i jednostek resortu finansów i obejmował fundusz wynagrodzeń wraz z pochodnymi oraz szacunkowy wzrost kosztów utrzymania pracowników, tj. min. wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń, usługi zdrowotne, usługi telekomunikacyjne (czyli paragrafy wchodzące w grupę paragrafów 4000) oraz środki na planowany odpis na Zakładowy Funduszy Świadczeń Socjalnych (ZFŚS) na 2021 r.

Ponadto, na mocy porozumień zawartych w 2021 r. pomiędzy CIRF a MF i jednostkami resortu finansów w sprawie podziału środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych (ZFŚS) do CIRF zostały przekazane środki finansowe (w formie przelewów bankowych) na łączną kwotę 1 726,2 tys. zł, w wysokości odpowiadającej liczbie pracowników IT przejętych przez CIRF.

(akta kontroli tom I str. 19 i tom II str. 440, 449-455)

⁶⁵ CIRF na pisemny wniosek jednostki KAS wyznaczy pracowników do: 1) udziału w opierowaniu projektów budowlanych, nadzorowaniu inwestycji oraz ich odbiorze w zakresie robót budowlanych, w których występują elementy infrastruktury teleinformatycznej; 2) współpracy przy przygotowaniu i prowadzeniu postępowań dotyczących zamówień publicznych w zakresie odbioru dostaw towarów i usług informatycznych w tym pracach dotyczących: opisu przedmiotu zamówienia, umowy, odpowiedzi na pytania wykonawców, udziału w komisjach przetargowych.

1.9. Dostosowanie struktury organizacyjnej do zadań statutowych

W okresie od 1 października 2017 r. do 31 marca 2023 r. strukturę organizacyjną, zakres działania poszczególnych komórek organizacyjnych utworzonych w Centrum oraz wewnętrzny podział kompetencji pomiędzy poszczególnych członków kierownictwa CIRF określały Regulaminy organizacyjne przyjęte zarządzeniami Dyrektora CIRF nr 2/2017 z 10 października 2017 r., nr 30/2018 z 12 lipca 2018 r., nr 21/2020 z 31 marca 2020 r., nr 44/2020 z 30 grudnia 2020 r., nr 13/2021 z 9 lipca 2021 r., nr 2/2022 z 24 stycznia 2022 r. i nr 1/2023 z 31 stycznia 2023 r. obowiązujące w okresach odpowiednio: 1 października 2017 r. - 11 lipca 2018 r., 12 lipca 2018 r. - 31 marca 2020 r., 1 kwietnia 2020 r. - 31 grudnia 2020 r., 1 stycznia 2021 r. - 11 lipca 2021 r., 12 lipca 2021 r. - 24 stycznia 2022 r., 25 stycznia 2022 r. - 31 stycznia 2023 r. oraz od 1 lutego 2023 r. do dnia zakończenia kontroli.

W Centrum nie stwierdzono niedostosowania struktury organizacyjnej do przedmiotu działalności CIRF. Uwzględniała ona zadania związane ze świadczeniem usług informatycznych na rzecz MF i jednostek resortu finansów. W szczególności regulaminy organizacyjne z października 2017 r., z grudnia 2020 r., z lipca 2021 r., ze stycznia 2022 r. oraz ze stycznia 2023 r. zostały wprowadzone w celu dostosowania struktury organizacyjnej i zadań poszczególnych komórek organizacyjnych do zmian Statutu CIRF opisanych w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia. Natomiast zmiany w regulaminie organizacyjnym CIRF wprowadzone w lipcu 2018 r. i marcu 2020 r. dotyczyły m.in. utworzenia, likwidacji, połączenia, przeniesienia podległości niektórych komórek organizacyjnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi wyższego rzędu, zmiany nazw komórek organizacyjnych lub zmiany ich podległości.

Zgodnie z § 6 ust. 6-8 Statutu CIRF z 2021 r. zmienionego ww. zarządzeniem Ministra Finansów z 31 grudnia 2021 r. w Centrum określono regulaminy organizacyjne każdego z pięciu pionów organizacyjnych CIRF⁶⁶, a zgodnie z § 8 Statutu CIRF z 2023 r. określono regulaminy organizacyjne 18 departamentów i Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu, zatwierdzone przez Dyrektora Centrum⁶⁷, które odzwierciedlały organizację i strukturę wewnętrzną oraz uwzględniały statutowe zadania Centrum.

Realizacja zadań określonych w § 5 ust. 1 pkt 1-4⁶⁸ Statutu CIRF z 2017 r.⁶⁹ została przypisana trzem działom: Utrzymania Infrastruktury Technicznej (DUT), Sieci, Usług i Monitorowania (DSM) i Infrastruktury Teleinformatycznej (DIT) i podlegających im wydziałom stosownie do ich specjalności technicznej i merytorycznej. Zadania określone w § 5 ust. 1 pkt 5⁷⁰ i 6⁷¹ Statutu CIRF z 2017 r. przypisano odpowiednio do: DUT oraz do Działu DSM i podlegających im wydziałów CIRF (w tym odpowiednio do Wydziałów: Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (BT), Ochrony Informacji (OI) i Wewnętrznej Służby Ochrony (SO) oraz do Wydziałów Systemów Monitorowania Infrastruktury (MI) i Wsparcia i Monitorowania (WM). Natomiast zadania kreślone w § 5 ust. 1 pkt 7⁷² Statutu CIRF z 2017 r. przypisano do realizacji przez Biuro Zamówień Publicznych (BZ) we współpracy z Biurem Logistyki (BL) i wszystkimi działami technicznymi.

W obowiązującym od 1 stycznia 2021 r. regulaminie organizacyjnym CIRF wszystkie wskazane powyżej zadania realizowane przez ww. działy i biuro zostały przypisane do Pionu Infrastruktury i Eksploatacji (PIE) zarządzanego przez Zastępcę Dyrektora ds. Infrastruktury i Eksploatacji, a w regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 1 stycznia 2023 r. - do Pionu Infrastruktury IT (PIT) podlegającego Zastępcy Dyrektora ds. Infrastruktury IT.

Ponadto od 1 stycznia 2021 r. w ramach Pionu Informatyki Resortu Finansów w Departamencie Zarządzania Regionem Wschodnim utworzono Oddział Zarządzania Regionem Mazowieckim, obejmujący obszar działania IAS w Warszawie. Oddział ten

⁶⁶ Obowiązywały w okresie 28 stycznia 2022 r. - 31 stycznia 2023 r.

⁶⁷ Obowiązywały od 1 lutego 2023 r.

⁶⁸ Tj. administrowanie i rozwijanie centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów, zarządzanie katalogiem usług infrastruktury teleinformatycznej Centrum, dostarczanie i utrzymywanie usług centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów, na uzgodnionym z Ministerstwem Finansów poziomie oraz zarządzanie dostępnością, ciągłością i pojemnością usług infrastruktury teleinformatycznej Centrum.

⁶⁹ Obowiązywał od 1 października 2017 do 31 grudnia 2020 r.

⁷⁰ Tj. Zarządzanie bezpieczeństwem centralnej infrastruktury teleinformatycznej we współpracy z komórką organizacyjną Ministerstwa Finansów właściwą w sprawach bezpieczeństwa i ochrony informacji.

⁷¹ Tj. monitorowanie centralnej infrastruktury teleinformatycznej resortu finansów, w tym zarządzanie incydentami i problemami.

⁷² Tj. realizacja zamówień publicznych dotyczących utrzymania i rozwoju elementów centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu finansów.

odpowiadał za obsługę jednostek KAS znajdujących się w województwie mazowieckim. Od 7 marca 2022 r. w wyniku zmiany wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Pionu Informatyki Resortu Finansów ww. Oddział został zlikwidowany, a usługi niego świadczone od 7 marca 2022 r. do 31 stycznia 2023 r. realizowano w Pionie Infrastruktury i Eksploatacji oraz Pionie Rozwoju Aplikacji, na podstawie zmienionego wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Pionu Infrastruktury i Eksploatacji. Od 1 lutego 2023 r. zadania dawnego Oddziału Zarządzania Regionem Mazowieckim były realizowane w Pionie Infrastruktury IT oraz Pionie Eksploatacji i Usług IT.

Wszystkie zadania określone w § 5 ust. 1 pkt 1-12 Statutu CIRF z 2023 r. (obowiązywał od 1 lutego 2023 r.) zostały przypisane do departamentów znajdujących się w strukturze wszystkich pięciu funkcjonujących w CIRF pionów organizacyjnych, m.in.:

- administrowanie systemami informatycznymi przypisano do Pionu Eksploatacji i Usług IT (PEU) w zakresie całych, dziedzinowych centralnych systemów informatycznych oraz do Pionu Infrastruktury IT (PIT,) w zakresie warstwy infrastruktury i bezpieczeństwa tych systemów centralnych, a w zakresie regionalnych i lokalnych usług IT zadania przypisano do Pionu Informatyki Resortu Finansów (PRF);
- monitorowanie usług informatycznych, w tym zarządzanie incydentami i problemami, zostało przypisane do Pionu PEU, a w zakresie całych, dziedzinowych centralnych systemów informatycznych do Pionu PIT;
- przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych w zakresie usług świadczonych przez Centrum, zostało przypisane do Pionu ds. Finansów i Administracji (PFA), a w szczególności do Departamentu Zamówień Publicznych (DZ), który współpracuje w ww. zakresie z poszczególnymi departamentami w pionach tzw. technicznych, tj.: PIT, PEU i PRF;
- świadczenie usług wsparcia bezpośredniego na rzecz MF i innych jednostek organizacyjnych wskazanych przez Ministra, przypisano do Pionu PEU, a w szczególności do Departamentu Wsparcia Ministerstwa Finansów (DWM), Departamentu Wsparcia Krajowej Administracji Skarbowej (DWK);
- użyczanie sprzętu informatycznego i udostępnianie oprogramowania w zakresie posiadanych licencji zostało przypisane do Pionu PFA, a w szczególności do Departamentu Logistyki, w tym Wydziału Transportu i Ewidencji Majątku (DL1). Natomiast administrowanie (zarządzanie) nimi zostało przypisane do Pionu PIT, w szczególności Departamentu Zarządzania Środowiskiem, w tym Wydział Zarządzania Sprzętem IT i Licencjami (DZS3).
- wsparcie komórki organizacyjnej MF właściwej w sprawach zarządzania informatyzacją w realizacji zadań wynikających z pełnienia funkcji właściciela biznesowego systemów informatycznych przypisano do Pionu PEU w zakresie całych, dziedzinowych systemów informatycznych oraz do Pionu PIT w zakresie warstwy infrastruktury i bezpieczeństwa tych systemów.
- rodzaje zadań (usług informatycznych) realizowanych dla jednostek organizacyjnych resortu finansów, zostały przypisane czterem komórkom organizacyjnym CIRF, tj.: Departamentowi Zarządzania Regionem Północnym (RPN) – IAS w: Szczecinie, Gdańsku, Bydgoszczy i Olsztynie, Departamentowi Zarządzania Regionem Południowym (RPD) – IAS w: Katowicach, Opolu, Krakowie, Kielcach oraz KSS i KIS, Departamentowi Zarządzania Regionem Wschodnim (RWS) – IAS w: Białymstoku, Lublinie i Rzeszowie oraz Departamentowi Zarządzania Regionem Zachodnim (RZA) – IAS w: Poznaniu, Wrocławiu, Łodzi i Zielonej Górze, powielają się, przy czym były realizowane zgodnie z właściwością terytorialną (świadczyły te same usługi informatyczne dla IAS znajdujących się na terenie ich działania), zatem realizowane przez nie zadania nie dublowały się.

W odniesieniu do trzech komórek organizacyjnych CIRF utworzonych w latach 2017-2023 (do kwietnia) stwierdzono, iż wystąpiły okresy braku ich pełnego funkcjonowania.

1) Z dniem 1 lutego 2023 r. w CIRF utworzono Biuro Kontroli Wewnętrznej i Audytu (BKA), do którego zadań należało m.in. przeprowadzanie kontroli i audytu wewnętrznego w CIRF, koordynowanie organizacji kontroli i audytów przeprowadzanych w Centrum przez zewnętrzne organy kontroli oraz procesu udzielania wyjaśnień w związku z tymi audytami i kontrolami, monitorowanie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych i poaudytowych,

koordynowanie rozpatrywania przez właściwe komórki organizacyjne skarg i wniosków, przygotowywanie oraz aktualizowanie rozwiązań o charakterze systemowym w zakresie przeciwdziałania nieprawidłowościom. Na dzień 30 kwietnia 2023 r. jedynym pracownikiem Biura był Audytor Wewnętrzny. W pozostałym zakresie Biuro było w trakcie organizacji.

2) Utworzony z dniem 25 stycznia 2022 r. Departament Kontrolingu (DK) rozpoczął funkcjonowanie operacyjne dopiero od momentu zatrudnienia osoby na stanowisku Dyrektora Departamentu, tj. od 1 marca 2023 r. W trakcie kontroli Departament był w trakcie organizacji. Przypisane mu zadania dotyczyły m.in. opracowywania analiz i raportów na podstawie danych z systemu finansowo-księgowego, bieżącej analizy wykonania planu finansowego i planu zamówień publicznych Centrum, współpracy z komórką finansowo-księgową w zakresie opracowania materiałów planistycznych do projektu ustawy budżetowej i planu zamówień publicznych oraz opracowania okresowych sprawozdań i informacji w tym zakresie, prowadzenie spraw związanych z realizacją procedur kontroli zarządczej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, identyfikowanie i analizowanie ryzyka oraz wskazywanie mechanizmów kontrolnych zmierzających do ich ograniczenia, sporządzanie we współpracy z komórką organizacyjną ds. kadrowo-płacowych planów, prognoz, analiz, raportów, statystyk i sprawozdawczości w zakresie wynagrodzeń, zatrudnienia i spraw pracowniczych.

Obie opisane powyżej komórki organizacyjne miały charakter wspierający działalność administracyjną CIRF, w związku z tym przerwy w ich funkcjonowaniu nie wpływały bezpośrednio na realizację zadań IT określonych w Statucie CIRF, w tym na rzecz jednostek resortu finansów.

3) Z dniem 25 stycznia 2022 r. w strukturze CIRF utworzono Departament Zarządzania Środowiskiem (DZS), do którego zadań należały w szczególności współpraca w zakresie inwentaryzacji mienia i zarządzanie sprzętem i licencjami, opracowanie standardów współpracy dla wykonawców, nadzór i zarządzanie relacjami z wykonawcami, wsparcie procesów zakupowych w Centrum oraz zarządzanie umowami, zarządzanie jakością współpracy z wykonawcami (kary, rozliczenia).

Do 5 kwietnia 2022 r. Departament Zarządzania Środowiskiem składał się jedynie z komórki planowania i logistyki informatycznej włączonej w jego struktury po likwidacji Oddziału Zarządzania Regionem Mazowieckim, który pierwotnie znajdował się w Departamencie Zarządzania Regionem Wschodnim w Pionie Informatyki Resortu Finansów. Komórka ta realizowała swoje zadania regulaminowe jedynie w obrębie województwa mazowieckiego. W dniu 5 kwietnia 2022 r. Dyrektor CIRF ustanowił Dyrektora Departamentu Zarządzania Środowiskiem, którego głównym zadaniem było zbudowanie zespołu i uruchomienie działania operacyjnego DZS. Na dzień 30 kwietnia 2023 r. Departament Zarządzania Środowiskiem, obejmujący cztery wydziały nie działał jeszcze w pełni operacyjnie, tj.: Wydział Wsparcia Procesów Zakupowych (DZS2) i Wydział Usług i Wsparcia (DZS4) oraz Zespół Wsparcia Zarządzania Procesami (DZS4-1) działały w pełnym zakresie, a Wydział Wsparcia Procesów Planowania Zamówień (DZS1) i Wydział Zarządzania Sprzętem IT i Licencjami (DZS3) działały w niepełnym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 426-428 oraz tom III str. 88-93 i 361-366)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że niepełne operacyjne funkcjonowanie ww. dwóch wydziałów w DZS spowodowane jest trwającym procesem reorganizacji CIRF oraz brakami kadrowymi. Braki te miały być zniwelowane w momencie likwidacji regionów/oddziałów – wówczas pracownicy wykonujący pokrewne zadania w terenie mieli zasilić DZS. Wydziały DZS1 i DZS3 są cały czas w trakcie formowania i nie posiadają docelowej obsady kadrowej. W chwili obecnej niemożliwe jest precyzyjne określenie, kiedy DZS osiągnie pełną zdolność operacyjną, gdyż nieznany jest termin likwidacji regionów i przesunięcia zasobu kadrowego z terenu do Departamentu Zarządzania Środowiskiem.

(akta kontroli tom II str. 471-472)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CIRF, Wojciecha Nykowskiego⁷³ wynika, że utworzenie z dniem 25 stycznia 2022 r., Departamentu Zarządzania Środowiskiem w ramach Pionu Infrastruktury, którym kierował, wynikało ze zidentyfikowania takiej potrzeby związanej z przypisaniem CIRF zarządzeniem MFFiPR z 27 listopada 2020 r. zadania m.in. w zakresie

⁷³ W okresie od 12 listopada 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. Dyrektor CIRF, a od 1 stycznia 2020 r. Zastępca Dyrektora CIRF, do dnia zakończenia kontroli.

przejęcia licencji na oprogramowanie od MF i jednostek resortu finansów. DZŚ nie osiągnął dotąd pełnej zdolności operacyjnej ze względu na toczące się w MF prace nad decentralizacją, które zdemotywowaly pracowników CIRF do podjęcia się nowych zadań, w szczególności związanych z przejęciem licencji na oprogramowanie.

(akta kontroli tom III str. 95-96)

W trakcie realizacji przedsięwzięcia dotyczącego przejmowania na własność CIRF licencji na oprogramowanie w Centrum zidentyfikowano szereg zewnętrznych barier dotyczących możliwości terminowego i pełnego wykonania tego zadania. Korespondencja prowadzona pomiędzy CIRF i MF, a w szczególności informacja przekazana Dyrektorowi Departamentu Zarządzania Środowiskiem/ (Dyrektora Departamentu Zarządzania Regionem Północnym) w CIRF przez Zastępcę Dyrektora DZliP MF (nadzorującego bezpośrednio działalność CIRF) w dniu 14 listopada 2022 r. wskazuje, iż proces przenoszenia licencji do CIRF został w resorcie wstrzymany „W związku z ostatnimi decyzjami dotyczącymi modelu IT, a w szczególności w związku z planowaną decentralizacją wsparcia bezpośredniego dla pracowników KAS (IAS, KSS, KIS) tj. powrotu kompetencji w tym zakresie do poszczególnych izb administracji skarbowej (IAS).”

Następnie z dniem 1 stycznia 2023 r. Minister dokonał zmiany zadań statutowych CIRF, tj. ustalone w Statucie CIRF z 2021 r. dwa zadania dotyczące użyczenia sprzętu informatycznego i oprogramowania na rzecz MF i resortu finansów oraz administrowania sprzętem użyczonym na rzecz MF i resortu finansów zostały zastąpione w Statucie z 2023 r. zadaniem dotyczącym użyczenia sprzętu informatycznego i udostępniania oprogramowania w zakresie posiadanych licencji oraz administrowania nimi.

(akta kontroli tom III str. 50 i 62-75)

Zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 1/2023 z 31 stycznia 2023 r. w Centrum wprowadzono zmiany organizacyjne związane m.in. ze wskazaną powyżej zmianą wprowadzoną w Statucie CIRF z 2023 r. oraz uwzględnieniem dostosowania Regulaminu organizacyjnego do aktualnych potrzeb jednostki. Od 1 lutego 2023 r. do zadań Departamentu Zarządzania Środowiskiem (DZS) należało w szczególności: zarządzanie sprzętem komputerowym i licencjami na oprogramowanie, współpraca w ramach Centrum w zakresie rozwoju infrastruktury teleinformatycznej, w tym zarządzanie wydajnością i pojemnością komponentów infrastruktury teleinformatycznej, wsparcie procesów zakupowych w obszarze informatycznym, zarządzanie umowami, nadzór i zarządzanie relacjami z wykonawcami. Wobec powyższego faktyczny zakres i skala zadań, do których wykonywania pierwotnie planowany był DZŚ uległy zmniejszeniu.

(akta kontroli tom II str. 426-428 oraz tom III str. 88-93 i 361-366)

1.10. Zmiany osób kierujących CIRF

W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora Centrum pełniło łącznie sześć osób Jarosław Abramczyk (1 czerwca 2017 r. - 5 października 2018 r.), Piotr Gnich (9 października 2018 r. - 31 października 2019 r.), Wojciech Nykowski (12 listopada 2019 r. - 31 grudnia 2020 r.), Piotr Patroński (1 stycznia - 31 maja 2021 r.), Jarosław Pyszkiewicz, (1 czerwca 2021 r. - 30 czerwca 2022 r.) oraz Hubert Gniadowicz (od 11 lipca 2022 r. do dnia zakończenia kontroli). Po odwołaniu z dniem 31 maja 2021 r.⁷⁴ Piotra Patrońskiego z funkcji Dyrektora CIRF, z dniem 30 czerwca 2021 r. wypowiedzenie złożyło troje jego zastępców, tj.: Wiesław Krzywiński (Zastępca ds. Administracyjnych), Ewelina Subda (Zastępca ds. Informatyki Resortu Finansów) i Hubert Gniadowicz (Zastępca ds. Rozwoju i Utrzymania Aplikacji). W aktach odwołania ww. dyrektorów nie wskazano przyczyny ich odwołania.

W dniu 1 lipca 2021 r. na Zastępcę Dyrektora ds. Administracyjnych została powołana Marta Niżałowska-Pactwa, a z dniem 1 sierpnia 2021 r. na Zastępcę Dyrektora ds. Rozwoju i Utrzymania Aplikacji powołano Jacka Wojcieszńskiego.

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że obecnemu kierownictwu Centrum nie są znane przyczyny zmian wśród kierownictwa CIRF. Ponadto Zastępca Dyrektora Centrum ds. Informatyki Resortu

⁷⁴ Z końcem maja 2021 r. upływał również termin wyznaczony w §2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. Dyrektorowi CIRF na: przejęcie składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum zadań z zakresu IT; przejęcie praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych oraz ustalenia zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez Centrum na rzecz Ministerstwa Finansów, Krajowej Informacji Skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości albo izb administracji skarbowej zadań z zakresu IT;

Finansów, Wojciech Nykowski⁷⁵, wyjaśnił, że wymiana kierownictwa CIRF w 2021 r. miała wpływ na spowolnienie prac związanych z reorganizacją wsparcia i przejęciem majątku przez CIRF z MF i jednostek resortu finansów.

Ponadto w okresach: 6-8 października 2018 r. (3 dni), 1-11 listopada 2019 r. (11 dni) oraz 1-10 lipca 2022 r. (10 dni) stanowisko Dyrektora CIRF było nieobsadzone. Zastępca Dyrektora DZIIIP MF wyjaśnił, że na podstawie zapisów w regulaminach organizacyjnych Centrum we wskazanych okresach nieobsadzenia stanowiska Dyrektora CIRF funkcję tą pełnili odpowiednio: Sławomir Flis na podstawie § 6 ust. 7 regulaminu organizacyjnego oraz upoważnienia nr CIRF/42/2018 z 20 lutego 2018 r., Robert Panek na podstawie § 6 ust. 8 regulaminu organizacyjnego oraz upoważnienia nr CIRF/21/2019 z 15 maja 2019 r. i Wojciech Nykowski na podstawie § 6 ust. 13 regulaminu organizacyjnego.

(akta kontroli tom I str. 3-14 i 50, tom III str. 83, 96, 132-136)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1) Nieterminowa realizacja zadań określonych w § 2 pkt 1-3 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r.:

a) z opóźnieniem od 1,5 do 13,5 miesięcy w CIRF zrealizowano część zadania polegającego na przejęciu składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum zadań z zakresu IT (§ 2 pkt. 1 ww. zarządzenia). Spośród łącznie 161 249 rzeczowych składników majątku trwałego IT o wartości 534 629,9 tys. zł, przejętych z MF i jednostek resortu finansów po terminie, tj. po 31 maja 2021 r. (w okresie od 13 lipca 2021 r. do 13 lipca 2022 r.⁷⁶) CIRF przejęło 8511 składników o łącznej wartości 25 982,4 tys. zł;

(akta kontroli tom II str. 264-267, 276-278 i 291-293, 299, 354-355, 384, 389-393, 395-406, tom III str. 35-42 i 102, 144-149, 453)

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że przed podpisaniem protokołów zdawczo-odbiorczych przez pracowników CIRF nie sprawdzono przejmowanego majątku, ponieważ szczegółowa weryfikacja fizycznie przejmowanych składników majątku i ustalenie ich faktycznego istnienia była praktycznie niemożliwa z uwagi na ich dużą liczbę. Pracownicy Wydziału Transportu i Ewidencji Majątku CIRF (DL1) po otrzymaniu protokołów zdawczo-odbiorczych i dokumentów PT dokonywali analizy otrzymanych dokumentów pod względem formalnym, w wyniku której skorygowano liczbę i wartość przejętych składników majątku o 269 szt. o łącznej wartości 4 153,1 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 354)

b) z opóźnieniem od 6 dni do 18,5 miesiąca w CIRF zrealizowano część zadania polegającego na przejęciu praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych (§ 2 pkt. 2 ww. zarządzenia). Spośród 45 umów⁷⁷ dotyczących zamówień teleinformatycznych zakwalifikowanych do przeniesienia na CIRF, prawa i obowiązki wynikające z 23 z nich⁷⁸, w formie aneksów do umów o udzielenie zamówienia publicznego, CIRF przejęło w okresie od 6 czerwca 2021 r. do 15 grudnia 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 300, 305-307, 332, 361)

Zastępca Dyrektora CIRF, Wojciech Nykowski⁷⁹ wyjaśnił, że główną przyczyną była zmiana kierownictwa CIRF⁸⁰ oraz trudności na początku 2021 r. związane z jakością danych dotyczących ludzi i majątku rzeczowego oraz licencji planowanych do przejęcia przez CIRF od jednostek resortu. Wymiana kierownictwa miała wpływ na spowolnienie prac w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 95-96)

⁷⁵ Wskazaną funkcję pełni od 3 kwietnia 2023 r.

⁷⁶ Ostatni protokół zdawczo-odbiorczy został sporządzony 13 lipca 2022 r. przez IAS w Gdańsku.

⁷⁷ 36 zawartych przez MF umów i 9 - przez pięć innych jednostek resortu finansów.

⁷⁸ W tym 15 od MF i 8 od Izby administracji skarbowej i Krajowej Szkoły Skarbowości.

⁷⁹ W okresie od 12 listopada 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. Dyrektor CIRF, a od 1 stycznia 2020 r. Zastępca Dyrektora CIRF, do dnia zakończenia kontroli.

⁸⁰ Pod koniec I kwartału 2021 r., Dyrektor CIRF złożył rezygnację, a wraz z nim zrezygnowało trzech jego zastępców (Wiesław Krzywiński, Ewelina Subda i Hubert Gniadowicz). Nowy Dyrektor Jarosław Pyszkiewicz został powołany 1 czerwca 2021 r., a nowa struktura kierownictwa została odbudowana do sierpnia 2021 r., tj. 1 lipca przyszła Marta Niżałowska-Pactwa i od 1 sierpnia Jacek Wojcieszynski.

- c) z około 2-miesięcznym opóźnieniem w CIRF zrealizowano zadanie dotyczące ustalenia zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF zadań z zakresu IT na rzecz MF i jednostek resortu finansów (§ 2 pkt. 3 ww. zarządzenia w zw. z § 5 ust. 3 Statutu CIRF z 2021 r.). Z dyrektorami 16 IAS, KIS i KSS zawarto 18 porozumień o współpracy w zakresie wykonywania przez CIRF zadań z zakresu IT dopiero w okresie 6-10 sierpnia 2021 r.

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że porozumienia nie generowały zadań pozastatutowych (realizacji usług) wykonywanych przez CIRF na rzecz innych jednostek, ale stanowiły doszczegółowienie zasad współpracy lub komunikacji. Tym samym ich charakter nie determinował konieczności potwierdzenia wykonania po stronie CIRF lub innej jednostki.

(akta kontroli tom I str. 49, 61-83 i tom II str. 56-84, 138, 237-241)

- 2) Nieaktualizowanie, pomimo zmiany przepisów i zadań, regulacji wewnętrznych, w zakresie:
- a) rachunkowości – Polityka rachunkowości CPD wprowadzona zarządzeniem Dyrektora CPD nr 40/2013 z 27 sierpnia 2013 r., została zmieniona dopiero zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 19/2022 z 23 czerwca 2022 r. (z mocą od 1 stycznia 2022 r.),
 - b) gospodarowania majątkiem - Instrukcja gospodarowania majątkiem w CPD wprowadzona zarządzeniem Dyrektora CPD nr 41/2011 z 15 listopada 2011 r., została zmieniona dopiero zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 5/2022 z 30 marca 2022 r. (z mocą od 1 kwietnia 2022 r.).

W okresie objętym kontrolą powyższe uregulowania wewnętrzne uległy dezaktualizacji:

- z dniem 1 października 2017 r., na podstawie zarządzenia MFFiPR z 27 września 2017 r., zmieniona została nazwa jednostki z CPD na CIRF,
- z dniem 1 stycznia 2018 r., postanowieniami art. 16d ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, podwyższono limit wartości składników majątku (środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych), umożliwiający jednorazowe zaliczenie wydatków na ich nabycie do kosztów uzyskania przychodów z 3,5 tys. zł do 10,0 tys. zł,
- z dniem 23 października 2019 r. w życie weszło rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa⁸¹ i jego nowelizacja obowiązująca od 7 kwietnia 2021 r.⁸²,
- w wystąpieniu pokontrolnym MF (które wpłynęło do CIRF w dniu 7 lipca 2020 r.) zalecono m.in. dostosowania Polityki rachunkowości CPD do aktualnej formy organizacyjnej i prawnej,
- od 1 stycznia 2021 r. zarządzeniem MFFiPR z 27 listopada 2020 r. w CIRF zmieniono sposób funkcjonowania i zadania CIRF, w tym przede wszystkim dotyczące wykonania w terminie do końca maja 2021 r. przejęcia od MF i jednostek resortu finansów licencji na oprogramowanie i składników rzeczowego majątku IT oraz jego dalsze użyczenie tym jednostkom (a CIRF zadania te realizował).

Tymczasem w 2021 r. w CIRF obowiązywały jeszcze ww. regulacje wewnętrzne CPD, które nie obejmowały nowych zadań związanych z nieodpłatnym użyczeniem składników majątku IT MF i jednostkom resortu finansów, ani też zasad ewidencjonowania tych operacji w księgach rachunkowych oraz odwoływały się do nieaktualnych przepisów (np. Instrukcja gospodarowania majątkiem w CPD z 2011 r. wskazywała na nieaktualną wartość początkową - 3,5 tys. zł, wg której składnik majątkowy miał być kwalifikowany do środków trwałych). Nieaktualizowanie regulacji wewnętrznych w CIRF oznaczało nierzetelność w działaniach kierownictwa CIRF, a w odniesieniu do polityki rachunkowości, naruszało art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.

⁸¹ Wydanego na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2020 r., poz. 735).

⁸² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego Skarbu Państwa (Dz.U. z 2021 r., poz. 578).

W Instrukcji gospodarowania majątkiem w CIRF z 2022 r. (obowiązująca od 1 kwietnia 2022 r.) powyższe nieprawidłowości zostały wyeliminowane, tj. m.in.: zaktualizowano nazwę jednostki oraz określono zasady gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego, wartościami niematerialnymi i prawnymi oraz sprawowania nad nimi nadzoru i kontroli w CIRF (w tym ustalono na podstawie jakich dokumentów następuje użyczenie lub wycofanie z użyczenia składników majątkowych IT, jakie elementy powinny one zawierać oraz kto je akceptuje); ustalono, że za administrowanie i zarządzanie składnikami majątku IT użyczonymi na rzecz jednostek resortu finansów odpowiedzialne są komórki ds. logistyki informatycznej⁸³. Natomiast, pomimo aktualizacji, Polityka rachunkowości z 2022 r. nadal nie zawierała zasad ewidencjonowania w księgach rachunkowych CIRF operacji związanych z nieodpłatnym użyczeniem składników majątku IT MF i jednostkom resortu finansów

(akta kontroli tom I str. 225-278, 288-335, 379-408, tom II str. 229 i 351)

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że w związku z procesem transformacji służb IT, wdrożeniem nowego modelu i schematu funkcjonowania rozbudowanej struktury organizacyjnej CIRF, w celu zaktualizowania zasad polityki rachunkowości jednostki, konieczne było ustalenie ostatecznych zasad postępowania w pozostałych obszarach obsługi administracyjnej CIRF. Tak istotna zmiana miała i w dalszym ciągu ma bezpośredni wpływ na zakres i sposób realizacji procesów w nowej odsłonie organizacyjnej. Trwające w latach 2021-2022 prace w obszarze zamówień publicznych, zarządzania majątkiem jednostki, a także ustalanie porządku organizacyjnego w zakresie delegowania upoważnień, musiały dobiec końca, aby mogły mieć odzwierciedlenie w zaktualizowanych zasadach rachunkowości. Od czasu wprowadzenia ostatniej aktualizacji polityki rachunkowości zaszły kolejne zmiany w funkcjonowaniu CIRF, które winny być odzwierciedlone w zasadach ujętych w polityce rachunkowości. Dlatego, też do końca lipca 2023 r. zostanie opracowana nowa polityka rachunkowości.

(akta kontroli tom I str. 102, 150, 288-335, 379-408 oraz tom II str. 437-438)

- 3) Niewprowadzanie lub wprowadzanie z opóźnieniem do ksiąg rachunkowych składników majątku ruchomego IT. Spośród 161 249 składników majątku ruchomego IT o wartości 534 629,9 tys. zł, pozostających w użyciu przez pracowników MF i jednostek resortu finansów, przyjętych protokolarnie przez CIRF w latach 2021-2022, część z nich obejmująca:

– 9 692 pozycji o łącznej wartości 3 010,3 tys. zł do końca 2022 r. nie została wprowadzona do ewidencji księgowej ani do żadnej innej ewidencji prowadzonej w CIRF. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 24 marca 2023 r. ww. składniki majątkowe, na podstawie dokumentu polecenia księgowania PK nr 12000601⁸⁴ w dacie operacji 30 grudnia 2022 r. zostały ujęte po stronie WN konta 013 - Pozostałe środki trwałe i po stronie MA konta 760 - pozostałe przychody operacyjne. Jednocześnie zaksięgowano ww. kwotę po stronie WN konta 761 - Pozostałe koszty operacyjne i po stronie MA konta 013 - Pozostałe środki trwałe. Powyższe księgowania wpłynęły na zawartość ksiąg rachunkowych CIRF oraz nie wpłynęły na wartości wykazane w bilansie tej jednostki, ponieważ wartość majątku zbilansowała się na koncie 860 – Wynik finansowy na skutek przeksięgowania kosztów i przychodów dokonanych na koniec 2022 r.;

– 151 557 pozycji o łącznej wartości 531 619,6 tys. zł, dla których dokumenty przyjęcia środka trwałego OT wystawiono w okresie od 31 maja 2021 r. do 13 lipca 2022 r. zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych CIRF od jednego do siedmiu miesięcy po dacie dokumentu OT. Przykładowo: składniki majątku IT przyjęte przez CIRF od IAS w Szczecinie, w odniesieniu do których dokument OT w CIRF sporządzono w dniu 4 sierpnia 2021 r., zostały ujęte w księgach rachunkowych CIRF dopiero w dniu 2 marca 2022 r.;

(akta kontroli tom II str. 252, 344-345, 374-379, 384)

⁸³ Tj. wyodrębnioną w strukturze CIRF komórkę organizacyjną realizującą zadania w zakresie zarządzania i gospodarowania składnikami majątku IT Centrum i nadzorowania prowadzenia pomocniczej ewidencji (SiO) oraz inne komórki organizacyjne, zobowiązane do gospodarowania majątkiem IT i prowadzenia pomocniczej ewidencji (SiO) w swoim zakresie rzeczowym

⁸⁴ Sporządzonego na podstawie zestawienia opracowanego przez Wydział Transportu i Ewidencji Majałku.

Powyższe było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, który stanowi, że składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania oraz z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, które stanowią, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco i uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

(akta kontroli tom II str. 252, 264-267, 344-345, 374-379, 384)

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że ww. 151 557 składników majątkowych nie wprowadzono do ewidencji księgowej środków trwałych w miesiącu ich otrzymania z powodu kumulacji innych terminowych obowiązków służbowych oraz ograniczeń wynikających z braków kadrowych w Pionie Finansów i Administracji w szczególności w Wydziale Księgowości i Płatności (DF3). Skala zmian, jakie dotknęły w tym czasie ww. Wydział zmusiły jego kierownictwo do priorytetyzacji zadań, przez co ewidencja majątku w księgach nastąpiła z opóźnieniem. Dyrektor wskazał, że realizację zadań w Wydziale utrudniała również trwająca w tym czasie pandemia SARS-CoV-2, co skutkowało opóźnieniami we wprowadzaniu dokumentów dotyczących kwestii majątkowych (PT, OT). Ponadto wyjaśnił, że przyczyną nieujęcia w ewidencji księgowej ww. 9 692 składników majątkowych była interpretacja obowiązujących zasad wewnętrznych, w których wówczas przyjęto, że ten rodzaj składników majątkowych nie jest odzwierciedlany w ewidencji ilościowo-wartościowej CIRF. Skutkowało to brakiem wystawienia dokumentów OT, które z kolei są podstawą do wprowadzenia zapisów księgowych zwiększających stan majątku na kontach księgowych służących do ewidencji wartościowej majątku CIRF (011 - Środki trwałe, 013 - Pozostałe środki trwałe i 020 - Wartości niematerialne i prawne). Z uwagi na braki kadrowe oraz kumulację innych zadań związanych z procesem transformacji służb IT w 2021 r. Wydział Księgowości i Płatności nie dokonał pogłębionej analizy tego zdarzenia gospodarczego. Dopiero ponowna analiza w I kw. 2023 r. tego zagadnienia przyczyniła się do wypracowania zapisów księgowych, które oddały charakter tej operacji gospodarczej.

(akta kontroli tom II str. 439, tom III str. 51-52)

OCENA CZĄSTKOWA

W przypadku wszystkich zmian Statutu wprowadzonych z okresie objętym kontrolą, w CIRF dostosowywano strukturę organizacyjną oraz podejmowano działania celem zapewnienia skutecznej realizacji przypisanych tej jednostce nowych lub zmienionych zadań.

W CIRF na lata 2018-2023, zgodnie z zarządzeniami ws. planów działalności i sprawozdań z ich wykonania, opracowano roczne Plany działalności Centrum, które były spójne z dokumentami MF, a plan na 2021 r. został zaktualizowany w związku z wdrażaniem opisanej powyżej zmiany w funkcjonowaniu Centrum.

Centrum nie zrealizowało, w ustalonym przez Ministra 5-miesięcznym terminie, zadań określonych w § 2 pkt 1-3 zarządzenia MFFIPR z 27 listopada 2020 r. Z opóźnieniem wynoszącym od 1,5 do 13,5 miesiąca w CIRF przejęto od MF i jednostek resortu finansów część (8511 szt.) składników rzeczowych majątku ruchomego IT o wartości 25 982,4 tys. zł, a z opóźnieniem od 6 dni do 18,5 miesiąca CIRF przejęło od tych jednostek prawa i obowiązki wynikające z 23 umów dotyczących zamówień teleinformatycznych. Kolejne, 2-miesięczne, opóźnienie dotyczyło zawarcia z jednostkami resortu finansów porozumień ustalających zasady współpracy w zakresie wykonywania przez CIRF na ich rzecz zadań z zakresu IT. Ponadto w związku ze zobowiązaniem Dyrektora CIRF do przejścia do końca maja 2021 r. od MF i jednostek resortu finansów składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez Centrum zadań z zakresu IT (§ 2 pkt 1 ww. zarządzenia), a następnie ich użyczenia tym jednostkom, w Centrum nie dokonano odpowiedniej aktualizacji Instrukcji gospodarowania majątkiem i Polityki rachunkowości, obowiązujących odpowiednio od 2011 r. i 2013 r. Dostosowania tych regulacji do aktualnych potrzeb i zadań dokonano odpowiednio w kwietniu i styczniu 2022 r., tj. dopiero po upływie co najmniej roku od kluczowej zmiany w sposobie funkcjonowania CIRF. W odniesieniu do Polityki rachunkowości było to niezgodne z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Powyższe zaniechania, zdaniem NIK, wpłynęły negatywnie na realizację zadania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nawet 7-miesięcznego opóźnienia (od daty wystawienia dokumentu OT) lub braku zaewidencjonowania w księgach rachunkowych przejętych przez

CIRF 161 249 składników majątku ruchomego IT o wartości 534 629,9 tys. zł, co było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, i skutkowało brakiem rzetelności ksiąg rachunkowych CIRF wymaganej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

CIRF nie było w stanie zrealizować części zadania określonego w § 2 ust. 2 zarządzenia MFFiPR z 27 listopada 2020 r. i Statucie CIRF z 2021 r., polegającej na przejęciu z MF i jednostek resortu finansów licencji na oprogramowanie, w celu ich ponownego udzielenia tym jednostkom. W CIRF zrealizowano to przedsięwzięcie jedynie w marginalnym zakresie. Podejmowane od I kw. 2021 r. działania i analizy dotyczące rozpoznania skali i zakresu tego zadania doprowadziły do zidentyfikowania barier uniemożliwiających lub utrudniających jego realizację w ustalonym przez Ministra terminie. Przeszkody te wynikały z warunków stawianych przez wydawców oprogramowania i nie zostały dostrzeżone w MF przed przyjęciem ww. zarządzenia. Po zakończeniu analiz i przekazaniu przez CIRF w listopadzie 2022 r. informacji w tym zakresie, w MF wstrzymano realizację tego zadania, a Minister dokonał zmiany Statutu CIRF.

OBSZAR

2. Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów

2.1. Planowanie i wykonanie wydatków

Opis stanu faktycznego

2.1.1. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki CIRF z budżetu państwa⁸⁵ w latach 2017-2022 wynosiły odpowiednio: 73 201,0 tys. zł, 84 409,0 tys. zł, 103 993,0 tys. zł, 126 382,0 tys. zł, 121 986,0 tys. zł i 373 746,0 tys. zł⁸⁶.

W latach 2017-2022 liczba wprowadzanych, na podstawie decyzji Ministra, zmian w Planie finansowym wydatków CIRF, zmniejszających lub zwiększających ten plan zwiększała się i wynosiła odpowiednio: 11⁸⁷, 35⁸⁸, 37⁸⁹, 57⁹⁰, 101⁹¹ i 75⁹². Zwiększyła się również liczba zmian wprowadzanych przez Ministra w Planie finansowym wydatków CIRF, polegających na przesunięciu środków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, która wyniosła odpowiednio: 8, 11, 10, 7, 19 i 37 (łącznie 92 zmiany).

Ponadto w ww. latach Dyrektor CIRF, na podstawie zarządzeń Ministra w sprawie upoważnienia kierowników jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w Planach finansowych⁹³, dokonał odpowiednio: 16, 18, 17, 15, 19 i 15 zmian Planu finansowego wydatków CIRF polegających na przesunięciu środków pomiędzy paragrafami w ramach jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej (łącznie 100 zmian).

W latach 2017-2018 i 2020-2021 na podstawie odpowiednio 8, 30, 28, 68 decyzji i jednej nowelizacji ustawy budżetowej⁹⁴ Plan finansowy wydatków CIRF zwiększono środkami budżetu państwa odpowiednio o: 29 808,6 tys. zł, 9 390,6 tys. zł, 2 962,9 tys. zł, 236 459,3 tys. zł. W 2019 r. i 2022 r. na podstawie odpowiednio 26 i 33 decyzji zmniejszono środki budżetowe w Planie finansowym wydatków CIRF odpowiednio o 14 034,3 tys. zł i 7 579,0 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą wzrastała również liczba decyzji Ministra zwiększających plan finansowy wydatków CIRF środkami z rezerw celowych. W latach 2017-2022 było ich odpowiednio: 3, 5, 11, 29, 32 i 42 i zwiększono nimi Plan finansowy wydatków CIRF odpowiednio o: 16 237,5 tys. zł, 34 749,6 tys. zł, 37 061,0 tys. zł, 115 935,0 tys. zł, 141 998,3 tys. zł i 199 290,5 tys. zł.

⁸⁵ Dalej: BP.

⁸⁶ W latach 2017-2021 wydatki planowano w rozdziale 70595 *Pozostała działalność, w 2022 r.* – w rozdziale 75088 *Działalność Centrum Informatyki Resortu Finansów* (rozdział wprowadzony z dniem 1 stycznia 2022 r. na mocy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1382).

⁸⁷ W tym 10 zwiększających plan na łączną kwotę 46 046,5 tys. zł i jedna zmniejszająca plan o 0,4 tys. zł.

⁸⁸ W tym 30 zwiększających plan na łączną kwotę 53 658,1 tys. zł i pięć zmniejszających plan o 9 517,8 tys. zł.

⁸⁹ W tym 20 zwiększających plan na łączną kwotę 68 261,4 tys. zł i siedemnaście zmniejszających plan o 45 234,6 tys. zł.

⁹⁰ W tym 43 zwiększające plan na łączną kwotę 130 328,8 tys. zł i czternaście zmniejszających plan o 11 430,9 tys. zł.

⁹¹ W tym 89 zwiększających plan na łączną kwotę 393 232,5 tys. zł i dwanaście zmniejszających plan o 14 774,9 tys. zł.

⁹² W tym 50 zwiększających plan na łączną kwotę 257 353,8 tys. zł i 25 zmniejszających plan o 65 642,2 tys. zł.

⁹³ Zarządzenia: MRiF z 21 lutego 2017 r. w sprawie upoważnienia kierowników jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych (Dz. Urz. MRiF poz. 36, ze zm.) oraz MF z 8 lutego 2018 r. w sprawie upoważnienia kierowników jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych (Dz. Urz. MF Dz. U. z 2019 r. poz. 1718, ze zm.).

⁹⁴ Zwiększenie w 2021 r. o 1127,0 tys. zł na mocy ustawy z 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 1900).

W efekcie opisanych powyżej zmian Plan finansowy wydatków z budżetu państwa CIRF w latach 2017-2022 wyniósł odpowiednio⁹⁵: 119 247,1 tys. zł (wzrost o 62,9% w stosunku do planu pierwotnego), 128 549,2 tys. zł⁹⁶ (wzrost o 52,3%), 127 019,7 tys. zł⁹⁷ (wzrost o 22,1%), 245 279,9 tys. zł (wzrost o 94,1%), 500 443,6 tys. zł (wzrost o 310,2%) i 565 457,5 tys. zł⁹⁸ (wzrost o 51,3%). Wydatki te zrealizowano w wysokości odpowiednio: 107 725,4 tys. zł (90,3% planu po zmianach), 107 853,0 tys. zł⁹⁹ (83,9% planu po zmianach), 126 239,8 tys. zł¹⁰⁰ (99,4%), 144 048,6 tys. zł (58,7%), 366 185,3 tys. zł (73,2%) i 557 713,1 tys. zł (98,6%).

Niepełne wykorzystanie środków w latach 2018, 2020 i 2021 wynikało z przeniesienia części planowanych na dany rok wydatków jako niewygasające do realizacji w roku następnym.

(akta kontroli tom III str. 156-161, 168-172, 176-182, 189-194, 198, 199, 202-211, 219-227, 232-279)

2.1.2. Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki CIRF z budżetu środków europejskich¹⁰¹ w latach 2017-2021 wynosiły odpowiednio: 58 472,0 tys. zł, 21 874,0 tys. zł, 1692,0 tys. zł, 291,0 tys. zł, 331,0 tys. zł. W 2022 r. nie planowano wydatków z BSE.

W latach 2017-2022 na podstawie decyzji Ministra zmniejszających lub zwiększających Plan, dokonano odpowiednio: 3, 14, 5, 9, 22 i 8 zmian w Planie finansowym wydatków CIRF w zakresie BSE. Minister dokonał również odpowiednio: 5, 6, 2, 3, 1 i 5 zmian (łącznie 22) w Planie polegających na przesunięciu środków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej.

Ponadto Dyrektor CIRF, na podstawie ww. zarządzeń w sprawie upoważnienia kierowników jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych, dokonał łącznie 8 zmian polegających na przesunięciu środków z BSE pomiędzy paragrafami w ramach jednego rozdziału klasyfikacji budżetowej, w tym dwóch w 2017 r., 4 w 2018 r. oraz po jednej w 2019 r. i 2021 r. W latach 2020 i 2022 Dyrektor CIRF nie dokonywał przesunięć pomiędzy paragrafami Planu finansowego wydatków CIRF w ramach BSE.

W latach 2017-2018, 2020-2022, na podstawie odpowiednio 2, 12, 3, 13 i 4 decyzji Ministra Plan finansowy wydatków CIRF w ramach BSE zwiększono środkami BSE odpowiednio o: 188,8 tys. zł, 13 257,4 tys. zł, 220,6 tys. zł, 1741,7 tys. zł i 392,7 tys. zł. W 2019 r. na podstawie 5 decyzji zmniejszono Plan w tym zakresie o 243,8 tys. zł.

W latach 2017-2018 i 2020-2022 Minister podjął również odpowiednio 1, 2, 6, 9 i 4 decyzje zwiększające Plan finansowy wydatków CIRF w ramach BSE środkami z rezerw celowych odpowiednio o: 887,3 tys. zł, 13 821,4 tys. zł, 15 112,0 tys. zł, 29 713,0 tys. zł i 27 000,9 tys. zł. W 2019 r. nie dokonywano zwiększeń środkami z rezerw celowych.

W efekcie przedstawionych powyżej zmian Plan finansowy wydatków CIRF ze środków BSE w latach 2017-2022 wyniósł odpowiednio¹⁰²: 59 548,1 tys. zł (wzrost o 1,8% w stosunku do pierwotnego Planu finansowego wydatków CIRF z BSE), 48 952,8 tys. zł (wzrost o 123,8%), 1448,2 tys. zł (zmniejszenie o 14,4%), 15 623,5 tys. zł (wzrost o 5268,9%), 31 785,7 tys. zł (wzrost o 9502,9%) i 30 922,6 tys. zł (wzrost o 100%).

W latach 2017-2022 w CIRF wydatki z BSE zrealizowano w wysokości odpowiednio: 41 993,0 tys. zł (70,5% planu po zmianach), 48 767,9 tys. zł (99,6%), 1324,4 tys. zł (91,5%), 15 586,7 tys. zł (99,8%), 31 681,9 tys. zł (99,7%) i 28 225,1 tys. zł (91,3%).

(akta kontroli tom III str. 162-164, 166-167, 173-177, 185-187, 195-199, 212-216, 228-280)

⁹⁵ Tj. plan finansowy wydatków CIRF z budżetu państwa w latach 2017-2022 wzrósł łącznie odpowiednio o: 46 046,1 tys. zł, 44 140,2 tys. zł, 23 026,7 tys. zł, 118 897,9 tys. zł, 378 457,6 tys. zł i 191 711,5 tys. zł.

⁹⁶ Plan po zmianach obejmował rozdział 75095 (128 547,2 tys. zł) oraz Dział 752 Obrona narodowa rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne (2,0 tys. zł)

⁹⁷ Plan po zmianach obejmował rozdział 75095 (127 017,7 tys. zł) oraz Dział 752 Obrona narodowa rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne (2,0 tys. zł).

⁹⁸ Plan po zmianach obejmował dwa rozdziały: 75088 (373 746,0 tys. zł) i 75095 (5 286,3 tys. zł).

⁹⁹ W tym 2,0 tys. zł w rozdziale 75212.

¹⁰⁰ W tym 2,0 tys. zł w rozdziale 75212.

¹⁰¹ Dalej: BSE.

¹⁰² Tj. plan finansowy wydatków CIRF z BSE w latach 2017-2018 i 2020-2022 wzrósł łącznie odpowiednio o: 1076,1 tys. zł, 27 078,8 tys. zł, 15 332,5 tys. zł, 31 454,7 tys. zł i 30 922,6 tys. zł, natomiast w 2019 r. został zmniejszony o 243,8 tys. zł.

2.1.3. Badanie szczegółowe dokumentacji dotyczącej planowania wydatków CIRF na 2022 r.¹⁰³ wykazało m.in., że projekt Planu finansowego opracowano terminowo oraz zgodnie z wytycznymi wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. ws. sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁰⁴. W szczególności Plan sporządzony został na odpowiednich formularzach, w wymaganej szczegółowości klasyfikacji budżetowej oraz dokonano w nim podziału wszystkich środków ujętych w informacji otrzymanej od dysponenta części. Zmiany dokonywane w trakcie roku na podstawie decyzji Ministra, były niezwłocznie wprowadzane przez Dyrektora CIRF do Planu w kwotach zgodnych z ww. decyzjami. Wszystkie poddane badaniu zmiany w Planie finansowym dokonywane były na podstawie wniosków Dyrektora CIRF lub innych jednostek, których obsługę informatyczną wykonywał CIRF. W przypadku wniosków CIRF o zmianę w Planie finansowym, każdorazowo analizowano potrzeby w tym zakresie, dokonywano kalkulacji oraz konsultowano z innymi komórkami i jednostkami (w szczególności z właściwymi departamentami w MF).

Ponadto Dyrektor CIRF dokonywał zmian w Planie finansowym wydatków Centrum polegających na przeniesieniu wydatków w ramach jednego rozdziału w grupie świadczeń na rzecz osób fizycznych, wynagrodzeń – w ramach jednego paragrafu, z grupy wynagrodzeń do grupy wydatków bieżących celem zapewnienia środków na PFRON oraz w zakresie wydatków na szkolenia pomiędzy symbolami IT (informatyczne) i N (pozostałe), co było zgodne z zarządzeniem Ministra Finansów z 8 lutego 2018 r. w sprawie upoważnienia kierowników jednostek do dokonywania przeniesień wydatków w planach finansowych¹⁰⁵ i każdorazowo wynikało z potrzeb zgłoszonych przez komórki organizacyjne CIRF. Zmiany były zgłaszane terminowo do Departamentu Finansów i Księgowości MF, tj. do 5-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiły zmiany¹⁰⁶.

(akta kontroli tom III str. 279-287)

2.1.4. W latach 2017-2022 przyznane CIRF w trakcie roku budżetowego środki z rezerw celowych (BP i BSE) wyniosły odpowiednio: 17 124,8 tys. zł, 48 571,0 tys. zł, 37 061,0 tys. zł, 131 047,0 tys. zł, 171 711,3 tys. zł i 226 291,4 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 13,0%, 45,7%, 35,1%, 103,5%, 139,1% i 60,5% pierwotnego Planu finansowego wydatków CIRF (BP i BSE) na dany rok (131 673,0 tys. zł, 106 283,0 tys. zł, 105 685,0 tys. zł, 126 673,0 tys. zł, 123 444,0 tys. zł i 373 746,0 tys. zł). W zakresie Planu finansowego wydatków CIRF w ramach środków z BP stwierdzono m.in., że:

- w latach 2018, 2020 i 2021 dokonano zmniejszeń, blokad oraz przeniesień na wydatki niewygasające w zakresie środków otrzymanych z rezerw celowych na łączne kwoty odpowiednio: 17 991,3 tys. zł, 74 237,4 tys. zł i 102 521,8 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 49,3%, 63,2% i 69,9% ogółu środków z rezerw przyznanych (tj. odpowiednio: 36 501,6 tys. zł, 117 481,3 tys. zł i 146 726,2 tys. zł);
- w latach 2020-2021 kwoty środków przyznanych z rezerw celowych w III i IV kw. wynosiły odpowiednio 80 964,3 tys. zł (tj. 68,9% ogółu środków z rezerw) i 134 700,0 tys. zł (91,8%), jednocześnie pod koniec roku dokonano zmniejszeń i blokad oraz przeniesiono na wydatki niewygasające środki z rezerw w łącznej kwocie odpowiednio: 74 237,4 tys. zł i 102 521,8 tys. zł;
- w IV kw. 2022 r. dokonano zmniejszeń środków z rezerw celowych na łączną kwotę 50 604,4 tys. zł oraz dokonano tzw. blokad „zamrażających” na kwotę 787,6 tys. zł. Łącznie nie wykorzystano 51 391,9 tys. zł (20,6% ogółu przyznanych rezerw, tj. 249 894,8 tys. zł).

Zwiększenia Planu finansowego wydatków CIRF w ramach BSE środkami z rezerw celowych dokonane przez Ministra w III i IV kw. lat 2017, 2020 i 2022 r. stanowiły odpowiednio 100%, 88,9% i 41,1% ogółu środków przyznanych z rezerw. Zmniejszenie planu w zakresie środków z rezerw celowych nastąpiło tylko w 2021 r. łącznie o 2541,1 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 254-278, 288-293)

¹⁰³ Do kontroli wytypowano dokumentację dotyczącą prac związanych z tworzeniem planu finansowego na 2022 r. oraz dokumentację w zakresie zmian w planie za miesiące: styczeń, luty, czerwiec, wrzesień i grudzień 2022 r.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1718, ze zm.

¹⁰⁵ Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 23

¹⁰⁶ Termin wyznaczony w piśmie znak FK1.3120.1.2022 z 17 lutego 2022 r.

Odnosząc się do przyczyn niezaplanowania w pierwotnych Planach finansowych Centrum (wg ustawy budżetowej) wydatków sfinansowanych przyznanymi później środkami z rezerw celowych (biorąc pod uwagę znaczny udział środków z rezerw w Planach finansowych CIRF po zmianach), wskazania czy i z jakich przyczyn ich realizacja nie była możliwa do przewidzenia na etapie opracowania pierwotnego Planu finansowego CIRF oraz kto podejmował decyzje w tym zakresie, Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że jednostka co roku otrzymuje od Dysponenta części 19 określony limit środków na realizację zadań, który jest sztywny i niewystarczający do realizacji priorytetowych zadań narzuconych przez departamenty biznesowe/ merytoryczne MF i CIRF, z uwagi na ograniczenia budżetowe. Zadania wskazane do realizacji w rezerwach celowych w latach 2017-2022 nie zostały ujęte w Planach finansowych CIRF, ponieważ nie zmieściły się w przyznanym limicie danego roku i zostały zgłoszone jako nowe zadania do realizacji, ujęte na listach zadań wskazanych do uruchomienia z rezerw celowych. Na etapie planowania budżetu Kierownictwo CIRF ustala priorytety zadań w oparciu o analizę zebranych potrzeb celem dostosowania do limitu wydatków otrzymanego od Dysponenta części 19. W toku tych prac powstaje tzw. Lista podstawowa, na której znajdują się kontynuowane zadania, w tym zadania z najwyższym priorytetem. Dodatkowo powstaje Lista rezerw celowych, na której znajdują się nowe zadania posiadające wysoki priorytet realizacji w danym roku budżetowym, które nie zostały ujęte na Liście podstawowej z uwagi na przyznany limit. W trakcie roku budżetowego departamenty biznesowe MF i CIRF zgłaszają konieczność uruchomienia środków na zadania ujęte na Liście rezerw celowych. Ostateczną decyzję o uruchomieniu środków na dane zadanie w ramach rezerwy celowej podejmuje Dysponent części 19.

W kwestii przyczyn przyznawania CIRF przez Ministra w latach 2020 i 2021 znacznych kwot środków z rezerw celowych pod koniec roku (odpowiednio 68,9% i 91,8 % tych rezerw) oraz niewydatkowania znacznej ich części, Dyrektor CIRF wyjaśnił, że każda rezerwa celowa jest uruchamiana na konkretny cel i tylko na ten cel może być wydatkowana. Decyzje dotyczące uruchamiania rezerw zapadały na szczeblu kierowniczym. Ponadto znaczna część rezerw celowych była uruchamiana na sfinansowanie praw opcji w ramach zawartych umów, których terminy realizacji przesunęły się, skutkując płatnościami na kolejny rok budżetowy m.in. z powodu pandemii COVID-19. Nie zakładano braku realizacji przedmiotowych zadań w danym roku i przesunięcia tych wydatków na środki niewygasające. Niewykorzystane środki zostały zabezpieczone w budżecie przyszłego roku jako wydatki niewygasające w związku z tym nie było konieczności oddawania tych środków do budżetu. Natomiast główną przyczyną zmniejszeń oraz blokad w 2022 r. było uzyskanie znacznie niższych ofert w drodze przetargów niż wynikało to z pierwotnych szacunków, będących podstawą do zaplanowania środków na dany zakup, gdzie uwzględniono inflację, rosnące ceny sprzętu i oprogramowania w tym dynamiczną zmianę kursów walut jak i obecną sytuację geopolityczną, które w istotny sposób wpłynęły na proces planistyczny. Ponadto w toku realizacji prac projektowych okazało się, że konieczność zatrudnienia wyspecjalizowanego personelu informatycznego od dostawcy zewnętrznego jest mniejsza niż było to planowane na etapie prowadzonego postępowania co przyczyniło się do wykorzystania rezerwy w niższym stopniu niż pierwotnie zakładano.

Ponadto w 2022 r. zrezygnowano z realizacji jednego zadania pn. *Budowa sieci bezprzewodowej Wi-Fi na przejściach granicznych*. W trakcie prac nad dokumentacją nastąpiła konieczność wykonania wielu analiz (w tym ryzyka, bezpieczeństwa i rynku) oraz częściowej inwentaryzacji infrastruktury na przejściach granicznych, co znacznie wydłużyło pracę nad tym zagadnieniem. Projekt sieci bezprzewodowych był obciążony bardzo dużym ryzykiem szczególnie w obszarach bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz ingerencji w infrastrukturę na przejściach granicznych, co również wymagało wielu analiz i konsultacji. Z uwagi na zmiany technologiczne w rynku sieci bezprzewodowych (nowe standardy sieci Wi-Fi) oraz zmiany cen urządzeń i usług, w sierpniu 2022 r. podjęto decyzję o konieczności przeprowadzenia dialogu technicznego z potencjalnymi wykonawcami oraz ponownego szacowania wartości zamówienia. W związku z brakiem możliwości wykorzystania środków z rezerwy celowej w kwocie 10 800,0 tys. zł decyzja dotycząca przedmiotowego zadania została skorygowana.

Przyczyną zwiększeń budżetu środków europejskich w III i IV kw. 2017 r. było przekazanie środków na wypłatę wynagrodzeń dla członków zespołu projektowego HARP za pracę wykonaną w IV kw. 2017 r. Środki nie zostały ujęte w Planie finansowym CIRF, ponieważ na

etapie planowania budżetu nie był znany skład zespołu projektowego, a informacja o dodatkach dla członków projektu i kwotach niezbędnych do zabezpieczenia spływała od Beneficjenta projektu, czyli MF. Przyczyną zwiększeń budżetu środków europejskich w III i IV kw. 2020 r. był zakup infrastruktury sprzętowej i oprogramowania na potrzeby projektu unijnego e-Urząd Skarbowy. Rezerwy celowe były uruchamiane na podstawie decyzji o zapewnieniu realizacji przedsięwzięcia. Przyczyną zwiększeń budżetu środków europejskich w III i IV kw. 2022 r. był zakup usług personelu informatycznego na potrzeby projektu unijnego e-Urząd Skarbowy. Rezerwy celowe były uruchamiane na podstawie Decyzji o zapewnieniu realizacji przedsięwzięcia. Natomiast zmniejszenie środków w ramach rezerwy celowej w 2021 r. było wynikiem realizacji w zakresie mniejszym niż zlecono prac wyspecjalizowanego personelu w zakresie wytworzenia oprogramowania dedykowanego oraz zakup oprogramowania seryjnego dla zadań związanych z realizacją projektu pn. *e-Urząd Skarbowy*. Nie zrezygnowano z realizacji żadnych zadań.

Ponadto wskazał, iż główną przyczyną zmniejszeń oraz blokad w latach 2018, 2020 i 2021 było uzyskanie podczas przetargów znacznie niższych ofert niż wynikało to z pierwotnych szacunków, będących podstawą do zaplanowania środków na dany zakup. Kolejnym czynnikiem była pandemia COVID-19, która wpłynęła na terminy procedowania i rozstrzygnięcia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, późniejsze zawarcie umów oraz wydłużenie okresów ich realizacji, co w efekcie wpłynęło na wysokość zmniejszeń oraz blokad rezerw celowych. Natomiast jako główną przyczynę przeniesienia środków na wydatki niewygasające w 2018 r. wskazał wydłużającą się procedurę przetargową, w związku z tym ryzyko niewydatkowania środków w danym roku. Natomiast w latach 2020 i 2021 jako główny powód wydatków niewygasających wskazał spowodowane pandemią okoliczności, tj. zaburzone szeroko rozumiane łańcuchy dostaw infrastruktury informatycznej. W sposób znaczący sytuacja ta wpłynęła na termin rozstrzygnięcia postępowań o udzielenia zamówienia publicznego. W efekcie przedłużył się termin podpisania i realizacji umów.

(akta kontroli tom III str. 294-301)

2.1.5. W okresie objętym kontrolą w CIRF nie opracowywano rocznych i wieloletnich planów rzeczowo-finansowych inwestycji i zadań inwestycyjnych.

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że CIRF jako jednostka budżetowa nie ma obowiązku sporządzania rocznych ani wieloletnich planów rzeczowo-finansowych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków (plan finansowy). Podczas prac nad budżetem co roku zbierane są potrzeby z resortu finansów, które podlegają priorytetyzacji. Na tej podstawie dokonywany jest podział limitów otrzymanych w ustawie budżetowej na dany rok. Po otrzymaniu od dysponenta części budżetowych informacji o kwotach dochodów i wydatków, CIRF sporządza Plan finansowy celem zapewnienia ich zgodności z ustawą budżetową.

(akta kontroli tom II str. 177-185, tom III str. 150-230, 313-325)

Na lata 2018-2022 w ustawach budżetowych zaplanowano do realizacji w CIRF wydatki majątkowe¹⁰⁷ na kwoty odpowiednio: 21 792,0 tys. zł, 6 137,0 tys. zł, 30 238,0 tys. zł, 30 354,0 tys. zł i 48 493,0 tys. zł z przeznaczeniem na odpowiednio: 1, 11, 17, 13 i 18 kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów. W latach 2018-2022 w trakcie roku budżetowego Plan finansowy wydatków majątkowych CIRF został zwiększony odpowiednio o 75 549,4 tys. zł (tj. o 346,7%), 41 452,3 tys. zł (tj. o 675,5%), 134 942,5 tys. zł (tj. o 446,3%), 94 679,7 tys. zł (tj. o 311,9%) i 75 606,2 tys. zł (tj. o 155,9%) z przeznaczeniem na odpowiednio: 10, 10, 21, 22 i 17 nowych kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów. Z tego środkami z rezerw celowych zwiększono¹⁰⁸ Plan finansowy wydatków majątkowych CIRF odpowiednio o: 45 489,3 tys. zł, 35 025,0 tys. zł, 126 959,6 tys. zł, 82 105,6 tys. zł i 102 525,5 tys. zł na realizację odpowiednio 3, 7, 18, 14 i 17 nowych kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów. Planowane na lata 2018-2022 wydatki majątkowe CIRF (wg planu po zmianach z uwzględnieniem blokad) wyniosły odpowiednio: 89 095,1 tys. zł, 47 589,3 tys. zł, 165 180,5 tys. zł, 125 031,5 tys. zł i 123 527,9 tys. zł (dotyczyło to odpowiednio: 11, 21, 38, 35 i 35 kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów), w tym środki z rezerw celowych: 37 243,0 tys. zł, 35 025,0 tys. zł, 126 959,6 tys.

¹⁰⁷ Wydatki z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

¹⁰⁸ Wg planu po zmianach.

zł, 82 105,6 tys. zł i 102 525,5 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 41,8%, 73,6%, 76,9%, 65,7% i 83,0% wydatków majątkowych CIRF (wg planu po zmianach z uwzględnieniem blokad).

Wykonane w CIRF w latach 2018-2022 wydatki majątkowe wyniosły odpowiednio: 77 349,1 tys. zł, 47 589,3 tys. zł, 67 090,1 tys. zł, 67 208,4 tys. zł i 122 656,1 tys. zł, tj. odpowiednio 86,8%, 100,0%, 40,6%, 53,8% i 99,3% planu po zmianach z uwzględnieniem blokad. Niepełne wykonanie Planów finansowych wydatków majątkowych CIRF w latach 2018, 2020 i 2021 wynikało m.in. z niezrealizowania w danym roku budżetowym odpowiednio: 1, 5 i 11 z kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów oraz częściowej realizacji odpowiednio: 3, 9 i 4 z nich. W całości zrealizowano odpowiednio 7, 21 (wszystkie), 24, 21 i 36 (wszystkie) zaplanowane kategorie (rodzaje) zadań inwestycyjnych i projektów.

Środki niewykorzystane w latach 2018, 2020 i 2021 na realizację ww. kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów zostały ujęte w wykazach wydatków, które nie wygasły z upływem danego roku budżetowego odpowiednio na kwoty 11 124,1 tys. zł, 98 062,2 tys. zł i 57 820,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 12,5%, 59,4% i 46,2% Planu wydatków majątkowych CIRF (po zmianach z uwzględnieniem blokad). Z tego wydatki niewygasające finansowane środkami z rezerw celowych wyniosły odpowiednio: 7 993,1 tys. zł, 70 691,0 tys. zł i 39 877,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 71,9%, 72,1% i 69,0% wydatków niewygasających w danym roku. W CIRF nie wystąpiły wydatki majątkowe, które nie wygasły z upływem 2019 r. i 2022 r. Wydatki majątkowe na kategorie (rodzaje) zadań inwestycyjnych i projektów, które nie wygasły z upływem lat budżetowych 2018, 2020 i 2021 zrealizowano w latach kolejnych odpowiednio na kwoty: 11 120,3 tys. zł (99,9%), 37 981,8 tys. zł (99,9%) i 56 276,3 tys. zł (97,3%). Natomiast stopień wykonania ww. wydatków, które nie wygasły z upływem lat 2018, 2020 i 2021 dla poszczególnych kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów wyniósł odpowiednio od: 92,1%, 94,7% i 71,7% do 100%.

(akta kontroli tom III str. 303-312, 318-323)

W sprawie przyczyn nieuwzględnienia ww. zadań sfinansowanych środkami z rezerw celowych (przyznanych przez Ministra w trakcie roku budżetowego) w Planach finansowych CIRF na lata 2018-2022 na etapie ich projektowania Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że CIRF co roku otrzymuje od dysponenta części 19 określony limit środków na realizację zadań. Z uwagi na ograniczenia budżetowe przyznawany limit jest sztywny i niewystarczający do realizacji priorytetowych zadań narzuconych przez departamenty merytoryczne MF i CIRF. Zadania wskazane do realizacji w rezerwach celowych w latach 2017-2022 nie zostały ujęte w planach finansowych CIRF, ponieważ nie zmieściły się w przyznanym limicie danego roku.

W sprawie przyczyn sfinansowania ww. zadań środkami z rezerw celowych zamiast poprzez zwiększenie Planu finansowego wydatków CIRF środkami z właściwej części budżetu państwa Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że aby istniała możliwość zwiększenia Planu finansowego CIRF w drodze decyzji zewnętrznej dany departament merytoryczny musiałby posiadać przedmiotowe środki w swoim budżecie. Tym samym dysponent części 19 winien mieć zabezpieczone środki w limicie części 19, który również jest sztywno określony.

CIRF podczas prac planistycznych otrzymuje wstępny limit wydatków majątkowych na realizację zadań w zakresie wydatków informatycznych (symbol IT) oraz nieinformatycznych (symbol N). Na etapie planowania budżetu Kierownictwo CIRF ustala priorytety zadań w oparciu o analizę zebranych potrzeb celem dostosowania do limitu wydatków otrzymanego od dysponenta części 19. Na tej podstawie powstaje tzw. Lista podstawowa, na której znajdują się zadania z najwyższym priorytetem, w tym zadania kontynuowane, dla których zaciągnięto już zobowiązania (w zakresie zawartych umów z wykonawcami) oraz dla których trwa procedura zakupowa skutkująca wydatkowaniem środków w roku bieżącym i latach przyszłych. Następnie dokonywany jest podział w zakresie paragrafów klasyfikacji budżetowej. Dostosowanie kwot wydatków majątkowych i bieżących dokonywane jest zgodnie ze zgłoszeniami. Zadania, które nie mieszczą się w przekazanym wstępnym limicie zgłaszane są jako dodatkowe potrzeby. W analizowanym okresie podczas planowania budżetu limit CIRF został zwiększony tylko raz o zadanie, które wcześniej było zgłoszone na liście zadań dodatkowych, dla projektu planu finansowego na 2025 r. Dodatkowo powstaje Lista rezerw celowych, na której znajdują się nowe zadania posiadające wysoki priorytet realizacji w danym roku budżetowym, które nie zostały ujęte na Liście podstawowej z uwagi na przyznany limit. W trakcie roku budżetowego departamenty merytoryczne MF i CIRF zgłaszają konieczność uruchomienia środków na zadania ujęte na Liście rezerw celowych.

Ostateczną decyzję o uruchomieniu środków na dane zadanie w ramach rezerwy celowej podejmuje dysponent części 19.

(akta kontroli tom III str. 318-323)

W latach 2018-2022 nie stwierdzono przypadków całkowitej rezygnacji z realizacji zaplanowanych kategorii (rodzajów) zadań inwestycyjnych i projektów. W sytuacji rezygnacji w danym roku budżetowym z realizacji niektórych zadań ujętych w Planie finansowym wydatków majątkowych CIRF m.in. z uwagi na brak możliwości ich realizacji w związku z przedłużającymi się procedurami udzielania zamówień publicznych oraz unieważnienie postępowania przetargowego/ zakupowego w związku z brakiem ofert lub wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej¹⁰⁹. Zadania te były ujmowane w wykazach wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego i realizowane z tych środków w kolejnym roku, a w jednym przypadku zadanie niezrealizowane w 2022 r. zostało uwzględnione w Planie finansowym CIRF na 2023 r. (opis tego przypadku zamieszczono w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli tom II str. 180, tom III str. 303-312, tom V str. 459-467)

2.2. Uregulowanie zasad udzielania i realizacji zamówień publicznych

W okresie objętym kontrolą w zakresie udzielania zamówień publicznych w CIRF obowiązywały regulacje wewnętrzne określone w zarządzeniach:

- Dyrektora CPD nr 43/2016 i nr 44/2016 z 24 października 2016 r. odpowiednio: ws. ustalenia *Regulaminu zakupów o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty z art. 4 pkt. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz w sprawie ustalenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych CPD*;
- Dyrektora CIRF nr 2;/2020 z 10 kwietnia 2020 r. ws. ustalenia *Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w CIRF*¹¹⁰;
- Dyrektora CIRF nr 1/2021 z 15 stycznia 2021 r. ws. ustalenia *Regulaminu udzielania zamówień publicznych oraz obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi zawieranymi w CIRF*, zmienionego zarządzeniem nr 9/2022 z 7 kwietnia 2022 r.¹¹¹

Regulamin udzielania zamówień publicznych CIRF z 2020 r. regulował zagadnienia dotyczące: planowania zamówień publicznych, szacowania wartości zamówienia publicznego, zasad przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹², procedury odwoławczej, zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz z wyłączeniem stosowania upzp oraz procedury obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi. W Regulaminie tym ustalono również wzory: rocznego planu zamówień publicznych CIRF, wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wniosku o zawarcie umowy/zlecenia prac/ dostaw/ wykonania robót i wniosku o powołanie komisji przetargowej, a także Regulamin pracy komisji przetargowej w CIRF, który ustalał m.in. tryb pracy oraz prawa i obowiązki członków komisji, a także sposób nadzoru nad jej pracami.

Regulaminem udzielania zamówień publicznych CIRF z 2021 r. m.in. zmieniono ww. uregulowania w zakresie zasad przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹¹³ i z wyłączeniem stosowania nupzp oraz uzupełniono m.in. o zagadnienia dotyczące analizy potrzeb i wymagań, konfliktu interesów i pomocniczych działań zakupowych, a także dodano dwa wzory oświadczeń o istnieniu lub braku istnienia okoliczności, o których mowa odpowiednio w art. 56 ust. 2 nupzp i art. 56 ust. 3 nupzp.

Zmiana Regulaminu udzielania zamówień publicznych CIRF z 2021 r. wprowadzona w 2022 r. dotyczyła ustalenia, w ramach zasad przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie ustawy nupzp, iż „W przypadku, gdy

¹⁰⁹ Dalej: KIO.

¹¹⁰ Dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych CIRF z 2020 r.

¹¹¹ Dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych CIRF z 2021 r.

¹¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. – ustawa obowiązująca do 31 grudnia 2020 r., dalej: upzp. Podstawą zawarcia umów wykonawczych były przepisy upzp, a nie obowiązująca od 2020 r. nupzp, z uwagi na fakt, iż umowa ramowa została zawarta przez MF w dniu 5 listopada 2020 r. po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na podstawie przepisów upzp.

¹¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm. – ustawa obowiązująca od 1 stycznia 2021 r., dalej: nupzp

przedmiotem zamówienia są dostawy, usługi lub roboty budowlane z zakresu bezpieczeństwa o charakterze kluczowym lub krytycznym dla resortu finansów Wnioskodawca zobowiązany jest do uzyskania akceptacji komórki właściwej ds. bezpieczeństwa w MF.”

Zagadnienia związane z nadzorem i zarządzaniem umowami zostały uregulowane w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w CIRF z 2021 r. w rozdziale 5 pt. *Procedura obiegu dokumentacji związanej z umowami cywilnoprawnymi*, gdzie m.in. wskazano elementy konieczne do zamieszczenia w umowach oraz sposób zawierania umów i aneksów.

(akta kontroli tom II str. 426-428, tom III str. 88-93 i 361-366)

Do zarządzania i obsługi umów zawartych w CIRF w styczniu 2022 r. wdrożono system teleinformatyczny pn. *DRON*, który służył w CIRF do obsługi, zarządzania, monitorowania oraz nadzoru nad prawidłową i terminową realizacją umów.

Dyrektor CIRF w dniu 24 marca 2022 r. przyjął do stosowania dokument pt. *Rekomendacje Dyrektora CIRF dotyczące realizacji umów*. Uzasadnieniem dla jego przyjęcia miało być usystematyzowanie sposobu realizacji umów w zakresie pojęć i odpowiedzialności, w tym zwrócenie szczególnej uwagi na zasady dotyczące realizacji umów dla zagwarantowania należytego zabezpieczenia interesów CIRF, jako zamawiającego (strony umowy) oraz celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych. W dokumencie tym rekomendowano m.in. przyporządkowanie zakresów odpowiedzialności i czynności w celu zagwarantowania prawidłowej realizacji umów i uregulowano takie obszary, jak: bieżąca realizacja umowy, nadzór nad realizacją umowy, zlecenia w ramach zawartych umów, odbiory przewidziane w umowie, faktury.

(akta kontroli tom II str. 195, tom V str. 34-139)

Uprawnienia do podejmowania przez określonych pracowników czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, oprócz powyższych Regulaminów, zostały określone również w obowiązujących w okresie objętym kontrolą Regulaminach organizacyjnych CIRF i wewnętrznych regulaminach organizacyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych CIRF.

(akta kontroli tom V str. 50-139)

2.3. Plany postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Zgodnie z art. 13a ust. 2 upzp oraz art. 23 ust. 3 nupzp w CIRF na lata 2017-2023¹¹⁴ sporządzono i aktualizowano roczne Plany postępowań o udzielenie zamówień, które zawierały w szczególności informacje dotyczące: przedmiotu zamówienia, rodzaju zamówienia w podziale na zamówienia na roboty budowlane, dostawy lub usługi, przewidywanego trybu udzielenia zamówienia, orientacyjnej wartości zamówienia oraz przewidywanego terminu wszczęcia postępowania w ujęciu kwartalnym. Planowane zamówienia w zakresie IT dotyczyły zarówno potrzeb własnych, jak potrzeb MF i jednostek resortu finansów, przy czym w CIRF nie prowadzono rejestru z uwzględnieniem podziału udzielanych zamówień na zamówienia na potrzeby własne CIRF oraz na rzecz MF i resortu finansów.

Plany na lata 2017-2023 obejmowały odpowiednio: 54, 64, 83, 63, 97, 92 i 51 zamówień, których wartość brutto w latach 2017-2019 i 2021-2023 wynosiła odpowiednio: 105 792,8 tys. zł, 183 954,7 tys. zł, 250 612,2 tys. zł, 422 119,5 tys. zł, 418 573,4 tys. zł i 741 913,9 tys. zł. W Planie na 2020 r. nie wskazano wartości zamówień.

W latach 2017-2020 w CIRF nie dokonywano zmian Planów postępowań o udzielenie zamówień dotyczących liczby i wartości zamówień. Natomiast w latach 2021-2022, zgodnie z wymogiem określonym w art. 23 ust. 4 nupzp w CIRF, w ww. Planach dokonano odpowiednio 26 i 46 aktualizacji¹¹⁵, którymi zmniejszono liczbę planowanych do udzielenia zamówień publicznych odpowiednio do 59 (o 38) i 59 (o 33) oraz zwiększono wartość tych zamówień odpowiednio do 518 376,3 tys. zł (o 22,8%) i 546 357,6 tys. zł (o 30,5%).

Wprowadzona w 2023 r. (do marca) jedna zmiana polegała na zwiększeniu wartości zaplanowanych do realizacji zamówień publicznych do kwoty 743 628,8 tys. zł (o 0,2%¹¹⁶).

¹¹⁴ Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych CIRF na lata 2018-2022: <https://www.cirf.gov.pl/plan-zamowien-publicznych> oraz Plan na 2023 r.: <https://www.cirf.gov.pl/ogloszenia/zamowienia-publiczne/profil-nabywcy>

¹¹⁵ Ostatnich aktualizacji na dany rok dokonano odpowiednio: z 20 grudnia 2021 r. i 19 grudnia 2022 r.

¹¹⁶ O 1714,9 tys. zł.

Wprowadzone w ww. Planach o udzielenie zamówień zmiany wynikały ze zmian wprowadzanych przez Ministra oraz Dyrektora CIRF w Planie finansowym Centrum, w tym w zakresie środków z rezerw celowych przyznanych przez dysponenta I stopnia w trakcie roku budżetowego.

(akta kontroli tom III str. 150-312, tom V str. 231-377)

2.4. Badanie próby postępowań o udzielenie zamówienia publicznego

Szczegółowym badaniem objęto udzielenie w latach 2021-2022 pięciu zamówień publicznych, w tym dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w oparciu o przepisy nupzp w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej szacunkowej wartości netto 118 648,7 tys. zł oraz trzech postępowań o zawarcie umów wykonawczych przeprowadzonych na podstawie art. 101a ust. 1 pkt 2 lit. b upzp, o łącznej szacowanej, maksymalnej wartości netto 25 338,7 tys. zł do umowy ramowej dotyczącej zapewnienia wyspecjalizowanego personelu informatycznego świadczącego usługi związane z wytwarzaniem, wdrażaniem i utrzymaniem systemów informatycznych.

Badanie wybranych dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych, dotyczących: zawarcia umowy ramowej na świadczenie usług dotyczących wytwarzania, wdrażania lub utrzymania systemów informatycznych przez wyspecjalizowany zespół informatyczny (postępowanie nr PN/48/21/HGEA¹¹⁷) o wartości szacunkowej netto 80 487,8 tys. zł oraz dostawy serwerów stelażowych wraz z wdrożeniem (postępowanie nr PN/21/22/HCKY) o wartości szacunkowej netto 38 160,9 tys. zł, wykazało, że:

- oba postępowania były ujęte w planie postępowań o udzielenie zamówień publicznych odpowiednio na 2021 r. i 2022 r.
- przedmioty zamówień prawidłowo zakwalifikowano odpowiednio: jako usługa oraz dostawa, a ich opisy sporządzono zgodnie z zasadami określonymi w art. 99-103 nupzp;
- zamawiający (CIRF) przed wszczęciem postępowań przeprowadził analizy potrzeb i wymagań, nie przeprowadzał wstępnych konsultacji rynkowych, o których mowa w art. 84 nupzp oraz prawidłowo oszacował wartość zamówienia (sporządzono notatki z ustaleniem szacunkowej wartości zamówienia);
- zgodnie z ww. Regulaminami udzielania zamówień publicznych CIRF z 2020 r. i z 2021 r. powołano odpowiednio: 4 i 5-osobową komisję przetargową, a kierownik zamawiającego, wszyscy członkowie komisji oraz inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania złożyły oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 5 i 6 nupzp;
- zgodnie z art. 138 ust. 2 pkt 1 nupzp, zamawiający wyznaczył odpowiednio 22 i 19-dniowy termin składania ofert, który w związku z modyfikacjami treści specyfikacji warunków zamówienia¹¹⁸, ostatecznie wyniósł odpowiednio 52 i 32 dni;
- obie SWZ zawierały wszystkie elementy określone w art. 134 nupzp i wraz z ogłoszeniami o zamówieniu zostały zamieszczone na stronie internetowej w dniach ich zamieszczenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej¹¹⁹ (odpowiednio 3 grudnia 2021 r. i 13 lipca 2022 r.);
- kwoty, jakie CIRF zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówień zostały udostępnione w SWZ opublikowanych z zachowaniem terminu, określonego w art. 222 ust. 4 nupzp;
- warunki udziału w obu postępowaniach określono w sposób zgodny z nupzp, a projektowane postanowienia umowy w przedmiotowym postępowaniu nie zawierały klauzul abuzywnych;
- w obu postępowaniach komunikacja między zamawiającym (CIRF), a wykonawcami odbywała się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej za pośrednictwem platformy smartPzp oraz zamawiający wzywał wykonawców, których oferty zostały najwyższej ocenione do złożenia podmiotowych środków dowodowych w terminie zgodnym z nupzp;

¹¹⁷ <https://portal.smartpzp.pl/cirf/public/postepowanie?postepowanie=23085445>.

¹¹⁸ Dalej: SWZ.

¹¹⁹ Dalej: Dz. Urz. UE.

- nie dokonano podziału zamówień na części, co zostało prawidłowo uzasadnione oraz wskazane w dokumentach obu postępowań (tj. SWZ oraz analizie potrzeb i wymagań);
- w obu postępowaniach przedłużono terminy składania ofert w stosunku do pierwotnie wyznaczonego terminu oraz udzielono odpowiedzi na pytania wykonawców z zachowaniem terminu określonego w art. 135 ust. 2 nupzp. Czynności związane z powyższymi zmianami, zamawiający wykonał w sposób zgodny z nupzp. Informacje o zmianie terminów składania ofert oraz odpowiedzi na pytania wykonawców zamieszczono na stronach internetowych prowadzonych postępowań,
- nie naruszono obowiązku określonego w art. 137 ust. 7 nupzp (w obu postępowaniach zmiana treści SWZ nie prowadziła do istotnej zmiany charakteru zamówienia w porównaniu z pierwotnie określonym);
- otwarcie ofert nastąpiło odpowiednio w dniach 20 stycznia i 9 sierpnia 2022 r. i w tych dniach na stronie internetowej zamieszczono informacje, o których mowa w art. 222 ust. 5 nupzp;
- informacje o złożonych ofertach przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z zachowaniem terminu określonego w art. 81 ust. 1 nupzp, tj odpowiednio w dniach 27 stycznia i 10 sierpnia 2022 r.

W trakcie postępowania nr PN/48/21/HGEA na świadczenie usług dotyczących wytwarzania, wdrażania lub utrzymania systemów informatycznych przez wyspecjalizowany zespół informatyczny, wykonawcy złożyli do KIO dwa odwołania¹²⁰, w których CIRF zarzucono naruszenie przepisów:

- art. 16, art. 17 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 134 ust. 1 pkt 20 oraz art. 311 ust. 4 ustawy nupzp przez: zaniechanie ustanowienia wśród podstaw wypowiedzenia umowy ramowej, określonych w treści § 12 wzoru umowy ramowej przesłanki, w ramach której zamawiający będzie miał prawo wypowiedzieć tą umowę z winy wykonawcy, w sytuacji, w której wykonawca notorycznie nie składa ofert w postępowaniach zmierzających do zawarcia umowy wykonawczej, a przez to zablokuje dostęp do zamówienia innym podmiotom zainteresowanym ubieganiem się o udzielenie zamówienia oraz poprzez ustanowienie w treści § 3 ust. 5 wzoru umowy wykonawczej wymogu uzyskania przez osobę wskazaną na zastępstwo identycznej lub wyższej liczby punktów w kryterium „Ocena kompetencji”, podczas gdy w niektórych sytuacjach uzyskanie przez dany profil niższej liczby punktów byłoby wystarczające do uzyskania zamówienia wykonawczego. Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie zamawiającemu dokonania wskazanych o odwołaniu zmian SWZ;
- art. 16 oraz art. 18 ust. 1-3 ustawy nupzp przez zaniechanie odtajnienia części ofert zawierających formularze cenowe złożonych przez dwóch wykonawców, pomimo że brak jest podstaw do zastrzeżenia tych informacji jako tajemnicy przedsiębiorstwa, a ponadto nie zostały spełnione przesłanki określone w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji umożliwiające uznanie tego dokumentu za tajemnicę przedsiębiorstwa wykonawcy. Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania w całości i nakazanie zamawiającemu odtajnienia i przekazania odwołującemu treści formularzy cenowych dwóch wykonawców.

(akta kontroli tom V str. 462-467)

Wobec uwzględnienia przez CIRF w ww. postępowaniu w całości żądań sformułowanych w ww. odwołaniach, postanowieniami z 27 grudnia 2021 r.¹²¹ i z 18 lutego 2022 r.¹²² KIO umorzyła postępowanie odwoławcze. Uwzględnienie przez CIRF po egalo na wprowadzeniu pismem z 20 grudnia 2021 r. (znak: CIRF.DZ1.272.72.2021.HGEA.4) w SWZ nr 2 stosownych zmian zapisów, na brak lub wadliwość których wskazywali wykonawcy w swoich odwołaniach oraz poinformowaniu pismami z 16 lutego 2022 r. (znak: CIRF.DZ1.272.72.2021.HGEA.16 i znak CIRF.DZ1.272.72.2021.HGEA.17) dwóch oferentów o nieskutecznym zastrzeżeniu jako tajemnicy przedsiębiorstwa formularzy cenowych.

Następnie w postępowaniu nr PN/48/21/HGEA w CIRF dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów określonych w SWZ w sposób zgodny z nupzp (60 % cena

¹²⁰ W dniu 13 grudnia 2021 r. (dwóch wykonawców) i w dniu 3 lutego 2022 r. (trzech wykonawców).

¹²¹ Sygn. akt: KIO 3625/21

¹²² Sygn. akt: KIO 289/22

i 40 % termin zmiany personelu – kryteria były związane z przedmiotem zamówienia i nie dotyczyły właściwości wykonawcy), a informację o wyborze najkorzystniejszej oferty przekazano pismem z 22 kwietnia 2022 r. (znak: CIRF.DZ1.272.72.2021.HGEA.30). Pośród wybranych, najkorzystniejszych ofert, nie było oferty, która powinna zostać odrzucona i nie istniały podstawy do unieważnienia postępowania. Umowy ramowe o kolejnych numerach od PN/48/21/HGEA.1 do PN/48/21/HGEA.10, obejmujące m.in. postanowienia wskazane w art. 436 nupzp w CIRF zawarto w dniu 7 lipca 2022 r. z 10 wykonawcami na okres 24 miesięcy od daty zawarcia lub do wyczerpania kwoty 99 000,0 tys. zł. Następnie w dniu 5 sierpnia 2022 r. przekazano do publikacji w Dz. Urz. UE ogłoszenie o udzieleniu zamówienia (opublikowano 10 sierpnia 2022 r.). Protokół postępowania został sporządzony w sposób prawidłowy i zatwierdzony w dniu 12 sierpnia 2022 r.

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że postępowanie o zawarcie umowy ramowej zostało wszczęte z należyтым wyprzedzeniem czasowym, w trakcie obowiązywania jeszcze poprzedniej umowy ramowej. Zamawiający zakładał czas przygotowania i przeprowadzenia postępowania do zawarcia umowy na około 7-8 miesięcy i przy takim założeniu planował wszczęcie postępowania. Wobec powyższego czas trwania postępowania nie wpłynął negatywnie na zapewnienie ciągłości świadczenia usług. Interes zamawiającego w zakresie zapewnienia ciągłości usług został należyście zabezpieczony.

(akta kontroli tom V str. 437-444, 462-467, 509-516, tom VI str. 75-92)

W trakcie postępowania nr PN/21/22/HCKY na dostawę serwerów stelażowych wraz z wdrożeniem, o wartości netto 38 160,9 tys. zł, w dniu 7 października 2022 r. pismem znak: CIRF.DZ1.272.43.2022.HCKY.19 odrzucono oferty dwóch wykonawców odpowiednio na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 14 nupzp oraz art. 226 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 224 ust. 6 nupzp. Wyboru oferty najkorzystniejszej dokonano na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SWZ (cena 60%, termin dostawy sprzętu wraz z wdrożeniem w zakresie zamówienia podstawowego 40%). O wyborze najkorzystniejszej oferty poinformowano pismem z 7 października 2022 r. znak: CIRF.DZ1.272.43.2022.HCKY.20.

Trzech wykonawców uczestniczących w tym postępowaniu skierowało odwołania do KIO, która w wyroku z 10 listopada 2022 r.¹²³ oddaliła jedno odwołanie w całości, a dwa uwzględniła częściowo, stwierdzając ich zasadność w zakresie zarzutów naruszenia przez zamawiającego (CIRF):

- art 226 ust. 1 pkt 3 i 5 nupzp, pkt II.1, ppkt 1.1, 1,2, 1,4 Opisu przedmiotu zamówienia w miejscach dotyczących pojęcia "karty sieciowe" w części dotyczącej wymogu minimalnej liczby zainstalowanych portów zintegrowanych z płytą główną przez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawcy, którego ofertę wybrano jako najkorzystniejszą
- art. 126 ust. 1, art. 239 ust. 1 i art. 16 ust. 1 nupzp, tj. do wezwania ww. wybranego wykonawcy do złożenia dokumentów podmiotowych, wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej i zachowania zasady równego traktowania,
- art. 255 ust. 6 nupzp przez jego niezastosowanie i zaniechanie unieważnienia postępowania i nakazała unieważnić postępowanie, ponieważ, jak wskazano w uzasadnieniu do wyroku KIO, m.in. w sposób niejednoznaczny ustalono kryterium oceny ofert dotyczące terminu realizacji dostawy sprzętu wraz z wdrożeniem, co stanowiło naruszenie art. 240 nupzp.

W związku z powyższym wyrokiem KIO Dyrektor CIRF w dniu 30 listopada 2022 r. pismem znak: CIRF.DZ1.272.43.2022.HCKY.31 unieważnił przedmiotowe postępowanie na podstawie art. 255 pkt 6 nupzp.

Według wyjaśnień Dyrektora CIRF, ww. wyrok KIO wyrażał nieprawidłową ocenę postępowania CIRF (jako zamawiającego) w przedmiocie zaniechania odrzucenia oferty wykonawcy, którego wybrano oraz unieważnienia postępowania i w CIRF identyfikowano podstawy do wniesienia od tego wyroku skargi do Sądu Zamówień Publicznych. Jednak przedmiotowy wyrok KIO z uzasadnieniem wpłynął do CIRF w dniu 22 listopada 2022 r., skarga do Sądu mogła być wniesiona w terminie 2 tygodni od doręczenia, a w praktyce, czas konieczny do rozpoznania skargi przez Sąd Zamówień Publicznych wynosi ok. 2-4 miesiące. Wobec powyższego i w związku z faktem, iż możliwości finansowe CIRF pozwalały na

¹²³ Sygn. akt: KIO 2728/22, KIO 2743/22, KIO 2744/22

zrealizowanie zamówienia do końca 2022 r. (z upływem roku budżetowego), wniesienie tej skargi uznano za bezcelowe z przyczyn niezależnych od CIRF. Skutkiem tego wyrok KIO stał się prawomocny i zamawiający wyrok ten wykonał, a więc nie doprowadził do sytuacji, w której, w świetle wyroku KIO, dokonałby wyboru oferty niezgodnej z warunkami zamówienia, albo nie unieważnił przedmiotowego postępowania. Zatem, nawet uznając trafność wyroku KIO, zamawiający - wobec jego wykonania - „naprawił” naruszenia w nim stwierdzone.

Środki z unieważnionego postępowania zostały częściowo wykorzystane na realizację prawa opcji w ramach umowy nr PN/44/22/HYDB w kwocie 4 424 tys. zł oraz PN/59/22/IATS w kwocie 1284 tys. zł. Pozostałe środki w kwocie 3001 tys. zł zostały przekazane w drodze decyzji do Departamentu Budżetu, Majałtku i Kadr KAS w MF, a pozostała kwota 14 759 tys. zł została zgłoszona do blokady i „zdjęta” z Planu finansowego CIRF. Zamówienie zostało przewidziane w Planie zamówień publicznych CIRF na 2023 r i Planie finansowym CIRF w ramach środków przyznanych ustawą budżetową na 2023 r.

W trakcie kontroli w dniu 28 kwietnia 2023 r. w CIRF wszczęto nowe postępowanie nr PN/18/23/IATS o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na dostawę serwerów stelażowych wraz z wdrożeniem¹²⁴.

(akta kontroli tom III str. 103-108, 321-322, tom V str. 428-455, 459-462, 468-508, 517-519, tom VI str. 93-248)

Badanie wybranych trzech postępowań o zawarcie pięciu umów wykonawczych do umowy ramowej nr C/588/19/DI/B/483 (zawartej przez MF w dniu 5 listopada 2020 r. i przeniesionej do realizacji przez CIRF aneksem z 4 marca 2021 r.), dotyczącej zapewnienia wyspecjalizowanego personelu informatycznego świadczącego usługi związane z wytwarzaniem, wdrażaniem i utrzymaniem systemów informatycznych za łączne maksymalne wynagrodzenie w wysokości 90 000,0 tys. zł, przeprowadzonych na podstawie art. 101a ust. 1 pkt 2 lit. b upzp¹²⁵, dotyczących zapewnienia personelu informatycznego w celu:

- realizacji prac związanych z utrzymaniem i rozwojem systemu SSP (Scentralizowany System Poboru) przez 23 osoby za wynagrodzeniem w szacowanej, maksymalnej wysokości 5671,9 tys. zł netto (postępowanie nr CIRF.DZ1.271.65.2021);
- wsparcia w realizacji projektu Centralnej Hurtowni Danych oraz wsparcia przy innych projektach, przez 12 osób za wynagrodzeniem w szacowanej, maksymalnej wysokości 3378,8 tys. zł netto (postępowanie nr CIRF.DZ1.271.154.2021, zamówienie udzielane w podziale na trzy części);
- realizacji prac związanych z przygotowaniem pięciu usług e-Urzędu Skarbowego (e-podatnik, e-płatnik, e-pełnomocnik, e-komornik, e-notariusz) oraz usługi Twój e-PIT w zakresie postulatów zmian, które są konieczne do poprawy jakości funkcjonowania usługi Twój e-PIT, jak i refactoring kodu programu i innych systemów, przez 39 osób za wynagrodzeniem w szacowanej, maksymalnej wysokości 16 288,0 tys. zł netto (postępowanie nr CIRF.DZ1.271.309.2021);

wykazało, że:

- we wszystkich ww. trzech postępowaniach ustalenia wartości szacunkowej zamówienia dokonano na podstawie maksymalnych stawek za roboczogodzinę pracy poszczególnych specjalistów objętych ww. Umową ramową, w ramach której realizowane miało być zamówienie;
- osoby wykonujące czynności w postępowaniach złożyły, pod rygorem odpowiedzialności karnej, w formie pisemnej, oświadczenia, o których mowa w art. 17 ustawy upzp;
- we wszystkich trzech postępowaniach zaproszenia do złożenia oferty zawierały wszystkie elementy, o których mowa w § 4 ust 7 ww. Umowy ramowej;
- wyznaczono prawidłowy termin składania ofert, tj. nie krótszy niż 10 dni od dnia przekazania zaproszeń do złożenia oferty (zaproszenia wysłano odpowiednio w dniach 22 kwietnia, 7 lipca i 17 listopada 2021 r., a termin składania ofert wyznaczono odpowiednio na dzień 5 maja, 19 lipca i 29 listopada 2021 r.) i niezwłocznie,

¹²⁴ <https://portal.smartpzp.pl/cirf/public/postepowanie?postepowanie=46197329>.

¹²⁵ Podstawą zawarcia umów wykonawczych były przepisy upzp, a nie obowiązującą od 2020 r. nupzp, z uwagi na fakt, iż umowa ramowa została zawarta przez MF w dniu 5 listopada 2020 r. po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na podstawie przepisów upzp.

tj. odpowiednio w dniach 5 maja, 21 lipca i 29 listopada 2021 r. informacje z otwarcia ofert udostępniono na stronie internetowej CIRF oraz za pośrednictwem platformy smartPzp;

- zamawiający dokonał wyboru najkorzystniejszych ofert na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w zaproszeniu do złożenia oferty, a wybrani wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniach określone w zaproszeniach do złożenia ofert;
- wykonawcy, których oferty oceniono najwyżej w odpowiedzi na wezwanie zamawiającego złożyli wymagane dokumenty, tj. informacje z banku, Krajowego Rejestru Karnego, Krajowego Rejestru Sądowego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Urzędu Skarbowego oraz oświadczenia i Jednolity Europejski Dokument Zamówienia;
- wszyscy wykonawcy terminowo wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wymaganych formach oraz potwierdzili spełnianie, przez osoby wskazane do wykonywania zawieranych umów wykonawczych, wymagań określonych w opisie Profilu konsultanta w załączniku nr 1 pt. *Wykaz personelu* do Umowy ramowej;
- w wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto odpowiednio jedną umowę nr CIRF.DZ1.271.65.2021 z 16 czerwca 2021 r. (aneksowana na podstawie § 13 ust. 4 pkt 4 ww. Umowy ramowej w dniu 22 grudnia 2021 r.), trzy umowy (dla trzech części zamówienia) o nr: CIRF.DZ1.271.154.2021-Część I, CIRF.DZ1.271.154.2021-Część II i CIRF.DZ1.271.154.2021-Część III odpowiednio z dnia: 13, 16 i 16 września 2021 r. oraz jedną umowę nr CIRF.DZ1.271.309.2021 z 21 stycznia 2022 r. (aneksowana na podstawie § 13 ust. 4 pkt 11 ww. Umowy ramowej w dniu 18 sierpnia 2022 r.).

(akta kontroli tom V str. 445-455)

2.5. Wydatki na usługi, dostawy i roboty budowlane

W latach 2017-2020 w CIRF w oparciu o przepisy upzp udzielono odpowiednio: 24, 36, 28 i 53 zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane o łącznej wartości wynoszącej odpowiednio: 151 999,0 tys. zł, 123 095,3 tys. zł, 106 658,6 tys. zł i 186 206,5 tys. zł, a w latach 2021-2023 (do marca) w oparciu o przepisy nupzp w CIRF udzielono odpowiednio: 117, 100 i 14 zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane o łącznej wartości wynoszącej odpowiednio: 641 980,2 tys. zł, 966 544,2 tys. zł i 130 828,9 tys. zł. Zamówień tych udzielono podmiotom zewnętrznym wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego, w trybie podstawowym bez negocjacji, z wolnej ręki oraz w ramach postępowań o zawarcie umów wykonawczych do zawartych uprzednio umów ramowych.

W latach 2017-2023 (do marca) w CIRF udzielono również zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane, które nie podlegały przepisom upzp i nupzp z uwagi na ich wartość¹²⁶ w liczbie odpowiednio: 158, 204, 170, 126, 382, 471 i 47 o łącznej wartości wynoszącej odpowiednio: 1165,2 tys. zł, 1241,2 tys. zł, 1337,8 tys. zł, 783,7 tys. zł, 9505,2 tys. zł, 5596,6 tys. zł i 537,9 tys. zł.

Zlecane podmiotom zewnętrznym usługi dotyczyły m.in. wsparcia technicznego dla posiadanego oprogramowania, serwisu technicznego pogwarancyjnego, konserwacji systemów infrastruktury technicznej, transmisji danych, dostępu do internetu, wytwarzania, wdrażania i utrzymania systemów informatycznych przez wyspecjalizowany personel informatyczny, audytu bezpieczeństwa informatycznego systemów i służyły realizacji zadań statutowych CIRF.

(akta kontroli tom V str. 1-33)

2.6. Realizacja wydatków bieżących

Szczegółowym badaniem objęto wykonanie wydatków bieżących poniesionych w związku z realizacją pięciu umów wykonawczych o nr: CIRF.DZ1.271.65.2021, CIRF.DZ1.271.309.2021, CIRF.DZ1.271.154.2021-Część I, CIRF.DZ1.271.154.2021-Część II i CIRF.DZ1.271.154.2021-Część III do ww. Umowy ramowej nr C/588/19/DI/B/483 dotyczącej zapewnienia wyspecjalizowanego personelu informatycznego na realizację prac związanych w szczególności z wytwarzaniem, wdrażaniem lub utrzymaniem systemów informatycznych (tzw. body leasing), które zostały objęte badaniem w zakresie udzielania zamówień publicznych w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia. Badanie wykazało, że wydatki

¹²⁶ Tj. ich nie przekraczała: w latach 2017-2020 kwoty określonej w art. 4 pkt. 8 upzp (równowartość 30 tys. euro.), a w latach 2021-2023 kwoty określonej w art. 2 ust.1 pkt. 1 nupzp (130 tys. zł).

te zostały rzetelnie skalkulowane na etapie przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i dokonano ich w wysokości odpowiednio: 5011,5 tys. zł, 2650,2 tys. zł, i 13 214,0 tys. zł, co było zgodne z kwotami ujętymi w Planie finansowym wydatków CIRF. Faktury zakupu były każdorazowo poddawane kontroli merytorycznej i szczegółowo opisane. Nie wystąpiły płatności dodatkowe oraz przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek za zwłokę lub kar umownych.

(akta kontroli tom V str. 141-180)

W latach 2017, 2019-2022 w CIRF zlikwidowano 488 niewykorzystywanych serwerów, tj. odpowiednio: 69, 61, 31, 114 i 213. Badanie dokumentacji dotyczącej 114 z nich zlikwidowanych w 2021 r.¹²⁷ wykazało, że były one całkowicie zamortyzowane i zostały przekazane do utylizacji bez dysków twardych, w tym 29 było przestarzałych technologicznie i były utrzymywane bez aktywnej umowy serwisowej, a w odniesieniu do pozostałych 85 serwerów w dniu 22 stycznia 2021 r. (tj. ponad 11 miesięcy przed ich formalną likwidacją) CIRF wystąpił o wyłączenie ich z umowy serwisowej. Nie stwierdzono przypadków ponoszenia kosztów serwisowania ww. serwerów po ich likwidacji.

(akta kontroli tom str. 411-425 i 446-448)

2.7. Realizacja wydatków na zadania inwestycyjne

W okresie objętym kontrolą w CIRF realizowano inwestycje związane z rozbudową infrastruktury IT, m.in. poprzez zakupy serwerów, macierzy, sprzętu komputerowego oraz licencji na oprogramowanie dla MF i jednostek resortu finansów. W latach 2018-2022¹²⁸ w CIRF realizowano łącznie 142 kategorie (rodzaje) zadań inwestycyjnych i projektów na łączną kwotę: 547 271,2 tys. zł (w tym wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 605) na kwotę 11 775,6 tys. zł oraz wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (§ 606) na kwotę 535 495,6 tys. zł), tj. odpowiednio 11, 21, 38, 35 i 35 kategorii (rodzajów) zadań i projektów inwestycyjnych za kwoty¹²⁹ odpowiednio: 88 469,3 tys. zł, 47 589,2 tys. zł, 165 071,9 tys. zł, 123 484,7 tys. zł i 122 656,1 tys. zł. Wszystkie realizowane przez CIRF w latach 2018-2022 kategorie (rodzaje) zadań (zakupów) inwestycyjnych były zgodne z zadaniami przypisanymi tej jednostce w Statucie.

(akta kontroli tom III str. 303-312)

Szczegółowym badaniem objęto próbę dotyczącą 5 zadań inwestycyjnych zrealizowanych na łączną kwotę 88 161,8 tys. zł, w tym 77 127,4 tys. zł to wydatki zrealizowane w ramach wydatków majątkowych w § 606 - Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, a 11 034,4 tys. zł to wydatki zrealizowane (zgodnie z wartością jednostkową zakupionego sprzętu) w ramach wydatków bieżących w § 421 - Zakup materiałów i wyposażenia.

Powyższe wydatki dotyczyły dostawy 478 notebooków dwóch typów, licencji backup o łącznej pojemności 450 TB, dostawy i wdrożenia 48 serwerów stelażowych, 43 760 licencji dostępowych do systemu operacyjnego serwerów wraz z gwarancją oraz macierzy all flash i jej rozbudowy o nośniki danych tego samego typu i wielkości, z montażem, konfiguracją, przeszkoleniem, asystą techniczną i gwarancją. Powyższych zakupów dokonano na potrzeby realizacji zadań statutowych CIRF, w tym w zakresie zapewnienia sprzętu i usług IT MF i jednostkom resortu finansów.

Szczegółowe badanie próby ww. wydatków wykazało, iż zostały one prawidłowo skalkulowane, m.in. w oparciu o rozeznanie i analizę rynku oraz o wcześniej zawarte umowy ramowe. Wnioski o udzielenie zamówienia posiadały kontrasygnatę Głównej księgowej CIRF ze wskazaniem sposobu finansowania (Plan finansowy CIRF, środki z rezerwy celowej lub wydatki ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego). Dostawców/wykonawców wyłoniono po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego¹³⁰. Dostawy zostały zrealizowane terminowo i w zamówionym zakresie, co potwierdzono odpowiednimi protokołami odbioru. Nie stwierdzono płatności dodatkowych. Wszystkie faktury zostały przez

¹²⁷ Zostały zlikwidowane na podstawie dokumentu LT nr 18/12/2021 z 30 grudnia 2021 r.

¹²⁸ Pełne lata prowadzenia działalności przez CIRF.

¹²⁹ Wraz z wydatkami zrealizowanymi jako wydatki, które nie wygasły z upływem wskazanego roku, tj. realizację wydatków niewygasających zaliczono do roku, w którym były ujęte w planie finansowym jednostki, wg daty rozpoczęcia realizacji danej kategorii (rodzaju) zadania inwestycyjnego.

¹³⁰ Próby zadań inwestycyjnych nie analizowano pod kątem prawidłowości zastosowania przepisów w zakresie zamówień publicznych. Zagadnienia dotyczące udzielania przez CIRF zamówień publicznych zbadano na podstawie próby opisanej w pkt 2.4. wystąpienia.

CIRF terminowo opłacone i nie przekroczyły maksymalnych kwot wskazanych w umowach. Wszystkie faktury posiadały szczegółowy opis dotyczący kontroli formalno-rachunkowej oraz merytorycznej, który był potwierdzony podpisami wszystkich osób odpowiedzialnych za poszczególne zakresy weryfikacji i sprawdzenia.

Zamówienia publiczne udzielone na zakup ww. sprzętu i oprogramowania były realizowane, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 8 Statutu CIRF z 2021 r. na potrzeby własne CIRF lub na rzecz MF i jednostek resortu finansów, służyły m.in. realizacji zadań określonych w § 5 ust. 1 pkt 1, 3-6 Statutu CIRF z 2021 r. oraz miały wpływ na poprawę świadczonych przez CIRF usług IT (m.in. w zakresie zwiększenia pojemności i sprawności serwerów, poprawy parametrów technicznych, zwiększenia bezpieczeństwa, wyposażenia jednostek resortu finansów w nowy sprzęt komputerowy).

(akta kontroli tom III str. 326-338 i tom IV str. 181-230)

2.8. Roszczenia

W okresie objętym kontrolą w Centrum nie został wdrożony formalny dokument określający procedury i zasady dochodzenia roszczeń.

W latach 2017-2022 w CIRF dochodzone przysługujących tej jednostce roszczeń z tytułu kar umownych, osiągając z tego tytułu przychód w łącznej kwocie 5075,3 tys. zł, tj. odpowiednio: 499,3 tys. zł, 134,9 tys. zł, 15,6 tys. zł, 4267,9 tys. zł, 65,8 tys. zł i 91,8 tys. zł.

Na pytanie czy i jakie procedury i zasady dochodzenia roszczeń obowiązywały w Centrum w latach 2017-2023, Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że umowy zawierane przez CIRF posiadały zapisy, precyzujące okoliczności i przesłanki uprawniające CIRF jako zamawiającego do naliczania kar umownych. W pierwszym kroku do wykonawcy wysyłano pismo wskazujące okoliczności, z których wynika uprawnienie do jej naliczenia wraz z notą księgową ze wskazaniem terminu wymagalności. W przypadku braku wpłaty w wymaganym terminie naliczano odsetki. W kolejnym kroku do dłużników kierowano wezwania do uregulowania zobowiązania głównego z należnymi odsetkami. Dopiero w sytuacji odmowy lub braku wpłaty należności sprawy kierowano na drogę postępowania sądowego.

(akta kontroli tom II str. 196, 220, tom V str. 140)

Z Ewidencji należności spornych w CIRF wynikało, iż na dzień 19 stycznia 2023 r. toczyły się 3 sprawy dotyczące roszczeń CIRF o zapłatę kar umownych oraz jedna sprawa sądowa, prowadzona przez Prokuratorię Generalną, która dotyczyła roszczenia w stosunku do CIRF w przedmiocie zapłaty wynagrodzenia z tytułu realizacji umowy.

(akta kontroli tom V str. 140)

2.9. Realizacja przez CIRF zadań z zakresu IT na rzecz MF i jednostek resortu finansów

W okresie objętym kontrolą CIRF było stroną 168 porozumień zawartych z MF i jednostkami resortu finansów. Z tego łącznie 101 porozumień dotyczyło zagadnień przejęcia z dniem 1 stycznia 2021 r. pracowników pionów IT z MF i jednostek resortu finansów i przeniesieniem z dniem 1 stycznia 2023 r. do spółki AK MF pracowników CIRF realizujących część zadań informatycznych o charakterze działań rozwojowych (wytworzenie, utrzymanie lub unowocześnianie oprogramowania na potrzeby resortu finansów).

Pozostałych 18 porozumień zawartych w sierpniu 2021 r. z dyrektorami 16 IAS, KIS i KSS dotyczyło ustalenia zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF zadań z zakresu IT na rzecz tych jednostek¹³¹. Porozumieniami tymi określono zakres zadań w obszarach koniecznych do współdziałania, zakres świadczenia na rzecz ww. jednostek bieżącego wsparcia informatycznego poprzez administrowanie usługami informatycznymi i zarządzanie ich dostępnością oraz zasady komunikacji między stronami porozumienia. Określono także, że w zakresie zamówień publicznych związanych z zagadnieniami IT (realizowanymi bezpośrednio przez jednostki resortu finansów) CIRF na pisemny wniosek jednostki wyznaczy pracowników do: udziału w opiniowaniu projektów budowlanych, nadzorowaniu inwestycji oraz ich odbiorze w zakresie robót budowlanych, w których występują elementy infrastruktury teleinformatycznej oraz do współpracy przy przygotowaniu i prowadzeniu postępowań dotyczących zamówień

¹³¹ Dalej: porozumienia o współpracy.

publicznych w zakresie odbioru dostaw towarów i usług informatycznych, w tym w pracach dotyczących: opisu przedmiotu zamówienia, umowy, odpowiedzi na pytania wykonawców, udziału w komisjach przetargowych.

Wykonywanie przez CIRF zadań z zakresu IT na rzecz jednostek resortu finansów odbywało się w trzech obszarach: wsparcie informatyczne odbiorców usług IT, logistyka (polegało na udziale pracowników CIRF w komisjach przetargowych, opiniowaniu projektów budowlanych w zakresie IT, nadzorze nad inwestycjami oraz odbiorze robót w zakresie IT, a także kwalifikacji sprzętu informatycznego stanowiącego majątek jednostek KAS do likwidacji) oraz bezpieczeństwo (polegało na udziale pracowników CIRF w zespołach zadaniowych oraz współpracy przy realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego).

W związku z dalszą realizacją niektórych zamówień publicznych z zakresu IT bezpośrednio¹³² przez poszczególne jednostki na podstawie §4 porozumień o współpracy w okresie 3 lutego 2021 r. - 24 kwietnia 2023 r. do CIRF wpłynęło 113 wniosków z MF i jednostek resortu finansów i we wszystkich przypadkach CIRF udzielił wsparcia we wnioskowanej przez daną jednostkę formie, tj. np. poprzez uczestniczenie w spotkaniach dotyczących zamówień, opiniowanie dokumentów w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego lub powołanie wyznaczonego pracownika CIRF w skład komisji przetargowej.

(akta kontroli tom I str. 49, 61-83 i tom II str. 56-84, 237-241, tom III str. str. 139-140, 476-480)

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że w okresie objętym kontrolą w CIRF nie udzielano zamówień publicznych w imieniu MF lub jednostek resortu finansów. Zgodnie ze Statutem CIRF wykonywanie zadań z zakresu IT na rzecz jednostek resortu finansów należy do podstawowej działalności CIRF i wszelkie wydatki poniesione przez CIRF bezpośrednio lub pośrednio związane są z realizacją tych zadań. W ewidencji księgowej CIRF nie wyodrębniono wydatków poniesionych przez CIRF na rzecz jednostek resortu finansów w związku z wykonywaniem zadań z zakresu IT na rzecz tych jednostek. Jednocześnie biorąc pod uwagę wartość początkową składnika majątku, z systemu służącego do ewidencji majątku w CIRF można pozyskać informacje o poniesionych wydatkach na zakup składników majątku IT, które zostały przekazane do użytkowania pracownikom jednostek resortu finansów. Za koordynację współpracy z jednostkami resortu finansów (KAS) odpowiadały w zakresie swojej właściwości Departamenty Zarządzania Regionami: Północnym, Wschodnim, Południowym i Zachodnim, kierowane przez dyrektorów regionalnych. Pośrednio osobami reprezentującymi CIRF byli kierownicy Oddziałów, którzy współpracowali z koordynatorami ds. współpracy z CIRF wyznaczonymi po stronie KAS. W latach 2021-2023 w CIRF nie realizowano (na podstawie § 2 ust. 3 ww. porozumień) na rzecz MF i jednostek resortu finansów, innych zadań, wykraczających poza zakres opisany w Statucie CIRF oraz regulaminie organizacyjnym CIRF.

(akta kontroli tom I str. 49-50, tom II str. 200, tom III str. 139-140, 452-454)

Wprowadzona od 1 stycznia 2021 r. centralizacja usług wsparcia IT (tzw. help/service desk) realizowanych przez CIRF na rzecz MF i jednostek resortu finansów (§ 5 ust. 1 pkt 7 Statutu CIRF z 2021 r.) nie przyniosła istotnej zmiany jakości tych usług. Na podstawie miesięcznych raportów nadzoru za 2022 r. sporządzonych w MF na podstawie danych otrzymanych m.in. z CIRF stwierdzono, że w 2022 r. stale rosła liczba usług wsparcia realizowanych przez CIRF, w których dochodziło do przekroczenia parametru terminowości (wzrost odsetka zgłoszeń rozwiązanych po terminie). W 2019 r. 95,7% zgłoszeń (m.in. awarii i incydentów) realizowano terminowo, natomiast w 2022 r. terminowo zrealizowano 94,3% (zmniejszenie o 1,4 p.p.). W DZI w MF oceniono to zjawisko jako niepokojące wystąpiono na początku czerwca 2022 r. do CIRF z prośbą o przedstawienie, w terminie do 30 czerwca 2022 r., zestawienia przyczyn opóźnień (od najczęstszych) wraz z propozycją działań zmniejszających ich odsetek. W wyniku uzgodnień z listopada 2022 r. termin ten przesunięto na grudzień 2022 r. Podczas roboczego spotkania przedstawicieli MF i CIRF analizie poddano wybrane przypadki, dla których terminowość osiągała wartość poniżej 80% oraz uzgodniono, że zadanie wymaga optymalizacji działań. W związku z tym przedstawiciele CIRF zaprezentowali koncepcję rozwiązania systemowego, polegającego na wyznaczeniu

¹³² Za przydział środków w planach finansowych poszczególnych jednostek resortu finansów, w tym na zamówienia publiczne odpowiada Minister jako dysponent I stopnia.

menadżerów usług IT w ramach obszarów biznesowych, odpowiedzialnych za prawidłowe działanie usług. W Planie działalności CIRF na 2023 r. założono cel poprawy skuteczności i efektywności działania organizacji, poprzez wdrożenie roli menadżerów usług IT. Do końca I kwartału 2023 r. powołano trzech z docelowo siedmiu takich menadżerów.

Na skierowane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK do 16 dyrektorów IAS pytanie czy po wprowadzeniu obsługi jednostek resortu finansów w zakresie IT przez CIRF nastąpiła poprawa jakości świadczonych usług lub czy ewentualnie zmiany te spowodowały utrudnienia w funkcjonowaniu tych jednostek, 12 dyrektorów IAS odpowiedziało, że centralizacja zadań w zakresie IT przeprowadzona w 2021 r. nie przyniosła oczekiwanych przez nich efektów i nie zapewniła poprawy jakości usług informatycznych. Przykładowo wg Dyrektora IAS w Szczecinie utrudnienia dotyczyły w szczególności wydłużenia czasu realizacji zgłoszeń w Centralnym Service Desk oraz ograniczeń w szybkiej obsłudze bezpośredniej w związku ze zbyt małą liczbą pracowników w urzędach (jeden informatyk obsługuje kilka urzędów).

(akta kontroli tom III str. 138, 139, 143, tom IV str. 1-120, tom VI str. 249-631)

2.10. Użyczenie sprzętu IT i oprogramowania jednostkom resortu finansów

W okresie od 28 maja 2021 r. do 13 lipca 2022 r., zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 9 Statutu CIRF z 2021 r., na podstawie łącznie 44 protokołów zdawczo-odbiorczych podpisanych przez przedstawicieli CIRF i poszczególnych jednostek resortu, Centrum użyczyło na rzecz MF i jednostek resortu finansów sprzęt informatyczny i oprogramowanie w liczbie: 124 667 szt. składników majątku IT o łącznej wartości 324 567,3 tys. zł (wg stanu na koniec 2021 r.) i 123 723 szt. o łącznej wartości 300 837,8 tys. zł¹³³ (wg stanu na koniec 2022 r.). Użyczenie składników majątku na rzecz danej jednostki resortu finansów było w CIRF odnotowywane do 2021 r. w systemie teleinformatycznym SETER, a w latach 2022-2023 w ewidencji ilościowo-wartościowej prowadzonej w systemie teleinformatycznym OPTIest. Operacje gospodarcze polegające na użyczeniu ww. składników majątkowych nie zostały ujęte w ewidencji księgowej CIRF, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 i 2 rachunkowości, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W CIRF nie opracowano zasad użyczenia sprzętu informatycznego na rzecz jednostek resortu finansów. Zasady/warunki oddania w użytkowanie ww. składników majątkowych przez CIRF jednostkom resortu finansów nie zostały uregulowane w stosownych umowach, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 21-22 oraz tom II str. 21-22 i 258)

Z informacji uzyskanych z MF, 16 IAS, KSS i KIS na potrzeby niniejszej kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, iż na dzień 31 grudnia 2022 r. pomiędzy ewidencją prowadzoną w CIRF, a ewidencjami prowadzonymi w MF, 10 IAS, KSS i KIS występują różnice w liczbie i wartości użyczonych im składników majątkowych, tj. w ewidencjach MF i jednostek resortu finansów wykazano w sumie o 3665 sztuk składników majątkowych (o łącznej wartości 11 446,1 tys. zł) więcej niż w ewidencji CIRF.

(akta kontroli tom III str. 44-46)

Dyrektor Centrum zeznał, że nie jest możliwe wyjaśnienie tych różnic do dnia zakończenia kontroli, ponieważ wymaga to uzgodnień z kilkunastoma jednostkami resortu finansów. Po uzyskaniu informacji w dniu 21 lutego 2023 r. z Wydziału Transportu i Ewidencji Majątku do ewidencji pozabilansowej CIRF w 2022 r. wg stanu na 31 grudnia 2022 r. wprowadzono zapisy księgowe na koncie 912 z analityką na każdą jednostkę przyjmującą użyczony majątek. Proces weryfikacji nie został jednak ukończony.

W związku z ustaleniami niniejszej kontroli, w celu zapewnienia zgodności w zakresie liczby i wartości użyczonych przez CIRF składników majątkowych Dyrektor Centrum w piśmie znak: CIRF.DL1.241.72.2023.HRIH.1 z 8 maja 2023 r. skierowanym do MF i jednostek resortu finansów, zobowiązał ww. jednostki do sporządzenia wg stanu na 30 kwietnia 2023 r. wykazów składników majątkowych, które zostały im użyczone przez CIRF.

(akta kontroli tom III str. 51 i 129-131)

Odnosnie do sposobu administrowania sprzętem użyczonym na rzecz MF i jednostek resortu finansów, Dyrektor CIRF wyjaśnił, że Centrum zapewnia sprawne działanie sprzętu i oprogramowania, wykonuje czynności polegające na wsparciu technicznym użytkowników

¹³³ W tym 351 licencji na oprogramowanie o łącznej wartości 1 183,1 tys. zł.

usług informatycznych w obszarze infrastruktury komputerowej, a w przypadku problemów z funkcjonowaniem sprzętu i oprogramowania przywraca świadczone usługi.

(akta kontroli tom I str. 21)

2.11. Ewidencja i administrowanie oprogramowaniem (licencjami i subskrypcjami)

Zgodnie z §15 Instrukcji gospodarowania majątkiem w CIRF z 2022 r.¹³⁴, w Centrum prowadzono pomocniczą ewidencję ilościową w systemie teleinformatycznym SiO (Sprzęt i oprogramowanie), w której ujmowano składniki majątku IT (urządzenia komputerowe i licencje na oprogramowanie) i na dzień 6 kwietnia 2023 r. zaewidencjonowanych było 327 515 elementów sprzętu informatycznego oraz 229 185 pozycji oprogramowania.

(akta kontroli tom I str. 19 i 266 oraz tom II str. 346, 468-469)

Na próbie 1203 licencji zakupionych przez CIRF w okresie od 22 marca do 22 grudnia 2022 r. dla IAS w Szczecinie ustalono, że wg stanu na 21 kwietnia 2023 r. w użytkowaniu było 1065, a „wolnych” było 138¹³⁵ (tj. 11,5%) z zakupionych licencji na oprogramowanie, ponieważ sprzęt IT dla tych licencji był w trakcie przygotowania do wydania i konfiguracji.

Dyrektor DZS w CIRF wyjaśnił, że 138 licencji oznaczonych statusem „wolny” zostało przypisanych do sprzętu IT, który nie został jeszcze przygotowany i wydany do użytkowania. Powodem opóźnienia w rozdysponowaniu sprzętu była wada fabryczna, uniemożliwiająca ich użytkowanie. Zgodnie z umową z dostawcą sprzętu, wadliwe komputery były wymieniane na przełomie marca i kwietnia 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 487-504)

Z wyjaśnień Dyrektora CIRF wynika, iż przeglądy licencji i subskrypcji w Centrum dokonuje się w sposób ciągły poprzez przeglądy w kontakcie bezpośrednim administratorów z departamentami wnioskującymi o zakup/przedłużenie licencji/subskrypcji; przeglądy ad hoc i na zlecenie Dyrekcji CIRF w komórkach organizacyjnych użytkownika licencji/subskrypcji; przeglądy przy pomocy platform/serwisów wymaganych/ dedykowanych przez dostawców oprogramowania oraz przeglądy wykonywane przy pomocy własnych serwisów monitorowania oraz dedykowanych aplikacji. Różnorodność sposobów dokonywania przeglądów wynika ze specyfiki działania komórek organizacyjnych oraz skali i zakresu świadczonych usług na rzecz resortu finansów. Przeglądów dokonywali pracownicy: Departamentu Wsparcia Ministerstwa Finansów (DWM), Departamentu Infrastruktury (DIT), Departamentów Zarządzania Regionami Północnym, Południowym, Wschodnim i Zachodnim oraz Departamentu Zarządzania Środowiskiem (DZS). Przeglądy te nie były jednak dokumentowane, stąd nie ma możliwości wskazania konkretnych osób, które je przeprowadzały ani dat ich wykonywania.

(akta kontroli tom I str. 19 i 266 oraz tom II str. 346, 468-469)

2.12. Świadczenie usług IT na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych

W latach 2021-2022 w CIRF, na podstawie § 1 ust. 5 Statutu CIRF z 2021 r., nie występowało o zgodę Ministra i nie świadczone usługi informatycznych na rzecz innych jednostek sektora finansów publicznych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych, niż wymienione w § 1 ust. 4 Statutu CIRF z 2021 r. oraz nie osiągano dochodów z tego tytułu. Obowiązujące w latach 2017-2022 porozumienia zawarte przez Centrum z sześcioma jednostkami sektora finansów publicznych nie dotyczyły świadczenia usług informatycznych na rzecz tych jednostek¹³⁶. Natomiast dochody zrealizowane przez Centrum w latach 2017-2020 na łączną kwotę 5175,3 tys. zł uzyskano głównie z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów z kontrahentami.

(akta kontroli tom II str. 195, 220, 304)

2.13. Zatrudnienie pracowników

W okresie objętym kontrolą w CIRF w zakresie zatrudnienia i wynagradzania pracowników obowiązywały postanowienia: rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 kwietnia 2008 r. w sprawie warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w niektórych państwowych

¹³⁴ Zmienioną zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 3/2023 z 23 marca 2023 r.

¹³⁵ W tym 60 zakupionych 7 listopada 2022 r. i 78 zakupionych w dniu 22 grudnia 2022 r.

¹³⁶ Tj. z: Ministerstwem Spraw Wewnętrznych z 1 lutego 2012 r., Narodowym Bankiem Polskim z 13 sierpnia 2012 r., Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 15 października 2014 r., Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 października 2016 r., Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym z 8 stycznia 2019 r. i Zakładem Doskonalenia Zawodowego w Kielcach.

jednostkach budżetowych¹³⁷, a także Regulaminu pracy CPD przyjętego zarządzeniem Dyrektora CPD nr 46/2016 z 3 listopada 2016 r. i Regulaminu pracy CIRF przyjętego zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 40/2020 z 3 grudnia 2020 r. oraz Regulaminu wynagradzania CPD przyjętego zarządzeniem Dyrektora CPD nr 28/2011 z 30 września 2011 r. i Regulaminu wynagradzania pracowników CIRF przyjętego zarządzeniem Dyrektora CIRF nr 41/2020 z 3 grudnia 2020 r.

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą wymiar i rozkład czasu pracy w CIRF został określony w § 7 i 8 ww. Regulaminu pracy CPD i w § 12 i 13 ww. Regulaminu pracy CIRF Według ich postanowień m.in.: pracowników administracyjnych obowiązywał 5-dniowy tydzień pracy, od poniedziałku do piątku w wymiarze 8 godzin w godzinach od 8 do 16, a dla pracowników technicznych i ochrony ustalono system równoważnego czasu pracy (tj. szczegółowy rozkład czasu pracy w poszczególnych dniach okresu rozliczeniowego określał harmonogram czasu pracy opracowany przez bezpośredniego przełożonego danego pracownika), a ich czas pracy nie mógł przekroczyć 12 godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo.

Powyższy Regulamin pracy CIRF oraz Regulamin wynagradzania pracowników CIRF pozostawały aktualne dla funkcjonującej w latach 2021-2023 struktury organizacyjnej tej jednostki, a tzw. siatka stanowisk była zgodna z tabelą stanowisk, zaszerzowań i kwalifikacji zawodowych pracowników określonej w tabeli V. w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia.

(akta kontroli tom I str. 20, 113, tom III str. 316-317, tom IV str. 299-396)

Po kontroli przeprowadzonej w CIRF w okresie styczeń-luty 2022 r. przez Państwową Inspekcję Pracy¹³⁸ dotyczącą wybranych zagadnień z zakresu prawa pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy¹³⁹ oraz sprawdzenia realizacji uprzednio wydanych decyzji i wystąpień, PIP wniosła m.in. o jednoznaczne ustalenie w Regulaminie pracy stałego terminu wypłaty wynagrodzenia dla pracowników. Mimo, iż w odpowiedzi na wystąpienie z 3 marca 2022 r. Dyrektor CIRF poinformował PIP, że ww. zmiana zostanie wprowadzona w Regulaminie pracy CIRF przy najbliższej zmianie Regulaminu pracy, to do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK ww. wnioski PIP nie zostały zrealizowane.

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że nowy Regulamin pracy CIRF, uwzględniający ostatnie nowelizacje Kodeksu pracy (wprowadzone m.in. od kwietnia 2023 r.) oraz realizację ww. wniosku PIP, znajduje się w ostatniej fazie przygotowań i po uzgodnieniach wewnętrznych z dyrektorami komórek, zostanie przekazany do organizacji związkowych do uzgodnień.

(akta kontroli tom I str. 113, tom III str. 316-317, tom IV str. 299-396)

W CIRF nie określono w sposób formalny polityki zatrudniania m.in. wykwalifikowanych specjalistów z branży IT i ich zatrzymania w jednostce w celu budowania zasobów kompetencyjnych, zdolnych do budowania zespołów projektowych zajmujących się wytwarzaniem, utrzymaniem lub unowocześnianiem oprogramowania na potrzeby resortu finansów.

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., iż w CIRF w praktyce prowadzono politykę budowania silnej kadry IT poprzez pozyskanie oraz utrzymanie specjalistów o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu. W tym celu podejmowano starania o pozyskanie dodatkowych środków na przebudowę systemu wynagradzania pracowników, w tym zwiększenie poziomu wynagradzania oraz stopniowego zbliżania wynagrodzeń pracowników CIRF do poziomu rynkowego (w szczególności w odniesieniu do specjalistów IT).

W efekcie podejmowanych działań, CIRF dwukrotnie w 2019 r. i 2022 r. otrzymał dodatkowe środki z rezerw celowych budżetu państwa z przeznaczeniem na podwyżki dla pracowników oraz pozyskanie nowych specjalistów (decyzje nr FK1/4143/012-BP/19 z 6 marca 2019 r. i nr FK1/4143/017-BP/22 z 30 marca 2022).

(akta kontroli tom I str. 112-113, tom IV str. 276-298)

Zatrudnienie w CIRF odbywało się w ramach budżetu wynagrodzeń oraz limitu etatów przyznanych na dany rok w ustawie budżetowej z uwzględnieniem decyzji zmieniających plan

¹³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2100, ze zm.

¹³⁸ Dalej: PIP.

¹³⁹ Tj. przestrzeganie przepisów prawa pracy przy nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy, egzekwowanie przestrzegania przepisów dotyczących czasu pracy, prawidłowość i terminowość wypłaty wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń ze stosunku pracy, przeprowadzanie szkoleń w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, profilaktyczna opieka zdrowotna.

finansowy. Limit etatów w CIRF w latach 2017-2022 wg stanu na 31 grudnia wynosił odpowiednio: 196; 201; 201; 201,78; 1762,458 i 1788,875 etatu. Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., iż CIRF nie posiada danych o liczbie nieobsadzonych etatów. Natomiast występujące wakaty, nie były zwymiarowane.

(akta kontroli tom I str.110, tom II str. 388)

Na dzień 1 października 2017 r. i na 1 stycznia lat 2018-2023 na podstawie umowy o pracę w CIRF zatrudnionych było odpowiednio: 168, 169, 165, 170, 1649, 1653 i 1537 osób. W okresie objętym kontrolą (w 2021 r.) jedna osoba świadczyła pracę na podstawie umowy zlecenia. Jej przedmiotem był nadzór autorski, świadczenie usługi wsparcia technicznego i udzielenie licencji na oprogramowanie komputerowe (modułów: pn. *Sumy depozytowe*, pn. *Kontrola Rachunków*, pn. *Moje raporty w wersji desktopowej i przeglądarkowej (e-Moje raporty)* i pn. *Strażnik*).

W latach 2017-2020 w CIRF nie realizowano zadań związanych z tworzeniem i utrzymaniem oprogramowania i nie zatrudniano w tym celu pracowników. Natomiast w latach 2021-2023 (wg stanu na 1 stycznia) liczba pracowników wykonujących czynności związane z tworzeniem i utrzymaniem oprogramowania wynosiła odpowiednio: 185, 199 i 94 osoby. W CIRF nie gromadzono i nie przetwarzano danych dotyczących stażu pracy pracowników związanego z wykonywaniem określonych czynności.

(akta kontroli tom I str. 110, 121-172, tom II str. 388)

W latach 2017-2022 pracę w CIRF zakończyło łącznie 351 pracowników, tj. odpowiednio: 4, 15, 17, 16, 100 i 199 osób, w tym: 114 osób (32,5%) w trybie art. 23 Kodeksu pracy, 107 osób (30,5%) za porozumieniem stron, 87 osób (24,8%) za wypowiedzeniem umowy przez pracownika, 19 osobom (5,4%) upłynął termin umowy, 11 osób (3,1%) za 7-dniowym wypowiedzeniem umowy przez pracownika, 11 osób (3,1%) zmarło oraz 2 osoby (0,6%) zostały odwołane ze stanowiska. Ponadto w okresie objętym kontrolą 12 pracowników, którzy wcześniej odeszli z CIRF wróciło ponownie do pracy.

(akta kontroli tom I str. 118)

W latach 2021-2022 CIRF korzystało z zasobów osobowych innych jednostek resortu finansów. W 2021 r.¹⁴⁰ dotyczyło to 50 osób wspierających CIRF, 11 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oddelegowanych do CIRF i 38 osób w ramach wsparcia CIRF na przejściach granicznych, a w 2022 r.¹⁴¹ - 50 osób wspierających CIRF, 12 funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oddelegowanych do CIRF i 37 osób w ramach wsparcia CIRF na przejściach granicznych. Ww. funkcjonariusze byli oddelegowani do pracy w CIRF na podstawie art. 163 ustawy z 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁴² w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 2018 r. w sprawie oddelegowania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej do wykonywania pracy lub wykonywania zadań służbowych poza Służbą Celno-Skarbową¹⁴³. Przydzielono ich do wsparcia CIRF w realizacji zadań z zakresu eksploatacji i utrzymania systemów informatycznych oraz zarządzania infrastrukturą IT m.in. na podstawie decyzji lub zarządzenia dyrektora właściwej IAS. Wyznaczone osoby realizowały zadania dodatkowe z obszaru IT na podstawie zleceń przy współpracy z CIRF.

(akta kontroli tom I str. 11-112, tom IV str. 273)

W latach 2017-2020 CIRF nie był stroną umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi na zapewnienie wyspecjalizowanego personelu informatycznego świadczącego usługi związane z wytwarzaniem, wdrażaniem i utrzymaniem systemów informatycznych.

Natomiast w latach 2021-2022 w CIRF realizowano łącznie 18 umów wykonawczych do umów ramowych na wskazane powyżej usługi, tj.:

- trzy umowy wykonawcze do umowy ramowej 2018/23 (Sygnatura w MF: MF/C/151/19/DI/B/20/126) zawartej w MF w dniu 13 września 2018 r. na ww. usługi świadczone przez 9 osób za łączne maksymalne wynagrodzenie w wysokości 30 mln zł, która została przeniesiona do realizacji przez CIRF aneksem z 16 czerwca 2021 r.

¹⁴⁰ Wg stanu na 31 grudnia.

¹⁴¹ Wg stanu na 31 grudnia.

¹⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 813 z późn. zm.)

¹⁴³ T.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 860.

W ramach ww. 3 umów wykonawczych CIRF zrealizowało wydatki za usługi świadczone przez zakontraktowaną liczbę osób w łącznej kwocie 2 317,8 tys. zł;

- 17 umów wykonawczych do umowy ramowej nr C/588/19/DI/B/483 zawartej w MF w dniu 5 listopada 2020 r. na ww. usługi świadczone przez 338 osób za łączne maksymalne wynagrodzenie w wysokości 90,0 mln zł, która została przeniesiona do realizacji przez CIRF aneksem z 4 marca 2021 r. W ramach ww. 17 umów wykonawczych CIRF zrealizowało wydatki za usługi świadczone przez 407 osób w łącznej kwocie 67 789,5 tys. zł;
- osiem umów wykonawczych do umowy ramowej nr PN/48/21/HGEA zawartej w CIRF w dniu 7 lipca 2022 r. na ww. usługi świadczone przez 141 osób za łączne maksymalne wynagrodzenie w wysokości 99,0 mln zł. W ramach ww. ośmiu umów wykonawczych CIRF zrealizowało wydatki za usługi świadczone przez 143 osoby, osób w łącznej kwocie 13 336,7 tys. zł.

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., iż w projektach, do których zapewniono personel informatyczny na podstawie ww. umów prace realizowało w okresie październik-grudzień 2022 r. dziewięciu pracowników CIRF. Ich udział dotyczył projektu realizowanego w ramach umowy PN/48/21/HGEA, a koszt stałych składników wynagrodzenia wyniósł 65,1 tys. zł, co stanowi 0,078% łącznych kosztów pracy poniesionych przez CIRF na realizację tych projektów.

(akta kontroli tom I str. 106-108, tom V str. 456-458)

W latach 2017-2022 w CIRF stosowano następujące świadczenia pozapłacowe:

- 1) świadczenia i dopłaty w ramach Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych¹⁴⁴ zgodnie z Regulaminem ZFŚS w postaci:
 - świadczeń pieniężnych, których kryterium przyznania była wysokość dochodu na osobę w gospodarstwie domowym;
 - dopłat do wypoczynku (tzw. wczasy pod gruszą), których warunkiem przyznania było wykorzystanie urlopu wypoczynkowego w wymiarze określonym w regulaminie ZFŚS oraz wysokość dochodu na osobę w gospodarstwie domowym;
 - pożyczek, które były przyznawane wg kolejności zgłoszeń, za wyjątkiem wypadków losowych;
 - dopłat do mistrzostw sportowych, których warunkiem przyznania był czynny udział w zawodach;
 - zapomóg losowych, których warunkiem przyznania była sytuacja życiowa, rodzinna i materialna pracownika,z których w okresie objętym kontrolą pracownicy CIRF skorzystali odpowiednio: 3614¹⁴⁵, 3019¹⁴⁶, 64¹⁴⁷, 56¹⁴⁸ i 30-krotnie¹⁴⁹;
- 2) abonamenty sportowe dofinansowane zgodnie z Regulaminem ZFŚS, których warunkiem przyznania była wielkość posiadanych środków finansowych oraz dochód na osobę w gospodarstwie domowym, z których w okresie objętym kontrolą skorzystało łącznie 406 pracowników¹⁵⁰;
- 3) grupowe ubezpieczenie na życie oraz opieka medyczna na korzystnych warunkach, w całości finansowane ze środków pracownika pod warunkiem zgłoszenia przez pracownika, z których w okresie objętym kontrolą skorzystało odpowiednio: 1501¹⁵¹ i 130¹⁵² pracowników;
- 4) dofinansowania/ skierowania na szkolenia i studia zgodnie z regulaminem podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników CIRF (pod warunkiem uzyskania zgody w wyniku analizy w zakresie m.in.: rzeczywistej konieczności uzupełnienia wiedzy przez pracownika we wnioskowanej tematyce w proponowanej formie, z jednoczesną weryfikacją czy zostało to zaplanowane w rocznym planie szkoleń na dany rok; zgodności tematyki wybranej formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych z zakresem zadań realizowanych

¹⁴⁴ Dalej: ZFŚS.

¹⁴⁵ W latach 2018, 2020-2022 odpowiednio: 166, 174, 1635 i 1639 pracowników.

¹⁴⁶ W latach 2017-2022 odpowiednio: 127, 120, 117, 118, 1092 i 1445 pracowników.

¹⁴⁷ W latach 2017-2022 odpowiednio: 4, 5, 5, 6, 9 i 35 pracowników.

¹⁴⁸ W latach 2017-2019 odpowiednio: 17, 22 i 17 pracowników.

¹⁴⁹ W latach 2017-2022 odpowiednio: 2, 1, 2, 1, 10 i 14 pracowników.

¹⁵⁰ W latach 2017-2022 odpowiednio: 49, 51, 44, 49 i 213 pracowników.

¹⁵¹ W latach 2017-2022 odpowiednio: 100, 103, 104, 101, 100 i 993 pracowników.

¹⁵² Jedynie w 2022 r.

przez CIRF oraz zakresem obowiązków pracownika, mającego uczestniczyć w szkoleniu lub studiach oraz wcześniejszego udziału pracownika w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych z tej samej lub zbliżonej tematyki). W tym w latach 2021-2022 w szkoleniach pracownicy CIRF uczestniczyli odpowiednio 771 i 3218-krotnie, a studiowało odpowiednio 5 i 6 pracowników CIRF.

(akta kontroli tom I str. 119-120, tom IV str. 397-497)

Badanie wysokości wynagrodzenia zasadniczego wg stanu na 1 stycznia 2023 r. łącznie 18 pracowników zatrudnionych na wybranych stanowiskach pracy i posiadających porównywalny zakres obowiązków wykazało, że na stanowiskach:

- główny analityk IT systemowy (4 osoby) w Zespole analizy systemowej (DSW3-1) wynosiło ono od 6630,45 zł do 6725,62 zł;
- główny specjalista (5 osób) w Wydziale Hurtowni Danych (DAB2) wynosiło ono od 7391,03 zł do 7874,64 zł;
- starszy developer IT (4 osoby) w Zespole rozwoju systemów kadrowo-płacowych (DSW1-1) wynosiło ono od 6394,17 zł do 7568,26 zł;
- starszy programista (5 osób) w Wydziale systemów lokalnych i bazy wiedzy oraz systemów centralnych (RWS5-1) wynosiło ono od 6085,33 zł do 6672,91 zł.

(akta kontroli tom IV str. 498-501)

2.14. Realizacja Planów działalności i rozwoju CIRF

Sprawozdania z planów działalności CIRF za lata 2017-2023 sporządzono i przekazano do MF zgodnie z postanowieniami zarządzenia ws. planów działalności i sprawozdań z ich wykonania, w terminie do 1 marca roku następnego. Ich analiza wykazała, że realizacja dwóch zadań¹⁵³, które w 2018 r. zostały wykonane odpowiednio w 80% i 90% została zakończona w 2019 r. Ponadto w CIRF nie zrealizowano czterech zadań ujętych w Planie działalności na 2019 r.¹⁵⁴ oraz trzech zadań ujętych w Planie działalności na 2020 r.¹⁵⁵ Natomiast w 2022 r. siedem zadań zostało zrealizowanych jedynie częściowo, tj. zadanie:

- pn. *Rozbudowa ośrodka przetwarzania danych w Radomiu* - rozstrzygnięto postępowanie przetargowe na zaprojektowanie i wybudowanie ośrodka przetwarzania danych w Radomiu, ale nie pozyskano projektu budowlanego oraz pozwolenia na budowę, ponieważ zgodnie z umową z 4 sierpnia 2022 r. generalny wykonawca miał to wykonać w ciągu 8 miesięcy od podpisania umowy. Dokumentacja projektowa została przekazana do CIRF w dniu 7 marca 2023 r., a pozwolenie na budowę zostało wydane przez Prezydenta Miasta Radomia w dniu 2 maja 2023 r.;
- pn. *Zapewnienie realizacji zadań wynikających z czynności nadzorczych*, zostało wykonane w 60%, ze względu na nieprzekazanie dwóch raportów w zakresie statusu otwartych programów inwestycyjnych oraz wykorzystania licencji;
- pn. *Zapewnienie realizacji działań pokontrolnych* wykonano w 75%, ponieważ w CIRF przedłużono terminy realizacji zaleceń pokontrolnych w zakresie IT;
- pn. *Zapewnienie realizacji działań pokontrolnych w zakresie wdrożenia systemu MDM w resorcie finansów* - zadanie zaplanowano do wykonania w 2022 r. na poziomie 90%, a faktyczne wykonanie wyniosło 70%, ponieważ wspólną decyzją kierownictwa KAS i CIRF prace z wdrożeniem systemu MDM w jednostkach KAS zostały wstrzymane;
- pn. *Zapewnienie realizacji działań pokontrolnych w zakresie opracowania standardu bezpieczeństwa urządzeń mobilnych oraz opracowania standardu specyfikacji zakupów urządzeń mobilnych* nie zostało wykonane w zakresie ww. pierwszego dokumentu, natomiast *Standard bezpieczeństwa urządzeń mobilnych* został opracowany w 2022 r., jednak nie został zatwierdzony. Powodem opóźnienia zatwierdzenia była ww. decyzja o wstrzymaniu wdrożenia systemu MDM w jednostkach KAS;
- pn. *Centralizacja usług IT w zakresie przygotowania do wdrożenia systemu Sykap jako systemu kadrowo-płacowego w CIRF* zrealizowano w 25%, ponieważ wykonano tylko jedno podzadanie (pn. *Analiza zakresu funkcjonalności do wdrożenia w CIRF*)

¹⁵³ Tj.: „Aktualizacja SZBI w CIRF” i „Migracja usług na nową infrastrukturę rozkładającą ruch sieciowy w OP Radom”.

¹⁵⁴ Tj.: Wykonanie założeń projektowych budowy nowego obiektu serwerowni, Migracja usług do nowej wersji komponentu IBM Integration Bus 10 na środowisku produkcyjnym Platformy Integrycyjnej, Zwiększenie przepustowości łącz internetowych oraz Modernizacja urządzeń brzegowych w sieci WAN RF.

¹⁵⁵ Tj.: Przebudowa przepompowni tłocznej kanalizacji w PD2 w Radomiu, Rozbudowa systemu SKD w budynku administracyjno-biurowym w Radomiu oraz Budowa Karty Usługi dla Platformy Integrycyjnej oraz opublikowanie jej w Katalogu Usług CIRF.

z czterech zaplanowanych, Decyzją Dyrektora CIRF przesunięto termin wdrożenia systemu Sykap na 2024 r.;

- pn. *Centralizacja usług IT w zakresie racjonalizacji portfela aplikacji* - w ramach zadania zaplanowano archiwizację 50 systemów IT, a faktycznie zarchiwizowano 20 z nich, ponieważ miernik został określony w sposób zawyżony i nie było możliwe osiągnięcie tak wysokiego wskaźnika realizacji w związku z opóźnieniami wdrażania nowych rozwiązań.

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że spośród czterech zadań niewykonanych w 2019 r., dwa (pn. *Migracja usług do nowej wersji komponentu IBM Integration Bus 10 na środowisku produkcyjnym Platformy Integracyjne* i pn. *Zwiększenie przepustowości łącz internetowych*) zostały anulowane, jedno (pn. *Modernizacja urządzeń brzegowych w sieci WAN RF zostało zrealizowane w 2020 r.*), a czwarte jest w trakcie realizacji pod zmienioną nazwą *Stopień realizacji zadania inwestycyjnego – rozbudowa ośrodka przetwarzania danych w Radomiu*. Spośród trzech zadań niewykonanych w 2020 r., jedno zostało anulowane ze względu na ryzyko zbytniego skomplikowania procesu budowy karty usługi dla platformy integracyjnej, a zadanie pn. *Rozbudowa systemu SKD w budynku administracyjno-biurowym w Radomiu* zostało zrealizowane w 2021 r. Z kolei zadanie pn. *Przebudowa przepompowni tłocznej kanalizacji w PD2 w Radomiu* zostanie zrealizowane w ramach umowy na budowę serwerowni CIRF w Radomiu. Ponadto wyjaśnił, że brak lub niepełna realizacja ww. zadań nie miała wpływu na realizację zadań statutowych CIRF.

(akta kontroli tom II str. 279-284 oraz tom III str. 122-126)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1) Niezaewidencjonowanie w księgach rachunkowych CIRF operacji gospodarczych polegających na użyczeniu w latach 2021 i 2022 MF i jednostkom resortu finansów na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych składników majątku trwałego IT, które faktycznie znajdowały się poza CIRF w 626 różnych lokalizacjach na terenie kraju¹⁵⁶. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, wg którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej, którymi w tym przypadku były protokoły zdawczo-odbiorcze.

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. dotyczyło to 124 667 składników majątkowych (sprzęt informatyczny i oprogramowanie) o łącznej wartości 324 567,3 tys. zł, a na 31 grudnia 2022 r. – 123 723 składników o łącznej wartości 300 837,8 tys. zł i doprowadziło do różnic pomiędzy ewidencjami tych składników majątku prowadzonymi przez CIRF oraz MF i jednostki resortu finansów, w których na 31 grudnia 2022 r. wykazano o 3665 sztuk składników majątkowych (o łącznej wartości 11 446,1 tys. zł) więcej niż w ewidencji CIRF.

(akta kontroli tom II str. 258, tom III str. 44-46)

Z zeznań Dyrektora Centrum wynika m.in., że przyczyną nieujęcia w ewidencji księgowej użyczenia ww. majątku był przedłużający się proces weryfikacji stanu faktycznego majątku użyczonego, skala przejętego z 19 jednostek majątku IT wynosząca ponad 150 tys. składników, stopień skomplikowania przedsięwzięcia, konieczność zgromadzenia niezbędnych informacji pozwalających zaewidencjonować przekazany majątek oraz brak potwierdzenia jego wartości przez wszystkie jednostki, którym majątek ten był użyczony. Dodatkowe utrudnienie stanowiła epidemia COVID-19. Ponadto zeznał, że do dnia zakończenia kontroli nie jest możliwe wyjaśnienie różnic w ewidencjach jednostek resortu, ponieważ wymaga to uzgodnienia z kilkunastoma jednostkami resortu finansów.

(akta kontroli tom III str. 51)

W trakcie kontroli NIK w dniu 23 lutego 2023 r. fakt użyczenia ww. majątku wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 r., został ujęty w ewidencji księgowej CIRF na koncie syntetycznym pozabilansowym 912 - Majątek użyczony innym jednostkom, na podstawie dowodu PK nr: 12-000553 oraz na kontach analitycznych w podziale na poszczególne jednostki

¹⁵⁶ Tj.: 16 izb administracji skarbowej, 400 urzędów skarbowe, 16 urzędów celno-skarbowych wraz z 43 delegaturami i 134 oddziałami celnymi, Krajowa Informacja Skarbowa wraz z 5 delegaturami i 2 wydziałami oraz Krajowa Szkoła Skarbowości wraz z 8 filiami, <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>.

resortu finansów, którym majątek użyczano. Natomiast w celu doprowadzenia do zgodności liczby i wartości użyczonych przez CIRF składników majątkowych Dyrektor Centrum w dniu 8 maja 2023 r. wystąpił do MF i jednostek resortu finansów o sporządzenie wykazów składników majątkowych, które zostały im użyczone przez CIRF wg stanu na 30 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 459-464, tom III str. 51 i 129-131)

- 2) Nieustalenie zasad i warunków użyczenia sprzętu informatycznego na rzecz jednostek resortu finansów. Zasady, warunki i terminy oddania w użyczenie MF i jednostkom resortu finansów oraz użytkowania powyższych składników majątku IT w CIRF w latach 2021-2022¹⁵⁷ nie zostały ustalone ani w regulacjach wewnętrznych, ani też nie określano ich w stosownych umowach. Użyczenia ww. składników dokonano jedynie na podstawie 44 protokołów zdawczo-odbiorczych podpisanych przez CIRF i poszczególne jednostki w okresie od 28 maja 2021 r. do 13 lipca 2022 r. Stanowiło to nierzetelność w działaniu Centrum.

(akta kontroli tom I str. 21-22 oraz tom II str. 258, 264-266)

Dyrektor CIRF wyjaśnił m.in., że skala przejętego z 19 jednostek majątku IT wynosząca ponad 150 tys. składników, stopień skomplikowania całego przedsięwzięcia oraz konieczność zgromadzenia niezbędnych informacji, pozwalających zaewidencjonować przekazany majątek, przy ograniczonych zasobach ludzkich, nie pozwoliły na ustalenie zasad, w oparciu o które został on użyczony do MF oraz jednostek resortu finansów oraz na wcześniejsze rozpoczęcie prac nad umową. Praktyka oraz doświadczenie zdobyte podczas całego długotrwałego procesu przejęcia składników majątku IT pozwoliły wysnuć wnioski, że dokumentacja dotycząca przekazywania majątku w użyczenie wymaga uzupełnienia o dodatkowe zapisy, które można zawrzeć w umowie pomiędzy CIRF, a jednostkami biorącymi w użyczenie składniki majątku IT. W związku z powyższym obecnie w CIRF przygotowany jest projekt umowy określającej między innymi warunki i zasady oddania w użyczenie na rzecz MF i jednostek resortu finansów majątku IT. Umowa zawierać będzie między innymi takie informacje jak: oznaczenie terminu użyczenia bądź informację o użyczeniu bezterminowym, zobowiązanie do bezwzględnego nieoddawania przedmiotu użyczenia na rzecz osób trzecich bez zgody CIRF, zobowiązanie do korzystania z przyjętego w użyczenie majątku zgodnie z jego przeznaczeniem. Ponadto Dyrektor poinformował, że zawarcie ww. umów planowane jest w terminie do dnia 31 lipca 2023 r.

(akta kontroli tom II str. 21-22, 258 438-439, tom III str. 51)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w CIRF w większości prawidłowo realizowano określone w Statucie zadania na rzecz MF i jednostek resortu finansów.

Plany finansowe CIRF na lata 2017-2022 zostały sporządzone terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jednak przyjęty w MF model finansowania działalności CIRF, w ocenie NIK, utrudniał zaplanowanie realizacji przypisanych CIRF zadań na rzecz MF i jednostek resortu finansów, w tym w zakresie udzielania zamówień publicznych. Model ten polegał na przyznaniu Centrum ustawami budżetowymi na lata 2017-2022 niewystarczających limitów środków, które w trakcie roku licznymi decyzjami Ministra (odpowiednio: 27, 66, 54, 76, 143 i 125) były zwiększane i przesuwane pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej, m.in. w związku z powierzeniem nowych zadań. Skutkiem tych zmian Plan finansowy CIRF¹⁵⁸ na lata 2017-2022 został zwiększony odpowiednio o: 35,8%, 67,0%, 21,6%, 106,0%, 335,1% i 59,6%. Przyznane przez Ministra w III i IV kw. w latach 2020-2021 środki z rezerw celowych z uwagi na termin ich przyznania nie mogły zostać wykorzystane do końca roku budżetowego m.in. w związku z długotrwałością postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub unieważnieniem postępowań przetargowych w związku z brakiem ofert lub wyrokiem KIO. Stosowano wówczas praktykę ujmowania zadań (w szczególności inwestycyjnych), których CIRF nie zdążyło wykonać w danym roku, w wykazach wydatków niewygasających i realizowano je z tych środków w kolejnym roku. Powyższe implikowało m.in. konieczność odpowiednio 26 i 46 aktualizacji w Planach

¹⁵⁷ Według stanu na 31 grudnia 2021 r. dotyczyło to 124 667 składników majątkowych (sprzęt informatyczny i oprogramowanie) o łącznej wartości 324 567,3 tys. zł, a na 31 grudnia 2022 r. - 123 723 składników o łącznej wartości 300 837,8 tys. zł.

¹⁵⁸ Środki z BP i BSE.

postępowania o udzielenie zamówień na lata 2021 i 2022. Brak lub niepełna realizacja niektórych zadań ujętych w Planach działalności CIRF za lata 2017-2022 wynikała przede wszystkim z wprowadzania zmian w projektach, które w większości zrealizowano w kolejnych latach, co nie wpłynęło negatywnie na realizację zadań statutowych CIRF.

Analizowane wydatki oraz postępowania o udzielenie zamówień publicznych były realizowane, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 8 Statutu CIRF z 2021 r., na potrzeby własne CIRF oraz na rzecz MF i jednostek resortu finansów. Ponadto zgodnie z porozumieniami o współpracy, wyznaczeni przedstawiciele CIRF we wszystkich zgłoszonych przypadkach udzielili wsparcia przy realizacji przez jednostki resortu finansów zamówień publicznych związanych obszarem IT. Wszystkie wykonane przez CIRF w latach 2018-2022 kategorie (rodzaje) zadań (zakupów) inwestycyjnych oraz zlecone pomiotom zewnętrznym usługi były zgodne z zdaniami przypisanymi tej jednostce w Statucie CIRF i dotyczyły m.in.: wdrażania, utrzymania i rozbudowy infrastruktury IT (sprzętu i oprogramowania). W badanych próbach nie wystąpiły przypadki: ponoszenia kosztów serwisowania zlikwidowanych serwerów oraz nieuzasadnionego utrzymywania okresowo niewykorzystywanych licencji na oprogramowanie.

Realizacja przez CIRF zadania określonego w § 5 ust. 1 pkt 7 Statutu CIRF z 2021 r. w zakresie świadczenia zcentralizowanych usług wsparcia IT na rzecz MF i jednostek resortu finansów nie zapewniła poprawy ich jakości. W porównaniu do 2019 r. o 1,4 p.p. zmniejszył się odsetek zgłoszeń (m.in. awarii i incydentów) zrealizowanych terminowo.

Zadanie określone w § 5 ust. 1 pkt 9 Statutu CIRF z 2021 r. polegające na użyczeniu sprzętu informatycznego i oprogramowania na rzecz MF i jednostek resortu finansów, uprzednio od nich przejętego lub nowo zakupionego, realizowano w sposób nieprawidłowy. Niezgodnie z art. 4 ust. 2 i art. 20 ust. 1-2 ustawy o rachunkowości, w księgach rachunkowych CIRF nie zaewidencjonowano operacji gospodarczych polegających na użyczeniu w latach 2021-2022 na rzecz ww. jednostek składników majątku IT, których liczba na koniec ww. lat wyniosła odpowiednio: 124 667 i 123 723 o wartości 324 567,3 tys. zł i 300 837,8 tys. zł. Fakt użyczenia ww. majątku został ujęty w księgach rachunkowych CIRF dopiero w lutym 2023 r. w trakcie niniejszej kontroli NIK. W Centrum nie określono również zasad użyczenia ww. składników majątku IT (ani w formie procedur wewnętrznych ani w formie umów), a przekazanie w użyczenie odbywało się jedynie na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych. Przyjęty w CIRF sposób realizacji zadania na koniec 2022 r. doprowadził do różnic pomiędzy ewidencjami tych składników majątku prowadzonymi przez CIRF oraz MF i jednostki resortu finansów w wysokości 3665 szt. o wartości 11 446,1 tys. zł.

W CIRF nie został wdrożony dokument określający politykę zatrudniania wykwalifikowanych specjalistów z branży IT i ich zatrzymania w jednostce w celu budowania zasobów kompetencyjnych, zdolnych do budowania zespołów projektowych zajmujących się wytwarzaniem, utrzymaniem lub unowocześnianiem oprogramowania na potrzeby resortu finansów. Zatrudnienie odbywało się w ramach budżetu wynagrodzeń i limitu etatów, przy czym nie dysponowano danymi o liczbie nieobsadzonych etatów, a występujące wakaty, nie były zwymiarowane. Badanie wysokości wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na wybranych stanowiskach pracy, posiadających porównywalny zakres obowiązków wykazało, że kształtowały się one na zbliżonym poziomie.

W latach 2021-2022 CIRF korzystało z zasobów osobowych innych jednostek resortu finansów (ok. 100 osób) oraz z zasobów zewnętrznych (ok. 560 specjalistów branży IT) poprzez realizację w ww. latach 28 umów wykonawczych na zapewnienie wyspecjalizowanego personelu informatycznego świadczącego usługi związane z wytwarzaniem, wdrażaniem i utrzymaniem systemów informatycznych (tzw. body leasing). W wydatkowaniu środków na ten cel nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Wnioski

- Wnioski
- W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:
1. Zawarcie z MF i jednostkami resortu finansów umów ustalających zasady gospodarowania użyczonym im przez CIRF majątkiem IT.
 2. Zaktualizowanie polityki rachunkowości.
 3. Terminowe ujmowanie w ewidencji księgowej zdarzeń gospodarczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 3 lipca 2023 r.

Kontrolerzy:

Jan Sulima

Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Sławomir Żyła

Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


.....
podpis

Michał Musioł