



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.411.001.01.2023

Pan
Maciej Wardaszko
Prezes Zarządu
Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.
ul. Chmielna 132/134
00-805 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.125.2023 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 10 października 2023 r. oraz treścią pisma LPO.411.001.01.2022 z 31 sierpnia 2023 r. w sprawie sprostowania oczywistych omyłek pisarskich

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	Aplikacje Krytyczne spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Warszawie ¹ , ul. Chmielna 132/134, 00-805 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Wardaszko, Prezes Zarządu ² od 30 czerwca 2018 r. Wcześniej funkcję Prezesa Zarządu pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Piotr Kociński od 14 czerwca 2016 r. do 21 lutego 2017 r.– Piotr Towarek od 23 października 2017 r. do 29 czerwca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i funkcjonowanie spółki celowej. 2. Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów ³ .
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2023 do dnia zakończenia kontroli ⁴ , z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Jakub Iwanicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/8/2023 z 3 stycznia 2023 r. 2. Aneta Kalinowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/6/2023 z 3 stycznia 2023 r. 3. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/7/2023 z 3 stycznia 2023 r. 4. Daniel Braciszewski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/33/2023 z 1 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4, 3020)

¹ Dalej: Spółka lub AKMF

² Dalej: Prezes

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

⁴ Tj. do 19 maja 2023 r.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. przyjęto rozwiązania organizacyjne, które uwzględniały realizację zadań publicznych na rzecz resortu finansów. Spółka dostosowywała strukturę organizacyjną w miarę zwiększania zatrudnienia oraz liczby i zakresu zleceń wykonywanych na rzecz Ministra. Spółka zlecała jednakże podmiotom zewnętrznym usługi, m.in. w zakresie opracowania dokumentacji w procesach zakupowych oraz obsługi prawnej, nie wykorzystując własnych zasobów kadrowych, w sytuacji, gdy w strukturze Spółki funkcjonowały komórki organizacyjne i stanowiska, którym przypisano zadania obejmujące zleczone prace. Skutkowało to niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych w łącznej kwocie (...) ⁷.

Przekazywanie oprogramowania wytworzonego przez Spółkę na rzecz Ministra odbywało się w sposób przewidziany w umowie o świadczenie usług z 15 września 2016 r. Wydatki poniesione w latach 2017-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych NIK) na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych ponoszone były zgodnie z obowiązującymi przepisami i umowami oraz na cele związane z realizacją zadań publicznych. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone były zgodnie z przepisami ustawy pzp⁸ oraz procedurami wynikającymi z uregulowań wewnętrznych, w tym – w odniesieniu do zamówień na usługi *body leasingu* – zgodnie z procedurami określonymi w umowie ramowej.

Wbrew wyraźnym postanowieniom § 8 i § 11 umowy o świadczenie usług, w całym okresie objętym kontrolą, Spółka nie rozliczała usług rozwoju, konsultacji i utrzymania oprogramowania na rzecz Ministra w sposób odpowiadający postanowieniom umowy. Dotyczyło to najistotniejszego – z punktu widzenia celu utworzenia spółki i jej ustawowych zadań – elementu działalności, tj. nieprawidłowego wykonywania umowy o świadczenie usług zawartej z Ministrem. Ponadto, mimo zobowiązania do przestrzegania zasady gospodarności (wynikającego m.in. z umowy) Spółka nie przekazywała Ministrowi informacji o uzasadnieniu wykorzystania danego oprogramowania zastosowanego do budowy oprogramowania dla Ministra oraz rozwiązaniach alternatywnych, które mogły zostać użyte przy realizacji zleceń.

Zarząd Spółki w latach 2018-2020 w sposób nierzetelny zawarł umowę najmu lokalu biurowego w Krakowie oraz niegospodarnie wydatkował środki w tym zakresie w łącznej kwocie (...) ⁹, wynajmując większe i droższe pomieszczenie, aniżeli wynikało to z rzeczywistych potrzeb. Ponadto nierzetelnie sporządzono sprawozdanie z rozliczenia dotacji podmiotowej za okres od 14 stycznia do 31 grudnia 2020 r., prezentując dane odnoszące się do wydatków za najem pomieszczenia biurowego w Krakowie niezgodnie z danymi wynikającymi ze źródłowych dowodów księgowych.

Zarząd nienależycie wykonywał również niektóre obowiązki wynikające z aktu założycielskiego, tj. nie opracowywał sprawozdań z realizacji rocznych planów operacyjnych w latach 2017-2019 oraz nie dokonywał bieżącej ich aktualizacji (w tym żadnej aktualizacji w roku 2019, mimo zmiany modelu finansowania Spółki). Odnosiło się to do jednego z najważniejszych dokumentów określających funkcjonowanie AKMF w perspektywie rocznej. Zgodnie z aktem założycielskim spółki celowy roczny plan operacyjny był dokumentem wiążącym Zarząd co do celów działalności w danym roku.

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

⁷ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902; dalej: uodip) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233; dalej: uoznk). Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁸ Ustawa z 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).

⁹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja i funkcjonowanie spółki celowej.

1. Spółka celowa Skarbu Państwa Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. powołana została przez Ministra Finansów, działającego w imieniu Skarbu Państwa, na podstawie aktu notarialnego (akt założycielski) z 14 czerwca 2016 r.¹¹ w związku z ustawą z 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹². W art. 2 ww. ustawy SPV wskazano, że spółce celowej powierza się realizację na rzecz Ministra zadań publicznych w zakresie: budowy systemów lub rozwiązań teleinformatycznych, rozbudowy lub unowocześnienia istniejących systemów lub rozwiązań teleinformatycznych oraz ich utrzymania. Projektami informatycznymi były wymienione w art. 1 ww. ustawy systemy i rozwiązania teleinformatyczne zapewniane Ministrowi oraz innym organom Krajowej Administracji Skarbowej¹³, wspierające wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego, wyższą efektywność poboru podatków, niepodatkowych należności budżetowych, opłat w oparciu o dane uzyskiwane z systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych¹⁴ oraz organów Krajowej Administracji Skarbowej oraz systemów teleinformatycznych służących do obsługi budżetu państwa. Do zadań Spółki należała również obsługa procesów pomocniczych dla realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 5-104)

Zadania Spółki powtórzone zostały w umowie¹⁵ nr AP12.0710.1.2016 o powierzeniu wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej, zawartej pomiędzy Spółką a Ministrem 15 września 2016 r. Na podstawie aneksu nr 3 do umowy z 28 czerwca 2019 r. dokonano zmiany polegającej na wskazaniu, że do zadań Spółki w zakresie realizacji projektów informatycznych należy budowa, rozbudowa lub unowocześnianie systemów informatycznych, w tym systemów i rozwiązań:

- służących do obsługi budżetu państwa;
- umożliwiających gromadzenie danych na poziomie centralnym;
- wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego oraz wyższą efektywność poboru podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych;
- do zaawansowanej analizy i prezentacji danych uzyskiwanych z systemów teleinformatycznych Ministra.

Katalog zadań powierzonych Spółce poszerzono następnie na mocy aneksu nr 4 do umowy, zawartego 18 listopada 2019 r. o utrzymanie systemów lub rozwiązań teleinformatycznych.

(akta kontroli str. 107-176)

Dodatkowe zadania powierzono Spółce w 2021 r. i zostały określone w umowie o świadczenie usług utrzymania i modyfikacji systemu poboru opłat drogowych e-Toll,

⁵ 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.

¹¹ Repertorium A nr 13876/2016

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 186, ze zm., dalej: ustawa SPV z j. ang. special purpose vehicle – spółka celowa. Źródłem definicji i skrótu jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 174, str. 1 z późn. zm.)

¹³ Dalej: KAS

¹⁴ Dalej także: Minister

¹⁵ Umowa nr AP.12.0710.1.2016 o powierzeniu wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej, zawarta na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy w sprawie zadań z zakresu informatyzacji, dalej również: umowa o powierzeniu zadań. Dalej: umowa z 15 września 2016 r., umowa o świadczenie usług.

zawartej z Ministrem 2 lipca 2021 r.¹⁶. Przedmiotem umowy było świadczenie przez Spółkę usług utrzymania (w tym w szczególności zapewnienie ciągłości funkcjonowania i aktualizacji oprogramowania, usuwanie błędów) i usługi małego rozwoju (usługi konsultacyjne, modyfikacja lub rozbudowa oprogramowania). Na mocy aneksu nr 3 z 29 grudnia 2022 r. strony rozszerzyły zadania Spółki o świadczenie usług dodatkowych w odniesieniu do wskazanych elementów Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS¹⁷ (komponentów e-Toll).

(akta kontroli str. 186-287)

Cele działalności Spółki w poszczególnych latach były określane w planach operacyjnych, które formułowano na podstawie przekazywanych przez Ministra informacji w zakresie zapotrzebowania na pracę Spółki i zawierających zestawienie planowanych do powierzenia Spółce zadań na kolejny rok. Plan operacyjny zawierał informację na temat działalności Spółki, celów działalności w danym roku oraz projektowany budżet. Do sporządzania planów operacyjnych, zgodnie z § 7 pkt. 9 aktu założycielskiego, zobowiązany był Zarząd Spółki. Organ ten miał obowiązek przedkładania Radzie Nadzorczej w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia zakończenia roku obrotowego (w brzmieniu z 13 czerwca 2017 r.), a następnie w terminie do 15 listopada (w brzmieniu obowiązującym od 20 listopada 2019 r.) projektu rocznego planu operacyjnego wraz z projektem budżetu na kolejny rok obrotowy. Zatwierdzony przez Radę Nadzorczą roczny plan operacyjny był dokumentem wiążącym dla Zarządu co do celów działalności w danym roku. Wykonanie rocznego planu operacyjnego miało być poddawane ocenie, której dokonywała Rada Nadzorcza. Zarząd sporządził pierwsze sprawozdanie z wykonania planu operacyjnego dopiero w 2021 roku (dotyczyło roku 2020), natomiast za lata 2017-2019 nie sporządzano takich dokumentów, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 945-1076, 6137-6801)

Zgodnie z § 7 pkt 9 aktu założycielskiego, plan operacyjny podlegał *w razie potrzeby, aktualizacji miesięcznej*, natomiast wprowadzając zmiany ww. aktu w listopadzie 2019 r. wskazano, że *w razie potrzeby roczny plan operacyjny podlega aktualizacji*. W Spółce nie dokonywano aktualizacji planów operacyjnych, w tym zawartego w nich budżetu, pomimo występowania podstaw do ich wprowadzenia, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 945-1076)

W Spółce nie opracowywano własnych materiałów o charakterze strategicznym i planistycznym, ani wieloletniego harmonogramu realizacji zadań na rzecz resortu finansów. Zarząd wyjaśnił, że obowiązek sporządzania takich dokumentów nie wynikał z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, ani nie został nałożony na AKMF przez Ministra.

(akta kontroli str. 1648-1651)

2. W związku z utworzeniem Spółki został do niej wniesiony kapitał zakładowy w wysokości 20 000 tys. zł, który w całości został pokryty wkładem pieniężnym, a wszystkie udziały objął Skarb Państwa. W 2018 r. dokonano podwyższenia kapitału zakładowego Spółki o 15 000 tys. zł. Przyjęty model realizacji zleconych Spółce zadań przewidywał ich finansowanie w latach 2016-2018 wyłącznie ze środków tego kapitału. W całym okresie objętym kontrolą Spółka ponosiła stratę *netto* w wysokości odpowiednio:

¹⁶ Dalej: umowa e-Toll,

¹⁷ Dalej: SPOE KAS.

- w 2016 r. - 3 285,8 tys. zł (strata została w całości sfinansowana ze środków przekazanych przez Ministra w formie dopłaty na kapitał rezerwowy Spółki¹⁸);
- w 2018 r. - 14 657,0 tys. zł (strata za lata 2017¹⁹ i 2018 w łącznej wysokości 24 609,0 tys. zł została pokryta ze środków pochodzących z obniżenia kapitału zakładowego z 35 000 tys. zł do 5 000 tys. zł);
- w 2019 r. - 6 715,0 tys. zł (źródło pokrycia straty za 2019 r. stanowił kapitał zapasowy Spółki (w kwocie 3 535,0 tys. zł) oraz środki budżetu państwa w wysokości 3 180,0 tys. zł przekazane w formie dopłaty na kapitał rezerwowy Spółki z przeznaczeniem na pokrycie straty);
- w 2020 r. - 1 280,0 tys. zł (strata została pokryta z kapitału zapasowego);
- w 2021 r. - 702,2 tys. zł (strata została pokryta z dwóch źródeł: z kapitału zapasowego Spółki w kwocie 576,4 tys. zł i z zysków lat przyszłych w kwocie 125,8 tys. zł);
- w 2022 r. - 334,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1684-1689, 2346-2723)

Od maja 2019 r. podstawowym źródłem finansowania Spółki była dotacja podmiotowa, przyznawana z budżetu państwa na dofinansowanie działalności bieżącej związanej z realizacją zadań powierzonych przez Ministra. Natomiast wydatki majątkowe, dotyczące środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (o cenie jednostkowej przekraczającej 10,0 tys. zł), realizowano ze środków kapitału własnego. Kwoty przyznanej i wykorzystanej dotacji podmiotowej w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio: w 2019 r. 16 716,0 tys. zł (97,3%), w 2020 r. 34 320,0 tys. zł (99,2%), w 2021 r. 48 600,0 tys. zł (98,9%) a w 2022 r. 59 785,3 tys. zł (98,4%).

(akta kontroli str. 668-944)

Ponadto, od 2021 r. Spółka osiągała przychody *netto* ze sprzedaży produktów w kwotach: 6 081,5 tys. zł (2021 r.) i 14 073,1 tys. zł (2022 r.). Podstawą tych przychodów była umowa o świadczenie usług utrzymania i modyfikacji systemu poboru opłat drogowych e-Toll, w której strony postanowiły m.in., że za wykonanie przedmiotu umowy Spółka będzie otrzymywać wynagrodzenie płatne na podstawie comiesięcznych faktur obejmujących całkowite koszty związane z wykonaniem umowy, powiększone o 5% narzutu. Źródłem finansowania zadań powierzonych na mocy umowy były środki pochodzące z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD).

(akta kontroli str. 2346-2723)

W latach 2017-2022 Spółka poniosła nakłady z tytułu nabycia wartości niematerialnych i prawnych i środków trwałych w kwotach: (...) ²⁰. Zwiększenia majątku trwałego dotyczyły, m.in.: zakupów licencji niezbędnych do prac programistycznych i analitycznych oraz bezpieczeństwa danych, sprzętu komputerowego (laptopy, monitory, serwery, urządzenia sieciowe), urządzeń technicznych (zestawy do telekonferencji), telefonów komórkowych, urządzeń wielofunkcyjnych oraz mebli.

Wartość środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych według stanu na koniec każdego roku wynosiła odpowiednio²¹: 225,6 tys. zł i 8,3 tys. zł (2017 r.), 439,3 tys. zł i 93,5 tys. zł (2018 r.), 399,3 tys. zł i 229,8 tys. zł (2019 r.), 506,3 tys. zł

¹⁸ Łącznie Minister przekazał w 2017 r. na rzecz Spółki kwotę 18 285,8 tys. zł, z tego kwota 15 000 tys. zł była przeznaczona na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki.

NIK oceniła w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym kontroli P/18/001 Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. cz. 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, że podwyższenie w 2017 r. kapitału zakładowego Spółki o 15 000,0 tys. zł (do wysokości 35 000,0 tys. zł) i pokrycie straty Spółki za 2016 r. w wysokości 3 285,8 tys. zł było niezasadnione i w konsekwencji spowodowało poniesienie przez Ministra niecelowego wydatku w kwocie 18 285,8 tys. zł.

¹⁹ Strata za 2017 r. wyniosła 9 952,0 tys. zł;

²⁰ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodpi w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

²¹ Dane wykazane w bilansach Spółki za lata 2017-2022.

i 191,0 tys. zł (2020 r.), 357,7 tys. zł i 498,1 tys. zł (2021 r.) oraz 755,5 tys. zł i 224,9 tys. zł (2022 r.).

(akta kontroli str. 2346-2723)

3. Strukturę organizacyjną Spółki i wewnętrzny podział kompetencji określili Zarząd w regulaminie organizacyjnym, przyjętym uchwałą nr 5/XI/2016 z 14 listopada 2016 r. W okresie objętym kontrolą regulamin był kilkukrotnie zmieniany²², a zmiany te dotyczyły w szczególności korekt schematu organizacyjnego Spółki oraz kompetencji Zarządu i pracowników merytorycznych, jak również zadań przypisanych poszczególnym komórkom organizacyjnym w perspektywie zadań realizowanych przez Spółkę. Struktura organizacyjna jednostki odpowiadała zakresowi i przedmiotowi jej działalności. Spółka zlecała jednakże podmiotom zewnętrznym usługi, m.in. w zakresie opracowania dokumentacji w procesach zakupowych oraz obsługi prawnej, nie wykorzystując własnych zasobów kadrowych, w sytuacji, gdy w strukturze Spółki funkcjonowały komórki organizacyjne i stanowiska, którym przypisano zadania obejmujące zlecone prace. Zarząd wskazywał na braki kadrowe w Zespole Zakupów i Zespole Prawnym, które były jedną z przyczyn zlecenia usług – odpowiadających zakresowi zadań tych komórek – podmiotom zewnętrznym. Poniesienie wydatków na nabycie tych usług w łącznej kwocie (...) ²³ naruszało zasady oszczędności i efektywnego wykorzystania zasobów pozostających w dyspozycji AKMF, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zmiany strukturalne wprowadzone w regulaminie uchwałą Zarządu z 19 października 2020 r. przygotowywały Spółkę na rozwój w sposób odpowiadający potrzebom Ministerstwa, uwzględniając aktualny zakres działalności Spółki oraz zwiększenie specjalizacji w wybranych zespołach. Z kluczowych zmian m.in. utworzono Departament (...) ²⁴ – co wynikało zarówno ze zwiększonych oczekiwań w zakresie utrzymania, jak i większej liczby systemów rozwijanych przez Spółkę.

Każdej z komórek organizacyjnych wskazanych w regulaminie przypisano odrębny zakres zadań. W strukturze Spółki wyodrębniono m.in. Zespół Zamówień Publicznych, który odpowiadał za realizację polityki zakupowej Spółki, w szczególności koordynował prowadzenie postępowań zakupowych dla dostaw i usług niezbędnych do funkcjonowania Spółki, realizował procesy zakupowe oraz prowadził postępowania w trybie ustawy o zamówieniach publicznych²⁵.

(akta kontroli str. 288-481,475-489, 1722-1740,1694-1704)

4. W Spółce wprowadzono regulamin pracy²⁶, ustalający organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników. Wśród uregulowań, które uwzględniały specyfikę świadczenia pracy i usług w branży IT przewidziano, m.in. możliwość świadczenia pracy całkowicie lub częściowo poza siedzibą pracodawcy z wykorzystaniem środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość²⁷ oraz możliwość świadczenia pracy przez niektórych pracowników przez 24 godziny na dobę i siedem dni w tygodniu, co było związane z obowiązkiem utrzymania wytwarzanych przez Spółkę systemów informatycznych, w tym systemu

²² Zmiany do Regulaminu przyjmowano na mocy uchwał Zarządu: nr 3/II/2017 z 5 stycznia 2017 r., nr 2/X/2017 z 5 października 2017 r., nr 4/XI/2017 z 21 listopada 2017 r., nr 11/XI/2018 z 28 listopada 2018 r., nr 8/X/2020 z 19 października 2020 r., nr 20/X/2022 z 24 października 2022 r., nr 4/XII/2022 z 6 grudnia 2022 r.

²³ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

²⁴ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

²⁵ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.), dalej: ustawa pzp.

²⁶ Pierwszy Regulamin pracy został przyjęty uchwałą Zarządu nr 02/II/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r. Następnie uchwałą nr 4/XI/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. Zarząd uchylił dotychczas obowiązujący i przyjął nowy Regulamin pracy, który podlegał zmianom na mocy następujących uchwał Zarządu: nr 3/III/2021 z dnia 5 sierpnia 2021 r., nr 1/IX/2021 z dnia 2 września 2021 r., nr 1/X/2021 z dnia 4 października 2021 r. i nr 26/XII/2022 z dnia 27 grudnia 2022 r.

²⁷ Zgodnie z Regulaminem pracy pracownik jest zobowiązany do świadczenia pracy w siedzibie Spółki co najmniej 4 dni w miesiącu, chyba że charakter pracy wykonywanej przez pracownika uzasadnia udzielenie zgody na świadczenie pracy w formie zdalnej w większym wymiarze.

e-Toll. Zasady wykonywania pracy zdalnej zostały przez Zarząd określone w odrębnych dokumentach, m.in. w regulaminie pracy zdalnej. Praca w Spółce mogła być również wykonywana regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną przy jednoczesnym przekazywaniu pracodawcy wyników pracy (telepraca)²⁸. Zarząd wyjaśniał, że w okresie objętym kontrolą pracownicy Spółki nie świadczyli pracy w systemie telepracy na rzecz resortu finansów, natomiast na podstawie polecenia pełnienia dyżurów (przewidzianego w regulaminie pracy) dyżury pełniło miesięcznie średnio 15 pracowników, którzy byli zatrudnieni w Zespole (...) ^{29 30}.

W Spółce wprowadzono od 1 listopada 2022 r. procedury rekrutacji. Zarząd uzasadniał to potrzebą pozyskania i zapewnienia stabilności zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów, których wiedza i kompetencje zapewnią możliwie najwyższy poziom realizowanych zadań. W ww. procedurach określone zostały zasady oraz role i odpowiedzialności poszczególnych stanowisk i komórek organizacyjnych, biorących udział w procesach rekrutacji. Natomiast proces polegający na wdrożeniu, adaptacji i aklimatyzacji nowo zatrudnionych pracowników Spółki został uregulowany w procedurach tzw. *onboardingu*³¹ ze stycznia 2021 r., których stosowanie miało na celu wprowadzenie pracowników do organizacji w taki sposób, by szybko osiągnęły wysoki poziom efektywności.

W Spółce wprowadzono również regulamin wynagradzania³², który określał zasady wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą wszystkich pracowników, z wyjątkiem głównej księgowej i członków zarządu, których wynagrodzenia uregulowane były w kontraktach menedżerskich. W regulaminie przewidziano m.in. dodatkowe świadczenia dla pracowników Spółki, takie jak: pakiet świadczeń medycznych, pakiet ubezpieczenia grupowego oraz pakiet sportowy, w całości lub w części finansowane przez pracodawcę. Ponadto Spółka zapewniała pracownikom maksymalne dopłaty do Pracowniczych Planów Kapitałowych, możliwość rozliczania autorskich kosztów uzyskania przychodów oraz możliwość dofinansowania kształcenia i rozwoju. Przykładowo, wydatki Spółki z tytułu współfinansowania świadczeń medycznych w latach 2017-2021 wyniosły odpowiednio: (...) ³³, a z tytułu współfinansowania zakupu karnetów sportowych (świadczenie dostępne od września 2020 r.) – (...) ³⁴ w 2021 r.

Zasady kształtowania wynagrodzeń Członków Zarządu oraz Członków Rady Nadzorczej ustalane były przez Zgromadzenie Wspólników, zgodnie z § 9 ust. 10 pkt 9 aktu założycielskiego, natomiast wysokość wynagrodzenia i inne zasady zatrudnienia Członków Zarządu określała Rada Nadzorcza, stosownie do wymogu § 8 ust. 12 pkt 20 tego aktu.

(akta kontroli str. 3020-3551, 5782-5828)

Roczne koszty wynagrodzenia Zarządu w latach 2017-2022 wynosiły odpowiednio: 2 543,6 tys. zł, 2 172,4 tys. zł, 1 253,9 tys. zł, 1 265,2 tys. zł, 1 265,2 tys. zł i 1 110,4

²⁸ Regulamin telepracy został wprowadzony uchwałą Zarządu nr 04/X/2017 z dnia 5 października 2017 r. i zmieniony uchwałą nr 3/IX/2021 z dnia 2 września 2021 r.

²⁹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

³⁰ Pracownicy w ramach dyżuru obsługują „projekty” (...) - NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

³¹ Działania, których celem jest wprowadzenie nowego pracownika do pracy i zaaklimatyzowanie się w organizacji.

³² Regulamin wynagradzania został wprowadzony uchwałą Zarządu nr 03/X/2017 z dnia 5 października 2017 r. Następnie uchwałą nr 7/IX/2019 z dnia 19 września 2019 r. Zarząd uchylił dotychczas obowiązujący i przyjął nowy Regulamin wynagradzania, który podlegał zmianom na mocy następujących uchwał Zarządu: 7/X/2020 z dnia 19 października 2020 r., 6/VI/2022 z dnia 25 maja 2022 r., 19/X/2022 z dnia 24 października 2022 r. i 4/XII/2022 z dnia 6 grudnia 2022 r.

³³ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

³⁴ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

tys. zł, natomiast koszty wynagrodzenia członków Rady Nadzorczej – 170,9 tys. zł, 167,1 tys. zł, 151,3 tys. zł, 158,5 tys. zł, 206,8 tys. zł i 196,5 tys. zł³⁵.

(akta kontroli str. 2346-2723)

Według założeń zawartych w planach operacyjnych na poszczególne lata planowano w latach 2017-2022 osiągnąć zatrudnienie w Spółce na poziomie odpowiednio: 36, 86, 115, 128, 220 i 300 osób. Faktyczne zatrudnienie w latach 2017-2022 (wg stanu na koniec roku) wynosiło odpowiednio: 29, 73, 103, 182, 228 i 315. Z kolei w 2023 r. Spółka planowała do końca roku osiągnąć zatrudnienie 547 osób. Znaczące zwiększenie zatrudnienia Zarząd uzasadniał wdrożeniem przez Ministerstwo nowego modelu IT w zakresie rozwoju systemów informatycznych, w tym skumulowaniem kompetencji rozwojowych w Spółce i zwiększeniem zakresu zlecanych zadań, oraz z planowaną realizacją nowych zadań w zakresie utrzymania i rozwoju e-Toll, wynikającą z planu przejmowania kolejnych modułów tego systemu. Plany te uwzględniały przeniesienie do Spółki 136 pracowników z Centrum Informatyki Resortu Finansów³⁶ wraz z realizowanymi przez nich zadaniami rozwojowymi. Ostatecznie od 1 stycznia 2023 r. Spółka przejęła z CIRF w trybie art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³⁷, tj. w związku z przejściem części zakładu pracy na innego pracodawcę, 114 pracowników.

W latach 2019 - 2022 zatrudniono w Spółce 394 nowych pracowników (2019 - 57 osób, 2020 – 100 osób, 2021 – 101 osób, 2022 – 136 osób). Jednocześnie w tym okresie rozwiązano stosunek pracy odpowiednio z: 27, 23, 55 i 44 osobami. Główną formą przeprowadzenia postępowań rekrutacyjnych była rekrutacja zewnętrzna, prowadzona przez publikację ogłoszeń o pracę oraz tzw. bezpośrednio poszukiwania.

(akta kontroli str. 5829-5835, 5930-5942, 6212-6801)

W latach 2019-2022 łączne koszty poniesione przez Spółkę na usługi rekrutacyjne wyniosły odpowiednio:

- 2019 r. – (...) ³⁸, w tym ze środków dotacji podmiotowej (...) ³⁹;
- 2020 r. – (...) ⁴⁰, w tym ze środków dotacji podmiotowej (...) ⁴¹;
- 2021 r. – (...) ⁴², w tym ze środków dotacji podmiotowej (...) ⁴³;
- 2022 r. – (...) ⁴⁴, w tym ze środków podmiotowej (...) ⁴⁵.

Spółka ponosiła koszty zakupu ogłoszeń na portalach rekrutacyjnych, dostępu do platformy służącej do rekrutacji i portali społecznościowych. Zarząd wyjaśnił, że aby zrealizować plan zatrudnienia w latach 2019 – 2022, konieczne było zapewnienie dostępu do takich kanałów rekrutacyjnych, przez które można dotrzeć do określonej grupy specjalistów z branży IT, niejednokrotnie o bardzo rzadkich kompetencjach, a w sytuacji luki na rynku IT (wynikającej, m.in. z globalizacji rynku pracy, znacznego przyspieszenia rozwoju technologicznego wywołanego epidemią COVID-19

³⁵ Dane ujęte w sprawozdaniach finansowych Spółki.

³⁶ Dalej: CIRF.

³⁷ Dz.U. z 2022 r., poz. 1510, ze zm., dalej: kp.

³⁸ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

³⁹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴⁰ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴¹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴² NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴³ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴⁴ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴⁵ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

i zwiększenia zapotrzebowania na dostępność e-usług) bardzo trudno było pozyskać wysokiej klasy specjalistę IT.

(akta kontroli str. 5871-5876)

W ramach obowiązującego w Spółce od 29 listopada 2022 r. Programu Poleceń Pracowniczych⁴⁶ zatrudniono na etat jednego pracownika na stanowisko Starszego Programisty, a kolejne dwie osoby na stanowisko Analityka Systemowego CHD. Do zakończenia kontroli NIK nie stwierdzono przypadków wypłaty premii za polecenie nowego pracownika (wypłata premii dla pracownika Spółki za każdego poleconego i zatrudnionego na określonym poziomie stanowisk kandydata miała nastąpić dopiero po upływie trzech miesięcy jego pracy).

(akta kontroli str. 2733-2736)

W celu realizacji zadań Spółka opierała się na własnych zasobach kadrowych oraz zawierała też umowy cywilnoprawne na wykonanie określonych usług. W poszczególnych latach liczba takich umów i łączna kwota poniesionych na ich podstawie wydatków wyniosła odpowiednio: dwie w 2017 r. (wydatkowano (...)⁴⁷), w 2020 r. sześć umów (...)⁴⁸, w 2021 r. 24 umowy (...)⁴⁹, w 2022 r. osiem umów (...)⁵⁰. W 2018 i 2019 r. Spółka nie zawierała umów cywilnoprawnych. Usługi, które zlecano dotyczyły, m.in. realizacji testów funkcjonalnych, opracowania dokumentacji testowej, identyfikacji przypadków testowych oraz przygotowania scenariuszy testowych, wykrywania i rejestrowania błędów, realizacji testów penetracyjnych oraz weryfikacji spełniania wymagań bezpieczeństwa wdrażanych przez zleceniodawcę aplikacji i systemów, opracowania raportów z testów bezpieczeństwa, przeprowadzania cyklicznych i doraźnych testów bezpieczeństwa infrastruktury i elementów dostępowych rozwiązań teleinformatycznych w ramach prowadzonych u zleceniodawcy projektów teleinformatycznych oraz wsparcia konsultanckiego. W okresie objętym kontrolą Spółka zlecała na zewnątrz usługi z zakresu opracowania dokumentacji w ramach procesów zakupowych oraz usługi doradcze w zakresie zamówień publicznych i sfinansowała wydatki z tytułu ww. usług, pomimo że w strukturze Spółki funkcjonowały komórki organizacyjne i stanowiska wyznaczone do realizacji zadań w powyższych zakresach, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5877-5896)

5. W ramach zadań realizowanych na rzecz Ministra na podstawie umów z 15 września 2016 r. i 2 lipca 2021 r., Spółka korzystała również z usług zapewniania personelu IT przez wyspecjalizowane podmioty w ramach tzw. *body leasingu*. 4 września 2020 r. Zarząd zawarł z pięcioma wykonawcami na okres 24 miesiące umowy ramowe w przedmiocie świadczenia kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT dla Spółki. Na tej podstawie zawarł 19 umów wykonawczych z trzema wykonawcami. Łączna kwota wydatków zrealizowanych w latach 2020-2022 w oparciu o wszystkie umowy wykonawcze wyniosła 11 533,6 tys. zł, a zadania zlecone w poszczególnych umowach wykonawczych były realizowane łącznie przez 70 konsultantów, tj. osoby świadczące usługi w ramach zawartych ww. umów.

(akta kontroli str. 3542-3551, 5780)

⁴⁶ Regulamin Poleceń Pracowniczych został wprowadzony uchwałą Zarządu nr 19/X/2022 z dnia 24 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu wynagradzania w Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

⁴⁷ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴⁸ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁴⁹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁵⁰ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

Przedmiotem zawartych przez Spółkę umów ramowych było określenie warunków udzielania i realizacji zamówień wykonawczych na świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT dla Spółki. W umowach przewidziano, m.in. że po stronie wykonawcy leży zapewnienie świadczenia usług przez konsultantów na rzecz i pod nadzorem Spółki (zamawiającego), wszystkie kwestie rozliczeń z konsultantami, w tym ich obsługę kadrowo-płacową oraz nadzór nad realizacją umowy wykonawczej w zakresie niezbędnym do zapewnienia ciągłości świadczenia usług przez konsultantów. Zobowiązano wykonawców i podwykonawców do zatrudniania - na podstawie umowy o pracę - osób wykonujących czynności koordynacji i nadzoru nad realizacją umowy. Po stronie Spółki nie pozostawały żadne dodatkowe wydatki, oprócz wynagrodzenia dla wykonawcy, dla którego podstawą obliczenia (w ramach zamówień wykonawczych) była suma wynagrodzenia za wszystkich konsultantów niezbędnych do realizacji zamówienia wykonawczego⁵¹. Spółka miała zapraszać każdorazowo do składania ofert wszystkich wykonawców, z którymi zawarła umowę ramową, a w zaproszeniach do złożenia oferty miała obowiązek zawierać co najmniej opis przedmiotu zamówienia wykonawczego ze wskazaniem profili personelu informatycznego objętych tym zamówieniem oraz szacowaną liczbę osobodni, określenie terminu i miejsca realizacji zamówienia.

W załączniku do umowy ramowej określono szczegółowy zakres zadań dla poszczególnych profili personelu informatycznego, na które zapotrzebowanie może zgłosić zamawiający.

(akta kontroli str. 4508-4611)

W umowie wykonawczej⁵² strony postanowiły, że przedmiotem umowy jest świadczenie przez Wykonawcę kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w zakresie wskazanym w zaproszeniu do złożenia oferty. W zaproszeniu natomiast wskazano, że przedmiotem zamówienia jest rozbudowa, wdrożenie, i utrzymanie systemu e- TOLL (...), przy czym zamawiający zaznaczył, że w razie pojawienia się potrzeby nie wyklucza powierzenia konsultantom świadczenia usług zgodnych z ich profilem kompetencji przy innych projektach, gdyż przedmiotem zamówienia jest wykonanie usług zleconych przez zamawiającego w ramach przewidzianej liczby osobodni. W umowie wykonawczej wskazano, że wykonawca odpowiada za zawarcie odpowiedniego stosunku prawnego z konsultantem - umożliwiającemu należyte wykonanie umowy. Wymagania w zakresie profilu konsultantów o niezbędnych kompetencjach dla Spółki określone były w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia dla poszczególnych postępowań wykonawczych.

(akta kontroli str. 4615-4644)

Zarząd wyjaśnił, że korzystanie z zapewniania usług IT w formie *body leasingu* pozwalało na uzupełnienie tymczasowych braków zasobowych, niezbędnych do terminowej realizacji istotnych dla Ministra zleceń oraz zakontraktowanie kompetencji rzadkich na rynku IT. W ocenie Zarządu, w ramach takiej formy outsourcingu Spółka pozyskała wysoko wykwalifikowane zasoby o określonych umiejętnościach i doświadczeniu, zbieżnych z aktualnymi potrzebami realizacyjnymi, wynikającymi także w dużej mierze ze specyfiki złożonych projektów IT. Zarząd wskazał, że realizacja takich usług nie wymaga dodatkowego czasu do utworzenia nowego, stałego stanowiska pracy a tym samym ponoszenia związanych z tym kosztów, natomiast zapewnia dynamicznie w momencie wielości równoległych zadań,

⁵¹ Wynagrodzenie Konsultanta obliczane jest jako iloczyn przewidzianej każdorazowo przez Zamawiającego w zaproszeniu do składania ofert maksymalnej liczby MANDAY (MD - pod tym pojęciem rozumie się 8 godzin zegarowych) oraz cen jednostkowych netto podanych każdorazowo w ofercie za 1 MD powiększonych o należny podatek VAT.

⁵² Podano na podstawie umowy wykonawczej nr U/AKMF/DZA/PZP/06/2019/2022/23 do umowy ramowej nr U/AKMF/DZA/PZP/06/2019/2020/50.

okresowo zwiększone możliwości wykonawcze oraz idące za tym konkretne umiejętności. Zdaniem Zarządu w zależności od miesiąca skala korzystania przez Spółkę z tzw. *body leasingu* kształtowała się od 0,3% do 15,5%, zaś w skali roku 9,7% do ogółu zatrudnionych przez Spółkę pracowników w kontekście wykonywanych zleceń (dane za 2022 rok).

(akta kontroli str. 5840-5853)

NIK zauważa, że powyższe dane nie odzwierciedlały w pełni zaangażowania konsultantów w realizację zadań powierzonych Spółce. Było to związane z postanowieniami zawartymi w umowie e-Toll, zgodnie z którymi Spółka mogła zaangażować do wykonywania części przedmiotu umowy konsultantów zapewnionych w ramach *body leasingu*, przy czym osoby te nie były traktowane jako podwykonawcy, a personel Spółki. W odniesieniu do 30 zleceń realizowanych przez Spółkę na podstawie umowy z 15 września 2016 r. stopień wykorzystania usług konsultantów w stosunku do łącznej liczby przepracowanych osobodni (konsultantów i pracowników Spółki) w ramach danego zlecenia wynosił natomiast od 0,61% do 79,19%.

(akta kontroli str. 5843-5853)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spółka zlecała usługi w zakresie opracowania dokumentacji w procesach zakupowych oraz obsługi prawnej, nie wykorzystując własnych zasobów kadrowych, w sytuacji, gdy w strukturze AKMF funkcjonowały komórki organizacyjne i stanowiska, którym przypisano zadania obejmujące zleczone usługi. W konsekwencji Spółka poniosła w latach 2020-2022 wydatki w łącznej kwocie (...) ⁵³, które zostały sfinansowane z dotacji podmiotowej otrzymanej z budżetu państwa lub z Krajowego Funduszu Drogowego. Środki te zostały wydatkowane niegospodarnie, z naruszeniem zasady oszczędności i efektywnego wykorzystania zasobów pozostających w dyspozycji Spółki.

Dotyczyło to następujących wydatków:

a) kwoty 9 tys. zł wydatkowanej na podstawie zawartej z osobą fizyczną 3 grudnia 2021 r. umowy, na podstawie której zlecono „opracowanie dokumentacji w ramach procesów zakupowych Zleceniodawcy, zgodnie z obowiązującym u Zleceniodawcy Regulaminem udzielania zamówień, w liczbie minimum 10 procesów zakupowych”. Koszty były sfinansowane ze środków dotacji podmiotowej oraz Krajowego Funduszu Drogowego, wg ustalonych wskaźników do rozliczenia kosztów ogólnych. Ze szczegółowego wykazu prac wynika, że wykonawca zrealizował zadania dotyczące 16 procesów zakupowych, wykonywanych w oparciu o obowiązujący w Spółce regulamin udzielania zamówień publicznych. Prace polegały na opracowaniu m.in. zapytań ofertowych i innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowań zakupowych. W Spółce w 2021 r. zadania w zakresie planowania, organizacji i prowadzenia procesów zakupowych, w tym m.in. udzielanie zamówień publicznych, zarówno na podstawie ustawy pzp, jak i na podstawie obowiązującego regulaminu przypisane były do wyodrębnionego Zespołu Zakupów, w którym zatrudnionych było czterech pracowników: specjalista ds. zakupów (3 osoby) i kierownik Zespołu Zakupów.

(akta kontroli str. 5877-5896, 5943-5951, 8799, 8800)

Zarząd Spółki wyjaśnił, że zadania nie były realizowane przez pracowników Spółki z uwagi na:

⁵³ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

- braki kadrowe w obszarze zakupów, związane z fluktuacją pracowników Zespołu Zakupów;
- urlop macierzyński jednego z pracowników;
- długotrwały proces pozyskiwania doświadczonych i kompetentnych pracowników w obszarze zamówień publicznych i zakupów, z rynku, w szczególności w czwartym kwartale roku;
- konieczność prawidłowego wydatkowania środków publicznych przy intensyfikacji prac związanych z zamknięciem roku;
- niewspółmierną liczbę wszczętych procesów zakupowych (36 bez uwzględnienia podziału na części oraz trwających postępowań) do liczby pracowników Zespołu Zakupów (dwoje, w tym jeden pracownik na urlopie macierzyńskim – czyli zgodnie ze stanem faktycznym jeden pracownik, w tym również kierownik).

(akta kontroli str. 5930-5951)

Za organizację struktury wewnętrznej Spółki oraz podział zadań odpowiada Zarząd, który powinien zapewniać odpowiednią obsadę kadrową. Braki kadrowe w Zespole Zakupów oraz znacząca liczba realizowanych procesów zakupowych to okoliczności, które Zarząd mógł i powinien przewidzieć z wyprzedzeniem oraz podjąć skuteczne działania w celu zapewnienia realizacji zadań Spółki z wykorzystaniem własnych zasobów.

b) kwoty (...) ⁵⁴ (z tego (...) ⁵⁵ sfinansowano z dotacji podmiotowej, a pozostałą część ze środków z KFD). wydatkowanej na podstawie zawartych z kancelarią adwokacką umów, których przedmiotem było świadczenie przez wykonawcę doraźnej specjalistycznej obsługi prawnej w zakresie zagadnień związanych z zamówieniami publicznymi, tj.:

- umowy nr U/AKMF/DZA/REG/ZO/2020/05/02/24 z 8 czerwca 2020 r.,
- umowy nr U/AKMF/ZZA/REG/ZO/2021/12/17/2022/01 z 27 stycznia 2022 r.,
- umowy nr U/REG/ZO/2022/09/01/WNP-000530/69 z 31 października 2022 r.

(akta kontroli str. 8503-8686, 8843-8942)

W Spółce w latach 2020-2022 zadania w zakresie obsługi i doradztwa prawnego, przypisane były do wyodrębnionego Zespołu Prawnego, w którym zatrudnionych było dwóch pracowników: radca prawny i aplikant radcowski. Do zadań Zespołu należało m.in.: zapewnienie pomocy prawnej Spółce oraz poszczególnym komórkom organizacyjnym Spółki w ramach wykonywanej działalności, udzielanie porad i konsultacji prawnych, reprezentowanie Spółki przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika, udział w przygotowaniu i przeprowadzaniu przetargów oraz postępowań zakupowych.

(akta kontroli str. 5877-5896)

Zarząd wyjaśnił, że Spółka sfinansowała wydatki na usługi doradcze i prawne w zakresie zamówień publicznych z uwagi na fakt, że przedmiot doradztwa dotyczył bezpośrednio lub pośrednio bieżącej działalności Spółki, związanej z realizacją zadań w ramach powierzonych projektów. Wyjaśnił również, że Spółka zleciła na zewnątrz część usług doradczych i prawnych w przedmiocie zamówień publicznych z uwagi m.in. na:

- konieczność wsparcia pracowników w realizacji bieżących zadań przez radców prawnych/adwokatów o wysokich kompetencjach specjalizujących się w zakresie zamówień publicznych;

⁵⁴ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁵⁵ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

- konieczność rozszerzenia kompetencji własnych z zakresu stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz aktów wykonawczych oraz aktualnego orzecznictwa;
- konieczność wsparcia w zakresie właściwego interpretowania przepisów obowiązującego prawa;
- konieczność wsparcia w zakresie przygotowania dokumentów i pism w zgodzie z obowiązującymi przepisami oraz prawidłowego wydatkowania środków publicznych;
- konieczność dostępu do wiedzy posiadanej przez praktyków, często reprezentujących różne podmioty przed sądami, instytucjami odwoławczymi, takimi jak Krajowa Izba Odwoławcza;
- brak wystarczających zasobów własnych Spółki w zakresie specjalistycznej obsługi prawnej dot. zamówień publicznych;
- konieczność dostosowania dokumentacji do licznych zmian w prawie.

(akta kontroli str. 8482-8491, 8503-8686, 8843-8942)

Zdaniem NIK powyższe argumenty nie uzasadniają dokonywania wydatków w sposób niegospodarny. NIK zwraca uwagę, że korzystanie z usług zewnętrznego podmiotu nie miało w Spółce charakteru doraźnego, lecz miało charakter praktyki trwającej ponad dwa lata.

2. Zarząd Spółki nie opracowywał sprawozdań z realizacji rocznych planów operacyjnych w latach 2017-2019 oraz nie dokonywał bieżącej ich aktualizacji (w tym żadnej aktualizacji w roku 2019, mimo zmiany modelu finansowania Spółki), co było działaniem nierzetelnym i niespełniającym wymogów §7 ust. 9 aktu założycielskiego, zgodnie z którym roczny plan operacyjny podlega ocenie wykonania a w razie potrzeby miesięcznej aktualizacji.

Pierwsze udokumentowane sprawozdanie w ww. zakresie sporządzono dopiero w 2021 roku (dotyczyło roku 2020). W latach 2017-2022 – z wyłączeniem roku 2019 - plan operacyjny aktualizowany był jednokrotnie każdego roku uchwałami Zarządu: 25 kwietnia 2017 r., 1 marca 2018 r., 23 lipca 2020 r., 26 maja 2021 r. oraz 24 października 2022 r. W uzasadnieniach tych uchwał Zarząd wskazywał, że założenia faktyczne uwzględnione w planach ulegały zdezaktualizowaniu (wskazywano, że przyczyną były nowe potrzeby i oczekiwania Ministerstwa, które zostały zidentyfikowane w trakcie bieżącego roku, w tym zlecenia skierowane do Spółki lub będące w trakcie opracowania oraz wynikające z procedowanych przepisów legislacyjnych) i w związku z tym konieczna była aktualizacja planu operacyjnego i budżetu Spółki. W 2019 r. nie dokonano w ogóle aktualizacji planu operacyjnego.

(akta kontroli str. 944-1076)

Zarząd wyjaśnił, m.in. że *w trakcie realizacji Planu Operacyjnego Spółki, Ministerstwo Finansów na bieżąco monitoruje status realizacji zleceń oraz stopień zapotrzebowania na nie, uwzględniając jednocześnie potrzeby bieżące i ich priorytetyzację. (...)*⁵⁶

Powyższe działania są wystarczające pod względem monitorowania efektów prac bieżących, w celu uniknięcia incydentów w procesie wdrożenia produktu.

Zatem Ministerstwo Finansów na bieżąco monitoruje stopień zaawansowania postępu prac. Komórka organizacyjna odpowiedzialna za merytoryczną współpracę ze Spółką, systematycznie dokonuje oceny postępu prac wykonanych w ramach udzielonego spółce zlecenia. Jak już zostało wskazane w pierwszej części niniejszego pisma, Ministerstwo Finansów wprowadziło mechanizmy monitorujące postęp

⁵⁶ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

rzeczowy prac. W ramach prowadzonych działań monitorujących, Spółka przedstawia Zaawansowanie prac (%), określające postęp rzeczowy realizowanych jednostkowych zleceń pracy.

Niezależnie od powyższego Spółka wskazuje, iż status realizacji zadań jest omawiany podczas posiedzeń Rady Nadzorczej, często poprzez prezentowanie realizacji wykonania przez Spółkę dopiero brzmieniem Aktu założycielskiego Uchwałą Zgromadzenia Wspólników z dnia 20.11.2019 r. doprecyzowano § 7 Aktu założycielskiego, iż roczny plan operacyjny podlega ocenie wykonania przez Radę Nadzorczą budżetu oraz zadań. Ponadto, corocznie Zarząd sporządzał Sprawozdanie z działalności Zarządu oraz sprawozdanie finansowe, podlegające badaniu przez niezależnego biegłego rewidenta, które również było zatwierdzane przez Radę Nadzorczą, a następnie przedkładane Zgromadzeniu Wspólników.

(akta kontroli str. 7929-7945)

NIK wskazuje, że roczny plan operacyjny ma charakter wiążący dla Zarządu, a obowiązek jego sporządzenia przez Zarząd i poddania ocenie wykonania tego planu wynikają wprost z § 7 ust. 9 aktu założycielskiego. W latach 2017-2023 (do zakończenia kontroli NIK) nie zmieniła się treść tego obowiązku, doprecyzowano jedynie w 2019 r., że oceną wykonania planu zajmuje się Rada Nadzorcza. Zwrócić uwagę należy, że w latach 2021-2022 Zarząd Spółki sporządzał już sprawozdania z wykonania planu operacyjnego (za 2020 i 2021 rok), przy czym nadal też kontynuowano bieżącą współpracę z Ministrem i przedstawicielami MF, w tym z Zespołem Oceny Inicjatyw Biznesowych, Komitetem Sterującym i departamentami MF merytorycznymi w sprawach realizacji umowy o świadczenie usług, a Zarząd sporządzał w tych latach równoległe sprawozdanie ze swojej działalności. Oznaczało to, że we wszystkich latach objętych kontrolą Zarząd był zobowiązany rozliczyć się z wykonania planu operacyjnego, dlatego nierzetelne i niezgodne z aktem założycielskim było niesporządzenie sprawozdań z wykonania planu za lata 2017-2019. Nierzetelnym było też nieaktualizowanie na bieżąco planów operacyjnych, mimo dokonywania w trakcie roku zmian w zakresie realizowanych zleceń i sposobu finansowania działalności Spółki, gdyż zgodnie z § 7 ust. 9 aktu założycielskiego roczny plan operacyjny jest dokumentem wiążącym Zarząd co do celów działalności w danym roku.

Ocena cząstkowa

W Spółce przyjęto rozwiązania organizacyjne, które umożliwiały realizację zadań publicznych na rzecz resortu finansów. Jednostka dostosowywała strukturę organizacyjną w miarę zwiększania zatrudnienia oraz liczby i zakresu wykonywanych na rzecz Ministra zleceń. Spółka zlecała jednakże podmiotom zewnętrznym usługi, m.in. w zakresie opracowania dokumentacji w procesach zakupowych oraz obsługi prawnej, nie wykorzystując własnych zasobów kadrowych, w sytuacji, gdy w strukturze Spółki funkcjonowały komórki organizacyjne i stanowiska, którym przypisano zadania obejmujące zleczone prace. Skutkowało to niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych w łącznej kwocie (...) ⁵⁷ w latach 2020-2022. Stwierdzono także, że Zarząd nienależycie wykonywał niektóre obowiązki wynikające z aktu założycielskiego Spółki i nie opracowywał sprawozdań z realizacji rocznych planów operacyjnych w latach 2017-2019 oraz nie dokonywał bieżącej ich aktualizacji (w tym żadnej aktualizacji w roku 2019, mimo zmiany modelu finansowania Spółki). Było to działaniem nierzetelnym, gdyż roczny plan operacyjny był dokumentem wiążącym Zarząd co do celów działalności jednostki w danym roku.

⁵⁷ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

2. Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów

1. W latach 2017-2023, w związku z realizacją zadań na rzecz Ministra Spółka zlecała dostawy i usługi (nie zlecano robót budowlanych) podmiotom zewnętrznym.

W tym okresie udzielono łącznie 143 zamówień w trybie ustawy pzp: w 2018 r. dwa zamówienia (o łącznej wartości netto 180,0 tys. zł), w 2019 r. - 16 (o wartości 1 969,2 tys. zł), w 2020 r. - 55 (13 974,0 tys. zł), w 2021 r. - 29 (2 526,3 tys. zł) i w 2022 r. - 41 (6 909,1 tys. zł).

Zamówień na usługi i dostawy, których wartość netto nie przekraczała 130,0 tys. zł, udzielano na podstawie obowiązującego w Spółce regulaminu udzielania zamówień publicznych z 22 grudnia 2016 r. (i późniejszych). W latach 2017-2022 liczba ww. zamówień i ich wartość wynosiła odpowiednio: w 2017 r. - 73 (o łącznej wartości netto 822,7 tys. zł), w 2018 r. - 124 (1 503,6 tys. zł), w 2019 r. - 139 (1 511,0 tys. zł), w 2020 r. - 166 (3 246,8 tys. zł), w 2021 r. - 134 (2 665,8 tys. zł), w 2022 r. - 148 (2 716,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 2808-2938)

W latach 2017-2023 w Spółce zaplanowano do realizacji osiem zadań inwestycyjnych, z tego po ponownej analizie potrzeb w 2021 r. zrezygnowano z rozbudowy serwera (...) ⁵⁸. Zrealizowane zadania zostały sfinansowane z kapitału własnego Spółki i dotyczyły: w 2017 r. adaptacji powierzchni biurowej (poniesiono nakłady w wysokości (...) ⁵⁹), w 2018 r. adaptacji powierzchni biurowej (...) ⁶⁰ oraz dostawy i wdrożenia technicznych środków zabezpieczeń (...) ⁶¹, w 2019 r. zakupu i montażu czytników (...) ⁶², w 2020 r. rozbudowy systemu (...) ⁶³ oraz ulepszenia (rozbudowy) dwóch serwerów (...) ⁶⁴, w 2021 r. Na 2023 r. zaplanowano nakłady w wysokości (...) ⁶⁵ na modernizację systemu (...) ⁶⁶.

W okresie objętym kontrolą zaplanowano zakupy inwestycyjne, dotyczące nabycia rzeczowych składników majątkowych o cenie jednostkowej powyżej 10 tys. zł w liczbie odpowiednio: w 2018 r. trzy, w 2019 r. pięć (z tego po ponownej analizie potrzeb zrezygnowano z pięciu a wprowadzono dwa nowe), w 2020 r. cztery (w trakcie roku wprowadzono dodatkowo jeden), w 2021 r. sześć (z tego zrezygnowano z czterech, przy czym dwa z nich zrealizowano w roku następnym), w 2022 r. cztery (z tego po ponownej analizie potrzeb zrezygnowano z jednego). Na 2023 r. zaplanowano nakłady w łącznej kwocie (...) ⁶⁷ na zakupy inwestycyjne, m.in. (...) ⁶⁸. Zrealizowane w okresie objętym kontrolą zakupy zostały sfinansowane z kapitału własnego Spółki i dotyczyły m.in. (...) ⁶⁹. Wydatki poniesione w Spółce w latach 2017-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych NIK) na realizację zadań

⁵⁸ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁵⁹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶⁰ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶¹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶² NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶³ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶⁴ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶⁵ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶⁶ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶⁷ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶⁸ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁶⁹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

i zakupów inwestycyjnych ponoszone były zgodnie z obowiązującymi przepisami i umowami oraz na cele związane z realizacją zadań publicznych, a sposób ujęcia w ewidencji księgowej był prawidłowy.

(akta kontroli str. 8943-8946)

2. W latach 2017-2022 Minister powierzył Spółce do realizacji łącznie 163 zlecenia, z tego 102 do końca 2022 r. przekazano na rzecz Ministra. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy SPV oraz umową o świadczenie usług systemu lub rozwiązania teleinformatyczne zbudowane, rozbudowane lub unowocześnione przekazywała nieodpłatnie na rzecz Ministra. Zasady odbioru, przenoszenia praw własności intelektualnej oraz praw autorskich i licencji określono w umowie z 15 września 2016 r., natomiast w Spółce nie wprowadzono odrębnych, wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Szczegółowe badanie wybranych zleceń⁷⁰ z lat 2017-2022, wykazało, że przekazywanie produktów na rzecz Ministra odbywało się w sposób przewidziany w umowie o świadczenie usług.

(akta kontroli str. 2769-2788, 7335-7800)

3. Spółka, co do zasady, terminowo realizowała swoje zobowiązania. Łączna kwota odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty poniesiona w latach 2017-2023 wyniosła 993,20 zł, z czego kwota 768,00 zł dotyczyła odsetek wynikających z korekty deklaracji PIT-4, zapłaconych w 2017 r. Dwie faktury za najem pomieszczenia biurowego w Krakowie zostały opłacone odpowiednio cztery i 16 dni po terminie, jednak w obu przypadkach Spółka uzgodniła wydłużony termin zapłaty, a wierzyciel nie naliczył odsetek za zwłokę. W okresie objętym kontrolą w trzech przypadkach skierowano roszczenia przeciwko Spółce, z czego dwie sprawy dotyczyły roszczeń pracowniczych, natomiast trzecia stanowiła skargę złożoną do sądu na orzeczenie wydane przez Krajową Izbę Odwoławczą w związku z przeprowadzonym w Spółce postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego. Spośród trzech roszczeń dochodzonych przez Spółkę przed sądem w latach 2017-2023 najwyższą wartość przedmiotu sporu (21 088 zł) stanowiło żądanie zapłaty przez S. sp. z o.o.⁷¹.

(akta kontroli str. 1657-1662, 8238-8249)

W wyniku szczegółowego badania wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁷² stwierdzono, że przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami ustawy pzp oraz procedurami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych.

Zamówienie, w ramach zawartej umowy ramowej na usługi *body leasingu* zostało udzielone zgodnie z procedurą określoną w umowie ramowej.

(akta kontroli str. 4469-4703, 4138-4468, 4704-5779)

W latach 2018-2020 Spółka ponosiła wydatki związane z wynajmem i funkcjonowaniem lokalu biurowego w Krakowie, w sytuacji, gdy liczba pracowników Spółki i związane z tym potrzeby lokalowe nie uzasadniały konieczności korzystania z przedmiotowego lokalu, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7994-8015, 8250-8259, 8186-8237)

⁷⁰ Próba objęto wybrane w sposób celowy zlecenia z każdego roku z okresu 2017-2022(18 zleceń).

⁷¹ Wg stanu na 23 lutego 2023 r. postępowanie było w toku.

⁷² Próba objęto: pięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego: 1) w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy Pzp z 2004 r. w przedmiocie „Świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.”, 2) w trybie art. 101a ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy Pzp z 2004 r., tj. zamówienia, którego przedmiot był objęty umową ramową, o której mowa w pkt. 1), 3) w trybie podstawowym na podstawie ustawy Pzp z 2019 r. w przedmiocie „Pakiety sportowe dla pracowników Zamawiającego oraz członków ich rodzin”, 4) w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy Pzp z 2004 r. w przedmiocie „Świadczenie usług przeprowadzenia naboru rekrutacyjnego dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.”, 5) w trybie podstawowym na podstawie ustawy Pzp z 2019 r. w przedmiocie „Świadczenie usług medycznych z zakresu medycyny pracy oraz dodatkowej opieki medycznej dla pracowników spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. i ich rodzin, w zakresie pakietowych świadczeń medycznych”.

(...)⁷³

Spółka nie realizowała na rzecz Ministra odrębnie zleczanych usług, o których mowa w §11 ust. 1 umowy, ani szkoleń wymienionych w §1 pkt 13. Ministerstwo nie przekazywało też odrębnych zleceń na realizację usług: utrzymania, rozwoju i konsultacji. Ww. usługi zawierały się w ramach ogólnych zleceń. W umowie o świadczenie usług w § 2 ust. 3 wskazano, że (...)⁷⁴. Zarząd nie wykonywał tego obowiązku. W ramach obowiązku przestrzegania zasady gospodarności (...)⁷⁵. Przywołane powyżej postanowienia umowne w zakresie sporządzania i przedkładania dokumentacji stanowiącej podstawę wynagrodzenia Spółki za wykonywanie zadań, stanowiących przedmiot tej umowy oraz przekazywania uzasadnienia wykorzystania danego oprogramowania przy budowie systemów informatycznych Ministra, nie były w praktyce realizowane, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 107-176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Spółka, wbrew umowie o świadczenie usług z 15 września 2016 r., nie rozliczała usług rozwoju, konsultacji i utrzymania na rzecz Ministra w sposób przewidziany w § 8 i § 11 tej umowy.

Działalność Spółki polegająca na świadczeniu wymienionych w umowie usług: konsultacji (§1 pkt 15), rozwoju (§1 pkt 16) i utrzymania (§1 pkt 17) nie była realizowana za wynagrodzeniem określonym w formie ryczałtu lub w osobogodzinach, w oparciu o rozliczenie czasu przeznaczanego na wykonanie zleceń pracy obejmujących te usługi.

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

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

W art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy SPV wskazano przychody z tytułu umowy o świadczenie usług jako jedno ze źródeł przychodów Spółki. Natomiast w § 8 ust. 2 umowy (w brzmieniu do listopada 2019 r.) postanowiono, że realizacja zadań powierzonych Spółce nastąpi w oparciu o środki przekazane przez Ministra, a szczegółowe zasady finansowania zadań określone zostaną w treści każdego ze zleceń pracy. Wskazano, że wytworzone przez Spółkę produkty podlegają nieodpłatnemu przekazaniu Ministrowi. W § 8 ust. 3 postanowiono, że za świadczenie usług rozwoju, utrzymania i konsultacji Spółka otrzyma wynagrodzenie rozumiane jako przychód z tytułu umowy, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy SPV. (...)⁷⁶

(akta kontroli str. 107-176)

⁷³ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁷⁴ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁷⁵ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁷⁶ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

(...)⁷⁷

Zarząd wyjaśnił, m.in., że Spółka nie jest obligatoryjnie zobowiązana do wystawiania faktur, a posiada jedynie takie uprawnienie. Umowa z dnia 15.09.2016 r. zawarta pomiędzy Ministrem Finansów a Spółką, nr AP12.0710.1.2016, definiuje zasady wystawiania faktur, ale jej zapisy nie determinują konieczności ich wystawienia.

Faktury VAT muszą być poprawne nie tylko z formalnego punktu widzenia, ale przede wszystkim odzwierciedlać prawdziwy przebieg zdarzeń gospodarczych. O wystawieniu faktury nie decyduje bowiem sama umowa, lecz przede wszystkim stan faktyczny, czyli rzeczywistość gospodarcza, która miała miejsce. W wyniku decyzji Ministra Finansów o przyznaniu dotacji podmiotowej, która pokrywa koszty bieżącej działalności spółki, Spółka nie była zobligowana do wystawiania faktur, o których mowa w Umowie, prowadzących do pokrycia tych samych kosztów, które obecnie finansowane są dotacją podmiotową. Wyjaśnić przy tym należy, że wystawienie faktury za wydatki sfinansowane środkami dotacji skutkowałoby koniecznością jej zwrotu, co nie wydaje się mechanizmem efektywnym w praktyce i możliwym do zastosowania w powyższym zakresie.

Spółka wytwarza rozwiązania informatyczne dla Ministra Finansów w ramach realizacji projektów informatycznych (spółka celowa wykonuje na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych zadania publiczne). Każdorazowo ich podstawą jest plan operacyjny, który jest wynikiem uzgodnionych pomiędzy Ministerstwem i Spółką zadań, jakie zostaną jej zlecone. W tym kontekście jak się wydaje, finansowanie realizacji tych zadań z dotacji podmiotowej jest w pełni zasadne, gdyż zapewnia nie tylko stały przepływ środków finansowych, ale również możliwości efektywnej kontroli wykorzystania ich oraz skuteczny mechanizm dopasowania rozmiarów zleczanych zadań do możliwości Spółki.

W umowie o świadczeniu usług wskazano podstawowy mechanizm przychodów dla Spółki przewidziany w ustawie, pozostawiając Ministrowi Finansów możliwość alternatywnego skorzystania z tego źródła finansowania Spółki, np. w przypadku nieprzyznania lub przyznania Spółce dotacji podmiotowej w mniejszej niż wynikająca z Planu operacyjnego wysokości, Spółka w dalszym ciągu będzie posiadała uprawnienie do pozyskania przychodów z alternatywnego źródła przewidzianego w umowie o świadczenie usług. Z uwagi na to, że realizacja przez Spółkę zadań publicznych na rzecz Skarbu Państwa może odbywać się wyłącznie w oparciu o postanowienia umowy o świadczenie usług, a jednocześnie ustawodawca przewidział w art. 12 ustawy różne źródła przychodów po stronie Spółki, Ministerstwo Finansów dokonując analizy możliwości zmiany sposobu finansowania Spółki, dokonało wyboru najbardziej optymalnego sposobu finansowania, zapewniających realizację zasady gospodarności po stronie Ministerstwa. Przyjęty model finansowania Spółki ze środków dotacji podmiotowej przekazywanej na dofinansowanie działalności bieżącej Spółki, polega na pokrywaniu wygenerowanych przez Spółkę kosztów działalności tj. wynagrodzeń pracowników, utrzymania powierzchni biurowych, kosztów techniczno-administracyjnych, obsługi organów Spółki ze środków finansowych przekazanych w drodze dotacji podmiotowej. Istotną kwestią jest, że zgodnie z regulacjami ustawowymi, Spółka nie działa na rynku komercyjnym i nie ma możliwości generowania przychodów na podstawowej działalności operacyjnej, bowiem zgodnie z treścią ustawy - jako spółka celowa - nie może prowadzić innej działalności niezwiązanej z wykonywaniem zadań, do których realizacji została utworzona.

⁷⁷ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

Model finansowania Spółki w oparciu głównie o środki finansowe z dotacji podmiotowej na działalność bieżącą, które jak wskazano powyżej - przeznaczane są w większości na wynagrodzenia pracowników realizujących projekty informatyczne - wydaje się optymalny, co potwierdzał NIK w swoich wystąpieniach kierowanych do Właściciela. Należy zaznaczyć, że Spółka zgodnie z art. 13 ustawy ma przekazywać wytworzony system lub rozwiązanie teleinformatyczne nieodpłatnie na rzecz Skarbu Państwa. Wszystkie zadania są realizowane dla jedynej zleceńodawcy, jakim jest Skarb Państwa – Minister Finansów, który w tym celu powołał Spółkę. Celem Spółki nie jest, jak w przypadku spółek komercyjnych, maksymalizacja zysków, co uzasadnia przyjęty przez właściciela model finansowania Spółki. Zarząd wyjaśnił, że wydatki niezbędne do realizacji zadań Spółki zostały sfinansowane w głównej mierze ze środków dotacji podmiotowej, która została przyznana Spółce w wysokości wynikającej z Planu operacyjnego. Spółka nie korzystała z określonego w umowie o świadczenie usług źródła przychodów, ponieważ począwszy od momentu jej powstania do maja 2019 r. finansowała swoją działalność z kapitału zakładowego. W korespondencji kontroli Prezes NIK w piśmie znak KBD.430.009.2018 z dnia 19 czerwca 2018 r., jako działanie niecelowe uznał podwyższanie kapitału zakładowego Spółki bez dokumentu określającego przyszłą działalność Spółki i jej zadań na rzecz Skarbu Państwa. W ocenie NIK, zapewnienie długofalowego działania Spółki może być osiągnięte poprzez przekazywanie Spółce środków na bieżąco w stosunku do jej potrzeb i realizowanych zadań. W celu wyboru najkorzystniejszego modelu finansowania działalności Spółki, zgodnie z rekomendacjami NIK, dokonano oceny możliwych sposobów finansowania, określonych w art. 12 ustawy. Z uwagi na specyfikę realizowanych zadań, najbardziej optymalnym modelem finansowania Spółki jest uzyskiwanie przez Spółkę przychodów zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy. Wskazane źródło przychodów z tytułu dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej wypełnia rekomendowane przez NIK przekazywanie Spółce środków na bieżąco w zależności od potrzeb i realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 1690-1704)

Zarząd nie wykonywał również obowiązku wymienionego w § 2 ust. 3 umowy o świadczenie usług. W umowie wskazano, że Spółka dążąc do zapewnienia efektywności wykonywanych zadań przestrzega zasad gospodarności, celowości i legalności. W zakresie przestrzegania zasady gospodarności (...) ⁷⁸.

Zarząd wyjaśnił, że stosuje standardowe oprogramowanie wykorzystywane przy realizacji zleceń do realizacji wszystkich zleceń dla MF bez podziału na poszczególne zlecenia. Podano, że *Nie ma zasady zakupu i wykorzystywania oprogramowania standardowego wyłącznie pod dane zlecenie, a jedynie dla całej działalności spółki. W związku z tym tworzenie, przedstawianie każdorazowo listy tego oprogramowania łącznie z zamiennikami mija się z celem i dodatkowo utrudniałoby i wydłużało proces realizacji oraz podnosiłoby koszty wykonania poszczególnych zleceń oraz mocno komplikowało pracę Spółki, powodując wykorzystanie różnych wersji i rodzaju oprogramowania do różnych zleceń. W gestii Aplikacji Krytycznych jako wykonawcy jest zapewnienie odpowiedniego sprzętu informatycznego i licencji dla pracowników przypisanych do realizacji projektu (komputery, licencje na systemy operacyjne, środowiska programistyczne dla programistów, itp.). W ramach prac wykorzystywane są roboczo licencje związane z ogólnym funkcjonowaniem prac w Spółce.*

(akta kontroli str. 1690-1704)

NIK wskazuje, że w całym okresie objętym kontrolą nie zapewniono zgodności sposobu realizowania przez Spółkę zadań na rzecz Ministra z łączącą strony umową

⁷⁸ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

z 15 września 2016 r. Spółka nie rozliczała na podstawie faktur wymienionych w umowie usług: konsultacji, rozwoju i utrzymania także w okresie, gdy finansowała swoją działalność wyłącznie z kapitału zakładowego, tj. w okresie od 15 września 2016 r. do 23 maja 2019 r. Stosowanie przez Spółkę tylko niektórych postanowień umowy było niezgodne zarówno z umową, jak i ustawą SPV. Zarząd nie doprowadził do zgodności sposobu wykonywania zadań do postanowień tej umowy. (...)79 Należy zaznaczyć, że zmiany te wprowadzono w umowie w listopadzie 2019 r., tzn. już po dofinansowaniu działalności AKMF środkami z dotacji podmiotowej (maj 2019 r.). Nie usunięto przy tym z umowy obowiązku rozliczania usług na podstawie faktur, a wręcz rozszerzono zakres świadczeń objętych takim rozliczeniem o produkty (oprogramowanie). Natomiast od lipca 2021 r. Spółka finansowała działalność związaną z wykonywaniem na rzecz Ministra zadania już z trzech źródeł: środków z dotacji podmiotowej i dotacji celowej oraz środków własnych. Oznaczało to, że środki z dotacji podmiotowej nie były jedynym źródłem finansowania działalności Spółki w latach 2021-2023 (do zakończenia kontroli NIK). Realizacja obowiązku przedstawiania Ministrowi uzasadnienia wykorzystania określonego oprogramowania przy budowie systemów i rozwiązań teleinformatycznych dla Ministra oraz informowania o rozwiązaniach alternatywnych zapewnić miała – zgodnie z § 2 ust. 3 umowy - efektywność wykonywanych zadań, w tym przestrzeganie zasady gospodarności.

2. Nierzetelnie sporządzono sprawozdanie z rozliczenia dotacji podmiotowej za okres od 14 stycznia do 31 grudnia 2020 r., gdyż niezgodnie z danymi wynikającymi ze źródłowych dowodów księgowych zaprezentowano dane odnoszące się do wydatków za najem pomieszczenia biurowego w Krakowie. W części nr 4. „Zestawienie dokumentów rozliczeniowych (faktur, rachunków, zbiorczych list wynagrodzeń, wyciągów bankowych, itp.) opłaconych ze środków dotacji podmiotowej” wpisano dane, które nie odpowiadały danym zawartym w dowodach księgowych potwierdzających rzeczywiście poniesione wydatki. Dotyczyło to sześciu pozycji w sprawozdaniu (poz. 41 na str. 23, poz. 60 na str. 24, poz. 92 na str. 26, poz. 117 na str. 28, poz. 152 na str. 31, poz. 164. na str. 32) i obejmowało niezgodności w zakresie: numerów dowodów księgowych oraz daty ich wystawienia, daty ujęcia dowodów w księgach oraz daty zapłaty.

(akta kontroli str. 716-786, 8260-8375)

Zarząd wyjaśnił, że w sprawozdaniu wpisywano numer dowodu księgowego tzw. PK, czyli „Polecenie księgowania”, ponieważ był to dokument, na podstawie którego ujęto koszt w księgach rachunkowych Spółki. Zarząd wskazał, że sprawozdanie z rozliczenia dotacji jest tworzone na podstawie prowadzonych przez Spółkę ksiąg i w związku z tym jednostka powołuje się na dokument księgowy, na podstawie którego powstał dany koszt. Zarząd wyjaśnił, że Spółka dokonała czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów (na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸⁰), ponieważ każda z faktur dotyczyła przyszłego miesiąca, tj. przyszłego okresu sprawozdawczego (np. faktura wystawiona 31 stycznia dotyczyła marca) i została rozpoznana poprzez rozliczenia międzyokresowe w miesiącu, którego dotyczyła poprzez ujęcie jej w księgach rachunkowych dokumentem księgowym PK. W wyjaśnieniach wskazano również, że dokument PK, czyli „Polecenie księgowania”, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości jest dokumentem księgowym wewnętrznym Spółki, oraz że dokument ten spełnia wymogi dowodu księgowego, określone w art. 21 ust. 1 ww. ustawy. Odnosząc się do niezgodnych ze stanem faktycznym dat zapłaty, które zostały wpisane

⁷⁹ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁸⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

w sprawozdaniu, Zarząd wyjaśnił, że stanowią one niezamierzoną omyłkę pisarską i wynikają z ręcznego przepisania daty z wyciągu bankowego rachunku Spółki. Zarząd podkreślił, że nie wpływa to na wartość rozliczonej dotacji podmiotowej w danym okresie, ani też kwotę niewykorzystanej części dotacji, która w terminie została przekazana na rachunek wskazany przez dotującego.

(akta kontroli str. 8328-8249)

Zdaniem NIK stanowisko Zarządu nie jest zasadne. Nie kwestionując możliwości dokonywania przez Spółkę czynnych rozliczeń międzyokresowych kosztów, ani wystawiania dokumentów PK jako wewnętrznych dokumentów księgowych należy podkreślić, że wykazywano w sprawozdaniu z rozliczenia dotacji dane niezgodne ze stanem faktycznym. W celu czytelnej i uporządkowanej identyfikacji poniesionych ze środków z dotacji wydatków oraz dowodów potwierdzających wydatkowanie środków, pozycje umieszczone w części czwartej sprawozdania powinny odzwierciedlać rzeczywisty przebieg operacji gospodarczej, w tym w szczególności faktyczną datę dokonania zapłaty. Jest to istotne z uwagi na zasadę kasowego rozliczenia dotacji, na którą Spółka niejednokrotnie powoływała się w składanych w toku kontroli wyjaśnieniach. Stosowany w Spółce sposób prezentacji ww. danych powodował, m.in. wykazywanie dla danego wydatku informacji sprzecznych ze sobą: data zapłaty/pokrycia wydatku z dotacji była wcześniejsza niż data wystawienia dokumentu księgowego i data ujęcia w księgach dokumentu księgowego. Opisany powyżej sposób wykazywania danych stosowany był przez Spółkę również w sprawozdaniach z rozliczenia dotacji podmiotowej za lata 2021 i 2022.

3. Zarząd Spółki w latach 2018-2020 w sposób nierzetelny zawarł umowę najmu lokalu biurowego w Krakowie oraz niegospodarnie wydatkował środki w tym zakresie. Brak rzetelności i niegospodarność dotyczyła:

- zawarcia umowy najmu na okres od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r., tj. niezgodnie z wcześniejszą uchwałą Zarządu, w której podjęto decyzję o najmie ww. lokali przez 12 miesięcy licząc od dnia podpisania umowy, tj. od 21 lutego 2018 r.;
- najmu w 2018 r. większego (ośmioosobowego) biura zamiast siedmioosobowego, pomimo zatrudniania w tym roku w Krakowie sześciu osób⁸¹. W rezultacie w ciągu 12 miesięcy trwania umowy z 21 lutego 2018 r. wydatkowano kwotę o (...) ⁸² wyższą od wartości czynszu, który zostałby naliczony za mniejszy lokal;
- kontynuowania najmu ośmioosobowego⁸³ lokalu w okresie od marca 2019 r. do czerwca 2020 r. (na podstawie kolejnej umowy) w sytuacji, gdy na dzień zawarcia umowy w marcu 2019 r. Spółka zatrudniała w Krakowie pięć osób, z których wszystkie zakończyły pracę najpóźniej z końcem listopada 2019 r. Od tego czasu do końca trwania umowy najmu w czerwcu 2020 r. Spółka poniosła koszty w kwocie (...) ⁸⁴ związane z najmem podczas gdy nikt z tego lokalu nie korzystał.

(akta kontroli str. 7994-8237, 8186-8237, 8250-8259)

Zarząd wyjaśnił, że uchwała nr 10/III/2018 z 20 lutego 2018 r. zawierała omyłkę pisarską, która nie została skorygowana. Wskazał, że ci sami Członkowie Zarządu, podejmujący uchwałę z 20 lutego 2018 r. zawarli umowę najmu lokalu, więc nie

⁸¹ Spółka wynajęła większy (ośmioosobowy lokal), mimo tego, że nie zatrudniała w Krakowie więcej niż sześć osób (w roku 2018). Różnica w czynszu wynika z oferty na najem ośmioosobowego oraz siedmioosobowego lokalu przedstawionej przed zawarciem umowy.

⁸² NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

⁸³ Spółka, zawierając w marcu 2019 r. kolejną roczną umowę najmu, nie skorzystała z wyboru dostępnego mniejszego lokalu (siedmioosobowego), mimo tego, że na dzień zawarcia umowy zatrudniała w Krakowie pięciu pracowników.

⁸⁴ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

zostały pominięte osoby udzielające zgody na zaciągnięcie zobowiązań w imieniu Spółki, a Zarząd wyraził w ten sposób swoją wolę. Zarząd wyjaśnił również, że lokal ośmioosobowy był dostępny dopiero od 1 kwietnia 2018 r., co zostało wskazane wprost w notatce z wizytacji biur w Krakowie i nie uwzględniono tego omyłkowo w uchwale.

Zarząd podał, że założeniem Spółki było zapewnienie lokalu dla pracowników, którzy wygrali konkurs MinFinTech w Krakowie oraz dla pracowników, których planowano zatrudnić w późniejszym czasie wraz z rozwojem tego zespołu. Zarząd uzasadnił, że dokonywanie zmiany biura na większe wraz z kolejnym zatrudnionym pracownikiem byłoby ekonomicznie nieuzasadnione, bo wiązałoby się z koniecznością poniesienia kosztów tzw. przywrócenia obecnego biura do stanu poprzedniego (np. malowanie ścian).

Zarząd wyjaśnił też, że biorąc pod uwagę dynamiczną rzeczywistość gospodarczą oraz konkurencję o pracowników w branży IT nikt nie był w stanie przewidzieć w 2018 lub 2019 r., ilu pracowników zostanie zrekrutowanych i w związku z tym jak dużą powierzchnię biurową należy wynająć. Poinformował również, że mimo olbrzymich starań i permanentnych rekrutacji do końca okresu najmu biura w Krakowie (Spółka już wtedy zaczęła zatrudniać w formie telepracy) nie udało się zwiększyć zatrudnienia. Jak wskazał Zarząd, z informacji uzyskanej od wynajmującego w związku z pytaniem Spółki o możliwość skrócenia okresu najmu bądź zamiany na mniejsze biuro wynikało, że zamiana wiązałaby się z wydłużeniem trwającej umowy (wartość kontraktu musi być taka sama).

(akta kontroli str. 7994-8015)

Zdaniem NIK dwukrotne zawarcie umów najmu lokalu przeznaczanego dla ośmiu pracowników, w sytuacji gdy w 2018 r. Spółka zatrudniała w Krakowie jedynie sześć – a w czasie trwania kolejnej umowy (w 2019 r. i 2020 r.): pięć osób - było nieuzasadnione, a wydatki ponoszone na większy lokal były niegospodarne, bowiem nie były racjonalne i nie służyły obniżaniu kosztów własnych. Zawarcie umowy najmu na inny okres, aniżeli wskazany w uchwale Zarządu było działaniem nierzetelnym.

Ocena cząstkowa

Wbrew postanowieniom § 8 i 11 umowy z 15 września 2016 r. w całym okresie objętym kontrolą Spółka nie rozliczała usług rozwoju, konsultacji i utrzymania oprogramowania na rzecz Ministra w sposób odpowiadający zawartej umowie. Powyższa nieprawidłowość dotyczyła najistotniejszego – z punktu widzenia celu utworzenia spółki i realizacji przez nią zadań publicznych – elementu jej działalności, tj. wykonywania umowy o świadczenie usług na rzecz Ministra. Nieprzedstawianie Ministrowi uzasadnienia wykorzystania określonego oprogramowania przy budowie systemów i rozwiązań teleinformatycznych dla Ministra oraz brak informowania o rozwiązaniach alternatywnych nie sprzyjało zapewnieniu – wbrew § 2 ust. 3 umowy - efektywności wykonywanych zadań, w tym przestrzegania zasady gospodarności. Ponadto nierzetelnie sporządzono sprawozdanie z rozliczenia dotacji podmiotowej za okres od 14 stycznia do 31 grudnia 2020 r., prezentując dane odnoszące się do wydatków za najem pomieszczenia biurowego w Krakowie niezgodnie z danymi wynikającymi ze źródłowych dowodów księgowych. Zarząd Spółki w latach 2018-2020 w sposób nierzetelny zawarł umowę najmu lokalu biurowego w Krakowie oraz niegospodarnie wydatkował środki w tym zakresie w łącznej kwocie (...) ⁸⁵.

NIK jednocześnie zauważa, że przekazywanie produktów na rzecz Ministra odbywało się w sposób przewidziany w umowie o świadczenie usług. Wydatki poniesione w latach 2017-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych NIK) na realizację zadań i zakupów inwestycyjnych ponoszone były zgodnie z obowiązującymi przepisami

⁸⁵ NIK wyłączyła informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 uodip w zw. z art. 11 ust. 4 uoznk. Wyłączenia dokonano na wniosek AKMF.

i umowami oraz na cele związane z realizacją zadań publicznych. Natomiast postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone były zgodnie z przepisami ustawy pzp oraz procedurami wynikającymi z uregulowań wewnętrznych, w tym – w odniesieniu do zamówień na usługi *body leasingu* – zgodnie z procedurami określonymi w umowie ramowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) Niepowierzanie podmiotom zewnętrznym zadań przypisanych komórkom organizacyjnym Spółki, w sytuacji, gdy zadania te mogą zostać wykonane przez pracowników.
- 2) Dokonywanie wymaganych aktualizacji rocznego planu operacyjnego Spółki w sytuacji zmiany lub dezaktualizacji części założeń przyjętych dla opracowania planu na dany rok.
- 3) Doprowadzenie do zgodności sposobu realizacji przez Spółkę zadań publicznych na rzecz resortu finansów z postanowieniami umowy z 15 września 2016 r. o świadczeniu usług.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Poznaniu. 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 wykonania
wniosków

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

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

Poznań, 30 czerwca 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

p.o. Dyrektor

Marcin Kaczmarek
Starszy inspektor kontroli państwowej
/-/

Karolina Wirszyc-Sitkowska
/-/

Jakub Iwanicki
Specjalista kontroli państwowej
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała
Karolina Wirszyc-Sitkowska
p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu