



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Wojciech Kutyła

KAP.411.002.01.2016
I/16/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli I/16/001 – Realizacja zamówień związanych z systemami teleinformatycznymi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

- Kontrolerzy
1. Maciej Mierzejewski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KAP/46/2016 z dnia 12 września 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
 2. Kamila Trzcińska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KAP/47/2016 z dnia 12 września 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
 3. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KAP/48/2016 z dnia 12 września 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)
 4. Piotr Arendt, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KAP/67/2016 z dnia 7 października 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Jednostka kontrolowana Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Kierownik jednostki kontrolowanej Adam Wojciech Sekściński, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego od dnia 4 sierpnia 2016 r.¹
(dowód: akta kontroli str. 2279-2281)

Wykaz skrótowców i pojęć

KRUS, Kasa	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
BE	Biuro Ekonomiczne KRUS
BIiT	Biura Informatyki i Telekomunikacji KRUS
BZP	Biuro Zamówień Publicznych KRUS
PF	punkt funkcyjny, miara złożoności oprogramowania, stanowiąca podstawę szacowania pracochłonności jego wytworzenia
porozumienie SLA	umowa dotycząca poziomu jakości usług informatycznych i ich parametrów (z ang. <i>Service Level Agreement</i>)
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ²
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ³
usr	ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników ⁴
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ⁵
FARMER	zintegrowany system informatyczny wspomagający kompleksową obsługę świadczeń emerytalno-rentowych rolników
nSIU	zintegrowany system informatyczny wspomagający kompleksową obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych

¹ Wcześniej Prezesem był Jacek Dubiński (od 14 stycznia 2016 r. do 3 sierpnia 2016 r.), p.o. Prezesa KRUS była Janina Pszczółkowska (od 8 grudnia 2015 r. do 13 stycznia 2016 r.), Artur Brzóska (od 5 stycznia 2012 r. do 7 grudnia 2015 r.).

² Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 277, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2016 poz. 1047, ze zm..

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Objęte kontrolą zamówienia publiczne w KRUS o wartości powyżej 30,0 tys. euro w zakresie wsparcia funkcjonowania systemów informatycznych zostały udzielone zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Zapewniono właściwą realizację umów na obsługę funkcjonowania kluczowych systemów informatycznych nSIU i FARMER oraz należyście zarządzano incydentami w zakresie dostępności tych systemów, w sposób celowy dokonywano zakupów sprzętu komputerowego, urządzeń i oprogramowania o wartościach nie przekraczających kwoty 30,0 tys. euro. Zakupione urządzenia i oprogramowanie są wykorzystywane przez KRUS.

Ustalenia kontroli wykazały m.in. następujące nieprawidłowości:

- sporządzenie ośmiu (z 22 objętych badaniem) wniosków o realizację zamówienia o wartości poniżej 30 tys. euro niezgodnie z § 4 ust. 2 zarządzenia Prezesa KRUS nr 1 z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej zarządzenie nr 1 Prezesa KRUS z 2013 r.), oraz ustalenia wartości szacunkowej tych zamówień niezgodnie z § 4 ust. 5 ww. zarządzenia,
- zakwalifikowanie i ujęcie urządzeń służących do filtrowania treści internetowych (jako licencji) w ewidencji wartości niematerialnych i prawnych zamiast w ewidencji środków trwałych, co było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 14 i 15 uor.

Ponadto NIK zwróciła uwagę m.in. na:

- zlecenie obsługi prawnej firmom zewnętrznym w zakresie reprezentowania KRUS przed Krajową Izbą Odwoławczą, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz przygotowania odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, pomimo zatrudniania przez KRUS radców prawnych,
- potrzebę rozważenia zmniejszenia roli firm zewnętrznych m.in. przy określaniu opisów przedmiotu zamówienia czy warunków udziału w postępowaniach,
- wyznaczanie zbyt krótkich (jedno lub czterodniowych) terminów na składanie ofert w postępowaniach na świadczenie usług pomocy prawnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udzielanie i realizacja zamówień na zakup sprzętu, oprogramowania i systemów teleinformatycznych do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp

Opis stanu faktycznego

1.1 W KRUS realizacja zamówień publicznych, w tym m.in.: zakupów sprzętu, oprogramowania i systemów teleinformatycznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp, uregulowana została w zarządzeniach Prezesa KRUS w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych⁶.

(dowód: akta kontroli str. 842-878)

1.2 W latach 2014-2016 BliT przeprowadziło 12 postępowań na zakup sprzętu i oprogramowania na łączną kwotę 796,2 tys. zł. Badanie wszystkich tych postępowań⁷ wykazało, że były one ujęte w planach finansowych oraz w planach zamówień Biura. Zapotrzebowania na realizację zamówień były zgłaszane przez pracowników BliT, zajmujących się danym systemem lub rozwiązaniem, bezpośrednio pracownikom zajmującym się planowaniem finansowym w BliT i dyrekcji Biura. Na podstawie tych zgłoszeń po uwzględnieniu zakupu w planie finansowym oraz planie zamówień BliT sporządzany był wniosek o realizację zamówienia. W przypadku wszystkich wniosków o realizację zamówień, zgodnie z zarządzeniami nr 1 z 2013 r. i nr 41 z 2014 r. Prezesa KRUS, zabezpieczenie środków finansowych na realizację zamówień zostało potwierdzone przez Dyrektora BE. Wybór potencjalnych wykonawców zamówień dokonywany był w oparciu o dotychczas realizowane usługi/dostawy w KRUS, bądź u innych podmiotów publicznych oraz wiedzę powszechnie dostępną np. w serwisach internetowych oferentów.

W ośmiu postępowaniach wnioski o realizację zamówienia sporządzane były na etapie przygotowania postępowania, przed wysłaniem zapytań ofertowych do wybranych wykonawców. W przypadku czterech postępowań⁸ wnioski o realizację zamówienia publicznego, wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy Pzp, zostały sporządzone po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

⁶ Zarządzenie nr 1 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (obowiązywało w okresie od 16 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r.); zarządzenie nr 41 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (obowiązywało w okresie od 1 stycznia 2015 r. do nadal), zmienione zarządzeniami nr 28 z dnia 14 października 2015 r. oraz nr 31 z dnia 11 grudnia 2015 r. (dalej zarządzenie Prezesa KRUS nr 41 z 2014 r.).

⁷ Postępowania o wartości szacunkowej poniżej 30,0 tys. euro na: Zakup licencji oprogramowania do bazy danych (znak: 0000.IT.231.34.14 (1)); Zakup licencji oprogramowania do zabezpieczania dostępu do sieci Internet (znak: IT/231/35/14 (2)); Zakup licencji oprogramowania do switcha (znak: 0000.IT.261.16.3.2016 (11)); Zakup macierzy do systemu Archiwum (znak: 0000.IT.261.43.2016 (12)); Zakup serwera (znak: 0000.IT.261.94.2015 (6)); Zakup 60 szt. licencji ORACLE Business Intelligence Publisher w modelu licencyjnym NUP (znak: 0000.IT.261.96.2015 (8)); Dostawa licencji serwerowych i dostępowych Microsoft (znak: 0000.IT.261.99.2015 (9)); Dostawa licencji oprogramowania do migracji wirtualnych maszyn (znak: 0000.IT.261.101.2015 (10)); Zakup macierzy do systemu Archiwum (znak: 0000.IT.261.43.2016 (12)); Dostawa licencji BMC Knowledge Management – Floating User License Add-on, (znak: IT.231.68.14 (1)); Zakup i dostawa 1 szt. licencji Vmware vCenter Standard oraz 2 szt. licencji Vmware vCenter SRM Standard (znak: IT.230.46.14 (1)); Zakup i dostawa 19 komputerów PC (znak: IT.261.61.14 (1)); Zakup i dostawa zasilacza UPS DELTA MODULON SERIA DPH, (znak: IT.261.95.2015).

⁸ Postępowania przeprowadzone w KRUS w 2014 r. na: *Zakup i dostawę 19 komputerów PC*, (znak – IT.261.61.14 (1)); *Zakup licencji oprogramowania do zabezpieczenia dostępu do sieci Internet* (znak: IT.231.35.14 (2)); *Zakup licencji oprogramowania do baz danych* (znak: IT.231.34.14); *Dostawa licencji BMC Knowledge Management – Floating User License Add-on*, znak – IT.231.68.14 (1).

We wszystkich objętych badaniem postępowaniach wnioski o realizację zamówienia publicznego zostały zarejestrowane przez BZP i zawierały precyzyjny opis przedmiotu zamówienia, który w trakcie postępowania nie był zmieniany, a wartość szacunkowa zamówienia została określona przez pracowników BliT na podstawie rozeznania rynku. W czterech postępowaniach⁹, przeprowadzonych przez BliT w 2014 r., oszacowania wartości przedmiotu zamówienia dokonano po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych, na podstawie ofert otrzymanych w tych postępowaniach (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

W 11 (z 12 objętych badaniem) postępowaniach we wnioskach o realizację zamówienia dokonano przeliczenia wartości szacunkowej zamówienia zgodnie z obowiązującym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych¹⁰ (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 543, 1445-1485, 3161-3279, 3996-4102, 4107-4539)

1.3 Zgodnie z zarządzeniami Prezesa KRUS nr 1 z 2013 r. i nr 41 z 2014 r. w postępowaniach, do których nie są stosowane przepisy ustawy Pzp, nie były powoływane do ich przeprowadzenia komisje lub zespoły oceniające. Dyrektor BliT poinformował, że „(...) *Realizacja zamówień odbywa się w oparciu o zatwierdzony plan zamówień publicznych. Przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy PZP odbywa się w oparciu o wniosek (...) Pracownik BliT odpowiedzialny za przygotowanie dokumentacji związanej z udzieleniem zamówienia, przygotowuje projekt umowy wraz z dokumentacją związaną z realizacją procedur udzielania zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania ustawy PZP, we współpracy z pracownikami BliT odpowiedzialnymi za opis przedmiotu zamówienia.*”

Zapytania ofertowe kierowane były co najmniej do trzech wykonawców¹¹, a przesyłane drogą elektroniczną¹² zapytania ofertowe obejmowały cały przedmiot zamówienia i zawierały formularze ofertowe, zgodnie z ww. zarządzeniami.

W objętych badaniem postępowaniach do realizacji zamówienia wybrano wykonawców, którzy zgodnie z przyjętym w postępowaniach kryterium zaofერowali najniższą cenę. Dokonanie oceny zebranych ofert oraz wybór najkorzystniejszej oferty w BliT dokumentowane było w *Informacji o wyborze oferty*, przesyłanej do wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę. Jak wskazał, Dyrektor BliT, z uwagi na fakt, że zarządzenie Prezesa KRUS w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp nie przewiduje konieczności informowania o wynikach wyboru wszystkich wykonawców do których skierowano zapytanie ofertowe, w Biurze przyjęto zasadę informowania o wyniku wyboru tylko tego wykonawcy, który został wybrany do realizacji danego zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 4103-4539)

⁹ Patrz przypis nr 9.

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz.1692), obowiązujące od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2254), obowiązujące od 1 stycznia 2016 r.

¹¹ W przypadku jednego postępowania, na Dostawę licencji BMC Knowledge Management – Floating User License Add-on, (znak – IT.231.68.14 (1)) zapytanie ofertowe wysłano do dwóch wykonawców, z uwagi na fakt, że na terenie Polski tylko dwóch wykonawców współpracuje z firmą BMC.

¹² Drogą elektroniczną wysłano skan zapytania ofertowego wraz z edytowalnym formularzem ofertowym.

1.4 Zgodnie z zarządzeniami Prezesa KRUS nr 1 z 2013 r. i 41 z 2014 r., umowy zawarte w wyniku rozstrzygnięcia objętych badaniem postępowań, zostały podpisane przez Dyrektora BliT po ich uprzednim parafowaniu przez radcę prawnego i Głównego Księgowego Kasy. Umowy te zawierały zapisy chroniące interes zamawiającego m.in. kary umowne za opóźnienia w wykonaniu umów, a także przewidziano w nich możliwość odstąpienia przez KRUS od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. W zawartych umowach nie dokonywano żadnych zmian. Zakupiony sprzęt, oprogramowanie, poza jednym przypadkiem¹³, dostarczony został w terminach określonych w umowach, w ilości oraz jakości określonej w umowach. Nabyte w wyniku tych postępowań, m.in.: serwer, sprzęt komputerowy, zasilacz UPS, licencje były wykorzystywane do realizacji zadań KRUS. W jednym przypadku, błędnie zakwalifikowano zakupione urządzenia do filtrowania treści internetowej, jako licencje oprogramowania (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 4107-4539)

1.5 W KRUS nie zostały ustanowione pisemne procedury nadzoru nad wykonaniem umów zawartych w wyniku postępowań, do których nie stosuje się ustawy Pzp. Dyrektor BliT wskazał, że „(...) Osobę właściwą do sprawowania nadzoru nad realizacją umowy, każdorazowo wyznacza Dyrektor, bądź Wicedyrektorzy Biura według zakresu zadań przypisanych pracownikowi do realizacji w ramach BliT. Pracownicy odpowiednich komórek organizacyjnych BliT współpracują z wykonawcami/dostawcami, w tym sprawują nadzór nad realizacją przez nich dostaw/usług. (...) raportują bezpośrednio do przełożonego o poszczególnych etapach i stanie realizacji umowy. Do raportowania o stanie realizacji nie jest wymagana forma pisemna. (...) Potwierdzeniem prawidłowego przebiegu realizacji umowy jest podpisanie protokołu odbioru usług/dostaw i/lub potwierdzenie prawidłowej realizacji na opisie merytorycznym faktury. W przypadku wykrycia ewentualnych nieprawidłowości w zakresie realizacji umowy, osoba sprawująca nadzór ma obowiązek niezwłocznie poinformować o tym fakcie przełożonego (Dyrektora lub Wicedyrektora BliT).”

Weryfikacji i odbioru przedmiotów zamówienia dostarczonych w wyniku realizacji badanych umów dokonywał Dyrektor lub wyznaczony pracownik BliT, który w protokole odbioru potwierdzał wykonanie zadań określonych w umowie. Realizację umów potwierdzano także w opisach merytorycznych na fakturach dokumentujących ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 4103-4539)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku czterech¹⁴ (z 12 badanych) postępowań o wartości poniżej 30,0 tys. euro, przeprowadzonych w KRUS, wnioski o realizację zamówienia publicznego wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy Pzp sporządzone

¹³ W postępowaniu na Zakup 60 szt. licencji ORACLE Business Intelligence Publisher w modelu licencyjnym NUP (0000.IT.261.96.2015), z uwagi na dostarczenie przedmiotu umowy z dwudniowym opóźnieniem naliczona została kara umowna, zgodnie z zawartą umową.

¹⁴ Postępowania na „Zakup i dostawę 19 komputerów PC”, (znak – IT.261.61.14 (1)); „Zakup licencji oprogramowania do zabezpieczenia dostępu do sieci Internet” (znak: IT.231.35.14 (2)); „Zakup licencji oprogramowania do baz danych” (znak: IT.231.34.14); Dostawa licencji BMC Knowledge Management – Floating User License Add-on, znak – IT.231.68.14 (1)

zostały po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych, tj. niezgodnie z § 4 ust. 2 zarządzenia nr 1 Prezesa KRUS z 2013 r. Stosownie do ww. przepisu, przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy odbywa się w oparciu o wnioski. Ponadto, w ww. postępowaniach szacunkowa wartość zamówienia stanowiąca podstawę do ustalenia wartości zamówienia, została ustalona przez pracowników Biura po wysłaniu zapytań ofertowych wykonawcom, na podstawie przesłanych ofert, a nie jak określono w § 4 ust. 5 ww. zarządzenia Prezesa KRUS nr 1 z 2013 r., przed rozeznaniem rynku.

Dyrektor BliT KRUS poinformował, że *„W ramach przyjętych w 2014 r. rozwiązań w Biurze liT w zakresie realizacji zamówień wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, przed uruchomieniem Wniosku o realizację zamówienia (...) wysłano zapytania ofertowe do potencjalnych wykonawców. Najtańsza otrzymana oferta była przyjęta jako wartość szacunkowa do wniosku. Stosowane wcześniej rozwiązania wynikały z przyjętej w BliT interpretacji wyżej wymienionego zarządzenia Prezesa KRUS”.*

Zdaniem NIK, zgodnie z przyjętymi w KRUS regulacjami, wskazany wniosek sporządza się na samym początku postępowania, jeszcze przed wysłaniem do wykonawców zapytań ofertowych. Konieczność jego sporządzenia przed wysłaniem zapytań ofertowych potwierdza również fakt, iż we wniosku o realizację zamówienia publicznego, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia Prezesa KRUS, zamieszczona jest wartość szacunkowa zamówienia, która stanowi postawę do dokonania m.in. oceny czy planowany zakup dokonywany będzie na podstawie przepisów ustawy Pzp czy też nie.

(dowód: akta kontroli str. 4107-4165, 4226-4247, 4248-4280, 4452-4439)

2. W przypadku jednego postępowania¹⁵ (z 12 objętych badaniem), wartość szacunkowa zamówienia ustalona została przez pracownika BliT w dniu 3 grudnia 2014 r. na kwotę 12 753,82 euro (53 941,0 zł), tj. z naruszeniem § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych. Średni kurs euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, obowiązujący w tym okresie zgodnie z ww. rozporządzeniem, wynosił 4,2249. Tym samym wartość zamówienia powinna być przeliczona według ww. kursu i wynosić 12 767,40 euro.

Dyrektor BliT KRUS wyjaśnił, że *„Sytuacja ta była wynikiem tzw. oczywistej omyłki rachunkowej. Przedmiotowa omyłka nie miała wpływu na realizację zamówienia.”*

(dowód: akta kontroli str. 4137-4165, 4226-4247)

3. Na podstawie umowy nr 137/2014 z dnia 8 października 2014 r.¹⁶ dla potrzeb KRUS zakupiono dwa urządzenia Barracuda Web Filter Model 610 służące do filtrowania treści internetowych, wraz z rocznym serwisem, o łącznej wartości 116 899,20 zł¹⁷.

¹⁵ Postępowanie na „Zakup i dostawę 19 komputerów PC”, (znak – IT.261.61.14 (1)).

¹⁶ Zawartej w wyniku realizacji postępowania *Zakup licencji oprogramowania do zabezpieczania dostępu do sieci Internet* (znak IT/231/35/14).

¹⁷ Koszt jednego urządzenia to 58 449,60 zł.

Urządzenia te zostały ujęte w ewidencji księgowej na koncie 080 – środki trwałe w budowie¹⁸ i zostały zakwalifikowane jako licencja na oprogramowanie, co znalazło swoje odzwierciedlenie w *Ewidencji Wartości Niematerialnych i Prawnych KRUS* pod pozycją 108. Klasyfikacji tego zakupu dokonano niezgodnie z definicjami zawartymi w art. 3 ust. 1 pkt 14 i 15 uor - jako składniki wartości niematerialnych i prawnych ujęto pozycje, które powinny być środkami trwałymi.

Barracuda Web Filter 610 jest urządzeniem, a nie jak wskazano w opisie faktury licencją na oprogramowanie. Zainstalowane urządzenia znajdują się w dwóch serwerowniach KRUS. Fakt, że Barracuda Web Filter 610 jest urządzeniem potwierdza także informacja zawarta na stronie internetowej dystrybutora¹⁹, jak również oferta drugiego wykonawcy²⁰. Wartość ww. urządzeń stanowi większość wartości całego zakupionego rozwiązania Barracuda Web Filter 610 – więc, zdaniem NIK, zakupione urządzenia powinny zostać zakwalifikowane jako środki trwałe i tak ujęte w ewidencji księgowej KRUS. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 uor środki trwałe to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki, zalicza się do nich w szczególności maszyny, urządzenia. Stosownie do ww. definicji środkami trwałymi są dwa zakupione przez KRUS urządzenia Barracuda Web Filter 610.

Dyrektor BliT poinformował, że kupiono prawo do korzystania z rozwiązania informatycznego, a urządzenia wraz z tym wsparciem były elementem składowym tego prawa. Główna Księgowa KRUS wskazała, że kwalifikacja urządzenia dokonana została na podstawie opisu zamieszonego przez BliT na fakturze.

Ujęcie ww. urządzeń w ewidencji wartości niematerialnych i prawnych KRUS a nie w ewidencji środków trwałych, miało istotny wpływ na zarządzanie majątkiem (amortyzację, inwentaryzację, likwidację). W konsekwencji dokonanej kwalifikacji urządzenia jako licencji na oprogramowanie dokonano dwóch rocznych odpisów amortyzacyjnych w wysokości 50%, co było niezgodne z art. 16i ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych²¹. Stosownie do ww. przepisu odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych dokonuje się przy zastosowaniu zasad określonych w ustawie i stawek amortyzacyjnych określonych w załączniku nr 1 do ww. ustawy²². Nieprawidłowa klasyfikacja ww. aktywów jako wartości niematerialnych i prawnych skutkowałą nieprawidłową prezentacją aktywów w sprawozdaniu finansowym oraz przyjęciem niewłaściwej stawki amortyzacyjnej, co negatywnie wpłynęło na prawidłowość naliczenia kosztów amortyzacji w okresach, w których powyższe składniki aktywów podlegały umorzeniu.

Dyrektor BliT poinformował, że „(...) w dniu 21 grudnia 2016 r. otrzymaliśmy informację od producenta, że zakup powinien być potraktowany głównie jako

¹⁸ Według dekretacji z dnia 13 listopada 2014 r. na fakturze nr 2/11/14 z dnia 4 listopada 2014 r.

¹⁹ Z informacji zawartych na stronach internetowych producenta sprzętu wartości jednego urządzenia to 8,549.05 USD netto natomiast wartość pakietu BYF610A-E1 Barracuda Web Filter 610 Energize Updates, 1 Year to 2.279,05 USD netto, a wartość rocznej gwarancji to 1.899,05 USD netto. <http://www.ntsecurity.com/barracuda-products/barracuda-web-filter/barracuda-web-filter-610.html>

²⁰ Złożona w postępowaniu druga, niewygrająca oferta z dnia 12 sierpnia 2014 r. zawierała 3 składniki: 1) cena urządzenia 81.520,10 zł netto, (67,1%); 2) serwis IR na 1 rok za kwotę 18.062,34 zł netto (14,9%) - serwis gwarancyjny urządzenia; 3) serwis EU 21.844,60 zł netto (18,0%) – serwis subskrypcji sygnatur.

²¹ Dz. U z 2016 r. poz. 1888, ze zm.

²² Załącznik nr 1 do ustawy - Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych.

platforma sprzętowa. W związku z powyższym zwróciliśmy się z prośbą o zmianę kwalifikacji zakupu na środki trwałe²³.

(dowód: akta kontroli str. 3483-3487, 3517-3519, 4452-4525)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, przy zamówieniach publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości 30,0 tys. euro, dobrą praktyką powinno być wyznaczanie co najmniej dwóch osób do komisji odbioru sprzętu lub oprogramowania. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli na ograniczenie ryzyka popełnienia błędów przy odbiorach dostaw.

Ocena
częstkowa

Zakupy sprzętu i oprogramowania o wartości zamówienia poniżej 30,0 tys. euro, poza czterema przypadkami, prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach wewnętrznych dotyczących realizacji zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp. Uzyskane w wyniku tych postępowań, m.in.: serwer, sprzęt komputerowy, zasilacz UPS, licencje były wykorzystywane do realizacji zadań KRUS. Zawarte w wyniku przeprowadzonych postępowań umowy na realizację zamówień zabezpieczały interes KRUS. Zapewniono prawidłową realizację badanych umów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: niezgodnego z § 4 ust. 2 i 5 zarządzenia Prezesa KRUS nr 1 z 2013 r. sporządzenia, w czterech postępowaniach, wniosków o realizację zamówienia publicznego wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych i nieustalenia w tych postępowaniach wartości szacunkowej zamówienia przed wysłaniem zapytań ofertowych. Ponadto, niezgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 14 i 15 uor ujęto w ewidencji wartości niematerialnych i prawnych KRUS urządzenia do filtrowania treści internetowych, jako licencję na oprogramowanie, zamiast ujęcia w ewidencji środków trwałych.

2. Zawieranie umów zlecenia/o dzieło w zakresie ekspertyz, doradztwa i opinii związanych z przygotowaniem, zakupem, wdrażaniem rozwiązań teleinformatycznych oraz nadzór nad ich realizacją

Opis stanu faktycznego

2.1 Zasady realizacji zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Pzp, zostały określone w zarządzeniach Prezesa KRUS w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 9-27, 568-572, 842-878, 1489-1499)

2.2 Szczegółowym badaniem objęto 10²⁵ (z 28) umów na łączną kwotę 1 001,4 tys. zł, zawartych w wyniku postępowań o udzielenie zamówień publicznych prowadzonych z wyłączeniem stosowania ustawy Pzp przez BliT²⁶ i BOP²⁷ m.in. na:
– usługi wsparcia postępowania przetargowego na kompleksową obsługę systemów informatycznych wspomagających obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych (nSIU)²⁸,

²³ Pismo z dnia 27 grudnia 2016 r. (0000-IT.0810.5.86.2016). Pismami z dnia 23 grudnia 2016 r. (0000-IT.0810.5.84.2016 i 0000-IT.0810.5.85.2016) Dyrektor BliT zwrócił się do Dyrektora Biura Administracji i Inwestycji oraz Głównego Księgowego KRUS z prośbą o dokonanie stosownych zmian w ewidencji majątkowo-wartościowej KRUS.

²⁴ Patrz przypis nr 7.

²⁵ Jedna umowa zawarta w 2013 r. na usługę wsparcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowanego również w 2014 r., trzy umowy zawarte w 2014 r., cztery umowy zawarte w 2015 r. i dwie umowy zawarte w 2016 r.

²⁶ Pięć umów z 13 zawartych w latach 2014-2016 (do 16 września) i jedna umowa zawarta w 2013 r. na usługę wsparcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowanego również w 2014 r.

²⁷ Spośród 15 umów zawartych w latach 2014-2016 (do 16 września 2016 r.).

²⁸ Nr postępowania IT-231/29/13(1), umowa nr 105/2013 z dnia 26 lipca 2013 r. na kwotę 66 420,0 zł (aneksowana w dniu 23 czerwca 2014 r.).

- usługi wsparcia postępowania przetargowego na kompleksową obsługę systemu informatycznego FARMER oraz nadzoru wdrożenia etapu II realizacji umowy FARMER²⁹,
- wykonanie ekspertyzy dotyczącej stanu realizacji projektów informatycznych KRUS³⁰,
- usługi wsparcia technicznego dla projektu *Systemu Zarządzania*³¹,
- opracowanie projektu Strategii informatyzacji KRUS na lata 2016-2020³²,
- świadczenie pomocy prawnej w zakresie IT³³,
- pomoc prawną oraz zastępstwa procesowe w zakresie zadań realizowanych przez Centralę Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w tym usług o charakterze eksperckim³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 9-27, 1136-1146, 1580-1585, 1842-1878, 2121-2124)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektorów BliT i BOP, dokonywano analiz³⁵ w zakresie możliwości wykonywania przez pracowników Kasy zadań, które zostały zleczone objętymi badaniem umowami ekspertom, specjalistom lub konsultantom. Analizy te nie były jednak sporządzane w formie pisemnej.

Dyrektor BliT wyjaśnił, że podczas narad dyrekcji Biura analizowano możliwość realizacji zadań w ww. zakresie przez pracowników KRUS, jednak, z uwagi na brak możliwości wykonania ich we własnym zakresie, podjęto decyzje o zleceniu ich wykonania podmiotom zewnętrznym. Dyrektor BliT poinformował, że decyzje o zleceniu realizacji zadań innym podmiotom wynikały m.in.: ze złożoności systemów informatycznych oraz z ich kluczowego znaczenia dla realizacji zadań statutowych KRUS i wysokiej wartości przedmiotu zamówienia związanego z obsługą systemów informatycznych, z braku odpowiednich kompetencji analityczno-eksperskich przez pracowników KRUS i konieczności zapewnienia wysokiej klasy specjalistów posiadających niezbędną wiedzę (m.in. w obszarze realizacji postępowań przetargowych na rozbudowane systemy informatyczne, projektów informatycznych w obszarze wdrażania i eksploatacji), z konieczności usystematyzowania wiedzy na temat projektów realizowanych w KRUS, a także z potrzeb w zakresie modernizacji infrastruktury informatycznej i dostosowania jej do obowiązujących standardów eksploatacyjnych. Ponadto, jak podał Dyrektor Biura, pozyskanie ekspertów było niezbędne w celu wsparcia KRUS w merytorycznej ocenie efektów prac wykonawcy projektu *System Zarządzania*.

(dowód: akta kontroli str. 1489-1522)

²⁹ Nr postępowania IT-231/27/14(1), umowa nr 115/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. na kwotę 147 600,0 zł (aneksowana w dniu 26 czerwca 2015 r.).

³⁰ Nr postępowania IT-231/42/14(1), umowa nr 143/2014 z dnia 15 października 2014 r. na kwotę 135 300,0 zł.

³¹ Nr postępowania IT-231/72/14(1), umowa nr 5/2015 z dnia 29 stycznia 2015 r. na kwotę do 154 995,99 zł.

³² Nr postępowania IT-261/70/2015, umowa nr 139/2015 z dnia 23 września 2015 r. na kwotę 135 300,0 zł.

³³ Nr postępowania OP-23/37/14, umowa nr 21/2014 z dnia 14 marca 2014 r. na kwotę 94 999,99 zł (aneksowana w dniu 10 października 2014 r.).

³⁴ Nr postępowania OP.0110.6.2015 – umowa nr 14/2015 z dnia 6 marca 2015 r. na kwotę do 50 000,0 zł; Nr postępowania OP.261.30.2016 – umowa nr 54/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. na kwotę 33 210,00 zł (aneksowana w dniu 30 listopada 2016 r.); Nr postępowania OP.261.28.2016 – umowa nr 55/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. na kwotę do 40 000,0 zł.

³⁵ Za wyjątkiem postępowania zakończonego umową nr 143/2014, które zostało zleczone przez Prezesa KRUS i dotyczyło oceny projektów informatycznych realizowanych przez KRUS przez niezależnego eksperta w celu weryfikacji stanu realizacji tych projektów.

2.3 Zgodnie z § 11 pkt 10 regulaminu organizacyjnego KRUS³⁶ do podstawowych zadań BOP należało m.in. prowadzenie obsługi prawnej w Centrali Kasy oraz nadzór nad organizacją obsługi prawnej w Oddziałach Regionalnych.

W BOP w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2016 r.³⁷ zatrudnionych było:

- czterech radców prawnych (lata 2014-2015),
- trzech radców prawnych, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 22 maja 2016 r.
- czterech radców prawnych od 23 maja 2016 r.

Analiza kart czynności ww. radców prawnych wykazała, że do ich zakresu czynności należało m.in. sporządzanie opinii prawnych i udzielanie porad prawnych, reprezentowanie Kasy i Prezesa KRUS przed Sądem Najwyższym, sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi i urzędami, przygotowywanie pism procesowych, opiniowanie projektów umów cywilno-prawnych i wykonywanie innych poleceń przełożonego.

Szczegółowe badanie umów na świadczenie usług pomocy prawnej wykazało, że dwie umowy na łączną kwotę 144 999,99 zł (z 10 objętych badaniem), zawarto m.in. na świadczenie następujących usług pomocy prawnej:

- na opracowanie odpowiedzi na odwołania, przygotowanie do rozprawy oraz opracowanie stanowiska i reprezentację przed Krajową Izbą Odwoławczą³⁸,
- na przygotowanie do posiedzenia Kolegium NIK oraz reprezentowanie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, a także na przygotowanie odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień dla Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych³⁹.

Kwota wynagrodzenia związanego z wykonanymi w ramach ww. umów usługami wyniosła 23 809,73 zł (co stanowiło 16,4% łącznej kwoty umów).

Dyrektor BOP wyjaśniła m.in., że „Zlecenie realizacji usług określonych w umowach nr 21/2014, 14/2015 (...) podmiotom trzecim podyktowane było brakiem w Biurze Organizacyjno-Prawnym wystarczającej ilości wyspecjalizowanej kadry w dziedzinie zamówień publicznych, w branży informatycznej oraz w prowadzeniu sporów transakcyjnych na tle roszczeń prawno-finansowych, egzekucji zobowiązań oraz związanych z tym spraw sądowych z tytułu nienależytego wywiązywania się kontrahentów KRUS z warunków wzajemnej współpracy (umowy) przy realizacji specjalistycznych, długoterminowych i wieloetapowych przedsięwzięć, gdzie przedmiot sprawy był niezwykle złożony, wymagał wcześniejszego podjęcia skomplikowanych negocjacji i mediacji z kontrahentem. (...) w Biurze zatrudnionych było 4 radców prawnych, natomiast w I kwartale 2016 r. do obsługi BOP pozostawało jedynie 3 radców prawnych. Przy takiej liczbie pracowników nie było możliwe zlecenie im wykonania dodatkowych zadań i obowiązków wymagających czasochłonnej i wnikliwej analizy specjalistycznych zagadnień i jednocześnie zapewnić ciągłą pracę Biura. (...) Biuro znalazło się w takim położeniu, w którym słusznym rozwiązaniem stało się podjęcie współpracy z ekspertami zewnętrznymi, posiadającymi odpowiednie przygotowanie i doświadczenie. Brak fachowego wsparcia mogło przynieść niekorzystne rozwiązania dla KRUS, tj. nie

³⁶ Wprowadzonego zarządzeniem nr 134 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 13 sierpnia 2008 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

³⁷ Okres, w którym zawierane były umowy na obsługę prawną.

³⁸ Umowa nr 21/2014 z 14 marca 2014 r. z aneksem z 10 października 2014 r. na kwotę 94 999,99 zł na świadczenie obsługi prawnej (zlecenia wykonawcze nr: 3, 7, 8, 10, i 13).

³⁹ Umowa nr 14/2015 z 6 marca 2015 r. na kwotę 50 000,0 zł na świadczenie usług pomocy prawnej oraz zastępstwa procesowego w zakresie zadań realizowanych przez Centralę Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

zagwarantować należytej ochrony prawnej i prawidłowego zabezpieczenia interesów naszej instytucji. (...) Przy ówczesnym składzie osobowym radców prawnych nie byłoby możliwości zapewnienia prawidłowej ciągłości pracy BOP w zakresie spraw legislacyjno-prawnych, przy jednoczesnym zaangażowaniu tych pracowników w wieloaspektowe projekty, wymagające przeprowadzenia wnikliwych analiz i tym samym poświęcenia specjalistycznym zagadnieniom ogromnej ilości czasu znacznie wykraczającego poza godziny służbowe.”

Dyrektor BOP poinformowała, że w celu poprawy jakości funkcjonowania BOP podjęto działania naprawcze w obszarze obsługi organizacyjno-prawnej, które przedstawiono Prezesowi KRUS. I tak, zaplanowano: zatrudnienie dodatkowo czterech radców prawnych, zakończenie umów z zewnętrznymi kancelariami prawnymi i rezygnację z outsourcingu w zakresie obsługi prawnej. Ponadto, jak podała Dyrektor BOP, opracowano koncepcję wdrożenia w 2017 r. kontrolingu jako narzędzia systemu kontroli zarządczej, w tym kontrolingu operatywnego, którego działania będą nakierowane na koordynację procesów wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 968-1025, 1026-1049, 1147-1221, 1271-1444, 1502-1509, 1840-1848)

2.4 Badanie 10 postępowań dotyczących ekspertyz, doradztwa i opinii związanych z przygotowaniem, zakupem i wdrażaniem rozwiązań teleinformatycznych wykazało, że przestrzegano przepisów wynikających z obowiązujących zarządzeń Prezesa KRUS w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp⁴⁰ w zakresie określania potrzeb związanych z realizacją umów. W postępowaniach tych sporządzano wnioski o realizację zamówień publicznych, wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp, zgodnie z ustalonym wzorem. Wnioski o realizację zamówienia zawierały m.in. precyzyjny opis przedmiotu zamówienia, ustaloną przez osobę wyznaczoną do realizacji zamówienia wartość szacunkową, określenie źródła finansowania, planowany okres realizacji zamówienia i uzasadnienie udzielenia zamówienia. Wnioski zostały podpisane przez osoby upoważnione, a zabezpieczenie środków finansowych potwierdzone przez Dyrektora BE.

(dowód: akta kontroli str. 1842-1878)

W przypadku sześciu (z 10 objętych badaniem) postępowań, wnioski o realizację zamówienia sporządzane były na etapie przygotowania postępowania, przed wysłaniem zapytań ofertowych do wybranych wykonawców, a pozostałe cztery, zostały sporządzone po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości). Potrzebę realizacji przedmiotu umowy w objętych badaniem postępowaniach określali Dyrektor BliT, Dyrektor BOP lub Prezes KRUS, a ich wartość szacowali wyznaczeni przez Dyrektorów pracownicy tych Biur. W czterech postępowaniach⁴¹ oszacowania wartości przedmiotu zamówienia dokonano po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych, na podstawie ofert otrzymanych w tych postępowaniach (szczegółowy opis w punkcie dotyczącym nieprawidłowości).

⁴⁰ Patrz przypis nr 8.

⁴¹ Postępowania na: Usługi wsparcia postępowania przetargowego na kompleksową obsługę systemów informatycznych wspomagających obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych (IT-231/29/13(1)); Usługi wsparcia postępowania przetargowego na kompleksową obsługę systemu informatycznego FARMER oraz nadzór wdrożenia etapu II realizacji umowy FARMER (IT-231/27/14(1)); Ekspertyza dotycząca stanu realizacji projektów informatycznych KRUS (IT-231/42/14(1)); Usługi wsparcia technicznego dla projektu Systemu Zarządzania (IT-231/72/14(1)).

W przypadku zamówień realizowanych przez BOP⁴² w postępowaniach określano wymagania, jakie mieli spełniać wykonawcy, a zapytania ofertowe kierowano, na podstawie rozeznania rynku i zebranych przez KRUS opinii, do kancelarii prawnych specjalizujących się w doradztwie w zakresie zamówień publicznych oraz w reprezentowaniu klientów przed Krajową Izbą Odwoławczą i sądami powszechnymi. We wszystkich kontrolowanych postępowaniach zapytania ofertowe obejmowały cały przedmiot zamówienia i zawierały formularze ofertowe.

Jak wyjaśnił Dyrektor BliT w prowadzonych przez Biuro postępowaniach, wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp, wyboru potencjalnych wykonawców, co do zasady dokonywano w oparciu o dotychczas wykonywane usługi dla KRUS (ich rzetelność i terminowość), bądź dla innych podmiotów publicznych oraz o wiedzę powszechnie dostępną (np. w serwisach internetowych tych oferentów).

(dowód: akta kontroli str. 1510-1579, 1842-1878)

Zgodnie z zarządzeniami Prezesa KRUS nr 1 z 2013 r. i nr 41 z 2014 r., zapytania ofertowe kierowane były do co najmniej do trzech wykonawców. W objętych kontrolą postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych wyznaczano terminy na składanie ofert wynoszące od jednego do dziewięciu dni. W przypadku trzech postępowań realizowanych przez BOP⁴³, w których termin złożenia oferty wynosił jeden⁴⁴ i cztery⁴⁵ dni, w odpowiedzi na wysłane zapytania ofertowe wpłynęło tylko po jednej ofercie.

Jak wyjaśniła Dyrektor BOP, liczba dni na składanie ofert była w każdym przypadku o jeden dzień dłuższa, ponieważ należy liczyć dni wysłania zapytań ofertowych i terminu odpowiedzi na zapytania jako dni na zapoznanie się i rozpatrzenie przez potencjalnych wykonawców złożonej przez KRUS propozycji przystąpienia do współpracy i podjęcie decyzji. Ponadto, Dyrektor BOP wskazała, że w wielu przypadkach Biuro oczekiwało szybkiej reakcji ze strony wykonawców z uwagi na charakter sprawy wymagający przystąpienia do realizacji zamówienia bez zbędnej zwłoki (np. w przypadku umowy nr 55/2016 BOP otrzymało z BZP ponaglenie w sprawie pilnego wyboru kancelarii prawnej do obsługi postępowania przetargowego).

(dowód: akta kontroli str. 1508-1509, 1842-1878)

2.5 W objętych badaniem postępowaniach wybrano wykonawców, którzy oferowali najniższą cenę za wykonanie usług na rzecz KRUS, a decyzje o ich wyborze podejmowała dyrekcja komórek organizacyjnych zlecających zamówienie lub kierownicy projektów, których zamówienia dotyczyły. Dokonanie oceny zebranych ofert oraz wybór najkorzystniejszej oferty dokumentowane było w *Informacji o wyborze oferty*.

Umowy z wykonawcami chroniły interes KRUS poprzez zawarcie w nich zapisów przewidujących kary umowne za opóźnienia w wykonaniu umów oraz za naruszenia klauzuli poufności, a także możliwość odstąpienia przez KRUS od umowy

⁴² Cztery postępowania nr: OP-23/37/14, OP.0110.6.2015, OP.261.30.2016, OP.261.28.2016.

⁴³ Zakończonych podpisaniem umów nr: 14/2015, 54/2016 i 55/2016.

⁴⁴ W postępowaniu zakończonym podpisaniem umowy nr 55/2016.

⁴⁵ W postępowaniach zakończonych podpisaniem umowy nr: 14/2015 i 54/2016.

z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. W badanych umowach zapewniono możliwość dochodzenia odszkodowań przewyższających wysokość kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 917-967, 1073-1096, 1125-1270, 1842-1878)

2.6 W KRUS nie zostały ustanowione pisemne procedury nadzoru nad wykonaniem umów zawartych w wyniku postępowań, do których nie stosuje się ustawy Pzp.

Weryfikacji i odbioru dostarczonych produktów i usług dokonywały osoby upoważnione (dyrektorzy biur lub kierownicy projektów), które w protokołach odbioru potwierdzały wykonanie zadań. W przypadku umów realizowanych na rzecz BOP wykonawca sporządzał karty pracy i sprawozdania z realizacji poszczególnych zleceń wykonawczych, które były weryfikowane i akceptowane przez osoby upoważnione w BOP. Prawidłową realizację przedmiotu umów potwierdzano w opisach merytorycznych na fakturach dokumentujących ich wykonanie.

Z wyjaśnień Dyrektora BliT i pracowników BliT wynika, że sposób realizacji umów był na bieżąco kontrolowany przez KRUS w zakresie terminu i sposobu realizacji usług przez Dyрекcję BliT, a także podczas opracowywania produktów oraz podczas prac komisji przetargowej. Forma pisemna raportowania nie była wymagana. Na wezwanie przełożonego pracownicy BliT wyznaczeni do sprawowania nadzoru raportowali przełożonemu o stanie realizacji umowy.

(dowód: akta kontroli str. 842-878, 943-1072, 1096-1124, 1486-1509, 1510-1579, 1842-1878)

W przypadku czterech (z 10 objętych kontrolą) umów sporządzono aneksy, którymi dokonano zmian treści umów. Dokonane zmiany zawartych umów były uzasadnione i wynikały z realizacji bieżących potrzeb KRUS. I tak:

- do umowy nr 21/2014 sporządzono w dniu 10 października 2014 r. aneks, w którym o rok (do 31 grudnia 2015 r.) przedłużono okres jej obowiązywania i zwiększono wynagrodzenie za wykonywane usługi o 60,0 tys. zł⁴⁶. Zmian tych dokonano na wniosek Dyrektora BliT z 3 października 2014 r., w związku z wykorzystaniem środków określonych w umowie i koniecznością pilnego dalszego zapewnienia obsługi prawnej w prowadzonych przez KRUS postępowaniach przetargowych,
- do umowy nr 54/2016 sporządzono w dniu 30 listopada 2016 r. aneks, w którym zmniejszono wynagrodzenie za wykonywane usługi o 3,6 tys. zł⁴⁷ oraz zmieniono sposób dokonania zapłaty i odbioru usług przez KRUS,
- do umowy nr 105/2013 sporządzono w dniu 23 czerwca 2014 r. aneks, w którym zwiększono wynagrodzenie wykonawcy o 5,9 tys. zł⁴⁸ oraz zwiększono liczbę godzin przewidzianych na wsparcie merytoryczne dotyczące formułowania rozstrzygnięć i zajmowania stanowiska przez zamawiającego w przypadku korzystania przez wykonawców z przysługujących im środków ochrony prawnej,
- do umowy nr 115/2014 sporządzono w dniu 26 czerwca 2015 r. aneks, w którym zmieniono (skrócono) okres jej obowiązywania z 31 grudnia 2015 r. do 26

⁴⁶ Z kwoty 34 999,99 zł do kwoty 94 999,99 zł.

⁴⁷ Z kwoty 36 900,0 zł do 33 210,0 zł.

⁴⁸ Z kwoty 60 516,0 zł do 66 420,0 zł.

czerwca 2015 r. Zmiana wynikała z rezygnacji przez KRUS z III etapu umowy, który miał obejmować nadzór wdrożenia systemu⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 941-942, 1136-1146, 1172-1239, 1842-1878)

Powstałe w wyniku realizacji objętych kontrolą umów produkty/dokumentacje KRUS wykorzystwała m.in.:

- w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na kompleksową obsługę systemu informatycznego wspomagającego obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych (nSIU)⁵⁰,
- w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na kompleksową obsługę świadczeń emerytalno-rentowych rolników (FARMER)⁵¹,
- do zidentyfikowania i zdefiniowania przez Pełnomocnika Prezesa KRUS ds. Projektów Informatycznych, na podstawie uzyskanego raportu z oceny projektów informatycznych⁵², metod: powoływania, organizacji, zarządzania, realizacji nadzoru przedsięwzięć informatycznych o charakterze projektowym prowadzonych w KRUS,
- przy weryfikacji poziomu jakości produktów wytwarzanych przez wykonawcę Systemu Zarządzania oraz bezpośredniej pomocy zespołowi projektowemu KRUS i w zakresie wsparcia w zarządzaniu trudnymi przypadkami projektowymi oraz oceny poprawności działań wykonawcy Systemu Zarządzania⁵³,
- do zaplanowania niezbędnych prac w obszarze infrastruktury informatycznej w szczególności w zakresie jej modernizacji oraz dostosowania do obowiązujących standardów eksploatacyjnych wykorzystano ekspertyzę w zakresie weryfikacji, konfiguracji i przydatności do dalszej eksploatacji serwerów posiadanych przez KRUS⁵⁴.

W ramach usług prawnych w wyniku wykonania zawartych umów na świadczenie pomocy prawnej m.in.:

- wykonano analizy umów i dokumentów związanych z postępowaniami przetargowymi, sporządzono opinie prawne, opracowano projekty umów i odpowiedzi na odwołania, reprezentowano KRUS przed Krajową Izbą Odwoławczą⁵⁵,
- opracowano projekt zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego NIK i reprezentowano KRUS na posiedzeniu Kolegium NIK, a także przygotowano odpowiedź na wezwanie do udzielenia wyjaśnień do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zaopiniowano zmiany w regulaminie organizacyjnym KRUS⁵⁶,

⁴⁹ Wsparcie merytoryczne zamawiającego na etapie definiowania szczegółowych zasad i warunków realizacji przedmiotu umowy zawartej w toku postępowania oraz ocenę gotowości wykonawcy umowy zawartej w toku postępowania do świadczenia usług bieżącej eksploatacji Systemu oraz jego utrzymania i administrowania wraz ze świadczeniem usług serwisu, pomocy technicznej i konsultacji.

⁵⁰ Wytworzone w wyniku realizacji umowy nr 105/2013 projekty warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert, projekty istotnych postanowień umowy oraz projekty specyfikacji istotnych warunków zamówienia, rekomendacje dotyczące stanowiska zamawiającego wobec odwołań wnoszonych w postępowaniu.

⁵¹ Wytworzone w wyniku realizacji umowy nr 115/2014 projekty warunków udziału w postępowaniu i kryteriów oceny ofert, projekty istotnych postanowień umowy oraz projekty specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wsparcie merytoryczne w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

⁵² Wytworzony w wyniku realizacji umowy nr 143/2014.

⁵³ Usługi świadczone przez wykonawcę umowy nr 5/2015, dotyczące projektu Systemu Zarządzania (wsparcie merytoryczne, udział w spotkaniach, konsultacje i opinie).

⁵⁴ Wytworzoną w wyniku realizacji umowy nr 87/2015.

⁵⁵ Umowa nr 21/2014.

⁵⁶ Umowa nr 14/2015. Zastrzeżenia dotyczyły ustalonej przez NIK nieprawidłowości polegającej na udzieleniu zamówienia publicznego na zakup usług informatycznych z naruszeniem przepisów ustawy Pzp.

- opracowano pisma procesowe i projekt pozwu⁵⁷,
- uczestniczono w pracach komisji przetargowej w charakterze biegłego, dokonywano też oceny pod względem formalno-prawnym przygotowanej przez komisję przetargową SIWZ w postępowaniu na budowę, wdrożenie i utrzymanie systemu klasy ERP⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 943-1072, 1096-1124, 1580-2120, 2125-2183)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku czterech⁵⁹ postępowań (z 10 objętych kontrolą⁶⁰) o wartości poniżej 30,0 tys. euro, przeprowadzonych przez BliT, wnioski o realizację zamówienia publicznego, wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy Pzp, sporządzone zostały po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych, tj. niezgodnie z § 4 ust. 2 zarządzenia Prezesa KRUS nr 1z 2013 r.

Ponadto, w ww. postępowaniach szacunkowa wartość zamówienia stanowiąca podstawę do ustalenia wartości zamówienia, została ustalona przez pracowników BliT po wysłaniu zapytań ofertowych wykonawcom, na podstawie przesłanych ofert, a nie jak określono w § 4 ust. 5 we wskazanym ww. zarządzeniu, przed rozeznaniem rynku.

Dyrektor BliT wyjaśnił, że w ramach przyjętych w latach 2013-2014 rozwiązań w BliT w zakresie realizacji zamówień wyłączonych ze stosowania przepisów ustawy Pzp, przed uruchomieniem wniosku o realizację zamówienia, wysyłano zapytania ofertowe do potencjalnych wykonawców. Najtańsza otrzymana oferta była przyjęta jako wartość szacunkowa do wniosku.

Zdaniem NIK, zgodnie z przyjętymi w KRUS regulacjami, wskazany wniosek sporządza się na samym początku postępowania, jeszcze przed wysłaniem do wykonawców zapytań ofertowych. We wzorze wniosku o realizację zamówienia publicznego, stanowiącym załącznik do ww. zarządzenia Prezesa KRUS, wskazano, że powinna być zamieszczona wartość szacunkowa zamówienia, która stanowi podstawę do dokonania m.in. oceny czy planowany zakup dokonywany będzie na podstawie przepisów ustawy Pzp czy też nie.

(dowód: akta kontroli str. 917-942, 1073-1081, 1125-1146, 1842-1880)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. NIK zwraca uwagę, że pomimo zatrudniania przez KRUS radców prawnych Kasa zlecała firmom zewnętrznym realizację zadań w zakresie reprezentowania jej przed Krajową Izbą Odwoławczą, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oraz przygotowania odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień do Rzecznika

⁵⁷ Umowa nr 54/2016.

⁵⁸ Umowa nr 55/2016. Według stanu na 29.12.2016 r. umowa była w trakcie realizacji.

⁵⁹ Postępowania: „Usługi wsparcia postępowania przetargowego na kompleksową obsługę systemów informatycznych wspomagających obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych” (IT-231/29/13(1)), „Usługi wsparcia postępowania przetargowego na kompleksową obsługę systemu informatycznego FARMER oraz nadzór wdrożenia etapu II realizacji umowy FARMER” (IT-231/27/14(1)), „Ekspertyza dotycząca stanu realizacji projektów informatycznych KRUS” (IT-231/42/14(1)) i „Usługi wsparcia technicznego dla projektu Systemu Zarządzania (IT-231/72/14(1)).

⁶⁰ Związanych z zawieraniem umów zlecenia/o dzieło w zakresie ekspertyz, doradztwa i opinii związanych z przygotowaniem, zakupem, wdrażaniem rozwiązań teleinformatycznych oraz nadzorem nad ich realizacją.

Dyscypliny Finansów Publicznych. Zdaniem NIK zadania te mogły być wykonane przez pracowników KRUS.

2. W trzech postępowaniach wyznaczono termin na składanie ofert wynoszący jeden lub cztery dni. Zdaniem NIK wyznaczony w postępowaniach termin był zbyt krótki na przygotowanie oferty przez potencjalnych wykonawców tych umów, co potwierdza fakt zgłoszenia się w tych postępowaniach tylko po jednym wykonawcy. W wewnętrznych regulacjach KRUS nie zawarto żadnych zapisów stanowiących o minimalnej liczbie dni, jaka powinna być zachowana pomiędzy wysłaniem zapytań ofertowych, a oczekiwanym terminem na odpowiedź od zainteresowanych wykonawców. Zdaniem NIK, w celu zapewnienia zamawiającemu możliwości wyboru pomiędzy różnymi ofertami, terminy ich składania powinny być tak ustalone aby umożliwiały przygotowanie i uzyskanie więcej niż jednej oferty.
3. NIK zwraca uwagę na potrzebę rozważenia zmniejszenia roli firm zewnętrznych przy określaniu opisów przedmiotu zamówienia czy warunków udziału w postępowaniach. Znaczna część prac związana z migracją systemów informatycznych kluczowego znaczenia dla realizacji zadań statutowych KRUS do docelowej zakładanej architektury (nSIU i FARMER) została dokonana, a realizowane w przyszłości prace w większości będą miały charakter utrzymaniowy. Pracownicy KRUS posiadają odpowiednie przygotowanie i doświadczenie m.in. w obszarze realizacji postępowań przetargowych na duże systemy informatyczne w obszarze wdrażania i eksploatacji w celu samodzielnego przeprowadzania postępowań przetargowych na utrzymanie i rozwój systemów IT⁶¹.

Ocena
częstkowa

Prowadzone przez KRUS postępowania w zakresie zlecenia ekspertyz, doradztwa i opinii związanych z przygotowaniem, zakupem i wdrażaniem rozwiązań teleinformatycznych przeprowadzone były, z wyjątkiem czterech, zgodnie z zasadami określonymi w regulacjach wewnętrznych. Zawarte umowy na realizację usług zabezpieczały interes KRUS. Nadzór nad realizacją umów przebiegał w sposób prawidłowy, produkty/usługi wytworzone przez wykonawców były wykorzystywane. W przypadku czterech postępowań stwierdzono nieprawidłowości polegające na sporządzeniu wniosków o realizację zamówienia publicznego wyłączonego ze stosowania przepisów ustawy po wysłaniu do wykonawców zapytań ofertowych oraz na nieustaleniu wartości szacunkowej zamówienia przed dokonaniem rozeznania rynku, co było niezgodne odpowiednio z § 4 ust. 2 i 5 zarządzenia Prezesa KRUS nr 1 z 2013 r. Ponadto, NIK zwróciła uwagę na zlecenie firmom zewnętrznym m.in. wykonania usług związanych z obsługą prawną w zakresie reprezentowania KRUS przed KIO, Kolegium NIK oraz opracowanie odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych, w sytuacji posiadania w KRUS wyspecjalizowanej komórki prawnej zatrudniającej w badanym okresie od trzech do czterech radców prawnych.

⁶¹ Szerzej o pracownikach KRUS w pkt 3 wystąpienia.

3. Udzielanie i nadzór nad realizacją zamówień publicznych na wsparcie techniczne dla wybranych systemów IT w kontekście zapewnienia właściwego funkcjonowania kluczowych systemów IT

Opis stanu faktycznego

3.1 Konieczność integracji i poprawy jakości danych gromadzonych i przetwarzanych przez kluczowe systemy IT KRUS, określona w Strategii Informatyzacji Kasy, skutkowało m.in. realizacją zamówień publicznych na systemy nSIU i FARMER. W dniu 31 maja 2013 r. Prezes KRUS przyjął do realizacji *Strategię Informatyzacji Kasy na lata 2013-2015* (dalej: Strategia IT), a następnie w dniu 5 września 2016 r. *Strategię Informatyzacji w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego na lata 2016-2020*.

W okresie objętym kontrolą za realizację Strategii Informatyzacji Kasy odpowiadało BliT. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KRUS, do zadań BliT należało opracowanie i aktualizacja Strategii IT oraz nadzór nad jej realizacją⁶². W okresie od 1 lipca 2014 r. do 7 lipca 2015 r. nadzór nad realizacją Strategii IT Prezes KRUS powierzył⁶³ Zespołowi ds. Projektów Informatycznych⁶⁴.

Prezes KRUS podał, że *„Przyjęty dokument Strategii IT na lata 2013-2015 nie określał mierników realizacji poszczególnych inicjatyw, a jego pilotażowy charakter miał zweryfikować możliwości realizacji celów.”*

Dziewięć⁶⁵ z 18 przedsięwzięć (tzw. inicjatyw) określonych w Strategii IT, zostało w pełni zrealizowanych. Natomiast w przypadku pięciu⁶⁶ inicjatyw, po weryfikacji zasobów finansowych i kadrowych, dokonano oceny możliwości ich realizacji i podjęto odmienne, niż określono w Strategii IT działania, które umożliwiły osiągnięcie założonych celów.

Prezes KRUS podał, że *„(...) zgodnie z założeniami – cele i inicjatywy Strategii realizowane były (...) zgodnie z najlepszymi doświadczeniami i metodykami w realizacji projektów informatycznych (np. PRINCE2).”*

Produkty uzyskane w ramach Strategii IT były wykorzystywane w KRUS do wsparcia działań jednostki. Poza systemami nSIU i FARMER w ramach produktów Strategii IT wdrożono m.in. rozwiązanie do długoterminowej archiwizacji dokumentów „ECM” – Archiwum, Portal dla Rolników eKRUS, za pomocą którego KRUS świadczy usługi dla beneficjentów KRUS – rolników i członków ich rodzin, Platformę integracyjnej dla systemów dziedzicznych KRUS oraz wymiany danych z instytucjami zewnętrznymi czy mechanizmy centralnego zarządzania tożsamością użytkowników.

⁶² W okresach od 31 maja 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. oraz od 8 lipca 2015 r. do końca obowiązywania Strategii.

⁶³ Zespół nadzorował realizację Strategii w okresie od 1 lipca 2014 r. do 7 lipca 2015 r. Realizację tego zadania powierzono na mocy zarządzenia nr 11 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 1 lipca 2014 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Zarządzeniem nr 24 Prezesa KRUS z dnia 8 lipca 2015 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego KRUS Zespół rozwiązano.

⁶⁴ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Zespołu ds. Projektów Informatycznych KRUS z 1 lipca 2014 r.

⁶⁵ Archiwum elektroniczne „ECM” (nr 1), System Workflow (nr 2), Inicjatywa rozwoju interfejsów z instytucjami zewnętrznymi (nr 3), Centralizacja i wzajemna integracja systemów ubezpieczeniowych (nr 4), Rozbudowa głównego portalu WWW KRUS (nr 5), Podniesienie dojrzałości zarządzania projektami (nr 9), Zasady i uregulowania dotyczące bezpieczeństwa przetwarzania i ciągłości działania IT KRUS (nr 16), Zasady i uregulowania dotyczące prowadzenia kontroli, audytów jakości zadań w obszarze bezpieczeństwa IT KRUS (nr 17), Zasady i uregulowania dotyczące współpracy, obiegu informacji i szkoleń w obszarze bezpieczeństwa IT KRUS (nr 18).

⁶⁶ Wdrożenie sposobów postępowania zgodnie ze standardem ITIL w obszarze zarządzania usługami IT (nr 11), Uruchomienie procesu rozpoznania potencjalnej oferty rynku usług IT (nr 12), Zmiana działania IT KRUS (nr 13), Wzmocnienie kadry IT w KRUS (nr 14), Centrum kompetencji KRUS (nr 15).

KRUS corocznie dokonywała przeglądu stanu realizacji Strategii IT, co dokumentowano w ramach sprawozdań z realizacji planu pracy biur centrali KRUS.

(dowód: akta kontroli str. 575-741, 2639-2641, 2870-3149, 3150-3160)

3.2 Szczegółowym badaniem objęto cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym postępowania na:

- kompleksową obsługę systemów informatycznych wspomagających obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych (nSIU)⁶⁷,
- kompleksową obsługę systemu informatycznego wspomagającego obsługę świadczeń emerytalno-rentowych rolników (FARMER)⁶⁸,
- dostawę licencji oprogramowania do zarządzania tożsamością w KRUS⁶⁹, wykorzystywane do określania, przydzielania, weryfikacji uprawnień dostępu do zasobów informacyjnych KRUS, w tym także do nSIU i FARMER.
- dostawę sprzętu komputerowego⁷⁰ na potrzeby KRUS.

W trybie przetargu ograniczonego KRUS przeprowadziła postępowania na nSIU i FARMER, a postępowania na dostawę licencji oprogramowania i na dostawę sprzętu komputerowego – w trybie przetargu nieograniczonego. Ww. zamówienia publiczne realizowano zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz zasadami określonymi w zarządzeniu Prezesa KRUS nr 2 z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych o wartości przekraczającej równowartość kwoty 14 000 EUR w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ustalono, że postępowania zostały zainicjowane wnioskiem Dyrektora BliT⁷¹, w których zawarto m.in. uzasadnienie celowości zamówienia, wartość szacunkową zamówienia, planowany okres realizacji zamówienia, proponowane kryteria oceny ofert wraz z uzasadnieniem.

W badanych postępowaniach powołano komisje przetargowe, w skład których wchodził pracownicy KRUS oraz, w przypadku postępowania na obsługę systemu informatycznego wspomagającego obsługę świadczeń emerytalno-rentowych rolników (FARMER), pracownicy firm zewnętrznych. Ustalono, że do składu komisji powoływani byli pracownicy KRUS posiadający doświadczenie przy prowadzeniu postępowań przetargowych, w tym również związanych z systemami informatycznymi, posiadający wykształcenie informatyczne poparte ukończeniem wielu kursów specjalistycznych oraz pracownicy biur merytorycznych KRUS, posiadający niezbędne doświadczenie i kwalifikacje.

Ponadto, KRUS korzystała z usług firm zewnętrznych w zakresie wsparcia postępowania przetargowego na: kompleksową obsługę systemów informatycznych wspomagających obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych (nSIU)⁷², kompleksową obsługę systemu informatycznego FARMER oraz nadzór wdrożenia etapu II realizacji umowy FARMER⁷³. W przypadku postępowania na system

⁶⁷ Znak: ZP-2310/39/2013.

⁶⁸ Znak: ZP-2310/24/2014.

⁶⁹ Znak: ZP-2310/23/2014, na kwotę 2 460 999,99 zł.

⁷⁰ Znak: ZP-2310/11/2014, na kwotę 448 810,15 zł.

⁷¹ Postępowanie na system FARMER zainicjowano wnioskiem z dnia 9 października 2014 r., postępowanie na system nSIU wnioskiem z dnia 8 października 2013 r.

⁷² Nr postępowania IT-231/29/13(1), umowa nr 105/2013 z dnia 26 lipca 2013 r. (aneksowana w dniu 23 czerwca 2014 r.) na kwotę 66 420,0 zł, zawarta z konsorcjum firm 300 D&C Sp. z o.o. oraz Rafał Kastorski.

⁷³ Nr postępowania IT-231/27/14(1), umowa nr 115/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. (aneksowana w dniu 26 czerwca 2015 r.) na kwotę 147 600,0 zł, zawarta z firmą Puerta Logic sp. z o.o.

FARMER firmy zewnętrzne uczestniczyły m.in. w opracowaniu dokumentacji przetargowej oraz w pracach komisji przetargowej (jako jej członkowie). W przypadku postępowania na system nSIU pracownicy firm zewnętrznych zostali powołani w charakterze biegłych i uczestniczyli w pracach komisji przetargowej m.in. przy opracowaniu dokumentacji przetargowej oraz reprezentowali KRUS w postępowaniach przed KIO (szczegółowy opis realizacji umowy w pkt 2 wystąpienia).

Analiza przekazanej dokumentacji przetargowej⁷⁴ (projekt SIWZ, projekt ogłoszenia) wykazała, że dokumenty te w wersji elektronicznej posiadają cechy wskazujące na to, że ich autorami nie zawsze były osoby, które były zgłaszane jako realizujące projekt po stronie KRUS lub firm zewnętrznych wspomagających postępowanie. Zastępca Prezesa KRUS, poinformowała, że „(...) w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na system nSIU i system FARMER, KRUS korzystał ze wsparcia firm zewnętrznych i nie jest znany zakres udziału (...) osób w pracach nad dokumentacją przetargową.”

(dowód: akta kontroli str. 2538-2572, 2573-2580, 2607-2616, 2619-2638)

Umowy⁷⁵ zawarte w wyniku badanych postępowań zabezpieczały interes zamawiającego, poprzez zamieszczenie w nich m.in. warunków zabezpieczających interes zamawiającego na wypadek nieprawidłowego działania zakupionych rozwiązań, wymogu przeniesienia praw autorskich oraz praw pokrewnych, możliwości dokonywania okresowych audytów informatycznych.

Do dnia 16 grudnia 2016 r. na realizację umowy nr 107/2015 (FARMER) wydatkowano kwotę 26 173 170,0 zł (28% wartości całkowitej umowy), a na umowy nr 135/2014 (nSIU) kwotę 29 568 375,90 zł (49% wartości umowy).

(dowód: akta kontroli str. 2538-2580, 2639-2869, 3540-3995)

Ustalono, że w postępowaniu na zakup licencji oprogramowania do zarządzania tożsamością w KRUS, na etapie prac komisji przetargowej, nie uwzględniono pisemnego wniosku Głównego Księgowego KRUS w zakresie konieczności wydzielania wartości poszczególnych licencji w celu ujęcia ich zgodnie ze stanem faktycznym w ewidencji wartości niematerialnych i prawnych.

W związku z powyższym do ewidencji wartości niematerialnych i prawnych centrali KRUS pod pozycją nr 115 wprowadzono⁷⁶ zakupione licencje oprogramowania (Oracle Identity Governance Suite CPU - 8 szt., Oracle Identity Governance Suite NPU - 40 szt., Oracle Directory Services Plus EU – 7500 szt.) pod jedną pozycją pn. *Licencja na oprogramowanie o wartości 2 460 999,99 zł, w charakterystyce zamieszczając opis „do zarządzania tożsamością”.*

Jak wyjaśnił Dyrektor BliT „(...) KRUS nabył licencję na całościowe rozwiązanie (pakiet) oprogramowania do zarządzania tożsamością użytkowników. Zaplanowane na to postępowanie środki finansowe zabezpieczone zostały na oprogramowanie do zarządzania tożsamością jako całościowe rozwiązanie (pakiet) w paragrafie 6120, tj. zakup inwestycyjny o wartości jednostkowej przekraczającej 3,5 tys. zł, dla tego paragrafu został uruchomiony wniosek, a w konsekwencji dokonany zakup i jego

⁷⁴ Dotyczącej postępowania na system FARMER, nSIU i na sprzęt komputerowy.

⁷⁵ Umowa: 107/2015 (FARMER), 135/2014 (nSIU), 195/2014 (zarządzenie tożsamością), umowy na zakup sprzętu komputerowego: 98/2014, 99/2014, 100/2014, 108/2014.

⁷⁶ Na podstawie dokumentu OT 394/2014 z 30 grudnia 2014 r.

rozliczenie. Dopuszczenie innego sposobu rozliczania pojedynczego oprogramowania mogło by skutkować brakiem możliwości rozliczenia zadania z paragrafu, w którym zostały zabezpieczone środki.” (szerzej w punkcie dotyczącym uwag).

(dowód: akta kontroli str. 3374-3481, 3483-3491, 3502-3516, 3530-3539)

3.3 W celu realizacji ustawowych zadań, KRUS wykorzystywano dwa systemy informatyczne nSIU i FARMER. Systemy nSIU i FARMER są rozbudowywane i utrzymywane w modelu pełnego outsourcingu. W zawartych umowach zapewniono usługi na: budowę ww. systemów, wyposażenie dwóch odrębnych ośrodków przetwarzania danych, administrowanie, modernizowanie i utrzymanie tych ośrodków a także na prowadzenie prac rozwojowych systemów informatycznych nSIU i FARMER.

3.3.1 System nSIU

W wyniku realizacji zamówienia publicznego na kompleksową obsługę systemów informatycznych, wspomagających obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych, zawarta została umowa⁷⁷ z konsorcjum firm Unizeto-Asseco należących do grupy kapitałowej Asseco Poland SA, którego liderem jest Unizeto Technologies S.A. Umowa obejmowała m.in. integrację rozproszonych systemów KRUSna⁷⁸ i KACHNA⁷⁹ oraz systemów centralnych KRUSNA-C⁸⁰ i Nowy System Dziedziny zwane Systemami Dziedzinowymi (nSIU).

Realizacja umowy składała się z sześciu etapów:

- 1) dostosowanie i uruchomienie dwóch ośrodków obliczeniowych (podstawowego i zapasowego) oraz łączy telekomunikacyjnych łączących oba ośrodki z siecią WAN KRUS w celu obsługi eksploatacyjnej i przetwarzania danych,
- 2) przeniesienie systemu do ośrodków obliczeniowych wykonawcy i uruchomienie usług obsługi eksploatacyjnej i przetwarzania danych,
- 3) m.in. utrzymanie ośrodków obliczeniowych, łączy telekomunikacyjnych, środowiska teleinformatycznego, obsługę eksploatacyjną, przetwarzanie danych oraz serwis dotychczas wykorzystywanych systemów,
- 4) prace związane z modyfikacjami systemu wynikające ze zmian obowiązujących przepisów prawnych i organizacyjnych niezależnych od KRUS oraz potrzeb KRUS,
- 5) m.in. uruchomienie i wdrożenie systemu nSIU,
- 6) rozbudowa nSIU o funkcjonalności w zakresie ewidencji osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym i informacji o opłaconych za te osoby składkach (system KACHNA).

⁷⁷ Nr 135/2014 z dnia 29 września 2014 r.

⁷⁸ System informatyczny służący do ewidencjonowania osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników, okresów podlegania ubezpieczeniu, informacji o opłaconych za te osoby składkach, spraw związanych z udzielaniem ulg w spłacie należności, ich umarzaniem, dochodzeniem oraz do przyznawania i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego, macierzyńskiego oraz rejestracji przyznania i wypłaty zasiłku pogrzebowego. Każda jednostka organizacyjna posiadała niezależną bazę danych, przed integracją funkcjonowało 271 lokalnych instancji systemu.

⁷⁹ System informatyczny służący do ewidencjonowania osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym i informacji o opłaconych za te osoby składkach. Każda jednostka organizacyjna KRUS posiada niezależną bazę danych.

⁸⁰ System informatyczny zapewniający centralną ewidencję osób ubezpieczonych oraz współpracę systemów ubezpieczeniowych KRUS z systemami: NBP, PEFRON, ARMiR oraz NFZ. System ten zapewniał centralne przechowywanie i przetwarzanie danych osobowych, współpracuje z pozostałymi systemami dziedzinowymi przez sieć WAN (ang. *Wide Area Network*) KRUS (rozległa sieć komputerowa obejmująca Centralę, wszystkie jednostki organizacyjne KRUS, umożliwiająca zdalny dostęp do systemów dziedzinowych).

Umowa ta została zawarta na okres 48 miesięcy na łączną kwotę 59 990,4 tys. zł, przy czym na zadania określone w etapach 1-3 przewidziano 33 948,0 tys. zł. Płatność za etapy 1-3 realizowana jest w formie ryczałtu miesięcznego (46 rat) w wysokości 738,0 tys. zł, korygowanego o bonifikaty wynikające z Porozumienia SLA⁸¹. Na realizację etapu 4 i 6 zaplanowano kwotę 25 018,2 tys. zł, przy czym wysokość wynagrodzenia jest każdorazowo ustalana jako iloczyn pracochłonności wykonania modyfikacji wyrażonej w Punktach Funkcyjnych (zgodnie z metodą COSMIC⁸²) i stałej ceny za PF w wysokości 2,8 tys. zł. Na etap 5 umowy (pilotaż, wdrożenie i roll-out nSIU⁸³) zaplanowano kwotę 1 033,2 tys. zł.

Wdrożenie nowego systemu informatycznego wspomagającego obsługę ubezpieczeń i świadczeń krótkoterminowych (nSIU) było podyktowane m.in. potrzebą:

- uproszczenia mechanizmów zarządzania i utrzymania systemu oraz uproszczenia pozyskiwania i utrzymania kompletnych, spójnych danych zagregowanych z wielu Jednostek Terenowych KRUS,
- zmiany modelu dostarczania i utrzymywania infrastruktury informatycznej dla systemu w jednostkach terenowych z rozproszonego na scentralizowany (brak konieczności instalacji aplikacji klienckiej na stacjach roboczych pracowników, dostęp do aplikacji za pomocą przeglądarki internetowej),
- zapewnienia eksploatacji ciągłej w systemie 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu i 365 dni w roku z dostępnością elementów systemu określoną na minimum 98,5% w skali miesiąca przy 6 tys. użytkowników i jednoczesnej liczbie 3 tys. otwartych sesji użytkowników,
- zmiany technologii informatycznych użytkowanych od ponad 10 lat,
- zintegrowania systemu nSIU z mechanizmami pojedynczego logowania oraz zarządzania tożsamością i uprawnieniami,
- uproszczenia rozbudowy systemu o kolejne moduły i nowe funkcjonalności (np. moduł postępowań powypadkowych).

System ten korzysta m.in. z centralnej bazy ewidencji osób prowadzonej przez KRUS, która zawiera beneficjentów systemu ubezpieczeń krótkoterminowych i długoterminowych. Ta sama baza danych wykorzystywana jest przez system FARMER.

System nSIU w okresie 2014-2016 wymieniał dane z systemami informatycznymi:

- NFZ w zakresie dotyczącym: okresów ubezpieczenia zdrowotnego (ponad 1,6 mln rekordów/rocznie), opłaconych składek z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (ponad 32,2 mln rekordów/rocznie), przypisów składek należnych z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (ponad 6,8 mln rekordów/rocznie), zmiany identyfikatorów osób ubezpieczonych tzw. numerów UNO (ponad 40,6 mln rekordów/rocznie),
- Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) – w 2016 r. ponad 15 mln rekordów,

⁸¹ Załącznik nr 2 do umowy nr 135/2014.

⁸² Przyjęta przez zamawiającego metoda wymiarowania oprogramowania oparta o metodę COSMIC v3.0.1, opracowana i utrzymywana przez organizację *Common Software Measurement International Consortium*.

⁸³ Roll-out nSIU to całokształt prac organizacyjno-technicznych podejmowanych przez wykonawcę, mających na celu udostępnienie oprogramowania aplikacyjnego pracownikom zamawiającego we wszystkich jednostkach organizacyjnych KRUS oraz Centrali KRUS.

- Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR), dla których KRUS udostępnia usługi do weryfikacji statusu osób ubezpieczonych w KRUS i świadczeniobiorców KRUS,
- innych urzędów, m.in: MRiRW, MPiPS.

Tym samym system nSIU poza wspieraniem procesów wewnętrznych KRUS miał wpływ na funkcjonowanie innych kluczowych, z punktu widzenia państwa, systemów informatycznych. Działania KRUS w tym zakresie przyczyniają się do poprawy jakości danych gromadzonych w rejestrach publicznych ww. instytucji.

Od uruchomienia nSIU wdrożono cztery modyfikacje systemu, w tym trzy wynikały ze zmian prawa. Wprowadzone modyfikacje spowodowane były zmianami przepisów prawnych w zakresie: rejestracji, przyznawania i wypłaty zasiłku macierzyńskiego⁸⁴, wprowadzenia nowego instytucjonalnego płatnika składek (wójt, burmistrz, prezydent miasta) opłacającego składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe rolników, małżonków i domowników, którzy uzyskali prawo doświadczeń dla opiekunów osób niepełnosprawnych i złożyli wnioski o objęcie tym ubezpieczeniem w KRUS⁸⁵, zapewnienia obsługi przekazywanych przez ZUS zaświadczeń lekarskich wystawianych w formie elektronicznej⁸⁶.

Modyfikacji dokonano zgodnie z określonymi w umowie⁸⁷ procedurami i w ramach zabezpieczonej na realizację umowy kwoty. Łączny koszt dokonanych modyfikacji wyniósł 10 787,0 tys. zł⁸⁸.

(dowód: akta kontroli str. 2619-2638, 2642-2646, 2655-2677, 3150-3160, 3520-3529)

3.3.2 System FARMER

W wyniku realizacji zamówienia publicznego na kompleksową obsługę systemów informatycznych wspomagających obsługę świadczeń długoterminowych zawarta została umowa⁸⁹ z konsorcjum firm: Zeto-Asseco-Unizeto należących do grupy kapitałowej Asseco Poland SA. Liderem konsorcjum było Przedsiębiorstwo Informatyki ZETO Bydgoszcz S.A.

Realizacja umowy składała się z czterech etapów:

- 1) dostosowanie i uruchomienie dwóch ośrodków obliczeniowych (podstawowego i zapasowego) oraz łączy telekomunikacyjnych, łączących oba ośrodki z siecią WAN KRUS w celu świadczenia usług będących przedmiotem umowy,
- 2) przeniesienie systemu do ośrodków obliczeniowych wykonawcy i uruchomienie usług,
- 3) m.in. utrzymanie ośrodków obliczeniowych, łączy telekomunikacyjnych, środowiska teleinformatycznego, obsługę eksploatacyjną systemu FARMER,

⁸⁴ Według nowych zasad wynikające z nowelizowanych przepisów ustawy o ubezpieczaniu społecznym rolników wprowadzonych ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1217).

⁸⁵ Wynikające ze nowelizowanych przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 2015 r. poz. 1506).

⁸⁶ Zmiany wynikające z Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakresu informacji o okolicznościach mających wpływ na prawo do zasiłków z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa lub ich wysokość oraz dokumentów niezbędnych do przyznania i wypłaty zasiłków (Dz. U. z 2015 r. poz. 2253).

⁸⁷ Nr 135/2014.

⁸⁸ Łączny koszt zmian dokonanych w 2015 i 2016 r. Faktury: 16/SFS-PRO/16/00129, 16/SFS-PRO/08/00006, 16/SFS-PRO/07/00017, 16/SFS-PRO/06/00021, 16/SFS-PRO/06/00010, 16/SFS-PRO/06/00004, 16/SFS-PRO/11/00018, 16/SFS-PRO/11/00019.

⁸⁹ Nr 107/2015 z dnia 31 lipca 2015 r.

4) rozbudowy systemu wynikającego ze zmian obowiązujących przepisów prawnych, zmian organizacyjnych niezależnych od KRUS oraz potrzeb jednostki.

Umowa została zawarta na okres 48 miesięcy na łączną kwotę 92 286,9 tys. zł. Na realizację etapu 4 przewidziano łącznie 6 150 tys. zł, płatność za etapy 1-3 jest realizowana w formie ryczałtu miesięcznego (47 rat) w wysokości 1 832,7 tys. zł, korygowanego o bonifikaty wynikające z SLA oraz zasad obsługi technicznej⁹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 2639-2641, 2870-3149, 3150-3160, 3281-3373)

Podstawowym celem systemu FARMER jest wsparcie realizacji zadań KRUS w zakresie przyznawania, naliczania oraz wypłaty rolniczych świadczeń emerytalno-rentowych. System FARMER umożliwia m.in.: rejestrację orzeczeń lekarskich, obliczanie wysokości świadczeń i jego składników, wydawanie decyzji przyznających świadczenie, zmiany wysokości przyznanych świadczeń, ewidencję wszystkich dokonanych świadczeniobiorcom wypłat i jej składników oraz wykonanie rocznego rozliczenia podatku dochodowego świadczeniobiorców.

(dowód: akta kontroli str. 2639-2677, 3150-3160)

W dniu 2 grudnia 2016 r. przeprowadzono migrację systemu FARMER z wersji 2.5 do wersji 3. W ramach migracji systemu do wersji FARMER 3 zrezygnowano z autonomicznego mechanizmu zarządzania użytkownikami i ich autoryzacją na rzecz wykorzystania centralnych mechanizmów identyfikacji z mechanizmami pojedynczego logowania oraz zarządzania tożsamością i uprawnieniami KRUS. Zastosowana technologia zapewniła, że usługi świadczone za pomocą systemu FARMER 3 są dostępne jedynie za pomocą portalu dla pracowników⁹¹, a dostęp do systemu realizowany jest za pomocą przeglądarki internetowej (interfejs graficzny)⁹². Dzięki dokonanej zmianie użytkownicy uzyskali jednolite środowisko pracy w zakresie: obsługi świadczeń, ewidencji osób, danych o świadczeniobiorcach, algorytmów obliczeń i przetwarzania danych czy sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 2642-2646, 2655-2722)

System FARMER w okresie 2014-2016 wymieniał dane z systemami informatycznymi:

- ZUS w zakresie świadczeń wypłacanych przez KRUS, przysługujących w przypadku zbiegu prawa do emerytury lub renty w ZUS i z KRUS (ponad 1,8 mln rekordów/rocznie), a także w zakresie wyboru przez członka OFE renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy albo renty rodzinnej rolniczej (ponad 1,8 mln rekordów/rocznie),
- Ministerstwa Finansów⁹³ (system „e-Deklaracje”) około 1,3 mln dokumentów/rocznie,
- Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, dla którego udostępniono interfejs do weryfikacji statusu osób ubezpieczonych w KRUS,
- innych urzędów: ARMiR, MRiRW, MPiPS, MSWiA, GUS.

⁹⁰ Załącznik nr 2 do umowy 107/2015.

⁹¹ Jedno miejsce dostępu do głównych aplikacji wewnętrznych KRUS.

⁹² Wcześniej dostęp do systemu był świadczony w trybie znakowym za pomocą emulatorów terminala.

⁹³ Do 2016 r. elektroniczne zbiory danych z dokumentami PIT świadczeniobiorców przekazywane były do właściwych Urzędów Skarbowych.

Tym samym system FARMER, poza wspieraniem procesów wewnętrznych KRUS, miał wpływ na funkcjonowanie innych kluczowych, z punktu widzenia państwa, systemów informatycznych. Działania KRUS w tym zakresie przyczyniają się do poprawy jakości danych gromadzonych w rejestrach publicznych ww. instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 3150-3160)

W latach 2015-2016 wdrożono 13 modyfikacji systemu FARMER, w tym sześć wynikało ze zmiany prawa. Modyfikacje podyktowane były zmianami przepisów m.in. w zakresie: zapewnienia możliwości zgłaszania do ubezpieczenia zdrowotnego osób ubiegających się o świadczenia emerytalno-rentowe oraz członków ich rodzin, w okresie trwania postępowania o przyznanie tych świadczeń⁹⁴, a także zapewnienia przekazywania PIT-40A/11A za pomocą środków komunikacji elektronicznych⁹⁵.

Modyfikacji dokonano zgodnie z określonymi w umowie⁹⁶ procedurami i w ramach zabezpieczonej na realizację umowy kwoty. Łączny koszt dokonanych modyfikacji wyniósł 515,4 tys. zł⁹⁷. Pozostałe zmiany wynikały z bieżących potrzeb użytkowników i dotyczyły m.in.: integracji systemu FARMER z systemem nSIU i zmiany w zakresie wydruku decyzji przyznającej zasiłek pogrzebowy, umożliwienia wydruku decyzji emerytalno-rentowych na papierze w formacie A4.

(dowód: akta kontroli str. 2619-2638, 3520-3529)

3.4 Zakres zewnętrznego wsparcia technicznego systemów informatycznych FARMER i nSIU, został zdefiniowany w obowiązujących umowach na ich kompleksową obsługę. W ramach usług serwisu systemów określono katalog usług utrzymania i procedury obsługi zgłoszeń serwisowych (w ramach SLA)⁹⁸. W ramach umów określono również m.in: sposób realizacji, procedury zlecenia, odbiorów i modyfikacji⁹⁹, a także zasady przetwarzania danych osobowych¹⁰⁰. Analiza dowodów księgowych, protokołów odbioru, zleceń modyfikacji wykazała, że przyjęte regulacje oraz procedury były stosowane.

W okresie objętym kontrolą, zarówno w centrali, jak i w 16 Oddziałach Regionalnych¹⁰¹ nie odnotowano awarii systemów nSIU i FARMER, które miałyby negatywny wpływ na zapewnienie realizacji ustawowych zadań Kasy.

Nadzór nad realizacją umów 107/2015 i 135/2014 na poziomie strategicznym wykonywany był przez dwa odrębne Komitety Sterujące powoływane przez Prezesa KRUS. W skład Komitetów wchodził przedstawiciel zamawiającego i wykonawców.

⁹⁴ Zmiany wynikające z nowelizowanych przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 581).

⁹⁵ Wynikające z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 17 listopada 2014 r. w sprawie określenia niektórych wzorów oświadczeń, deklaracji i informacji podatkowych obowiązujących w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1634).

⁹⁶ Nr 107/2015.

⁹⁷ Wprowadzonych w roku 2015 i 2016. Faktury: 548/KE2015, 549/KE2015, 25/4A/2016, 40/4A/2016, 81/4A/2016, 93/4A/2016, 94/4A/2016, 108/4A/2016, 109/4A/2016, 106/4A/2016, 25/4A/2016/04, 31/4A/2016/04, 5/4A/2016/06, 21/4A/2016/06, 1/4A/2016/08, 23/4A/2016/08, 2/4A/2016/10, 1/4A/2016/10, 2/4A/2016/11, 1/4A/2016/11, 6/4A/2016/11, 13/4A/2016/11.

⁹⁸ Załącznik nr 2 do umowy 107/2015 – SLA oraz zasady obsługi technicznej, Załącznik nr 2 do umowy 135/2014 – Porozumienie SLA.

⁹⁹ Załącznik nr 3 do umowy 135/2014 – Organizacja realizacji umowy, procedury zlecenia, realizacji i odbiorów modyfikacji oraz inne procedury projektowe; Załącznik nr 3 do umowy 107/2015 - Organizacja realizacji umowy, procedury zlecenia, realizacji i odbiorów modyfikacji oraz inne procedury projektowe.

¹⁰⁰ Załącznik nr 10 do umowy 107/2015 – Umowa powierzenia przetwarzania danych osobowych; załącznik nr 10 do umowy 135/2014 - Umowa powierzenia przetwarzania danych osobowych.

¹⁰¹ W toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677) uzyskano od dyrektorów Oddziałów Regionalnych informację w zakresie ilości awarii, ich wagi oraz wpływu na realizację kluczowych zadań.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym KRUS¹⁰², nadzór nad realizacją ww. umów na systemy nSIU i FARMER został powierzony BliT. Bezpośredni nadzór nad usługami wykonywanymi w ramach umów sprawowali kierownicy każdego z projektów oraz pracownicy BliT.

(dowód: akta kontroli str. 118-247, 742-841, 2184-2537, 4452-4640)

Wyznaczone osoby z BliT na bieżąco monitorowały postępy prac, uczestniczyły w czynnościach odbioru oraz rozliczeń zadań będących kolejnymi etapami projektów. Odbiór poszczególnych produktów wytworzonych w ramach ww. projektów odbywał się po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru. Przeprowadzane były testy akceptacyjne, których pozytywny wynik był podstawą do podpisania protokołu odbioru. Czynności te były należycie dokumentowane, zgodnie z zasadami określonymi w umowach (tj. w postaci protokołów odbioru i raportów SLA).

(dowód: akta kontroli str. 573-574, 879-916, 2603-2606, 3542-3770, 4648-4687, 3482)

Zgodnie z zawartymi umowami, w tym z porozumieniami SLA, KRUS określił poziom dostępności systemów¹⁰³ na 98,5% (w trybie 24h/365 dni), który był rozliczany w okresach miesięcznych. Monitoring dostępności systemów prowadzony był, zgodnie z zawartymi umowami, przez wykonawców. Jego wyniki gromadzone były na serwerach wykonawców, do których dostęp posiadali wyznaczeni pracownicy KRUS. Wyniki monitoringu przedstawiane były przez wykonawców w postaci comiesięcznych raportów, analizowanych i zatwierdzanych przez pracowników KRUS¹⁰⁴. Analiza dostępności systemów była kontrolowana przez pracowników BliT. W ramach utrzymania jakości systemów i monitoringu KRUS zaplanował i zrealizował audyty¹⁰⁵ zgodności i bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 3482, 3502-3516, 4452-4746)

Przypadki odchylenia od standardów dostępności systemów, czasu obsługi zgłoszeń ustalonych porozumieniami SLA dotyczyły głównie systemu nSIU, w szczególności: niedostępności systemu, opóźnień w usunięciu błędu blokującego dostępność, przedłużania się czasu rozwiązania usterek, opóźnień w przyjmowaniu zgłoszeń przez serwis wykonawcy, problemów z potwierdzeniami przyjęcia zgłoszenia przez wykonawcę.

W związku z powyższymi problemami, KRUS naliczyła wykonawcy umowy nr 135/2014 (nSIU) potrącenia – tzw. bonifikaty¹⁰⁶ i kary umowne. Łączna kwota naliczonych bonifikat od grudnia 2014 r. do listopada 2016 r. wyniosła 562 200,0 zł,

¹⁰² Zarządzenie nr 134 Prezesa KRUS z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmienione zarządzeniami nr: 160/2008, 171/2008, 49/2009, 7/2010, 22/2010, 19/2011, 34/2011, 43/2011, 5/2013, 10/2013, 11/2014, 14/2014, 6/2015, 24/2015, 1/2016 oraz Zarządzenie nr 16 Prezesa KRUS z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, zmienione zarządzeniami nr 14/2016, 41/2016.

¹⁰³ Czas bezawaryjnego działania systemu w stosunku do całego czasu, w którym system powinien udostępniać klientom/użytkownikom usługi.

¹⁰⁴ Analizowane raporty SLA dotyczyły okresu od czasu wejścia w życie umowy do grudnia 2016 r., oraz zestawienie zgłoszeń serwisowych do serwisów Wykonawców systemów Farmer i nSIU za okres od 2 stycznia 2014 r. do 15 września 2016 r.

¹⁰⁵ *Raport z przeglądu projektów wykonany przez firmę EC2 S.A. w 2014 r. Raport z audytu bezpieczeństwa przetwarzania danych przy realizacji umowy nr 135/2014 wykonany przez pracowników BliT KRUS w 2016 r. Raport z audytu Asseco Poland SA i Asseco Data System SA na zgodność z wymaganiami umowy 135/2014 w ramach realizacji umowy na rzecz KRUS wykonany przez firmę EKEY w 2016 r.*

¹⁰⁶ Bonifikaty pomniejszały wartość faktury wystawianej przez wykonawcę za kolejny miesiąc obowiązywania umowy.

a kar umownych wyniosła 308 041,20 zł¹⁰⁷. W badanym okresie w odniesieniu do umowy 107/2015 (FARMER) bonifikaty i kary umowne nie wystąpiły. Nie stwierdzono przypadków nieterminowego naliczania, egzekwowania lub wypłat świadczeń spowodowanych awaryjnością systemów nSIU i FARMER.

(dowód: akta kontroli str. 574, 3482, 3502-3516, 4452-4746)

Dla każdego z ww. kluczowych systemów informatycznych KRUS, wykonawcy zapewnił systemy Service Desk, w których rejestrowane były zgłaszane przez użytkowników systemów problemy związane z bieżącą eksploatacją systemów, usterkami lub awariami. Sposób zarządzania występującymi w trakcie eksploatacji awariami lub usterkami systemów oraz reagowania na anomalie systemów ze strony wykonawców był zgodny z zawartymi umowami.

W trakcie realizacji umów na systemy nSIU i FARMER nie pojawiły się nowe, nieprzewidziane w umowach, potrzeby związane z zapewnieniem ich prawidłowego działania.

(dowód: akta kontroli str. 9-547, 2600-2606, 2639-2646, 3281-3291, 3452-3458, 3482-3482, 3492-3501, 3540-3995, 4452-4647)

3.5 W umowach zagwarantowano przeniesienie przez wykonawców na KRUS autorskich praw majątkowych do systemów nSIU i FARMER oraz ich modyfikacji. Kody źródłowe i kopie zapasowe były na bieżąco dostarczane KRUS na nośnikach magnetycznych i CD/DVD¹⁰⁸, a także gromadzone w specjalnym wydzielonym i zabezpieczonym pomieszczeniu o ograniczonym dostępie.

(dowód: akta kontroli str. 2639-2646, 3492-3501)

3.6 W okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia 22 listopada 2016 r. wsparcie wdrożenia systemu FARMER realizowało łącznie 23 pracowników Centrali KRUS: dziewięć osób z BliT (Przewodniczący i Zastępca Komitetu Sterującego, Kierownicy Projektu, biuro projektu), cztery osoby z BZP, trzy osoby z BOP (w tym dwóch radców prawnych oraz sekretarz projektu), trzy osoby z Biura Świadczeń, dwie osoby z Biura Orzecznictwa Lekarskiego, Naczelnny Lekarz Kasy oraz jedna osoba z BE.

Zapewnienie wsparcia wdrożenia systemu nSIU, w ww. okresie realizowało łącznie 25 osób, w tym: siedem osób z Biura Ubezpieczeń (Zastępca Przewodniczącego Komitetu Sterującego oraz sześć osób wspierających realizację zamówienia), siedem osób z BliT (Przewodniczący Komitetu Sterującego, Kierownik Projektu, biuro projektu, członkowie komisji przetargowej), cztery osoby z BE, trzy osoby z BZP, trzy osoby z Biura Świadczeń oraz jeden radca prawny z BOP.

(dowód: akta kontroli str. 2617-2638)

Wytypowani przez KRUS do realizacji kluczowych projektów FARMER i nSIU pracownicy posiadali doświadczenie zawodowe oraz niezbędne przygotowanie (w tym szkolenia i wykształcenie). Kluczowe osoby w projekcie, tj. Kierownicy Projektów oraz wybrani pracownicy merytoryczni posiadały doświadczenie przy realizacji podobnych projektów informatycznych w KRUS oraz innych instytucjach.

¹⁰⁷ Kary zostały naliczone z tytułu opóźnienia wdrożenia i przeprowadzenia roll-out systemu nSIU oraz niedochowanie terminu zakończenia Etapu 5 umowy nr 135/2014.

¹⁰⁸ Pierwsze przekazanie kodów źródłowych do systemu nSIU (umowa nr 135/2014) nastąpiło 31 listopada 2014 r. a ostatnie 24 listopada 2016 r. natomiast dla systemu Farmer (umowa nr 107/2015) odpowiednio 21 sierpnia 2015 r. i 5 grudnia 2016 r.

Karty czynności wyznaczonych pracowników BliT, odpowiedzialnych za nadzór i utrzymanie kluczowych systemów informatycznych FARMER i nSIU, zawierały stosowne zapisy odnoszące się do realizacji ww. obowiązków w zakresie projektów informatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 544-567, 2619-2638, 3150-3160, 3281-3373)

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 października 2016 r. w KRUS zadania zapewnienia informatycznego utrzymania i rozwoju systemu nSIU wykonywało 5 pracowników¹⁰⁹, a systemu FARMER - 3 pracowników¹¹⁰. Łącznie koszty osobowe KRUS na utrzymanie i rozwój systemu FARMER w badanym okresie wyniosły 506,7 tys. zł. Na utrzymanie i rozwój systemu nSIU - 781,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3502-3529, 3585-3827, 4528-4533, 4747-4750)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora BliT, analizowano koszty zewnętrznego wsparcia technicznego w zakresie budowy, rozwoju i utrzymania systemów nSIU i FARMER i koszty utworzenia zespołu wsparcia technicznego w ramach struktury wewnętrznej KRUS. Analizy te nie były sporządzane w formie pisemnej.

Dyrektor BliT poinformował, że „(...) KRUS, nie stać na zbudowanie i utrzymanie zespołu o odpowiedniej liczebności i kompetencjach oraz na zakup i utrzymanie odpowiedniej infrastruktury sprzętowo-licencyjnej, mogącej w 100% zagwarantować prawidłową realizację ustawowych zadań KRUS w zakresie obsługi ubezpieczonych rolników i członków ich rodzin. Z posiadanej przez BliT wiedzy żadna instytucja publiczna nie zbudowała samodzielnego zespołu utrzymania do spraw systemu informatycznego w zakresie ubezpieczeń, bądź wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, działającego w lokalizacjach rozproszonych, o tak wysokiej złożoności jak systemy typu FARMER czy nSIU.”

Prezes KRUS podał, że „(...) KRUS w tamtym okresie nie planował samodzielnego utrzymania kluczowych systemów IT, z uwagi na brak zasobów. (...) KRUS podjął także działania zmierzające do zabezpieczenia się na wypadek konieczności zmiany dostawcy systemu (Farmer i nSIU) poprzez fakt posiadania na własność kodów źródłowych i majątkowych praw autorskich do oprogramowania (...) Dodatkowo, KRUS zawarł w umowach wymagania na dokumentowanie systemów i ich modyfikacji (...). Powyższe elementy są niezbędne do przekazania i powierzenia utrzymania i modyfikacji systemu innemu podmiotowi w przypadku ogłoszenia przetargu w trybie konkurencyjnym, co Kasa sobie niniejszymi działaniami zapewniła.”

(dowód: akta kontroli str. 2600-2606, 2639-2646, 3281-3291, 3452-3458, 3482-3482)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

Wprowadzenie do ewidencji wartości niematerialnych i prawnych, 7 548 sztuk trzech różnych licencji oprogramowania¹¹¹ jako pojedynczej licencji pn. *oprogramowanie do zarządzania tożsamością* powoduje, że zawarte w ewidencji informacje nie w pełni

¹⁰⁹ Czterech pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy i jeden w 10%.

¹¹⁰ W pełnym wymiarze czasu pracy.

¹¹¹ Licencje: Oracle Identity Governance Suite CPU - 8 szt., Oracle Identity Governance Suite NPU - 40 szt., Oracle Directory Services Plus EU – 7500 szt.

odzwierciedlają stan rzeczywisty. Zdaniem NIK, należy doprowadzić do wydzielania ilości i wartości licencji na poszczególne oprogramowania standardowe wchodzące w skład danego zadania, tak aby możliwe było ich ewidencjonowanie zgodnie ze stanem faktycznym. Powyższe potwierdza również wyrażone na etapie realizacji zamówienia stanowisko Głównego Księgowego KRUS.

Ocena
cząstkowa

Wdrożenie i rozwój systemu nSIU oraz migracja systemu FARMER były realizowane zgodnie z przyjętą w KRUS Strategią IT. Objęte kontrolą postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych na wsparcie kluczowych systemów IT zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Pzp. W KRUS zapewniono odpowiednie utrzymanie systemów nSIU i FARMER. W badanych umowach zawarto zapisy umożliwiające dokonywanie modyfikacji systemów. Wielkość i ilość wprowadzonych dotychczas zmian była niezbędna do prawidłowej realizacji zadań, a ich koszty mieściły się w granicach zaplanowanych w umowach. Nadzór nad wykonawcami umów na kluczowe systemy IT sprawowany był należyście.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹², wnosi o:

1. Sporządzanie wniosków o realizację zamówienia publicznego oraz ustalanie wartości szacunkowej zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro przed wysłaniem zapytań ofertowych do wykonawców, zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi regulacjami KRUS.
2. Ujęcie zakupionych urządzeń do filtrowania treści internetowych w ewidencji środków trwałych.

¹¹² Dz. U. z 2015 r. poz.1096, ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia ... lutego 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

.....