

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

P/04/053

KGP/41012/04

Nr ewid. 19/2005/P04053/KGP

Informacja o wynikach kontroli:

Systemy informatyczne w administracji celnej

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Informacja
o wynikach kontroli:

Systemy informatyczne w administracji celnej

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji


Paweł Banas

Akceptuję:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli


Jacek Jezierski

12 października 2005

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (0-22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1.	WPROWADZENIE	3
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	4
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	4
2.2.	Synteza wyników kontroli	4
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski	7
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	9
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	9
3.2.	Ustalenia kontroli	14
3.2.1.	<i>Strategie informatyzacji</i>	14
3.2.2.	<i>Model Danych</i>	17
3.2.3.	<i>Dane osobowe</i>	19
3.2.4.	<i>Metodyka MaXXIme</i>	22
3.2.5.	<i>Nie zdefiniowana funkcjonalność</i>	24
3.2.6.	<i>Opóźnienia</i>	27
3.2.7.	<i>Opieszałość w realizacji wymogów UE</i>	28
3.2.8.	<i>Planowanie środków</i>	31
3.2.9.	<i>Ewidencja wydatków bez układu zadaniowego</i>	32
3.2.10.	<i>Niepotrzebne systemy</i>	34
3.2.11.	<i>System zamówień publicznych</i>	35
3.2.12.	<i>Niezabezpieczony interes SP</i>	51
3.2.13.	<i>Tolerowanie opóźnień wykonawców</i>	55
3.2.14.	<i>Ograniczona funkcjonalność systemów</i>	56
3.2.15.	<i>Wadliwe przejęcie dokumentacji z GUC</i>	62
3.2.16.	<i>Niewysłanie zawiadomień do Prokuratury</i>	64
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	67
4.1.	Przygotowanie kontroli	67
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	68
5.	ZAŁĄCZNIKI	73
1.	<i>Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych, które przeprowadziły w nich kontrole</i>	73
2.	<i>Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność</i>	74
3.	<i>Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe</i>	76
4.	<i>Wykaz organów, którym zostanie przekazana informacja o wynikach kontroli</i>	78
5.	<i>Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności</i>	79

SYSTEMY INFORMATYCZNE ADMINISTRACJI CELNEJ:

- ALEXIS – system informacji prawnej
- ALINA – system analiz statystycznych
- CELESTA – system analiz statystycznych i raportów
- CELINA – system obsługi zgłoszeń celnych
- CESAR – system hurtowni danych i danych referencyjnych¹
- CORINTIA – system informacji celnej²
- DIANA – system zarządzania strukturą organizacyjną
- EBTI – europejski system wiążącej informacji taryfowej
- ECICS – europejski spis substancji chemicznych
- EURO-BRAMKA – system (łącze) wymiany danych z systemami UE
- HERMES – system zarządzania kadrami
- INTRA KC – system wymiany informacji w ramach kontroli celnej
- ISPP – system informacji w ramach procedury uszlachetniania czynnego
- ISZTAR – system zintegrowanej taryfy celnej
- NCTS – system (skomputeryzowany) obsługi tranzytu
- OZYRYS – system zarządzania siecią rozległą
- SEED/EMCS – system kontroli towarów i składów akcyzowych
- SMS – system zarządzania wzorami³
- TARIC – system zintegrowanej taryfy wspólnot europejskich
- TQS – system zarządzania kontyngentami i nadzoru
- ZEFIR – system rozliczeń celno-podatkowych i księgowości budżetowej

¹ Struktura, lokalizacja danych i ich funkcje.

² M.in. informacje o jednostkach administracji celnej i agencjach celnych.

³ Np. zamknięcia celne.

1. WPROWADZENIE

- Temat** Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła *kontrolę: Systemy informatyczne w administracji celnej*. Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/04/053. Kontrolę podjęto w związku ze skargami i publikacjami prasowymi dot. realizacji zamówień publicznych przy nabywaniu rozwiązań informatycznych i zakupu sprzętu dla administracji celnej (pkt 3.1).
- Cel** Celem kontroli było dokonanie oceny skuteczności realizacji przez administrację celną strategii informatyzacji⁴ oraz przydatności – funkcjonalności – wdrożonych na ich podstawie systemów. W ocenie wzięto pod uwagę: celowość tworzenia i nakłady poniesione na wdrożenie systemów, stopień ich wykorzystania oraz efektywność wprowadzonych rozwiązań a także poziom dostosowania narzędzi informatycznych do realizacji zadań Służby Celnej w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Szczególną uwagę zwrócono na prowadzenie postępowań ws. zamówień publicznych oraz sposób wydatkowania środków publicznych.
- Zakres** Kontrolą objęto: planowanie i organizację systemów IT, nabywanie i wdrażanie rozwiązań informatycznych, współdziałanie z systemami informatycznymi UE, wdrażanie systemów w jednostkach administracji celnej oraz ich przydatność. Badaniami kontrolnymi objęto okres 1 stycznia 2000 r. - 30 czerwca 2004 r.
- Skontrolowano Ministerstwo Finansów, siedem izb celnych: w Gdyni, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Przemyślu, Rzepinie i Warszawie; oraz siedem urzędów celnych: w Gdyni, Gorzowie Wlkp. Kielcach, Łodzi, Poznaniu, Pruszkowie i Przemyślu.
- Organizacja** Jednostką koordynującą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Ponadto, w kontroli uczestniczyły: Delegatury NIK w Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Rzeszowie i Zielonej Górze. Kontrolę przeprowadzono od czerwca do grudnia 2004 r.

⁴ Strategię informatyzacji administracji celnej do roku 2002 oraz Strategie Informatyzacji Resortu z 2002 r. i 2003 r.

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą zaczęły w administracji celnej działać kluczowe systemy informatyczne⁵. Jednak ich zakup i wdrożenie przeprowadzono naruszając zasady rzetelności i oszczędnego gospodarowania mieniem państwowym, a ich ograniczona funkcjonalność zwiększyła pracochłonność odpraw. Szczególnie negatywnie NIK oceniła:

- niejasne określenie spodziewanych efektów informatyzacji;
- niedbałe przygotowanie zakupu systemów informatycznych dla administracji celnej⁶;
- opóźnienia we wdrażaniu wszystkich systemów;
- zakup systemów niepotrzebnych;
- tolerowanie mechanizmów korupcyjnych w systemie zamówień publicznych Ministerstwa Finansów;
- uzależnienie się od jednego dostawcy – oraz inne formy zaniedbywania interesów Skarbu Państwa;
- przejęcie przez Ministerstwo Finansów niekompletnej dokumentacji zlikwidowanego Głównego Urzędu Cel;
- odstąpienie przez Ministra Finansów od zawiadomienia Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przy zawieraniu umów na informatyzację administracji celnej.

Powyższej oceny, NIK dokonała na podstawie kryteriów wynikających z art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK*. Izba opracowała zawiadomienia do Prokuratury dot.: zaniedbań w dziedzinie ochrony danych osobowych, poważnych naruszeń zasad zamówień publicznych oraz niezawiadomienia Prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Po zakończeniu kontroli Minister Finansów poinformował o podjęciu realizacji kluczowych wniosków NIK [str. 71 *Informacji*].

2.2. Synteza wyników kontroli

Strategie IT oraz Model Danych

1. Decyzje o opracowaniu przez Główny Urząd Cel (GUC) i Ministerstwo Finansów (MF) w latach 2000-2003 kolejnych strategii informatyzacji (IT) dla administracji celnej były – zdaniem NIK – celowe, jednakże sposób ich przygotowania w MF był nierzetelny. Nie uczestniczyły w nim terenowe jednostki organizacyjne administracji celnej, nie uwzględniano istotnych uwag zgłaszanych w trakcie projektowania i nie przygotowano odpowiednich planów finansowych [str. 14]. Powyższe *Strategie* zakładały m.in. budowę systemów CELESTA i CESAR, w ramach których planowano stworzenie *Centralnego Modelu Danych*. *Minister Finansów – a wcześniej Prezes GUC – nie doprowadzili jednak do jego stworzenia*, co NIK oceniła negatywnie pod względem celowości i rzetelności.

⁵ Dotyczy to systemów: ISZTARII, ZEFIR, CELINA i NCTS oraz systemów wymaganych przez UE.

⁶ Tzn. Służby Celnej oraz odp. departamentów Ministerstwa Finansów.

Brak *Centralnego Modelu Danych* oznaczał pozbawienie się kluczowego instrumentu zarządzania strukturą zamawianego systemu. W rezultacie powstawały lokalne struktury danych dowolnie kształtowane przez ich wykonawców. Zdaniem Izby utracono w ten sposób punkt odniesienia dla przyszłych działań, a tym samym poważnie utrudniono ich ocenę [str. 17]

Ochrona danych osobowych

2. Od 1 maja 2002 r. do 30 czerwca 2004 r. **Minister Finansów nie zapewniał ochrony danych osobowych gromadzonych w systemach administracji celnej**: nie zgłosił posiadanych przez MF zbiorów danych Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (art.40 i 41 ust.2 *ustawy o ochronie danych osobowych*), nie wyznaczył⁷ administratora bezpieczeństwa informacji (art.36 ust.3) oraz nie wydał upoważnień do przetwarzania danych osobowych w administracji celnej (art.37). Przyczyną tego stanu rzeczy było błędne przeświadczenie kierownictwa MF, że dopiero uzyskanie pełnej funkcjonalności systemów wymaga zapewnienia ochrony danych osobowych. [str. 19]

Metodyka budowy systemów IT

3. Projekty informatyczne administracji celnej w okresie objętym kontrolą realizowano z **wykorzystaniem *Metodyki MaXXIme*, co – zdaniem NIK – było działaniem celowym. Jednakże sposób, w jaki ją zastosowano w MF był nierzetelny i kosztowny**, m.in.: zrezygnowano z fazy analitycznej – kluczowej dla powodzenia całego przedsięwzięcia – ograniczono się głównie do realizacji wymogów formalnych, niektóre projekty wykonano poza metodyką. [str. 22]

Powyższe zaniechania doprowadziły do stanu, w którym Główny Urząd Cel oraz Ministerstwo Finansów **rozpoczęły budowę systemów bez założeń dot. ich funkcjonalności, wydajności oraz akceptowalnych kosztów**. Ogólne założenia określano dopiero na etapie poszczególnych zamówień publicznych, co prowadziło do niekorzystnych dla administracji celnej – i nie kontrolowanych przez Kierownictwo Resortu – zmian w architekturze systemów. [str. 24]

Opóźnienia we wdrażaniu systemów IT

4. Zaniechania na etapie projektowania pociągnęły za sobą zupełną **rozbieżność planowanych i faktycznych terminów wdrożenia poszczególnych systemów**: opóźnienia wyniosły od 6 do 26 miesięcy. W efekcie, dodatkowemu wydłużeniu uległ, trwający od ponad 10 lat proces informatyzacji administracji celnej. [str. 27]

Zaniechania towarzyszyły również procesowi integracji systemów informatycznych UE i Polski: **opieszałość działań organizacyjnych GUC i MF, brak strategii wdrożeń systemów sprzężonych oraz spiętrzenie prac rozwojowo-wdrożeniowych w okresie poprzedzającym akcesję**. Nieprawidłowości te doprowadziły do wystąpienia wysokich i nierównomiernie rozłożonych kosztów wdrażania systemów sprzężonych oraz przekroczenia terminu prac. Administracja celna wywiązała się z nałożonych zadań⁸ dot. informatyzacji związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej, jednak sposób ich realizacji – zdaniem NIK – był nierzetelny. [str. 28]

Planowanie i ewidencja środków

5. NIK negatywnie oceniła nietrafność i nierzetelność planowania **środków na informatyzację administracji celnej w GUC i MF** [str. 31]. Również ewidencja wydatków na ten cel była prowadzona niewłaściwie. **MF nie prowadziło w latach**

⁷ Do czego był zobowiązany od 1 maja 2004 r.

⁸ Na podstawie *Interoperability Implementation Strategy*

2003-2004 (I poł.) ewidencji wydatków w układzie zadaniowym dot. informatyzacji administracji celnej. [str. 32]

Niepotrzebne systemy IT

6. NIK negatywnie oceniła – pod względem celowości i gospodarności – wydatkowanie przez administrację celną środków w wysokości ok. 740 tys. zł, w związku z wykonaniem systemów ALEXIS i DIANA. Pierwszy system, pomimo wdrożenia nie był eksploatowany, drugiego systemu ostatecznie nie stworzono. [str. 34]

System zamówień publicznych

7. W latach 2000-2004 (I poł.) w GUC a następnie MF funkcjonował nieprawidłowy system zamówień publicznych na budowę i wdrożenie systemów informatycznych (IT) administracji celnej. W szczególności: omijano podstawowy tryb zamówienia publicznego zapewniający konkurencyjność postępowania, tzn. *przetarg nieograniczony* – w trybie *z wolnej ręki* zrealizowano prawie 90% – ok. 85,4 mln zł; Dyrektor Generalny MF dopuścił do skoncentrowania uprawnienia dot. zamówień publicznych w ręku jednego ze swoich podwładnych; naruszano przepisy o zamówieniach publicznych, m.in. wydatkowano ok. 1,3 mln zł poza trybem ustawowym; w przypadku centralnego systemu CELINA, uzależniono się od jednego wykonawcy. Biorąc pod uwagę ww. nieprawidłowości w planowaniu i ewidencjonowaniu środków, NIK podkreśliła korupcyjny charakter przyjętych w Ministerstwie Finansów rozwiązań organizacyjnych. [str. 35]

W wyniku przeprowadzonych postępowań GUC i MF zawierały umowy na budowę i wdrożenie systemów informatycznych (IT) administracji celnej, w których nie zabezpieczono interesu Skarbu Państwa: nie przeniesiono na GUC praw majątkowych, a w MF nie wykorzystywano klauzul gwarancyjnych, akceptowano *z góry* płatności na kwotę 12 mln zł oraz nieprecyzyjnie formułowano przedmiot umowy. [str. 51]. Przy realizacji przez GUC umów na wykonanie i wdrożenie systemów ISZTAR i ALEXIS akceptowano roczne opóźnienia oraz odstępowano od egzekwowania kar umownych. [str. 55]

NIK oceniła powyższe fakty negatywnie pod względem rzetelności, gospodarności i legalności.

Ograniczona funkcjonalność systemów IT

8. NIK zwróciła uwagę na ograniczoną funkcjonalność wdrożonych w administracji celnej systemów IT – CELINA, ZEFIR i NCTS: nie zapewniono równorzędnego traktowania zgłoszeń celnych w formie papierowej i elektronicznej (CELINA), czynności wykonywano podwójnie, co zwiększało czasochłonność odpraw (CELINA, NCTS), nie spełniano wymogów dot. sprawozdawczości (CELINA, ZEFIR), nie zapewniono pełnego współdziałania pomiędzy systemami (CELINA, ZEFIR). [str. 56]

Jak równocześnie stwierdziła NIK, izby i urzędy celne nie przeprowadzały całościowej analizy przydatności wdrażanych systemów dla pracy funkcjonariuszy celnych. Działające moduły raportowania błędów nie dostarczały Ministerstwu takich podstawowych informacji. [str.61]

Przejęcie dokumentacji GUC

9. NIK negatywnie oceniła – pod względem rzetelności – przejęcie przez Ministerstwo Finansów zdekompletowanej dokumentacji w dziedzinie informatyzacji administracji celnej zlikwidowanego Głównego Urzędu Ceł. Braki dotyczyły dokumentacji zamówień publicznych oraz sieci WAN. Odpowiedzialność za to zaniedbanie ponosi Dyrektor Generalny, do którego zadań należało nadzorowanie

przejęcia dokumentów po byłym GUC oraz sprawowanie nadzoru nad Departamentem do Spraw Informatyzacji Resortu. Jednocześnie należy podkreślić, że za przekazanie ww. dokumentacji w komplecie odpowiadał Likwidator GUC. [str. 62]

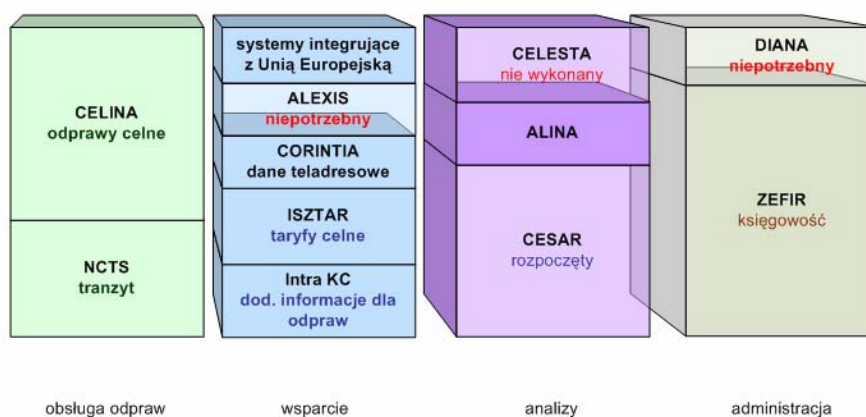
Zawiadomienia do Prokuratury

10. NIK zwróciła uwagę na fakt, że Minister Finansów nie wysłał do Prokuratury w grudniu 2003 r. zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w związku z zawieraniem umów na informatyzację administracji celnej przez GUC. [str. 64]

Finansowe ustalenia kontroli

11. NIK stwierdziła, że z naruszeniem przepisów m.in. o zamówieniach publicznych i finansach publicznych kontrolowani wydali lub popełnili inne nieprawidłowości w wysokości łącznie 12,4 mln zł. [str. 70]

Diagram 1. Systemy informatyczne administracji celnej.



2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Negatywne ustalenia omawianej w tej *Informacji* kontroli NIK w znacznej mierze pokrywają się z wynikami kontroli przeprowadzonej w roku 1996. Dotyczą one szczególnie zakupów systemów informatycznych. Powtarzalność tych zjawisk – mimo kolejnych ustaw normujących zamówienia publiczne – świadczy o pilnej potrzebie istotnego usprawnienia zarządzania informatyzacją administracji celnej.

Wyniki kontroli *Systemy informatyczne w administracji celnej* wskazują na konieczność podjęcia następujących działań:

1. Dokonania przez administrację celną analizy funkcjonalności wdrożonych systemów IT.
2. Skorygowanie przez Ministra Finansów nadzoru nad realizacją zamówień publicznych, w celu uniknięcia opisanych w *Informacji NIK* nieprawidłowości i mechanizmów korupcyjnych.

Ponadto NIK, w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów wnioskuje o podjęcie następujących działań:

- 1) Zmianę organizacji przez MF zamówień publicznych dot. informatyzacji administracji celnej. Należy:
 - zapewnić skuteczniejszy nadzór Dyrektora Generalnego,

- wykluczyć możliwość koncentracji nadmiernych uprawnień w rękę jednego urzędnika,
 - zdecydowanie ograniczyć uzależnienie systemu IT administracji celnej od jednego wykonawcy,
 - zapewnić planowanie zakupów, z odpowiednim wyprzedzeniem.
- 2) Prowadzenie konta *080 Inwestycje* w podziale na poszczególne nakłady i inwestycje związane z informatyzacją administracji celnej.
 - 3) Zaprzestanie praktyki dokonywania płatności *z góry* za usługi *asysty technicznej*.
 - 4) Zapewnienie ochrony danych osobowych w systemach IT administracji celnej.
 - 5) Stosowanie w sposób jednolity i kompletny metodyki prowadzenia projektów IT w administracji celnej.
 - 6) Podjęcie działań w celu stworzenia *Centralnego Modelu Danych* dla administracji celnej.
 - 7) Rozważenie rozszerzenia funkcjonalności systemów – CELINA, ZEFIR i NCTS – o:
 - wymianę wszystkich przydatnych danych między tymi systemami,
 - podpis elektroniczny,
 - dostosowanie do wymogów sprawozdawczych.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do dyrektorów izb celnych⁹ NIK wniosowała o podjęcie, w szczególności, następujących działań:

- 1) Prawidłowe sporządzanie dokumentacji dot. zamówień publicznych.
- 2) Zwiększenie nadzoru nad realizacją zamówień publicznych, m.in. w celu zapewnienia realizacji zamówień w sposób gwarantujący wybór najkorzystniejszej oferty.
- 3) Określenie wpływu wdrożonych systemów IT na realizację zadań izb celnych.
- 4) Monitorowanie kosztów wdrażania systemów IT.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do naczelników urzędów celnych¹⁰ NIK wniosowała o podjęcie, w szczególności, następujących działań:

- 1) Przeanalizowania obszarów działania urzędów celnych, których dotychczas nie objęto wspomaganiami informatycznym, w celu włączenia ich do tego obszaru wspomaganiami – z uwzględnieniem oszczędnego, wydajnego i skutecznego gospodarowania zasobami.
- 2) Przeprowadzenie spójnej analizy przydatności wdrożonych w urzędach celnych i podległych oddziałach celnych systemów informatycznych.

⁹ Wymieniono ważniejsze działania.

¹⁰ Wymieniono ważniejsze działania.

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

W latach 2000 - 2002 (30 kwietnia) za informatyzację administracji celnej odpowiedzialny był **Prezes Głównego Urzędu Cel**, który na podstawie art. 280 *ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny*¹¹ realizował zadania o charakterze strategicznym, mające istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji celnej.

Strategia działania administracji celnej

Realizację programu informatyzacji administracji celnej rozpoczęto w czerwcu 1999 poprzez podjęcie prac nad *Strategią działania administracji celnej do roku 2002* (zaktualizowana *Strategia Działania Polskiej Administracji Celnej 2004+*) a następnie opracowanie w kwietniu 2000 r. *Strategii informatyzacji polskiej administracji celnej do roku 2002*. W *Strategii informatyzacji* zdefiniowano następujące cele strategiczne:

- 1) Przystosowanie administracji celnej do wymagań stawianych przez UE krajom członkowskim.
- 2) Usprawnienie systemu obiegu informacji wewnątrz administracji celnej.
- 3) Sprawny i efektywny pobór należności celnych i podatkowych.

Zrealizowanie celów strategicznych miało nastąpić poprzez wdrożenie systemów informatycznych wspomagających obsługę procesów występujących w administracji celnej. Przewidywano zbudowanie warstwowego systemu informatycznego. W poszczególnych warstwach miały funkcjonować do końca roku 2002 systemy składowe: ISZTAR, ALEXIS, CELESTA, ZEFIR, CELINA, NCTS.

W planowanym okresie całkowicie wdrożono jedynie system finansowo-księgowy ZEFIR, który jednakże nie zapewniał pełnej obsługi rachunkowości budżetowej jednostek administracji celnej (m.in. obsługa likwidacji towarów). Natomiast wdrażanie systemu wspomagania zgłoszeń celnych CELINA, którego zakończenie wdrażania miało nastąpić w 2003 r. spowodowało znaczne utrudnienia przy odprawach celnych (m.in. zwiększył się czas oczekiwania na granicach).

Komórka GUC odpowiedzialna za informatyzację

W GUC komórką odpowiedzialną za realizację zadań z obszaru informatyzacji Służby Celnej był **Departament Informatyki GUC**¹², do którego zadań należało m.in.: inicjowanie i organizowanie i koordynowanie przedsięwzięć związanych z doskonaleniem systemu informacyjnego administracji celnej, planowanie rozwoju zastosowań informatyki w administracji celnej, opracowywanie kierunków i planów rozwoju teleinformatyki w administracji celnej, inicjowanie, organizowanie i nadzorowanie przedsięwzięć związanych z unifikacją i standaryzacją rozwiązań w zakresie przekazywania informacji, oprogramowania, rozwiązań technicznych i informatyki w administracji celnej, współdziałanie z **Departamentem**

¹¹ Dz.U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802, ze zm.

¹² Decyzja Nr 19 Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 3 lutego 1998 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównego Urzędu Cel.

Administracyjno-Inwestycyjnym GUC¹³ w zakresie udzielania zamówień publicznych na sprzęt informatyczny, na zakup lub wykonanie oprogramowania aplikacyjnego, systemowego i narzędziowego potrzebnego w administracji celnej.

Ponadto w GUC powołano **Pełnomocnika Prezesa GUC ds. Informatyzacji Służby Celnej¹⁴**, który wyrażał zgodę na rozpoczęcie postępowania w celu udzielania zamówienia publicznego jak również był uprawniony do powoływania komisji przetargowych.

Przekształcenia w administracji celnej

W dniu 30 kwietnia 2002 r. na podstawie *ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵* zniesiono organy administracji państwowej w sprawach celnych: Prezesa Głównego Urzędu Ceł oraz **dyrektora urzędu celnego**, a w ich miejsce z dniem 1 maja 2002 r. utworzono nowe organy administracji rządowej w sprawach celnych: **naczelnika urzędu celnego** oraz **dyrektor izby celnej**. Zadania i kompetencje Prezesa GUC dotyczące informatyzacji administracji celnej przekazano do zakresu działania **Ministra Finansów**.

Minister Finansów

Na podstawie art.1a *ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej¹⁶* – wcześniej art.278 §1 *Kodeksu celnego* – minister właściwy do spraw finansów publicznych, m.in.: sprawuje nadzór w sprawach celnych, współdziała w kształtowaniu polityki celnej państwa, realizuje budżet państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych, kształtuje politykę kadrową i szkoleniową w organach celnych. Nowe uprawnienia Ministra Finansów spowodowały konieczność przeprowadzenia zmian strukturalnych w organizacji Ministerstwa Finansów. Na podstawie *zarządzenia Nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2002 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu MF¹⁷* w Ministerstwie Finansów utworzono **Departament Organizacji Służby Celnej** oraz **Departament Kontroli Celnej**. W wyniku opisanych powyżej zmian nastąpiło również rozszerzenie zadań realizowanych przez funkcjonujący w Ministerstwie Finansów **Departament Ceł**.

Za merytoryczny nadzór nad zadaniami realizowanymi przez departamenty: Ceł, Organizacji Służby Celnej i Kontroli Celnej na podstawie *ustawy o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw* odpowiadał Szef Służby Celnej w randze Podsekretarza Stanu.

Strategie informatyzacji resortu – 2002 i 2003 MF

Ministerstwo Finansów kontynuowało program informatyzacji administracji celnej rozpoczęty przez GUC w czerwcu 1999 r. W *Strategii informatyzacji resortu* dokumencie opracowanym przez Ministerstwo Finansów w kwietniu 2002 r. przedstawiono stan prac nad informatyzacją administracji celnej. W dokumencie tym wskazano, że zdefiniowane w *Strategii informatyzacji polskiej administracji celnej do roku 2002* systemy informatyczne wdrożono częściowo lub zatrzymano się na etapie prac projektowych:

- wdrożone – WAN, ISZTAR (GUC), ALEXIS, ZEFIR (6 jednostek org.),
- w trakcie wdrażania – ZEFIR (11 jednostek org.), CELINA (2 jednostki org.)

¹³ Jw.

¹⁴ Decyzja nr 53 Prezesa Głównego Urzędu Ceł z 21 czerwca 1999 r.

¹⁵ Dz.U. Nr 41, poz. 365.

¹⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641 ze zm.

¹⁷ MP Nr 15, poz. 248

- prace prototypowe i przygotowawcze (NCTS, CELESTA).

Jednocześnie podkreślono, że: „obecnie głównym i najpilniejszym zadaniem staje się przygotowanie do współdziałania z Unią Europejską i zapewnienie sprawnego przekazywania informacji operacyjnej od połowy 2003 (NCTS) lub najpóźniej od 1 stycznia 2004.”

Strategię informatyzacji resortu zaktualizowano nowym dokumentem *Strategia informatyzacji resortu (wersja 2.0)* opracowaną w maju 2003 r. Aktualizacja ta miała uwzględniać zadania wynikające z przyjętego przez rząd *Planu ePolska 2001-2006* oraz potrzebę dostosowania do wymogów określonych w inicjatywach europejskich w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Znalazły w niej odbicie również zmiany zachodzące w społeczeństwie informacyjnym.

W przyjętym planie realizacji strategii informatyzacji w 2003 r. wskazano następujące obszary wsparcia:

- 1) Wsparcie informatyczne dla efektywnego zarządzania finansami publicznymi (w tym sprawnego i skutecznego egzekwowania należności podatkowych i celnych).
- 2) Wsparcie informatyczne dla aparatu zapobiegania i wykrywania przestępstw gospodarczych oraz skutecznej realizacji zadań organów audytu i kontroli wewnętrznej, w tym m.in. dot. informatyzacji administracji celnej.
- 3) Efektywne i wspomagane narzędziami informatycznymi zarządzanie budżetem państwa, w tym m.in. dot. informatyzacji administracji celnej.
- 4) Zapewnienie dostosowania systemów IT administracji podatkowej i celnej do wymagań UE, w tym m.in. dot. informatyzacji administracji celnej.
- 5) Dostarczanie interaktywnych usług przez Internet oraz informacji o finansach publicznych za pośrednictwem portalu internetowego – realizacja idei e-Rządu, w tym m.in. dot. informatyzacji administracji celnej.
- 6) Wsparcie informatyczne dla zarządzania resortem jako firmą.

Komórki MF
odpowiedzialne za
informatyzację

Zadania w obszarze informatyzacji Służby Celnej realizowały wymienione wcześniej merytoryczne departamenty Ministerstwa Finansów oraz **Departament ds. Informatyzacji Resortu**, w ramach którego funkcjonował **Dział Produkcji i Rozwoju Systemów Administracji Celnej**.

Izby i urzędy
celne

Poza komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Finansów za wdrażanie rozwiązań informatycznych w administracji celnej na poziomie lokalnym odpowiedzialne były izby i urzędy celne.

Minister Finansów na podstawie art. 284 § 3 *Kodeksu celnego* w trybie rozporządzenia¹⁸, utworzył 17 izb celnych (na bazie poprzednich urzędów celnych) oraz 67 urzędów celnych (na bazie wybranych oddziałów celnych) a także określił ich siedziby. Organizację izb celnych i urzędów celnych określono w statucie nadanym *zarządzeniem Nr 8 Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym*¹⁹. W celu realizacji zadań w obszarze informatyki izby celne powołały komórki informatyczne – np. wydziały informatyki –, które m.in. były odpowiedzialne za opracowywanie

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie utworzenia izb celnych i urzędów celnych oraz określenia ich siedzib (Dz. U. Nr 43, poz. 392).

¹⁹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 6, poz. 29

i kierowanie wdrażaniem nowych systemów komputerowych, tworzenie i wdrażanie własnego oprogramowania na potrzeby poszczególnych komórek Izby Celnej i podległych urzędów celnych. W urzędach celnych zadania w obszarze informatyki realizowali wyznaczeni funkcjonariusze celni.

Ochrona danych osobowych

Minister Finansów, będąc na podstawie art. 69 *ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne*²⁰ organem celnym, jest uprawniony zgodnie z art. 6j *ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej*²¹ do zbierania i przetwarzania danych osobowych na potrzeby działania administracji celnej. Jako organ, który na podstawie art. 7 pkt 4 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*²² decyduje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, Minister Finansów jest administratorem danych osobowych przetwarzanych przez jednostki organizacyjne administracji celnej. Minister Finansów zgodnie z *ustawą o ochronie danych osobowych* powinien:

- zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych, a w szczególności powinien zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 36²³), a ponadto od dnia 1 maja 2004 r. wyznaczyć administratora bezpieczeństwa informacji nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony, chyba że sam by wykonywał te czynności (art. 36 ust. 3²⁴).
- dopuścić do przetwarzania danych jedynie osoby posiadające jego imienne upoważnienie (art. 37) oraz prowadzić ewidencję tych osób (art. 39);
- zgłosić zbiór danych do GIODO (art. 40), a w przypadku przejęcia administrowania danymi od innego podmiotu, zgłosić zmianę w terminie 30 dni (art. 41 ust. 2). Przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne dopiero po zgłoszeniu zbioru GIODO (art. 46 ust. 1).

Zamówienia publiczne

Zasady oraz tryb realizacji zamówień publicznych reguluje *ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*²⁵ – wcześniej *ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*²⁶.

Podstawową decyzją podejmowaną przez zamawiającego, przy realizacji zamówień publicznych, jest wybór trybu, w jakim ma zostać udzielone zamówienie publiczne. Na podstawie art.14 ust.1 *ustawy o zamówieniach publicznych*, podstawowym trybem udzielania zamówień publicznych był przetarg nieograniczony. Udzielenie zamówienia publicznego w innym trybie niż przetarg nieograniczony może nastąpić wyłącznie w okolicznościach określonych w ustawie (art.14 ust.2). Na podstawie art.71 ust.1 *ustawy o zamówieniach publicznych* udzielenie zamówienia publicznego w trybie *z wolnej ręki* jest dopuszczalne m.in. pod warunkiem wystąpienia następującej okoliczności: usługi zarówno z przyczyn

²⁰ Dz.U. Nr. 68 z 2004 r. poz. 622.

²¹ Dz.U. Nr 156 z 2004 r. poz. 1641 (tekst jednolity).

²² Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.

²³ Stan prawny w okresie 1 maja 2002 r. – 1 maja 2004 r.

²⁴ Stan prawny od 1 maja 2004 r.

²⁵ Dz.U. Nr 19, poz. 177, ze zm.

²⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.

technicznych jak i z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych – w tym przypadku praw autorskich – mogą być wykonane tylko przez jeden podmiot.

Szczególnie istotnym elementem realizowanego zamówienia publicznego jest właściwe określenie jego przedmiotu. Na podstawie art. 17 ust. 1 *ustawy o zamówieniach publicznych* określenie przedmiotu zamówienia publicznego powinno nastąpić przy pomocy obiektywnych norm jakościowych i technicznych. W przypadku wadliwego określenia przedmiotu zamówienia mogą wystąpić trudności z odebraniem prac. Ponadto może to również prowadzić – w wyniku rozszerzanie przedmiotu zamówienia – do nabywania usług poza trybem ustawowym. Art. 12a *ustawy o zamówieniach publicznych* stanowi, że zamówienie publiczne może być udzielone jedynie wykonawcy, który został wybrany na zasadach określonych w *ustawie o zamówieniach publicznych*.

Zgodnie z art.3 ust.2 *ustawy o zamówieniach publicznych* a następnie art.32 ust.2 *ustawy Prawo zamówień publicznych*: zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania ustawy lub uniknięcia procedur udzielania zamówień publicznych określonych ustawą, dzielić zamówienia na części.

W trakcie realizacji zamówienia publicznego, w przypadku wystąpienia opóźnień, zamawiający powinien egzekwować wszelkie kary umowne wynikające z umowy. Zgodnie z art. 62 pkt 15 *ustawy o finansach publicznych*, kary pieniężne są dochodem budżetu państwa i jako takie nie mogą być przeznaczone na finansowanie wydatków jednostki budżetowej.

Prawa autorskie

Systemy informatyczne – programy komputerowe – podlegają takiej samej ochronie jak utwory literackie. Kwestie dot. ochrony praw autorskich reguluje *ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*²⁷ Ochrona przyznana programowi komputerowemu obejmuje wszystkie formy jego wyrażenia. W celu zapewnienia skutecznego przeniesienia autorskich praw majątkowych na zamawiającego – na podstawie art.41 ust.1 i 2 *ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych* – należy wyraźnie wyróżnić pola eksploatacji utworu, w tym przypadku programu komputerowego, do których odnoszą się prawa majątkowe, np.: instalowanie, uruchamianie czy modyfikacja.

Skargi i wnioski

W rok 2002 do Najwyższej Izby Kontroli wpłynęły skargi dot. realizacji zamówień publicznych w Głównym Urzędzie Celnym w związku z nabywaniem rozwiązań informatycznych i zakupem sprzętu. Wśród zarzutów wskazywano w szczególności: niewłaściwe określanie wymogów w *Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia* naruszających zasady konkurencyjności oraz nieprawidłowości w sposobie wdrożenia oprogramowania w GUC.

Publikacje prasowe

Problemy administracji celnej w obszarze informatyzacji dostrzeżone zostały również przez media. W prasie ukazało się szereg publikacji wskazujących na znaczne opóźnienia we wdrażaniu systemów informatycznych w Służbie Celnej, m.in. w *Gazecie Wyborczej* z 2 czerwca 2003 r. w publikacji *Celnicy ścigają się z czasem* wskazywano na ewentualne negatywne konsekwencje długiego wdrażania systemu CELINA „Już w kwietniu alarmowaliśmy, że przy takim tempie trudno będzie dotrzymać terminów, które zobowiązują Polskę do zakończenia

²⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904, ze zm.

instalacji Celiny na całej granicy wschodniej (65 jednostek administracji celnej) do końca czerwca.(...) Unijni urzędnicy od kilkunastu miesięcy z rosnącym niepokojem patrzą na wielomiesięczne opóźnienia w instalacji potrzebnych systemów informatycznych w naszych urzędach celnych. Pojawiła się nawet plotka, że jeśli prace nie zostaną skończone w terminie, po wejściu do Unii zostaną utrzymane kontrole towarowe na naszej granicy zachodniej i południowej (...).”

Ponadto ukazały się doniesienia o nieprawidłowościach przy informatyzacji GUC skutkujące naruszeniem *ustawy o zamówieniach publicznych*. W publikacji *Życia Warszawy* z 16 grudnia 2003 r. *Nie-celna informatyzacja* podano, że w Ministerstwie Finansów od kwietnia 2003 r. przeprowadzana jest kontrola informatyzacji GUC, w wyniku której stwierdzono przy zawieraniu umów na informatyzację naruszanie przepisów dot. zamówień publicznych jak również nieprzeniesienie praw autorskich z wykonawcy na zamawiającego.

3.2. Ustalenia kontroli

3.2.1. STRATEGIE INFORMATYZACJI

Decyzje o opracowaniu przez Główny Urząd Cel i Ministerstwo Finansów w latach 2000-2003 kolejnych strategii informatyzacji dla administracji celnej były – zdaniem NIK – celowe, jednakże sposób ich przygotowania w MF był nierzetelny. Nie uczestniczyły w nim terenowe jednostki organizacyjne administracji celnej, nie uwzględniano istotnych uwag zgłaszanych w trakcie projektowania, nie przygotowano odpowiednich planów finansowych.

W grudniu 2000 r. pan Zbigniew Bujak – Prezes Głównego Urzędu Cel, zaakceptował *Strategię Informatyzacji Polskiej Administracji Celnej do roku 2002 wersja 1.3*, w której wskazano planowane do wdrożenia systemy informatyczne wraz z terminami i założeniami organizacyjno-technicznymi wdrożeń. Z uwagi na niezrealizowanie²⁸ tej *Strategii*, konieczne było opracowanie nowych dokumentów strategicznych. W wyniku dokonanych w 2002 r. przekształceń w administracji celnej i włączeniu struktur **Głównego Urzędu Cel (GUC)** do **Ministerstwa Finansów (MF)**, zadania dot. informatyzacji administracji celnej określono w opracowanych przez MF dwóch wersjach *Strategii informatyzacji Resortu* (kwiecień 2002 r., maj 2003 r.).

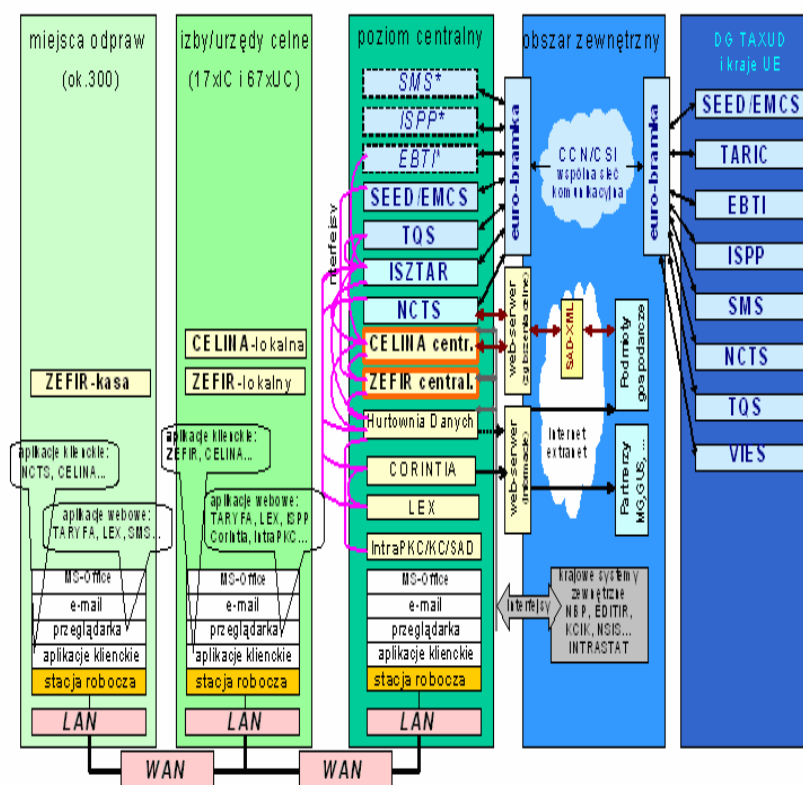
Na podstawie *Strategii Informatyzacji Polskiej Administracji Celnej* planowano wdrożenie w jednostkach administracji celnej do 2002 r. sześciu systemów IT: CELINA, ZEFIR, NCTS, ISZTAR, ALEXIS, CELESTA. W *Strategii Informatyzacji Resortu* z kwietnia 2002 r., poza wymienionymi już systemami, przewidywano wdrożenie bądź rozwój takich systemów lub aplikacji jak: CORINTIA, OZYRYS, SECURITY, HERMES, CCN/CSI, WAN/LAN, E-Mail, VoIP. W jej kolejnej wersji z maja 2003 r. dodatkowo trzech: IntraKC, IntraSAD, IntraAUTOMAT. Ponadto, w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej zakładano

²⁸ Likiwdacja GUC i włączenie informatyzacji administracji celnej do *Strategii Informatyzacji Resortu*.

budowę i uruchomienie w jednostkach administracji celnej pięciu systemów: ISZTAR2-TARIC2, TQS, SMS, ISPP, EBTI²⁹.

Informatyzacją administracji celnej w GUC zajmował się powołany *Decyzją Prezesa GUC nr 63 z dnia 30 maja 2000 r. Komitet Sterujący do spraw Informatyzacji Administracji Celnej*. W Ministerstwie Finansów funkcję tę pełnił **Komitet Sterujący Informatyzacją Resortu** – *Decyzja Ministra Finansów nr 2/DI/2002 z dnia 14 marca 2002 r. w sprawie trybu wprowadzenia w życie Strategii Informatyzacji Resortu*. Przewodniczącym tego Komitetu był pan Wiesław Ciesielski – Sekretarz Stanu w MF³⁰.

Diagram 2. Główne systemy Polskiej Służby Celnej wg Strategii Informatyzacji Resortu (maj 2003 r.).



Strategie tworzone bez udziału IC i UC

Strategie opracowywały – nieformalnie powołane – zespoły robocze, które nie miały stałych składów, określonego przedmiotu działania ani sprecyzowanego zakresu odpowiedzialności – wyjaśnił³¹ pan Józef Adamus – p.o. Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF. NIK zwróciła uwagę na fakt, że zespoły robocze MF nie uzgadniały projektów Strategii Informatyzacji Resortu z jednostkami administracji celnej, ograniczając się wyłącznie do departamentów celnych MF. Nie uwzględniono większości uwag zgłoszonych przez Zastępcę Szefa Służby Celnej.

Strategie Informatyzacji Resortu przedstawiano do konsultacji departamentom i biurom MF. Poza tym Strategie umieszczono w folderach publicznych –

²⁹ Strategia Informatyzacji Resortu (maj 2003 r.)

³⁰ W okresie objętym kontrolą, do 3 sierpnia 2004 r.

³¹ Pismo DI-0401-4/04/GSA/13123 z 6 lipca 2004 r. oraz pismo DI-04-1-4/04/GSA/53375 z 16 lipca 2004 r.

w sieci intranetowej MF – co zapewniło dostęp pracownikom Ministerstwa Finansów. Proces konsultacji w ww. formie nie objął jednostek organizacyjnych administracji celnej, poza MF.

Dyrektor Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF wyjaśnił³², że „kolejne wersje «Strategii Informatyzacji Resortu» nie były przez zespół redagujący konsultowane bezpośrednio z pracownikami jednostek terenowych administracji celnej. Konsultacje te obejmowały właścicieli systemów, jakimi są departamenty MF w pionie celnym, nadzorujące te jednostki”.

Nie uwzględniono uwag Zastępcy Szefa S.C.

Pani Anna Dubielak – Zastępca Szefa Służby Celnej wyjaśniła³³, że swoje uwagi do projektu *Strategii* zgłosiła ustnie **Szefowi Służby Celnej** oraz panu **Jerzemu Płusie** – p.o. Dyrektora Departamentu Cel MF, zastępującemu ją na posiedzeniu Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu w dniu 5 czerwca 2003 r. W tym dniu Komitet zatwierdził *Strategię Informatyzacji Resortu wersja 2.0*, w postaci przedstawionej na posiedzeniu³⁴, która nie uwzględniała uwag zgłoszonych do projektu dokumentu przez Zastępcę Szefa, m.in. dot.:

- nieaktualnych informacji nt. realizacji systemów celnych w tym przede wszystkim: ZEFIR, CCN/CSI, CELINA, ISZTAR, TQS, ISPP, EBTI, NCTS, SEED,
- zaniżonego priorytetu systemu TQS – zamiast priorytetu A wskazano priorytet C,
- braku informacji o *Wrotach celnych* mogących być częścią *Wrot Polski*.

Autorka uwag wyjaśniła kontrolerom NIK: „Przyjęta wersja *Strategii* w żaden sposób nie uniemożliwiła realizacji projektów informatycznych administracji celnej i dlatego kwestia dalszego eskalowania tego problemu wydawała się bezcelowa”³⁵. Zdaniem NIK, uwagi te miały jednak istotne znaczenie dla rzetelności opracowywanego dokumentu. Ich nieuwzględnienie utrudniało trafną ocenę sytuacji w dziedzinie informatyzacji administracji celnej i niekorzystnie wpływało na budowę systemów.

Nie wykorzystano doświadczeń GUC

MF opracowując *Strategię Informatyzacji Resortu* nie skorzystało z doświadczeń GUC w opracowywaniu tego rodzaju dokumentów. W wyniku tego *Strategia* nie zawierała planowanych kosztów wdrożenia systemów, ich funkcjonalności oraz sposobu zarządzania – prawnymi, informacyjnymi i technologicznymi – zmianami.

Przygotowaną w GUC *Strategię Informatyzacji Polskiej Administracji Celnej* opracowano na podstawie *Strategii Działania Polskiej Administracji Celnej do roku 2002 wersja 4.0.*³⁶ i powiązano ze wskazanymi w niej następującymi celami:

- przystosowanie administracji celnej do wymagań stawianych przez Unię Europejską krajom członkowskim,
- sprawny i efektywny pobór należności celnych i podatkowych.

³² Patrz przypis 31.

³³ Pismo z 22 lipca 2004 r.

³⁴ Notatka z posiedzenia Komitetu z dnia 5 czerwca 2003 r.

³⁵ Pismo z 22 lipca 2004 r.

³⁶ Dokument opracowany przez GUC i zatwierdzony przez Radę Ministrów w dniu 19 października 1999 r.

Strategia zawierała rozdział poświęcony uwarunkowaniom finansowym, organizacyjnym, kadrowym i szkoleniowym, mogącym zagrażać procesowi wdrożenia. Ponadto, jedynie w *Strategii* opracowanej w GUC powołano się na planowane w *Strategii Działania Polskiej Administracji Celnej* nakłady związane z wdrożeniem systemów tj.: 149,7 mln zł³⁷. Łączne wydatki na informatyzację administracji celnej wyniosły w latach 2000-2004 (I poł.) 190 mln zł (pkt 3.2.8).

Brak planów finansowych

Strategie opracowane w MF nie zawierały planów finansowych dotyczących informatyzacji administracji celnej z podziałem na źródła finansowania i planowane koszty. *Strategii Informatyzacji Resortu* z 2002 r. nie powiązано ze *Strategią Działania Polskiej Administracji Celnej 2004+*³⁸, zmodyfikowanym dokumentem *Strategii Działania Polskiej Administracji Celnej do roku 2002*. Spowodowało to, że systemy informatyczne wymienione w tym dokumencie nie były przypisane do określonych celów działania administracji celnej. W dokumencie pominięto opis funkcjonalności projektowanych systemów, a zamieszczony harmonogram działań nie zawierał opisu mierników postępu prac wdrożeniowych. W części dot. administracji celnej zamieszczono wyłącznie opisy aktualnego stanu informatyzacji i planowane działania bez dokładniejszej analizy. W przypadku systemów administracji podatkowej taką analizę przeprowadzono – wyjaśnił³⁹ Dyrektor Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF.

Dyrektor DI wyjaśnił⁴⁰, że „Strategia Informatyzacji Resortu jest dokumentem ogólnym, kierunkowym. Jest kontynuacją najpierw dokumentu „ePolska – Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce w latach 2001-2006” a później „Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska”. Wielość informatyzowanych obszarów stawia przed Strategią zadanie koordynacji tych zadań. Szczegółowa analiza zagrożeń i działań w ramach realizowanych projektów, jest ujęta w metodyce realizacji projektów informatycznych.”

Inwentaryzacja zamiast Strategii

Zdaniem NIK, *Strategie* opracowane przez MF były dokumentami ogólnymi, stanowiącymi rodzaj inwentaryzacji prowadzonych projektów informatycznych, z przewagą systemów już zaawansowanych w realizacji. Nie były to dokumenty ukierunkowane na zaspokajanie przyszłych potrzeb informacyjnych administracji celnej.

Pani Anna Dubielak Zastępca Szefa Służby Celnej w odniesieniu do treści *Strategii Informatyzacji z 2003 r.* przedstawiła następującą opinię: „dokument ten bardziej przypomina opis sytuacji, a nie typową strategię danej dziedziny. Natomiast dla administracji celnej fakt ten nie ma większego znaczenia z uwagi przede wszystkim na to, że polska administracja celna, także w zakresie informatyzacji, głównie wykonuje zadania określone w DG TAXUD”.

3.2.2. MODEL DANYCH

NIK negatywnie, pod względem celowości i rzetelności, oceniła fakt, że Minister Finansów – a wcześniej Prezes GUC – nie doprowadzili do stworzenia Centralne-

³⁷ Faktyczne wydatki wyniosły ok. 91,6 mln zł.

³⁸ Dokument zaakceptowany 17 czerwca 2002 r. przez Kierownictwo MF.

³⁹ Pismo z 9 lipca 2004 r.

⁴⁰ Patrz przypis 39.

go Modelu Danych administracji celnej. Brak *Centralnego Modelu Danych* oznaczał pozbawienie się kluczowego instrumentu zarządzania strukturą zamawianego systemu. W rezultacie powstawały lokalne struktury danych dowolnie kształtowane przez ich wykonawców.

Rezygnacja z systemu CELESTA

W GUC rozpoczęto przygotowania do realizacji systemu CELESTA, w ramach którego planowano stworzenie m.in. *Centralnego Modelu Danych* oraz hurtowni danych i analizy statystycznej. *Model Danych* jednak nie powstał a MF – po przejęciu zadań GUC w 2002 r. – ostatecznie zrezygnowało z realizacji systemu CELESTA. Jednocześnie w Departamencie ds. Informatyzacji Resortu MF utworzono **Stanowisko Koordynacji Systemów Administracji Celnej**. Jego celem było m.in. skonstruowanie *Modelu Korporacyjnego Służby Celnej* zawierającego: *Model Danych*, *Model Procesów Biznesowych*, *Model Aplikacji*. Jednakże *Model Danych* znowu nie powstał, ponieważ – wg wyjaśnień Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF – jest to „*cel bardzo trudny do osiągnięcia i niezrealizowany jeszcze w środowiskach informatycznych wielu instytucji.*”⁴¹

Brak systemu CESAR

Projektem, w ramach którego ma nastąpić wykonanie *Centralnego Modelu Danych* dla administracji celnej – zdaniem Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF i Zastępcy Szefa Służby Celnej – jest system CESAR. NIK zwróciła uwagę, że *Wstępny Plan Projektu CESAR*⁴² oraz wyjaśnienia⁴³ pana Leszka Jasiuna – p.o. Dyrektora Departamentu Organizacji Służby Celnej⁴⁴ wskazują, że w ramach posiadanych środków finansowych planuje się obecnie wyłącznie analizę możliwości realizacji *Centralnego Modelu Danych* a jego realizacja pozostaje zaś kwestią nieokreślonej przyszłości.

Nieskoordynowane tworzenie modeli danych

Kształtowanie *lokalnych modeli danych* pozostawiono wykonawcom poszczególnych systemów: CORINTIA, ISZTAR, ZEFIR, CELINA.

W przypadku budowy systemu CORINTIA wykonawca zobowiązał się do zbudowania modelu danych po analizie. W *SIWZ*⁴⁵, poza wskazaniem i opisem modułów do wykonania, zamawiający nie wskazał wymagań dot. modelu danych.

Na podstawie umowy na system ISZTAR⁴⁶ wykonawca zobowiązał się do wykonania *Szczegółowej Funkcjonalności Systemu*. W ramach tych prac stworzono model danych dla systemu ISZTAR. Wartość tych prac wyniosła 2,2 mln zł, tj. 20% wartości całej umowy. Przy opracowywaniu systemu ZEFIR wykonawca na podstawie umowy⁴⁷ miał opracować *Założenia i wstępną analizę wykonania Ogólnopolskiego Systemu Obsługi Zabezpieczeń*, w tym dokonać analizy obiegu informacji i opracować model danych. Wykonanie prototypu aplikacji *Systemu Kontroli Eksportu* (ECS) miało nastąpić w umowie⁴⁸ dot. systemu CELINA. Jednakże w umowie nie podano zakresu realizacji prototypu.

⁴¹ Pismo DI-261-170/04/MGR/4/4054 z 27 sierpnia 2004 r.

⁴² 14 maja 2004 r.

⁴³ Pismo OC WK-068-68-2/04/9892 z 20 grudnia 2004 r.

⁴⁴ *Właściciela Projektu CESAR*.

⁴⁵ Przetarg nieograniczony na opracowanie i realizację projektu Budowa i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Informacji Celnej – CORINTIA, Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, 29 października 2001 r.

⁴⁶ Pismo DI/U/15/2002 z 7 marca 2002 r.

⁴⁷ Pismo MF/R/B/04/5/DI z 31 marca 2004 r.

⁴⁸ Pismo MR/R/B/04/3/DI z 5 marca 2004 r.

W opinii NIK, specyfikacja systemu – w tym określenie wymagań dot. modelu danych – powinna powstać przed powierzeniem wykonawcy stworzenia systemu, a nie w trakcie jego budowy. Ponadto, nieskoordynowane tworzenie modeli danych przez każdego z wykonawców zagraża spójności danych całego systemu.

3.2.3. DANE OSOBOWE

Od 1 maja 2002 r. do 30 czerwca 2004 r. Minister Finansów nie zapewniał ochrony danych osobowych gromadzonych w systemach administracji celnej: nie zgłosił posiadanych przez MF zbiorów danych Głównemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych, nie wyznaczył⁴⁹ administratora bezpieczeństwa informacji oraz nie wydał upoważnień do przetwarzania danych osobowych w administracji celnej. Przyczyną tego stanu rzeczy było przeświadczenie kierownictwa MF, że dopiero uzyskanie pełnej funkcjonalności systemów wymaga zapewnienia ochrony danych osobowych.

Minister Finansów, będąc na podstawie art. 69 *ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne*⁵⁰ organem celnym, jest uprawniony zgodnie z art. 6j *ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej*⁵¹ do zbierania i przetwarzania danych osobowych na potrzeby działania administracji celnej. Jako organ, który na podstawie art. 7 pkt 4 *ustawy o ochronie danych osobowych* decyduje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych, Minister Finansów jest administratorem danych osobowych przetwarzanych przez jednostki organizacyjne administracji celnej. Minister Finansów zgodnie z *ustawą o ochronie danych osobowych* powinien:

- zastosować środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych, a w szczególności powinien zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem (art. 36⁵²), a ponadto od dnia 1 maja 2004 r. wyznaczyć administratora bezpieczeństwa informacji nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony, chyba że sam by wykonywał te czynności (art. 36 ust. 3⁵³).
- dopuścić do przetwarzania danych jedynie osoby posiadające jego imienne upoważnienie (art. 37) oraz prowadzić ewidencję tych osób (art. 39);
- zgłosić zbiór danych do GIODO (art. 40), a w przypadku przejścia administrowania danymi od innego podmiotu, zgłosić zmianę w terminie 30 dni (art. 41 ust. 2). Przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne dopiero po zgłoszeniu zbioru GIODO (art. 46 ust. 1).

*Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw*⁵⁴ znosząca centralny organ administracji rządowej

⁴⁹ Do czego był zobowiązany od 1 maja 2004 r.

⁵⁰ Dz.U. Nr. 68 z 2004 r. poz. 622.

⁵¹ Dz.U. Nr 156 z 2004 r. poz. 1641 (tekst jednolity).

⁵² Stan prawny w okresie 1 maja 2002r. – 1 maja 2004 r.

⁵³ Stan prawny od 1 maja 2004 r.

⁵⁴ Dz.U. Nr 41, poz. 365.

w sprawach celnych – **Prezesa Głównego Urzędu Cel**, postawiła w stan likwidacji urząd go obsługujący – Główny Urząd Cel. Na podstawie powyższej ustawy, zadania i kompetencje Prezesa GUC dotyczące spraw o charakterze strategicznym, mające istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji celnej, przekazane zostały 1 maja 2002 r. Ministrowi Finansów. Objęły one m.in. kontynuację budowy strategii informatyzacji a także zawieranie i realizowanie umów w tej dziedzinie. W związku z tym odpowiedzialność za ochronę danych osobowych przeszła na Ministra Finansów.

Nie zgłoszono do GODO przejęcia danych

Po przejęciu zadań Prezesa GUC dot. ochrony danych osobowych przetwarzanych przez administrację celną Minister Finansów nie zgłosił GODO przejęcia zbiorów danych, przetwarzanych w systemach ZEFIR, CELINA, do czego był zobowiązany art. 41 ust. 2 *ustawy o ochronie danych osobowych*. Powyższe zaniechanie NIK oceniła negatywnie. W myśl tego przepisu należało zgłosić GODO zmianę organu przetwarzającego dane w terminie 30 dni – tzn. do 30 maja 2002 r. Minister Finansów nie wypełnił tego obowiązku do 31 grudnia 2004 r. – do czasu zakończenia czynności kontrolnych w MF kontrolerzy nie zostali poinformowani o realizacji wymogów ustawowych w tej dziedzinie.

Wskazywany przez Ministra Finansów⁵⁵ fakt, że system CELINA zaczął w pełni funkcjonować dopiero od 1 maja 2004 r. nie zmienia tego stanu. Ustawodawca jednoznacznie określił w art. 46 *ustawy o ochronie danych osobowych*, że przetwarzanie danych osobowych może rozpocząć się dopiero po zgłoszeniu zbioru do GODO. Ponadto, należy zauważyć, że system CELINA był sukcesywnie wdrażany w kolejnych jednostkach organizacyjnych administracji celnej od roku 2001.

Poza niezarejestrowaniem zbiorów danych dawnego GUC Minister Finansów nie zgłosił również do GODO zbiorów danych, których przetwarzanie rozpoczęto w MF – system CORINTIA. W systemie tym gromadzono dane kadrowe w ramach modułu *Zaawansowana Książka Teleadresowa*. Niezarejestrowanie tych danych stanowiło niespełnienie wymogu określonego w art. 40 *ustawy o ochronie danych osobowych*. Z wyjaśnień⁵⁶ pani **Agnieszki Janickiej – Kierownika Projektu CORINTIA** wynika, że nikt w MF nie zgłaszał tego problemu.

Brak upoważnień do przetwarzania danych

Minister Finansów nie wydał upoważnień do przetwarzania danych osobowych w administracji celnej do czego był zobowiązany na podstawie art. 37 *ustawy o ochronie danych osobowych*. Powyższe zaniechanie NIK oceniła negatywnie. Przedstawiona przez Ministra Finansów⁵⁷ lista osób uprawnionych – po 1 maja 2004 r. – przez administratora systemu CELINA w Izbie Celnej w Krakowie, do obsługi systemu CELINA nie stanowiła upoważnienia do przetwarzania danych w rozumieniu *ustawy*, nie zawierała:

- zakresu upoważnienia,
- daty nadania upoważnienia,
- daty ustania upoważnienia.

⁵⁵ Pismo nr DC-IT-900-102/AD/2004/2549 z 24 września 2004 r. – wyjaśnienia z upoważnienia Ministra Finansów udzielone przez pana Wiesława Czyżowicza – Podsekretarza Stanu, Szefa Służby Celnej w MF.

⁵⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 31 sierpnia 2004 r.

⁵⁷ Załącznik do pisma nr DC-IT-900-102/AD/2004/2549 z 24 września 2004 r.

Ponadto, uprawnienia te obejmują wyłącznie dane zawarte w systemie CELINA, podczas gdy administracja celna gromadzi dane również w innych systemach takich jak ZEFIR, czy CORINTIA⁵⁸. Jednocześnie NIK zauważa, że Minister Finansów nie prowadził ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych do czego był zobowiązany na podstawie art. 39 ust. 1 *ustawy o ochronie danych osobowych*.

Nie wyznaczano administratora bezpieczeństwa

Pomimo istnienia, na podstawie art. 36 ust. 3 *ustawy o ochronie danych osobowych*, zobowiązania Minister Finansów nie wyznaczył od 1 maja 2004 r. administratora bezpieczeństwa informacji osobowych, co NIK oceniła negatywnie. Minister Finansów wyjaśnił⁵⁹, że w 1999 r. Dyrektor Urzędu Celnego w Krakowie wyznaczył administratora bezpieczeństwa informacji dla danych osobowych. Zdaniem NIK, wyznaczenie administratora bezpieczeństwa informacji przez dyrektora urzędu celnego nie było tożsame z wyznaczeniem administratora w obszarze danych osobowych przetwarzanych w administracji celnej, co od 1 maja 2004 r. powinien uczynić Minister Finansów.

Bezczynność MF

NIK zwróciła uwagę na fakt, że już w połowie 2003 r. urzędnicy Ministerstwa Finansów mieli świadomość ciężących obowiązków wynikających z *ustawy o ochronie danych osobowych*.

Na posiedzeniu Rady Projektu CELINA w dniu 7 kwietnia 2003 r. ustalono, że „po ustaleniu Właściciela Systemu Celina oraz skompletowaniu brakujących danych P. P. Plutecki⁶⁰ prześle dokumenty Pani A. Dubielak⁶¹ celem zgłoszenia do GIODO”.

Nadzorowanie wykonania i wdrożenia systemów informatycznych należało do zadań Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu. Komitet, któremu przewodniczył Sekretarz Stanu w MF, powołano *decyzją Ministra Finansów Nr 2/DI/2002 z 14 marca 2002 r. w sprawie trybu wprowadzenia w życie Strategii Informatyzacji Resortu*.

Podczas posiedzenia *Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu* 5 czerwca 2003 r. postanowiono wystąpić do GIODO o zwolnienie z obowiązku rejestracji wszystkich baz danych administracji podatkowej i celnej. Przesłuchany w charakterze świadka p.o. Dyrektora **Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF (DI)** Józef Adamus zeznał⁶², że inicjatywa KSIR wynikała z kontroli GIODO w urzędach skarbowych. W rozmowach z przedstawicielami GIODO przedstawiono problem przetwarzania danych przez urzędy skarbowe przy pomocy aplikacji będącej własnością Ministerstwa Finansów. Do czasu zakończenia kontroli, kontrolerzy NIK nie uzyskali informacji o zgłoszeniu zbiorów danych osobowych administracji celnej do GIODO.

⁵⁸ Zintegrowany system informacji celnej CORINTIA

⁵⁹ Patrz przypis 55.

⁶⁰ Przypis NIK – Piotr Plutecki – Krajowy Koordynator Wdrożenia systemu CELINA

⁶¹ Przypis NIK – Anna Dubielak – Zastępca Szefa Służby Celnej

⁶² Protokół przesłuchania świadka z 21 października 2004 r.

3.2.4. METODYKA MaXXIME

Projekty informatyczne administracji celnej w okresie objętym kontrolą realizowano z wykorzystaniem Metodyki MaXXIme, co – zdaniem NIK – było działaniem celowym, jednakże sposób, w jaki ją zastosowano w MF był nierzetelny i kosztowny, m.in.: zrezygnowano z fazy analitycznej – kluczowej dla powodzenia całego przedsięwzięcia – ograniczono się głównie do realizacji wymogów formalnych, niektóre projekty wykonano poza metodyką.

Główny Urząd Ceł, w związku z realizacją projektów w ramach funduszu Phare zaczął w 1998 r. wykorzystywać – zaproponowaną przez DG TAXUD – *Metodykę MaXXIme*⁶³. Potwierdzenie stosowania jej przez administrację, w przypadku projektów IT, zawarto w *Strategii informatyzacji polskiej administracji celnej*⁶⁴.

W Ministerstwie Finansów podtrzymano deklarację stosowania *Metodyki* w stosunku do projektów współfinansowanych z funduszu Phare – *Strategia Działania Polskiej Administracji Celnej*. Ponadto, stosowanie *Metodyki* wpisano do zadań **Wydziału Kontroli Jakości** Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF oraz założono jej wykorzystanie w dziewięciu projektach IT: wdrożenie systemu ZEFIR, wdrożenie systemu CELINA, TQS, EBTI, ISZTAR2 etap 2, CORINTIA, NCTS, SEED, INTRASTAT.

Pomijano fazę
Pre-Study

Ministerstwo Finansów⁶⁵ realizując projekty IT dla administracji celnej pomijało za każdym razem jeden z obszarów projektu wskazywany w *Metodyce MaXXIme*: fazę studialną (*Pre-Study*). Zgodnie z *Metodyką*, w projekcie występują następujące obszary: zarządzanie projektem, faza studialna (*Pre-Study*), rozwój oprogramowania (możliwe trzy podejścia); zarządzanie wsparciem i aplikacjami oraz projekty i usługi powiązane.

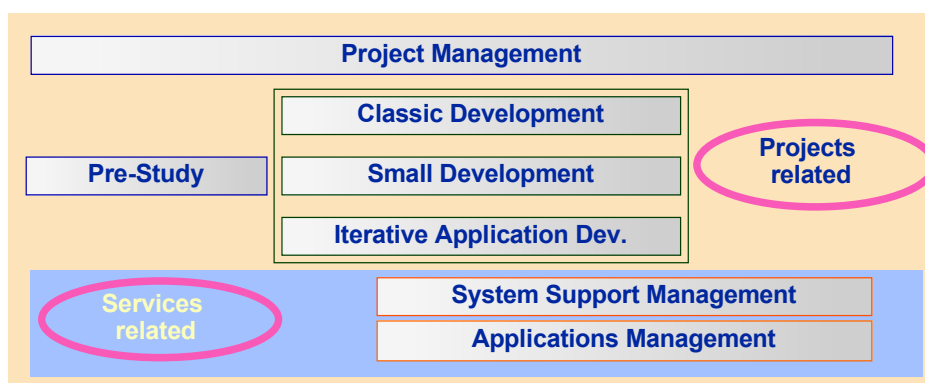


Diagram 3. Elementy Metodyki MaXXIme (źródło: MaXXIme Overview)

W *metodyce MaXXIme* faza *Pre-Study* ma szczególne znaczenie, ponieważ to właśnie ona inicjuje projekt i zgodnie z założeniami tej metodyki jest niezbędna dla powodzenia kolejnych faz. Stanowi również punkt odniesienia dla oceny zre-

⁶³ Obecnie metodyka TEMPO.

⁶⁴ Zatwierdzona 17 kwietnia 2000 r.

⁶⁵ Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF.

alizowanego projektu. W ramach tej fazy przy budowie systemu informatycznego należy określić:

- wymagania użytkownika,
- procesy biznesowe do zaimplementowania w systemie,
- model danych,
- akceptowalny koszt budowy i użytkowania systemu,
- spodziewane korzyści i uwarunkowania techniczne.

Rezygnacja z prac analitycznych

W wyniku pominięcia fazy studialnej nie wykonywano systematycznych prac analitycznych, nie określono: modelu danych, procesów biznesowych, modelu aplikacji. Nie wykonywano wcześniejszych analiz zapotrzebowania na infrastrukturę techniczną – wymagania dot. sprzętu, wymogi na sieć WAN dla systemów CELINA i NCTS. Ministerstwo nie wzięło pod uwagę innych metod, dobrych praktyk, a nawet *Polskiej Normy PN-ISO/IEC 17799:2003 dot. bezpieczeństwa informacji*. W normie tej bardzo wyraźnie wskazano konieczność dokonania przeglądu obowiązującego stanu prawnego. Nie dopełnienie tej powinności było jedną z przyczyn naruszenia *ustawy o ochronie danych osobowych*.

Pominięcie fazy *Pre-Study* – zdaniem NIK – było jedną z przyczyn wystąpienia sytuacji, w której dopiero komisje powoływane do przeprowadzenia zamówienia publicznego określały wymagania – wyłącznie ogólne – dot. zamawianych systemów (pkt 3.2.5).

Ograniczono się do elementów formalnych

Ministerstwo Finansów stosując *Metodykę MaXXIme* ograniczało się do stworzenia formalnej struktury organizacyjnej projektu i do przygotowania zasad współpracy z zewnętrznym wykonawcą w formie dokumentu: *Plan Jakości Produktu (PJP)*. Pomimo deklarowania w nim *rozwoju iteracyjnego*⁶⁶ oprogramowania – zdaniem NIK – oprogramowanie wykonywano metodą *ewolucyjną*⁶⁷.

Wg *Metodyki MaXXIme* stosowanie metody *ewolucyjnej* jest celowe w sytuacji braku sprecyzowanych wymagań użytkownika, szybko zmieniających się wymagań *biznesowych*, dużej pilności prac, niestabilnej struktury organizacyjnej lub nieznanymi wymaganiami technicznymi.

W ramach tego podejścia budowano kolejne *rozszerzenia* systemu, testowano jego poprawność i stopień realizacji oczekiwań użytkownika. Podstawową wadą zastosowania tej metody w przypadku tak dużego systemu, jak system informatyczny administracji celnej, był koszt, ponieważ w rezultacie prace wykonywano wg modelu rozwoju, dla którego nie można określić czasu i kosztu powstania pełnego systemu.

Realizacja aplikacji poza metodyką

W realizowanych przez MF projektach SEED, EBTi i SMS nie zastosowano – pomimo deklaracji w definicjach projektów – *Metodyki MaXXIme*.

„Systemy SEED, EBTi, ISPP, SMS były realizowane własnymi siłami (IC Białyłstok, IC Rzepin, IC Warszawa). Do systemów wykonywanych własnymi siłami nie jest wymagane stosowanie metodyki MaXXIme, dlatego też nie zastosowano

⁶⁶ Na podstawie metodyki *MaXXIme Iterative Application Development* – zdefiniowanie założeń i wymagań, a następnie analiza, programowanie, testowanie i wdrażanie części systemu najbardziej potrzebnych użytkownikowi.

⁶⁷ Na podstawie metodyki *MaXXIme, Overview* – wielokrotne powtarzanie jednoczesnej: analizy, programowania, testowania i wdrażania.

wano jej w ich realizacji” – wyjaśniało⁶⁸ Kierownictwo Departamentu ds. Informatyzacji Resortu.

Zapytanie o uzasadnienie tego stanu rzeczy, w stosunku do zapisów w definicji projektów pan Józef Adamus zeznał⁶⁹: „Nie potrafię wyjaśnić zapisów w ww. piśmie, być może wynika to z pomyłki. Przedstawione dokumenty źródłowe wskazują na konieczność stosowania metodyki MaXXIme”.

Zdaniem NIK, nierealizowanie projektów zgodnie z przyjętą i zatwierdzoną przez *Komitet Sterujący Informatyzacją Resortu* definicją stanowiło nierzetelne wykonanie decyzji Kierownictwa MF oraz może świadczyć o braku właściwego nadzoru ze strony Departamentu ds. Informatyzacji Resortu.

Nie dostosowano metodyki

NIK oceniła krytycznie – pod względem celowości – pominięcie przez **Ministerstwo Finansów zalecenia DG TAXUD ws. dostosowania *Metodyki MaXXIme* do warunków polskich**. W dokumencie *Interoperability Implementation Strategy* dot. wymogów dot. systemów współdziałających z UE DG TAXUD polecając stosowanie *Metodyki* do projektów IT wskazało jednocześnie na potrzebę wykonania prac dostosowawczych.

Tymczasem, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF: „dostosowanie tej metodyki do zarządzania projektami informatycznymi dla służby celnej na etapie realizacji umów z wykonawcami systemów informatycznych następowało każdorazowo poprzez opracowanie i uzgodnienie dokumentów Planu Jakości Projektu (PJP) pomiędzy stroną zamawiającą a wykonawcą. Zasady i procedury metodyki MaXXIme przyjęte w PJP, są następnie przestrzegane przez strony projektu a prawidłowość ich zastosowania jest nadzorowana przez specjalne powołanego kierownika projektu ds. jakości po stronie MF”⁷⁰.

Zdaniem NIK, każdorazowe dostosowywanie *MaXXIme* do poszczególnych projektów zagraża niekontrolowanymi deformacjami tej metodyki, a tym samym odbiera jej walor podejścia ustandaryzowanego i sprawdzonego. Znacznie bardziej celowe było określenie zakresu *elastyczności MaXXIme* na poziomie krajowym – zgodnie z zaleceniem UE DG TAXUD – a następnie przestrzeganie go w poszczególnych projektach.

3.2.5. NIE ZDEFINIOWANA FUNKCJONALNOŚĆ

NIK negatywnie oceniła – pod względem celowości i rzetelności – fakt, że w GUC i MF rozpoczynano budowę systemów bez sformułowania założeń dot. funkcjonalności, wydajności oraz akceptowalnych kosztów. Ogólne założenia określano dopiero na etapie poszczególnych zamówień publicznych, co prowadziło do niekorzystnych dla administracji celnej – i nie kontrolowanych przez Kierownictwo Resortu – zmian w architekturze systemów.

W Głównym Urzędzie Ceł dla wszystkich centralnie budowanych systemów (ZEFIR, ISZTAR, CELINA i NCTS) były powoływane, w celu prawidłowej realizacji projektu i wdrożenia, struktury organizacyjne składające się z Rady Pro-

⁶⁸ Pismo DI-0800-9/TZY/3/4890 pp. Józefa Adamusa i Tomasza Zygorowicza z 12 października 2004 r.

⁶⁹ Protokół przesłuchania świadka Józefa Adamusa, 21 październik 2004 r.

⁷⁰ Pismo DI-261-170/04/MGR/4210 z 8 września 2004 r.

jektu nadzorującej działania Kierownika Projektu oraz Zespołu Organizacyjno-Wdrożeniowego. W projektach CELINA i NCTS do zadań Zespołu Organizacyjno-Wdrożeniowego należało m.in. „przygotowanie Wymagań Użytkownika, określających szczegółowe wymagania funkcjonalne oraz zasadnicze wymagania techniczne”⁷¹. W odniesieniu do projektów ZEFIR i ISZTAR nie określono w ogóle takiego zadania.

W Ministerstwie Finansów analogiczne struktury do realizacji projektów w ramach administracji celnej powołał Szef Służby Celnej. Decyzją⁷² **Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu** ustalono, że każdy projekt informatyczny prowadzony w Ministerstwie Finansów będzie posiadał *właściciela*. Jego zadaniem było ustanowienie *Kierownika Projektu*, który przygotowuje *Definicję Projektu*, zawierającą m.in. skład Komitetu Sterującego i wykonawczego, kosztorys, harmonogram, koszty eksploatacji i przewidywane korzyści z realizacji systemu. Na tej podstawie Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu zatwierdzał projekt do realizacji.

Funkcjonalność
ustalana przez
Komisje

Mimo stworzenia ww. struktur przy budowie systemów informatycznych administracji celnej, dopiero Komisje prowadzące postępowania o zamówienia publiczne – systemy CELINA, ISZTAR i ZEFIR⁷³ – ustalały funkcjonalność tych systemów.

Zdaniem NIK nieopracowywanie funkcjonalności przez powołane m.in. w tym celu struktury – tzn. *Rady Projektów* oraz *właścicieli systemów* – nie zapewniało merytorycznego wsparcia przy tworzeniu i wdrażaniu systemów. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że wewnętrzne regulacje dot. zamówień publicznych: *Instrukcja z dnia 4 grudnia 2002 r. w sprawie trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w zakresie udzielania zamówień publicznych* oraz *decyzje o powołaniu Komisji* nie przewidywały dla nich powyższego zadania.

Przed wszystkim jednak, taki sposób określania wymagań funkcjonalnych należy ocenić krytycznie – pod względem celowości. W prawidłowo prowadzonym projekcie, założenia dot. tego kluczowego dla systemów informatycznych czynnika, powinny zostać określone na etapie przygotowania *Strategii Informatyzacji* bądź fazy studialnej (*Pre-Study*). W związku z tak znaczną skalą wydatków, o zasadniczym kształcie oczekiwanej od systemu informatycznego funkcjonalności, powinno decydować kierownictwo resortu z udziałem Komitetu Sterującego projektu. Pozostawienie tej kwestii jako dodatkowego zadania dla komisji, które odpowiadały jedynie za prawidłowe przeprowadzenie poszczególnych procedur zamówień publicznych stwarzało zagrożenie dla spójności oczekiwanego systemu i jego jakości. Świadczyło też – zdaniem NIK – o zlekceważeniu tego podstawowego zagadnienia i w rezultacie o niewłaściwym prowadzeniu projektu.

⁷¹ Decyzja Nr 158 Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie realizacji projektu prototypu Systemu Wspomagania Obsługi Zgłoszeń Celnych dla administracji celnej; Decyzja Nr 128 Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie realizacji części krajowej projektu Nowego Skomputeryzowanego Systemu Tranzytowego NCTS.

⁷² Decyzja z 3 sierpnia 2002 r.

⁷³ System CELINA – umowa 40/2002 z 5 grudnia 2002 r., MR/R/B/04/3/DI z 5 marca 2004 r.; system ISZTAR – MF/R/Sc/03/66/C z 1 października 2003 r.; system ZEFIR – 3/2003 z 30 stycznia 2003 r., MF/R/B/04/5/DI z 31 marca 2004 r.

Warunki systemu
określali
wykonawcy

W przypadku budowy systemów CELINA i ISZTAR, w związku z nieokreśleniem – przez Główny Urząd Ceł (departamenty merytoryczne oraz Departament Informatyki) – warunków podstawowych⁷⁴ m.in.: architektury, typu bazy danych, sprzętu oraz wymagań sieciowych, warunki te określał wykonawca.

W *umowie nr 23/2000* na system CELINA zakres funkcjonalny określono wspólnie z wykonawcą, natomiast architekturę zmieniono na wniosek wykonawcy. W trakcie wdrażania systemu okazało się, że system pracuje zawodnie, głównie z powodu niewydolności sieci transmisji danych.

W przypadku *umowy nr PL9305.01.01-4A/97* dot. systemu ISZTAR, wykonawca w ramach opracowanego przez siebie szczegółowego *Planu Jakości Projektu* określił: projekt architektury systemu, listę sprzętu i oprogramowania, szczegółowe specyfikacje funkcjonalne. W rezultacie, za około 29 mln zł⁷⁵ powstał system, obsługujący proces biznesowy, który „charakteryzował się niewielką liczbą użytkowników (maksymalnie 30), rzadką zmianą danych oraz strukturą bazy danych Taryfy Centralnej [tzn. Celnej – *dop.NIK*] dostosowaną do obecnego stanu prawnego tzn. zawierającą pewne odstępstwa od modelu danych systemu TARIC w DG-TAXUD”⁷⁶.

Technologiczne
uzależnienie się od
wykonawcy

Wykonawca systemu CELINA⁷⁷ w związku z przewidywanym niezrealizowaniem projektu w wyznaczonym terminie, tj. 15 czerwca 2001 r. zaproponował zmianę architektury systemu. Zamiast wielowarstwowej architektury modułowej z przeglądarką internetową jako interfejsem użytkownika, wprowadzono system centralny w architekturze klient-serwer.

W trzech warstwach (centralnej, urzędów celnych i punktów odpraw celnych) przewidywano niezależne moduły udostępniające dane i usługi innym warstwom i systemom zewnętrznym. Zakładano, że umieszczenie nowego modułu nie będzie bezpośrednio zależne od innych modułów. W rezultacie zaproponowanej przez wykonawcę – SKG SA – zmiany, moduły przekształcono w dwa programy: dla serwera i dla klienta. W związku z tym, utracono główną zaletę systemu modułowego. Po tej zmianie, rozbudowa funkcjonalności systemu będzie pociągała zmianę całości systemu a nie jednego z jego modułów.

Rada Projektu, mając świadomość wad takiego rozwiązania, zaakceptowała je 4 lipca 2001 r.: „Wykonawca proponuje rozwiązanie techniczne odnoszące się do architektury i to Wykonawca za nie odpowiada. Narzucenie Wykonawcy rozwiązania technicznego oznacza przejście odpowiedzialności za jego funkcjonowanie”⁷⁸. Zdaniem NIK, takie postawienie sprawy – wbrew sugestii zawartej w zacytowanym stwierdzeniu – nie zdjęło odpowiedzialności z urzędników dysponujących środkami publicznymi. Doprowadziło natomiast do technologicznego uzależnienia się od wykonawcy. Odejście od budowy modułowej wymagało utworzenia jednego produktu składającego się ze ściśle powiązanych ze sobą komponentów. Niemożliwe stało się tym samym wprowadzenie nowego kompo-

⁷⁴ Pierwotnych.

⁷⁵ 7 720 500 ECU po przeliczony po kursie z 18 marca 1998 r.

⁷⁶ *Umowa nr MF/R/Sc/03/66/DC z 2 października 2003 r.*

⁷⁷ *Umowa 23/2000.*

⁷⁸ Protokół z posiedzenia nr 4 Rady Projektu ZEFIR w dniu 4 lipca 2001 r.

mentu składowego bez akceptacji ze strony wykonawcy, a co za tym idzie niezależne od niego wykonanie kolejnej części systemu.

3.2.6. OPÓŹNIENIA

Zaniedbania na etapie prac planistycznych w dziedzinie objętej kontrolą NIK pociągnęły za sobą zupełną rozbieżność planowanych i faktycznych terminów wdrożenia poszczególnych systemów: opóźnienia wyniosły od 6 do 26 miesięcy.

GUC i MF – tworząc systemy administracji celnej – rozpoczynały budowę systemów bez określenia *Centralnego Modelu Danych* administracji celnej (pkt 3.2.2), nierzetelnie stosowały *Metodykę MaXIIIme* (pkt 3.2.4) i nie formułowały założeń dot. funkcjonalności, wydajności oraz akceptowalnych kosztów systemów (pkt 3.2.5). Powyższe czynniki negatywnie wpłynęły na wykonanie i wdrożenie systemów administracji celnej. Większość kluczowych systemów: ISZTAR/ISZTARII, ZEFIR, CELINA, NCTS i CORINTIA wdrożono ze znacznymi opóźnieniami w stosunku do terminów określonych w Strategii Administracji Celnej 2000 r. Opóźnienia te wyniosły od 172 dni – CORINTIA; do 774 dni – ZEFIR. Wyłącznie w przypadku systemu ALEXIS wykonanie systemu nastąpiło przed czasem, jednakże system ten po odebraniu od wykonawcy – 19 grudnia 2001 r. – nie był używany (pkt 3.2.10). Systemu CELESTA nie wykonano pomimo wskazywania go jako systemu do wykonania i wdrożenia w *Strategiach* z 2000 i 2002 roku.

Poniższa tabela przedstawia planowane i rzeczywiste daty wdrożenia kluczowych systemów informatycznych.

Tabela 1. Terminowość wdrożenia systemów informatycznych.

System	Strategia Informatyzacji Administracji Celnej 2000 r.	Strategia Informatyzacji Resortu 2002 r.	Strategia Informatyzacji Resortu 2003r.	Data zakończenia wdrożenia	Opóźnienie w stosunku do pierwotnego terminu
ISZTAR/ISZTAR II	31.12.2002 r.	30.06.2003 r.	31.12.2003 r. ⁷⁹	15.04.2004 r. ⁸⁰	471
ZEFIR	31.12.2000 r. ⁸¹	31.12.2002 r.	31.07.2003 r.	13.02.2003 r. ⁸²	774
NCTS	31.12.2002 r.	31.12.2003 r.	31.10.2003 r.	19.04.2004 r. ⁸³	475
CELINA	31.12.2002 r.	31.12.2003 r.	31.12.2003 r.	4.05.2004 r. ⁸⁴	490
CELESTA	31.12.2002 r.	31.12.2003 r.	-	-	-
ALEXIS	31.12.2002 r.	30.06.2003 r.	-	19.12.2001 r. ⁸⁵	wykonano przed terminem
CORINTIA	-	30.06.2003 r.	31.07.2003 r.	19.12.2003 r.	172

⁷⁹ Zmiana funkcjonalności systemu oraz jego nazwy na ISZTAR2.

⁸⁰ ISZTAR2

⁸¹ Na str. 12 Strategii, na str. 20 wskazano marzec 2001 r.

⁸² W 17 Izbach Celnych, bez MF.

⁸³ Pierwsze złożone i obsłużone zgłoszenie do systemu (warunek umowy).

⁸⁴ Zakończenie wdrożenia w IC w Rzepinie – protokół kontroli IC w Rzepinie z 29 października 2004 r.

⁸⁵ System przekazany przez wykonawcę a następnie nie używany.

W wyniku tych rozbieżności dodatkowemu wydłużeniu uległ, trwający od początku lat 90-tych, proces informatyzacji administracji celnej. W 1994 r. Prezes GUC podjął decyzję o realizacji Ogólnopolskiego Systemu Informatycznego dla Administracji Celnej (OSIAC). Według przyjętych przez GUC założeń System ten miał zautomatyzować procedury celne, usprawnić funkcjonowanie oraz zintegrować wszystkie jednostki organizacyjne administracji celnej tj. połączyć oddziały celne z urzędami celnymi, urzędy z Głównym Urzędem Ceł, a także zapewnić nadzór towarowych przewozów tranzytowych w Polsce. Ostatecznie system nie został zrealizowany.⁸⁶

NIK zwróciła uwagę, że pomimo stałego przesuwania w czasie terminów zakończenia wdrożeń poszczególnych systemów, w większości przypadków ich nie dotrzymano. Tak znaczne opóźnienia mają bezpośredni związek z brakiem określenia obszaru działania poszczególnych systemów a w konsekwencji trudnościami w określeniu terminów wykonania i wdrożenia.

3.2.7. OPIESZAŁOŚĆ W REALIZACJI WYMOGÓW UE

Administracja celna wywiązała się z nałożonych zadań⁸⁷ dot. informatyzacji związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej jednak sposób ich realizacji – zdaniem NIK – był nierzetelny. Należy zwrócić uwagę na opieszałość działań organizacyjnych GUC i MF, brak strategii wdrożeń systemów sprzężonych oraz spiętrzenie prac rozwojowo-wdrożeniowych w okresie poprzedzającym akcesję. Nieprawidłowości te doprowadziły do wystąpienia wysokich i nierównomiernie rozłożonych kosztów wdrażania systemów sprzężonych oraz przekroczenia terminu prac.

Administracja celna już w styczniu 2002 r. otrzymała *Interoperability Implementation Strategy*⁸⁸, w której Komisja Europejska określiła wymagania dot. prac dostosowawczych w obszarze IT. W dokumencie tym wskazano 12 systemów IT – podatkowych i celnych – odpowiedzialnych za współdziałanie i wymianę informacji pomiędzy krajami członkowskim UE. Wśród wymienionych systemów, siedem dotyczyło obszaru celnego: TARIC – zintegrowana taryfa, TQS – kontyngenty taryfowe i nadzór, EBTI – europejski system informacji o taryfach, SMS – system zarządzania wzorami, ISPP – system przetwarzania procedur, NCTS – obsługa tranzytu, EMCS/SEED – kontrola przemieszczania towarów akcyzowych.

Ograniczone
i opieszale
działania

Główny Urząd Ceł, poza kontynuacją budowy rozpoczętego jeszcze w 2001 r. systemu NCTS, nie podjął żadnych działań organizacyjnych zmierzających do zapewnienia współdziałania systemów administracji celnej z systemami UE.

W odróżnieniu od GUC, Ministerstwo Finansów podjęło takie działania, jednakże były one opieszale. Powołanie przez Szefa Służby Celnej zespołu zadaniowego ds. przystosowania systemów informatycznych do współpracy z systemami UE nastąpiło po prawie dwóch miesiącach od przejęcia zadań po

⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli wprowadzania przez Główny Urząd Ceł systemów informatycznych dla administracji celnej, Warszawa luty 1998 r. (Nr ewid. 19/98/ R96005/DGI)

⁸⁷ Na podstawie *Interoperability Implementation Strategy*

⁸⁸ Opracowany w DG TAXUD.

GUC, tj. 26 czerwca 2002 r. Ponadto, powołany *Zespół* rozpoczął prace wyłącznie dot. systemu ISZTAR. Następnie po przeszło siedmiu miesiącach, tj. 7 stycznia 2003 r. Szef Służby Celnej ustanowił stanowisko Pełnomocnika Szefa Służby Celnej ds. Sprzęgalności Systemów Informatycznych Polskiej Administracji Celnej z Systemami Informatycznymi KE i Państw Członkowskich UE, którym została pani Anna Dubielak.

Brak Strategii Wdrażania

Kluczowym zadaniem *Pełnomocnika* było opracowanie *Krajowej Strategii Wdrażania Informatycznych Systemów Celnych Współdziałających z Unią Europejską*⁸⁹, jednakże zadania tego nie wykonano. W wyjaśnieniach z 19 lipca 2004 r. pani Anna Dubielak wskazała, że nie było zasadne tworzenie *Krajowej Strategii Wdrażania Informatycznych Systemów Celnych Współdziałających z Unią Europejską*. Jej zdaniem elementy takiej *Strategii* znajdowały się w „*Strategii Ogólnej Administracji Celnej 2004+*» oraz w dokumencie DG TAXUD «*Interoperability Implementation Strategy – suggested approach*»⁹⁰, a w *Strategii Informatyzacji* wskazano tzw. „systemy sprzężone”.

Brak wypracowanej i zatwierdzonej jednolitej strategii był zauważalny m.in. przy zarządzaniu budową systemu TQS. Rada Projektu CELINA stwierdziła na posiedzeniu 27 listopada 2002 r., że nie przewidziano środków na budowę systemu TQS a termin uruchomienia systemu na koniec roku jest mało realny. Na przełomie roku 2002 i 2003 firma SKG wykonała system TQS w wersji uproszczonej⁹⁰. Powołany 19 marca 2003 r. przez Szefa Służby Celnej *Zespół* nie określił w definicji⁹¹ projektu sposobu realizacji systemu. Realizację systemu TQS zleciła firmie SKG Rada Projektu Celina w ramach modyfikacji systemu CELINA, co NIK uznaje za działanie z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych (pkt 3.2.11).

Brak planowej realizacji zadań

W opinii NIK działania te pokazują, że pomimo powołania formalnego ciała koordynującego, w osobie pełnomocnika Szefa Służby Celnej, nie zdołano zapewnić planowej realizacji zadań na szczeblu centralnym m.in. nie zabezpieczono środków na realizację wszystkich systemów sprzężonych. Część zadań np. systemy SEED czy EBTI zostały wykonane przez Izby Celne w Białymstoku i Rzepinie odpowiednio, za ich środki.

Ponadto NIK zauważa, że Szef Służby Celnej otrzymał 20 stycznia 2003 r. od pani Anny Dubielak – *Pełnomocnika ds. Sprzęgalności* notatkę ws. koncepcji wdrażania systemów, w którym m.in.: wskazano na potrzebę powołania struktury dla systemów sprzężonych oraz przygotowanie strategii wdrożenia wszystkich systemów. Zespoły do realizacji systemów (SEED, EBTI, TQS i ISPP) powołano 12 i 19 marca 2003 r. Natomiast strategii wdrożeń *systemów sprzężonych* nie powstały.

Roczne opóźnienie prac

W przypadku pięciu z siedmiu *systemów sprzężonych*, administracja celna rozpoczęła pierwsze prace po przeszło roku od otrzymania wymagań Komisji Europejskiej ws. prac dostosowawczych w obszarze IT, tj. w marcu 2003 r. Wyjątek stanowił system NCTS oraz TARIC. Przy tym ostatnim prace rozpoczęły się już dwa

⁸⁹ Decyzja nr 1 Szefa Służby Celnej z 7 stycznia 2003 r.

⁹⁰ Aplikacja nazwana TQS-PL

⁹¹ Definicja Projektu Systemu Zarządzania Kontyngentami Taryfowymi i Nadzoru Importu – Tariff Quota Management and Import Surveillance System (TQS) oraz Systemu Europejskiej Wiązącej Informacji Taryfowej – European Binding Tariff Information System (EBTI), 5 czerwca 2003 r.

miesiące po otrzymaniu wymagań. Dodatkowo należy zauważyć, że kluczowe zmiany w systemach CELINA, ZEFIR, TQS i ISZTAR2 dokonywano w pierwszych miesiącach 2004 r., tuż przed datą wejścia Polski do Unii Europejskiej.

W ramach umowy Nr MF/R/B/04/5/DI z 31 marca 2004 r. w systemie ZEFIR wykonano prace dostosowawcze o wartości⁹² 1,16 mln zł (równowartość 656 osobodni). Na podstawie umowy MR/R/B/04/3/DI z 5 marca 2004 r. na system CELINA realizowała zmiany w systemie związane z akcesją. We wniosku⁹³ do **Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych** o wyrażenie zgody na realizację zamówienia w trybie z wolnej ręki napisano „Podkreślenia wymaga okoliczność, że pełna funkcjonalność systemu musi być zrealizowana i wdrożona przed dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”. Umowa Nr MF/R/Sc/03/66/DC na system ISZTAR2 z 2 października 2003 r. obejmowała swoim zakresem m.in. interfejs do systemu CELINA, moduł Zintegrowanej Przeglądarki Taryfy Celnej i połączenie z bramką CCN/CSI. Prace zostały wykonane do 15 kwietnia 2004 r.

Kontynuacja prac po akcesji

Wymienione prace nie zakończyły procesu dostosowywania systemów IT administracji celnej do wymogów UE. Pan Leszek Jasiun – p.o. Dyrektora **Departamentu Organizacji Służby Celnej** wyjaśnił⁹⁴, że „realizacja zadań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej nie zakończyła się z dniem 1 maja 2004 r. – nadal są i będą realizowane zadania wynikające z akcesji”.

Wysokie koszty

Opieszałość działań organizacyjnych administracji celnej, brak strategii wdrożeń *systemów sprzężonych* oraz skoncentrowanie prac rozwojowo-wdrożeniowych w okresie poprzedzającym akcesję, doprowadziło do wystąpienia wysokich i nierównomiernie rozłożonych kosztów wdrażania *systemów sprzężonych*. Koszty wyniosły ok. 31,2 mln zł, z tego prawie 1/3 środków przeznaczono na dostosowanie systemem CELINA, tj. ok. 10,2 mln zł.

Według Dyrektora Józefa Adamusa wysokie koszty dot. systemu CELINA poniesione w 2004 r. były związane z: dużym zakresem prac do wykonania, krótkim terminem realizacji oraz krytyczną datą wykonania pracy – 1 maja 2004 r.⁹⁵ W ramach systemu CELINA wykonano prace dot. systemów TQS i INTRASTAT.

Dodatkowo, NIK zwróciła uwagę na fakt, że skoncentrowanie prac rozwojowo-wdrożeniowych w krótkim okresie wpłynęło na ich jakość. W ciągu pierwszych dwóch tygodni po akcesji Polski do Unii Europejskiej zgłoszono 205 błędów systemu CELINA, 302 błędy systemu ZEFIR. W tym okresie rozesłano do izb celnych przynajmniej dziewięć wersji systemu CELINA⁹⁶ i cztery wersje systemu ZEFIR⁹⁷. Zawodność dostarczonych administracji celnej systemów informatycznych negatywnie wpływała na realizację zadań.

⁹² Pismo pana Tomasza Zydorowicza – p.o. Zastępcy Dyrektora znak DI-6463/04 z 30 grudnia 2004 r.

⁹³ Wniosek MF/R/B/04/3/DI z dnia 9 października 2003 r.

⁹⁴ Pismo znak OC-BS-0410-21/CW/04/7643 z 8 października 2004 r.

⁹⁵ Protokół przesłuchania świadka z 21 października 2004 r.

⁹⁶ W wykazie zgłoszonych błędów figurują wersje systemu CELINA począwszy od 2.003.003 do 2.005

⁹⁷ W wykazie zgłoszonych błędów figurują wersje systemu ZEFIR od 2.001 do 2.004

3.2.8. PLANOWANIE ŚRODKÓW

NIK negatywnie oceniła – pod względem rzetelności – sposób planowania środków na informatyzację administracji celnej w GUC i MF. Przejawiało się to w nierównomiernym rozłożeniu planowanych wydatków, realizacji wydatków średnio na poziomie 72% planu, angażowaniu innych środków niż budżetowe a także w nieplanowym przekazywaniu środków budżetowych dysponenta głównego izbom celnym.

Problemy przy planowaniu

Konsekwencją nieokreślenia w *Strategiach Informatyzacji* szacunkowych kosztów wdrożenia systemów IT (pkt 3.2.1), a także opieszałości organizacyjnej związanej z dostosowywaniem systemów administracji celnej do wymogów UE (pkt 3.2.7), były trudności w prawidłowym planowaniu środków na informatyzację administracji celnej. Środki te planowano centralnie w podziale na poszczególne projekty informatyczne. W MF zbiorczy plan wykorzystania środków sporządził Departament ds. Informatyzacji Resortu, który następnie dysponował przyznanymi środkami.

Nierównomiernie rozłożono wydatki

W latach 2000-2004 (I poł.) planowane łączne wydatki na informatyzację administracji celnej (środki budżetowe i inne) stanowiły 262,7 mln zł, w tym:

- 2000 r. – 43,6 mln zł,
- 2001 r. – 33,2 mln zł,
- 2002 r. – 31,4 mln zł,
- 2003 r. – 87,3 mln zł,
- 2004 r. – 67,2 mln zł.

Powyższe dane wskazują na nierównomierne rozłożenie planowanych wydatków. W porównaniu do lat wcześniejszych, w okresie 2003 r.-2004 r. nastąpiło ich dwukrotne zwiększenie. Łączne koszty wdrożenia – zakup oprogramowania, licencji, sprzętu oraz szkolenia – wszystkich systemów informatycznych wyniosły łącznie 190 mln zł, w tym:

- 2000 r. – 35,4 mln zł⁹⁸,
- 2001 r. – 35,9 mln zł⁹⁹,
- 2002 r. – 21,7 mln zł¹⁰⁰,
- 2003 r. – 66,3 mln zł¹⁰¹
- 2004 r. (I poł.) – 30,8 mln zł¹⁰².

Realizacja planu 72%

Zdaniem NIK realizacja planowych wydatków średnio na poziomie 72% świadczy o trudnościach (poza rokiem 2001) z wykorzystaniem zaplanowanych środków. W poszczególnych latach stopień wykorzystania pierwotnie planowanych środków przedstawiał się następująco: 2000 – 81%, 2001 – 108%, 2002 – 69%, 2003 – 76%, 2004 (I poł.) – 46%.

⁹⁸ a) 0,043 mln zł ze środków budżetowych, b) 35,4 mln zł ze środka specjalnego,

⁹⁹ a) 19,9 mln zł ze środków budżetowych, b) 16 mln zł ze środka specjalnego.

¹⁰⁰ a) 9,8 mln zł ze środków budżetowych, b) 10,8 mln zł ze środka specjalnego c) 1,1 mln zł z funduszu Phare

¹⁰¹ a) 56,5 mln zł ze środków budżetowych, b) 9,8 mln zł ze środków pozostałych (środek specjalny, środki Polskiego Funduszu Stabilizacyjnego).

¹⁰² a) 25,7 mln zł ze środków budżetowych, b) 5,1 mln zł ze środka specjalnego.

Wykorzystywano środki poza budżetowe

NIK zwróciła uwagę na fakt, że administracja celna wdrażając systemy IT zaangażowała w znacznym stopniu, poza środkami budżetowymi, również inne środki, tj.: środek specjalny administracji celnej, *Polski Fundusz Stabilizacyjny*, fundusz Phare oraz rezerwę celową, której niewykorzystane fundusze w 2002 r. w kolejnym roku stanowiły środki niewygasające. Udział tych środków w planowanych wydatkach na informatyzację administracji celnej wyniósł w tym okresie 30%¹⁰³, natomiast rzeczywiste zaangażowanie tych środków przekroczyło 40%¹⁰⁴. W poszczególnych latach zaangażowanie *środków innych* przedstawiało się następująco: 2000 r. – 100%, 2001 r. – 45%, 2002 r. – 55%, 2003 r. – 15%, 2004 r. (I poł.) – 17%.

Nieplanowo przekazywano środki – 40%

Ministerstwo Finansów w latach 2003-2004 nie wydatkowało samodzielnie – zaplanowanych w budżecie dysponenta głównego – środków na informatyzację. Ok. 40% w sposób pierwotnie nieplanowany przekazano dysponentom 3. stopnia – izbom celnym.

Departament ds. Informatyzacji Resortu przekazał izbom celnym na informatyzację administracji celnej we wskazanym okresie 36,2 mln zł środków budżetowych dysponenta głównego, co stanowiło ok. 23% pierwotnie zaplanowanych wydatków budżetowych. W poszczególnych latach przedstawiało się to następująco: w 2003 r. – 24,1 mln zł, (28%), w 2004 r. (I poł.) – 12,1 mln zł (18%¹⁰⁵).

Nie zabezpieczono środków na zadania po GUC

Dodatkowo NIK zauważa, że w 2002 r. Ministerstwo Finansów nie zaplanowało w związku z przejęciem zadań GUC wydatków na informatyzację administracji celnej. Korzystano ze środków zaplanowanych w GUC. Niemniej jednak, również w tym roku jak i w następnych izbom celnym przekazano część środków – tym razem ze środka specjalnego – w związku z informatyzacją administracji celnej. Departament ds. Informatyzacji Resortu MF przekazał 2,9 mln zł. Większość środków, tj. 2,7 mln zł przekazano w listopadzie 2002 r., co zdaniem NIK utrudniło ich wydatkowanie, ponieważ przekazano je w sposób nieplanowy, pozostawiając bardzo krótki czas – do końca roku – na realizację zamówień.

Na przykład: w przypadku IC w Poznaniu, w roku 2002 r. MF przekazywało w różnych terminach, w odstępach kilkutygodniowych środki na zakup sprzętu komputerowego. Podobnie w roku 2003 Izba Celna przeprowadziła trzy odrębne postępowania w trybie *zapytania o cenę* na zakup klimatyzatorów do serwerowni ze względu na fakt, że środki na ich zakup Ministerstwo Finansów przekazywało w różnych terminach bez poinformowania Izby Celnej, jakie łączne środki będą znajdowały się w jej dyspozycji. Powyższy sposób przekazywania środków na informatyzację, kontynuowany przez MF w roku 2004, skutkowałam nabywaniem takich samych towarów w ramach kilku zamówień publicznych, w trybach uproszczonych: *zapytanie o cenę* lub *wolna ręka*. (pkt 3.2.11).

3.2.9. EWIDENCJA WYDATKÓW BEZ UKŁADU ZADANIOWEGO

NIK negatywnie oceniła – pod względem rzetelności i legalności – nieprowadzenie przez MF w latach 2003-2004 (I poł.) ewidencji wydatków w układzie zada-

¹⁰³ Średnio.

¹⁰⁴ Jw.

¹⁰⁵ środki przekazane w pierwszym półroczu w stosunku do planu na cały rok

niowym dot. informatyzacji administracji celnej. Stanowiło to naruszenie zasad rachunkowości.

Konta analityczne 080 – *Inwestycje*¹⁰⁶ prowadzono w układzie odzwierciedlającym zobowiązania wynikające z umów zawartych z dostawcami usług informatycznych. Na podstawie pkt 14 ust. 1 cz. II załącznika nr 2 *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla jednostek budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*¹⁰⁷, jednostki budżetowe prowadzą ewidencję zapewniającą, co najmniej wyodrębnienie kosztów inwestycji według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych. Obowiązek ten wynikał również z wewnętrznych regulacji MF – *decyzji Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie zasad rachunkowości obowiązujących dysponenta głównego części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. MF takiej ewidencji w stosunku do nakładów ponoszonych na informatyzację administracji celnej nie prowadziło.

DI nie rozliczył wydatków

Brak wymaganej ewidencji w MF wynikał z faktu, że Departament ds. Informatyzacji Resortu nie dokonał rozliczenia wydatków poniesionych na poszczególne zadania inwestycyjne – wyjaśni¹⁰⁸ pan Grzegorz Borowiec – p.o. Dyrektora Departamentu Budżetu Resortu i Spraw Majątkowych. Dokonanie rozliczenia było warunkiem koniecznym do przejścia z ewidencji wg umów na ewidencję wg nakładów. Pan Józef Adamus – p.o. Dyrektora Departamentu do Spraw Informatyzacji Resortu, stwierdził¹⁰⁹, że nie jest możliwe sporządzenie tzw. bilansu otwarcia kosztów poniesionych w latach ubiegłych z uwagi na rozpoczęcie ich w Głównym Urzędzie Ceł. NIK zwróciła uwagę, że Dyrektor Józef Adamus był odpowiedzialny za pełne przejęcie dokumentacji od Departamentu Informatyki GUC (pkt 3.2.15).

Brak danych dot. kosztów

W związku z brakiem ewidencji wg nakładów, jak również nierozliczeniem – przez ponad dwa lata – nakładów inwestycyjnych GUC na informatyzację administracji celnej – Ministerstwo Finansów nie posiadało danych dot. kosztów tworzenia i wdrożenia systemów IT. Dane te uzyskano dopiero w wyniku kontroli NIK.

Wydatki na kluczowe systemy IT administracji celnej w latach 2000-2004 (I. poł.) wyniosły: ZEFIR – 38,9 mln zł, CELINA – 53,2 mln zł, NCTS – 13,2 mln zł, OZYRYS – 1,3 mln zł, ISZTAR – 12,4 mln zł, CORINTIA – 2,1 mln zł, INTRASAD – 0,1 mln zł, CELESTA – 0,4 mln zł, ALEXIS – 0,3 mln zł. Pozostała kwota – 68,3 mln zł, została wydatkowana na rozbudowę sieci transmisji danych, sprzęt, licencje i inne wydatki.

Nieprzewodzenie prawidłowej ewidencji nakładów utrudniało monitorowanie kosztów projektów, co z kolei prowadziło do ponoszenia znacznych kosztów.

Jako przykład może posłużyć system ISZTAR II. Łączne koszty wykonania dokumentacji do tego systemu (umowy z lat 2002-2003) wyniosły 2,6 mln zł, tj. 20% wartości umów. Tak wysokie koszty dokumentacji – w 2002 r. stanowiły nawet 35,4% wartości umowy – wynikały m.in. z przyjętej przez Bull SA oraz

¹⁰⁶ Środki trwałe w budowie.

¹⁰⁷ Dz.U. Nr 153, poz. 1752.

¹⁰⁸ Pismo BR3-240/2004/2708 z 6 września 2004 r.

¹⁰⁹ Pismo DI-0201-2/04/KBA/1/214 z 16 stycznia 2004 r.

zaakceptowanej przez zamawiającego stawki dziennej w wysokości ok. 2 000 zł brutto, przeciętnie wyższej o ok. 30-50% od stawek przyjętych przy realizacji systemów ZEFIR i CELINA.

W umowie z 2002 r. stawka ta wynosiła 1 634 zł netto (1 993,48 zł brutto) a w 2003 r. 1 903 zł netto (2 321,66 zł brutto) za *osobo-dzień programisty/wdrożeniowca*. Po ww. stawce zakontraktowano odpowiednio 1485 osobo-dni w 2002 r. i 2314 osobo-dni w 2003 r. Stawki te były o ok. 30 do 50 procent wyższe od stawek przyjętych przez AC przy realizacji systemów ZEFIR i CELINA (1 200-1 450 zł netto).

Bezskuteczne
monity
Departamentu BR

Zdaniem NIK odpowiedzialność za nieprowadzenie ewidencji wydatków w układzie zadaniowym ponosi przede wszystkim Dyrektor Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF, który nie dokonał opisywanego rozliczenia poniesionych wydatków. Dyrektor Departamentu Budżetu Resortu i Spraw Majątkowych monitorował w tej sprawie Dyrektora Adamusa, jednak nie uzyskał danych koniecznych do przejścia z ewidencji wg umów na ewidencję wg nakładów.

3.2.10. NIEPOTRZEBNE SYSTEMY

NIK negatywnie oceniła – pod względem celowości i gospodarności – **wydatkowanie przez administrację celną środków w wysokości ok. 740 tys. zł, w związku z wykonaniem systemów ALEXIS i DIANA**. Pierwszy system, pomimo wdrożenia nie był eksploatowany, drugiego systemu ostatecznie nie stworzono.

ALEXIS

System ALEXIS wykonywała firma **Rodan System Sp. z o.o.** od 4 grudnia 1996 r. do 19 grudnia 2001 r. Podpisano dwie umowy: Nr PL-9305.01.01-3A/96 z 4 grudnia 1996 r. i Nr DI/U/13/2000/U-2000/2 z 18 września 2000 r. System ten miał dostarczać aktualne informacje prawne (dla każdej stacji PC włączonej do sieci administracji celnej) oraz wspomóc tworzenie aktów prawnych. Umowy na system ALEXIS ze strony GUC podpisali **pan Mieczysław Nogaj – Prezes GUC** (umowa Nr PL-9305.01.01-3A/96) a także **pan Andrzej Tyrowicz – Dyrektor Departamentu Informatyki GUC** oraz **pani Danuta Kubow – Główna Księgowa GUC** (umowa Nr DI/U/13/2000/U-2000/2).

Ostatecznie system ALEXIS wykonano 19 grudnia 2001 r., koszt budowy systemu wyniósł 349 652 zł. Dyrektor Departamentu ds. Informatyzacji Resortu wyjaśnił¹¹⁰, że: „System Informacji Prawnej ALEXIS w chwili obecnej nie jest eksploatowany. Jest zainstalowany i użytkownicy mają do niego dostęp. Informacje w systemie nie są jednak aktualizowane”. Przyczynami nieeksploatowania systemu były:

- zakończenie realizacji umowy,
- powszechne używanie programu LEX,
- brak ekonomicznego uzasadnienia dla dalszej eksploatacji z uwagi na duże koszty zakupu nowych licencji.

NIK zwróciła uwagę na fakt, że przedstawiciele izb celnych krytycznie oceniali¹¹¹ użyteczność tego systemu, głównie ze względu na brak bieżącej aktualizacji bazy

¹¹⁰ Pismo DI-5181/04 z 27 października 2004 r.

¹¹¹ Ankieta wypełniona przez izby celne w dniach 24 października 2002 r. i 30 października 2003 r.

danych, nieefektywnego wyszukiwania informacji oraz częstego braku dostępu do serwera.

DIANA

W przypadku systemu DIANA Główny Urząd Ceł podpisał z **Instytutem Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk** dwie umowy: 17 sierpnia 1999 r. *umowę nr GP-116-3/99* na wykonanie prac badawczo rozwojowych mających na celu opracowanie nowej struktury organizacyjnej oraz 5 lipca 2001 r. *umowę nr 2952/CH026/2001* na opracowanie programów komputerowych do zarządzania strukturą organizacyjną i optymalizacją procesów decyzyjnych. Jak wynika z ustaleń kontroli resortowej MF, drugą z ww. umów zawarto pomimo „braku miarodajnych efektów” wynikających z realizacji poprzedniej umowy¹¹². Umowy na system DIANA ze strony GUC podpisali **pan Edward Malak – Dyrektor Generalny GUC** oraz **pani Ewa Lipińska – Główna Księgowa GUC** (umowa nr GP-116-3/99) a także **pan Zbigniew Bujak – Prezes GUC** oraz **pani Danuta Kubow – Główna Księgowa GUC** (umowa nr 2952/CH026/2001).

Na realizację systemu DIANA wydano 390 000 zł, jednakże ostateczne wdrożenie systemu nie nastąpiło. Przed terminem realizacji umowy **Prezes GUC – Tomasz Michalak**, zwrócił¹¹³ się do **Komitetu Badań Naukowych** o jej przerwaniu.

Zdaniem NIK powyższe wydatki nie były dokonywane „w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”, jak tego wymaga art.28 ust.3 pkt 1 *ustawy o finansach publicznych*.

3.2.11. SYSTEM ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

NIK negatywnie oceniła – pod względem rzetelności, gospodarności i legalności – funkcjonujący w GUC a następnie MF nieprawidłowy system zamówień publicznych na budowę i wdrożenie systemów informatycznych (IT) administracji celnej w latach 2000-2004 (I poł.), w szczególności:

- omijano podstawowy tryb zamówienia publicznego zapewniający konkurencyjność postępowania, tzn. *przetarg nieograniczony* – w trybie *z wolnej ręki* zrealizowano prawie 90%;
- Dyrektor Generalny MF dopuścił do skoncentrowania uprawnienia dot. zamówień publicznych w ręku jednego ze swoich podwładnych;
- naruszano przepisy o zamówieniach publicznych;
- uzależniono się od jednego wykonawcy.

Podstawowy tryb – z wolnej ręki

Podstawowym trybem zamówień publicznych stosowanym w GUC i MF, przy zawieraniu umów na budowę i wdrażanie systemów informatycznych administracji celnej, był tryb zamówienia *z wolnej ręki*.

W ww. okresie przeprowadzono 20 postępowań o zamówienia publiczne na budowę i wdrożenie kluczowych systemów informatycznych w administracji celnej: w przypadku systemu ZEFIR zawarto 10 umów, CELINA – 6, ISZTAR – 3, NCTS – 1. Łączna wartość tych umów wyniosła ok. 96 mln zł. Pozostała kwota – ok. 94 mln zł została wydana na realizację zamówień publicznych związanych

¹¹² Protokół kontroli resortowej 4.04-30.10.2003 r. str. 23.

¹¹³ Pismo DG-0702-1/02 z dnia 21.02.2002 r.

z rozbudową sieci teletransmisyjnej, zakupem sprzętu i licencji oraz na pozostałe systemy informatyczne (o łącznej wartości 7,9 mln zł). Spośród nich 12 postępowań przeprowadzono w trybie z *wolnej ręki* i zawarto umowy o łącznej wartości ok. 85,4 mln zł, tj. 88,9% wartości wszystkich zamówień publicznych.

Przy tworzeniu systemu ZEFIR przeprowadzono 10 postępowań o zamówienia publiczne o wartości 38,1 mln zł, spośród których połowę zrealizowano w trybie z *wolnej ręki*. Łączna wartość zawartych umów przy zamówieniach realizowanych w tym trybie wyniosła 32,6 mln zł, tj. 85% wartości wszystkich umów. Wartość pozostałych pięciu zamówień realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego – 1 postępowanie – oraz zapytania o cenę – 4 postępowania – była sześciokrotnie mniejsza, wynosiła ok. 5,6 mln zł.

Również w przypadku systemów CELINA i ISZTAR większość zamówień zrealizowano w trybie zamówienia z *wolnej ręki*. Przy ich tworzeniu przeprowadzono 9 postępowań, spośród których siedem zrealizowano w trybie z *wolnej ręki*. Łączna wartość zawartych umów przy zamówieniach realizowanych w tym trybie wyniosła ok. 52,8 mln zł, tj. 99% wartości wszystkich umów:

- CELINA – na sześć postępowań pięć było w trybie z *wolnej ręki* o wartości ok. 39,4 mln zł,
- ISZTAR – na trzy postępowania dwa były w trybie z *wolnej ręki* o wartości ok. 13,1 mln zł.

Wartość pozostałych dwóch zamówień realizowanych w innym trybie wynosiła 0,6 mln zł. W przypadku systemu NCTS przeprowadzono wyłącznie jedno postępowanie w trybie *przetargu nieograniczonego*. Wartość tego zamówienia wyniosła ok. 4,5 mln zł.

Zgodnie z art.14 ust.1 *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*¹¹⁴, podstawowym trybem udzielania zamówień publicznych jest przetarg nieograniczony. W tym trybie przeprowadzono tylko trzy postępowania zawierając umowy na łączną kwotę 7,6 mln zł, tj. 7,96% wartości wszystkich zamówień publicznych. Do pozostałych zastosowano głównie tryb z *wolnej ręki*. Realizację części zamówień w trybie z *wolnej ręki* należy ocenić negatywnie pod względem legalności, z uwagi na zaistnienie następujących nieprawidłowości:

- niespełnienie wymogów dot. trybu z *wolnej ręki* (str. 46),
- niedookreślenie i rozszerzenie przedmiotu zamówienia (str. 49).

Dodatkowo NIK zauważa, że w MF istniała praktyka podziału środków finansowych pomiędzy izby celne, celem udzielenia przez dyrektorów tych izb zamówień publicznych. W ramach tej praktyki formalnie zamawiającymi byli dyrektorzy izb celnych, ale faktyczne wskazania co do sposobu realizacji zamówień podejmowano w MF. W ten sposób zamiast jednego centralnie realizowanego zamówienia publicznego w trybie przetargowym, przeprowadzano kilkanaście postępowań w trybie z *wolnej ręki*. Powyższą praktykę NIK oceniła negatywnie, jako działanie mające na celu omijanie istotnych wymogów i zasad w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (str. 43).

¹¹⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm.

Koncentracja uprawnień

W Ministerstwie Finansów w latach 2002 (II poł.)-2004 (I poł.) wystąpiło niewłaściwe – zdaniem NIK – zjawisko koncentracji w ręku jednej osoby uprawnień dot. zamówień publicznych na potrzeby informatyzacji administracji celnej. Zgodnie z metodyką stosowaną przez NIK, tego typu dysfunkcja w organizacji pracy urzędu jest klasyfikowana jako jeden z podstawowych mechanizmów korupcjogennych.

Dyrektor ds. Informatyzacji Resortu w przypadku siedmiu umów na budowę i tworzenie systemów: ZEFIR¹¹⁵, CELINA¹¹⁶ i ISZTAR¹¹⁷ oraz zakup licencji od firmy Sybase¹¹⁸, o łącznej wartości 43,5 mln zł: (1) zatwierdzał wnioski o postępowanie, następnie (2) decydował o powołaniu komisji przetargowych, (3) zatwierdzał protokoły z czynności komisji i (4) postępowania o zamówienia publiczne oraz (5) ostatecznie podpisywał umowy z wykonawcami zamówień. W przypadku ww. zakupu licencji bazy danych Sybase, Departament przez niego kierowany również wnioskował o wszczęcie postępowań o zamówienia publiczne.

Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w przyjętych w MF regulacjach wewnętrznych dot. zamówień publicznych oraz zastosowanej praktyce działania. W tym okresie zasady i tryb udzielania zamówień publicznych w MF określały trzy instrukcje wydane przez pana Sławomira Żalobkę – Dyrektora Generalnego MF:

- *Instrukcja z dnia 24 lipca 1998r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w zakresie udzielania zamówień publicznych,*
- *Instrukcja z dnia 4 grudnia 2002r. w sprawie trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów w zakresie udzielania zamówień publicznych,*
- *Instrukcja z dnia 6 kwietnia 2004r. w sprawie trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów oraz trybu pracy Komisji przetargowej powoływanej w Ministerstwie Finansów do przygotowania i przeprowadzenia postępowania w zakresie udzielania zamówień publicznych.*

Wszystkie te instrukcje zezwalały na przekazanie – poprzez upoważnienie – uprawnień Dyrektora Generalnego dot. zamówień publicznych innym osobom.

Dyrektor Generalny skorzystał z dopuszczalnego przez *Instrukcje* scedowania uprawnień, upoważniając w lutym 2002 r.¹¹⁹ pana Józefa Adamusa – p.o. Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu, do: podejmowania w jego imieniu wszelkich rozstrzygnięć dot. postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zawierania umów i ich rozliczania, akceptowania faktur, rachunków i not księgowych we właściwości rzeczowej Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF

¹¹⁵ Umowa nr 3/2003 z dnia 30 stycznia 2003 r. o wartości 6 mln zł.

¹¹⁶ Umowa nr MR/R/B/04/3/DI z dnia 5 marca 2004 r. o wartości 9,6 mln zł.

¹¹⁷ MF/R/Sc/03/66/DC z dnia 2 października 2003 r. o wartości 7 mln zł i umowa nr MF/R/B/04/45/DI z dnia 21 kwietnia 2004 r. 0,1 mln zł.

¹¹⁸ Umowa nr 9/2003 o wartości 6,4 mln zł i nr 10/2003 z dnia 29 kwietnia 2003 r. o wartości 1,6 mln zł, umowa nr MF/R/B/04/9/DI/2004 z dnia 2 kwietnia 2004 r. o wartości 12,8 mln zł.

¹¹⁹ Upoważnienia BM3-0141-2/02 z dnia 14 lutego 2002r. wydane przez Dyrektora Generalnego p. Sławomira Żalobkę.

(wcześniej Departamentu Informatyki). Jednocześnie, Dyrektor Józef Adamus, jako kierownik komórki informatycznej MF, był zobowiązany¹²⁰ do nadzoru i koordynacji prac związanych z informatyzacją resortu, w tym do planowania i koordynacji zakupów sprzętu oraz oprogramowania dla jednostek resortu finansów; realizacji zakupów zgodnie z obowiązującymi przepisami. Skoncentrowanie w jednym ręku tak szerokich uprawnień doprowadziło do sytuacji, w której Dyrektor Departamentu ds. Informatyzacji rozstrzygał we własnej sprawie. Zdaniem NIK, stanowiło to poważną dysfunkcję systemu zamówień publicznych dot. informatyzacji administracji celnej i poważne niedopatrzenie ze strony nadzorującego ten system Dyrektora Generalnego MF.

Ograniczony nadzór Dyrektora Generalnego

Ponadto, Dyrektor Generalny upoważniając – Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF – do rozstrzygnięć w swoim imieniu, faktycznie pozbawił się narzędzi do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad zamówieniami publicznymi dot. informatyzacji administracji celnej, za który był odpowiedzialny na podstawie art.20 ust.2 pkt 1 *ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej*¹²¹. O ograniczonym w sposób faktyczny nadzorze Dyrektora Generalnego w tej dziedzinie dodatkowo świadczy fakt, że nie był on na bieżąco informowany o prowadzonych postępowaniach. Uzyskiwał wyłącznie – z inicjatywy Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu – informacje dot. wątpliwości prawnych i formalnych. Jak w związku z tą sprawą potwierdził Dyrektor tego Departamentu: „Nie istnieją formalne procedury raportowania DG prowadzonych postępowań”¹²².

Pan Sławomir Żałobka – Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów, stwierdził: „Dyrektor Generalny wykonując nadzór nad podejmowanymi czynnościami prowadził kontrole wewnętrzne realizacji tych obowiązków a ponadto wkraczał w procedury związane z zamówieniami na etapie rozstrzygnięcia o odstępstwach od trybu podstawowego lub przy rozstrzygnięcia protestów i odwołań, w szczególności o charakterze o istotnym charakterze, niekoniecznie od strony wartości zamówienia oraz na etapie rozstrzygnięcia o możliwości podejmowania zobowiązania finansowania. Czynił to bezpośrednio Dyrektor Generalny, bądź osoba działająca w jego imieniu lub w zastępstwie.”¹²³

Jak ustaliła NIK, w latach 2002 (II poł.)-2004 (I poł.) Ministerstwo Finansów przeprowadziło kontrole wewnętrzne dot. informatyzacji administracji celnej:

- poszukiwanie dokumentacji przejętej z GUC,
- ustalenie kosztów wdrażanych systemów IT, audyt prawidłowości zarządzania finansowego i terminowość wdrożenia systemu CELINA.

Oznacza to, że obejmowały one inne obszary niż realizacja zamówień publicznych przez Departament ds. Informatyzacji Resortu. Dyrektor tego Departamentu,

¹²⁰ Zarządzenie nr 21 Ministra Finansów z dnia 10 października 2002 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów oraz Zarządzenie Dyrektora Departamentu do Spraw Informatyzacji Resortu z dnia 10 marca 2003 r. w sprawie wprowadzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu ds. Informatyzacji Resortu.

¹²¹ Dz.U. z 1999 r. Nr 49, poz. 483.

¹²² Protokół przesłuchania świadka z 21 października 2004 r.

¹²³ Protokół przesłuchania świadka z 22 grudnia 2004 r.

według ustaleń NIK – jak opisano to wyżej – był właśnie „osobą działającą” w imieniu Dyrektora Generalnego MF ws. informatyzacji administracji celnej.

Niewystarczający nadzór Dyrektora Generalnego w dziedzinie zamówień publicznych dot. informatyzacji administracji celnej, pomimo przyjętych rozwiązań, potwierdzają stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości, m.in.: nieokreślenia przedmiotu zamówienia i dzielenie środków finansowych pomiędzy izby celne, mające na celu unikanie wymaganych prawem procedur przetargowych (str. 43 – 49).

Nierzetelny
wniosek
do UZP

Prezes GUC – rozpoczynając w 1999 r. budowę systemu CELINA – uzyskał, na podstawie nierzetelnie sporządzonego wniosku, zgodę Prezesa UZP na zastosowanie trybu z *wolnej ręki*. W wyniku tego działania zarówno GUC jak i MF wydatkowały znaczne środki publiczne poza trybem przetargowym a administracja celna uzależniła się faktycznie od jednego wykonawcy – **Systemy Komputerowe Główna SA**.

Pan Zbigniew Bujak – Prezes GUC wystąpił 29 października 1999 r. do panna Mariana Lemke – Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem (DI-III-620-1-85/99) o wyrażenie zgody na zastosowanie trybu zamówienia z *wolnej ręki* na opracowanie: *Prototypu modułu oprogramowania typu elektroniczny interfejs wprowadzenia danych do podsystemu Kasa w systemie finansowo-księgowym ZEFIR dla administracji celnej*. Szacunkowa wartość zamówienia miała wynieść 940 000 zł¹²⁴. W uzasadnieniu wniosku, Prezes GUC odwołał się do:

- potrzeby kontynuacji realizacji projektu ZEFIR – m.in. stwierdzając, że szacunkowa wartość zamówienia stanowić będzie około 19,8% wartości *umowy PL 9305.01.01-6A/97* na projekt systemu ZEFIR a dotychczas w tym projekcie nie było zamówień dodatkowych;
- potrzeby utworzenia modułu przyjmowania danych celnych wynikającej z odstąpienia przez administrację celną od umowy z firmą CGK na wykonanie ogólnopolskiego systemu, który miał być źródłem danych dla systemu ZEFIR.

Prezes UZP *decyzją ZT/11953/99* wyraził 5 listopada 1999 r. zgodę na zastosowanie trybu z *wolnej ręki* na budowę ww. prototypu interfejsu dla systemu ZEFIR.

CELINA zamiast
interfejsu

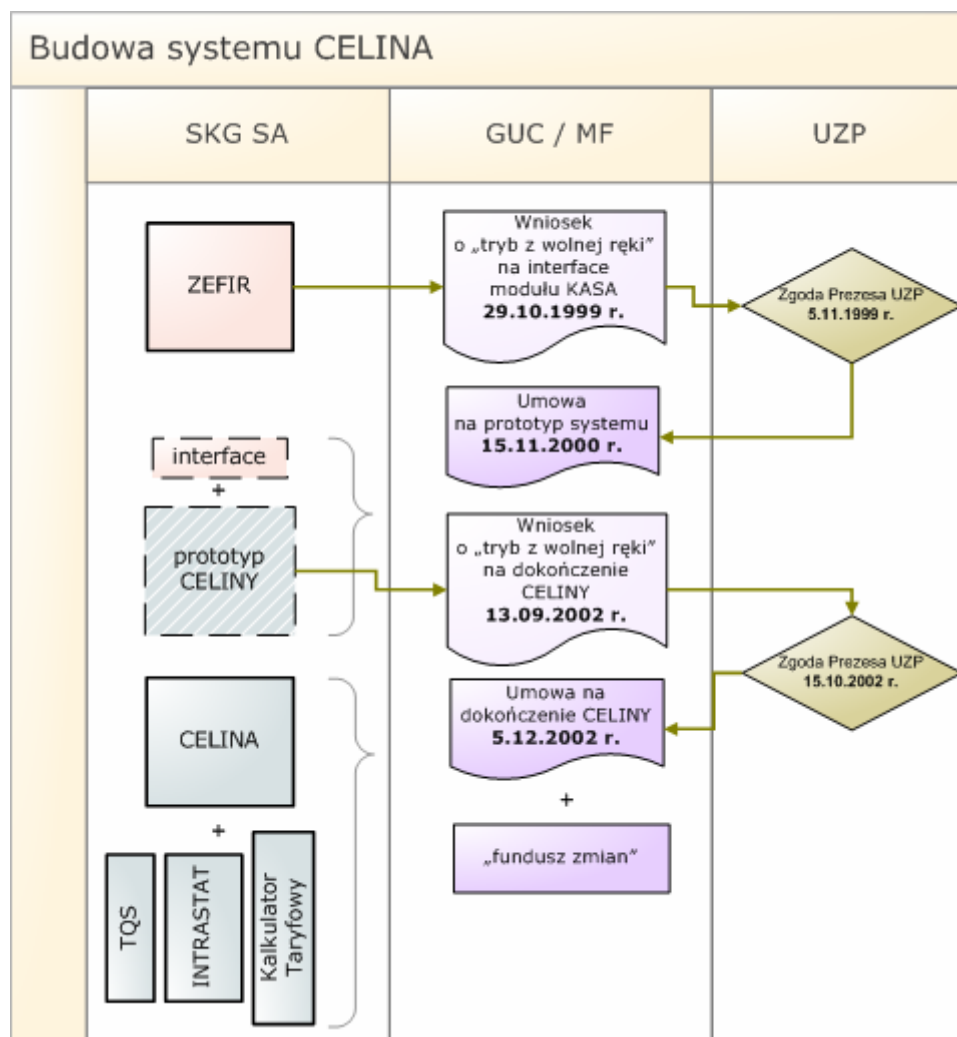
Zdaniem NIK, Prezes GUC w sposób nierzetelny wskazał we wniosku jako przedmiot zamówienia ww. *prototyp interfejsu wprowadzenia danych do podsystemu Kasa w systemie ZEFIR*. Wysłanie wniosku do Prezesa UZP nastąpiło zaledwie dziesięć dni po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów *Strategii Działania Polskiej Administracji Celnej do roku 2002*. Jej pierwszym celem strategicznym było „Przystosowanie administracji celnej do wymagań stawianych przez UE krajom członkowskim”¹²⁵. Realizacja tego celu miała się odbywać poprzez zbudowanie i wdrożenie do 31 grudnia 2002 r. systemu przetwarzania danych ze zgłoszeń celnych – CELINA. Analiza dalszych działań GUC oraz ostatecznie zawartej z dostawcą umowy, wskazuje, że uzyskana zgoda została wykorzystana na stworzenie prototypu systemu obsługi zgłoszeń celnych CELINA. Równocześnie, jak

¹²⁴ Wartość netto

¹²⁵ Cel strategiczny 1: Przystosowanie administracji celnej do wymagań stawianych przez UE krajom członkowskim, str. 4. załącznik nr 1 Strategii.

stwierdziła NIK, GUC nie podejmował innych działań w celu realizacji ww. celu strategicznego.

Rys 4. Budowa systemu CELINA.



Fakt tworzenia systemu CELINA – daleko wykraczającego poza prototyp interfejsu dla systemu ZEFIR – potwierdza również realizacja opisywanego zamówienia, która rozpoczęła się po 12 miesiącach od wyrażenia zgody przez Prezesa UZP na zastosowanie trybu z *wolnej ręki*. W dniu 15 listopada 2000 r. pan Andrzej Ręgowski – Pełnomocnik Prezesa GUC ds. Informatyzacji Służby Celnej oraz pani Danuta Kubow – Główny Księgowy GUC zawarli *umowę nr DI/U/23/2000* ze wskazywanym, we wniosku do Prezesa UZP, wykonawcą Systemy Komputerowe-Główka SA o wartości 1 146 800 zł. Przedmiotem tej umowy, określonym w §1 oraz załącznikach nr 1a, 1b i 1c umowy, było nie tylko opracowanie, instalacja i wdrożenie *prototypu interfejsu* oraz przeszkolenie pracowników, ale przede wszystkim stworzenie nowego systemu obsługi elektronicznych zgłoszeń celnych. W *Szczegółowym opisie realizacji przedmiotu zamówienia*¹²⁶ stanowiącym załącznik nr 1b do umowy nr DI/U/23/2000 określono:

¹²⁶ Załącznik nr 1b do umowy nr DI/U/23/2000.

- *Założenia*
- *Koncepcję systemu*
- *Koncepcję architektury technicznej systemu.*

Spośród opisanych ośmiu punktów *Założeń* siedem określało niezbędne do wykonania elementy systemu: przygotowanie otwartego standardu XML dla elektronicznego zgłoszenia celnego SAD, możliwość wymiany danych z importerem/eksporterem, weryfikacja formalna i merytoryczna przesyłanego dokumentu SAD, obsługa różnych grup użytkowników, mechanizmy zbierania i replikowania danych oraz informacji. Do opracowania faktycznego *prototypu interfejsu* odnosił się częściowo tylko pkt 4.

Z ww. *Koncepcji systemu* wynika, że celem tworzonego poza *prototypem interfejsu* systemu była: **obsługa elektronicznych zgłoszeń celnych** poprzez pocztę X.400. Przedstawiono także główną ścieżkę przepływu dokumentów elektronicznych pomiędzy trzema warstwami systemu: centralną, urzędów celnych (UC), punktów Odpraw Celnych (OC/PC).¹²⁷ W warstwie centralnej określono realizację czterech procesów z możliwością udostępniania danych systemom zewnętrznym (np. NCTS), w warstwie UC system miał przechowywać i udostępniać przesłane z warstwy centralnej dane jednostkom podrzędnym, a w warstwie OC/PC miał składać się z 8. modułów i serwera aplikacyjnego, które na podstawie załącznika 1c do umowy nr DI/U/23/2000 rozszerzono do 11 modułów.

W *Koncepcji architektury technicznej systemu* przedstawiono architekturę modułu elektronicznego przekazywania danych do podsystemu Kasa OC/PC ZEFIR. Wynika z niej, że faktyczny *interfejs wprowadzania danych do podsystemu Kasa w systemie ZEFIR* miał stanowić niewielką część rozległego systemu działającego nie tylko w warstwie OC/PC ale również w dwóch innych warstwach.

Fakt, że umową DI/U/23/2000 rozpoczęto przede wszystkim budowę nowego systemu jednoznacznie potwierdza *decyzja nr 158 Prezesa GUC wydana dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie realizacji prototypu Systemu Wspomagania Obsługi Zgłoszeń Celnych dla administracji celnej*, w której stwierdzono „W celu zapewnienia prawidłowej realizacji [...] zobowiązań administracji celnej, wynikających z wykonania umowy DI/U/23/2000, zawartej z firmą Systemy Komputerowe Główka SA, zwanej dalej «Umową», polecam rozpocząć realizację prototypu Systemu wspomagania obsługi zgłoszeń celnych CELINA”. W dokumentach związanych z realizacją tej umowy: *Plan Jakości Projektu* czy *protokoły akceptacji poszczególnych etapów* używano nazwa CELINA. Fakt, że prototyp systemu CELINA opracowany został w ramach umowy nr DI/U/23/2000 z 15 listopada 2000r., wynika także z uzasadnienia wniosku skierowanego 13 września 2002 r. do Prezesa UZP, o zatwierdzenie trybu zamówienia z wolnej ręki, którego następstwem było zawarcie kolejnej umowy, dotyczącej rozszerzenia systemu CELINA tj. umowy nr 40/2002.

Koncepcję tworzenia systemu CELINA przyjęto również w *Strategii Informatyzacji Polskiej Administracji Celnej do roku 2002*¹²⁸, w której określono sposób połączenia systemów CELINA i ZEFIR właśnie poprzez moduł *Kasa OC/PC*.

¹²⁷ Obecnie: MF, Izby Celne i Urzędy Celne.

¹²⁸ Obowiązująca wersja 1.3 z 17 kwietnia 2000 r.

Z przedstawionych powyżej dokumentów wynika, że we wniosku Prezesa GUC przekazanego na podstawie art.71 ust.1a ustawy o zamówieniach publicznych o zatwierdzenie trybu z wolnej ręki w celu udzielenia zamówienia publicznego (umowa nr DI/U/23/2000) skierowanego do Prezesa UZP, nie zamieszczono informacji o planowanej budowie nowego systemu – CELINA.

Zdaniem NIK, gdyby zamieszczono we wniosku z 29 października 1999 r. opis założeń budowy systemu CELINA, tak jak to przedstawiono później w umowie nr DI/U/23/2000, Prezes UZP nie wydałby zgody na realizację ww. zamówienia w trybie z wolnej ręki.

**Uzależnienie
zamawiającego od
wykonawcy**

Zastosowany sposób budowy nowego systemu jako części poprzedniego, którego kodem dysponował jego producent¹²⁹, przyczynił się do uzależnienia zamawiającego od wykonawcy i ograniczył konkurencję. NIK zwróciła uwagę na fakt, że przy budowie i tworzeniu systemów informatycznych administracji celnej 10 umów o łącznej wartości 52,7 mln zł zawarto z tym samym wykonawcą Systemy Komputerowe – Główna SA. Wartość tych umów stanowiła 54,9% wartości wszystkich umów. Umowy zawierano po przeprowadzeniu postępowań w trybie uproszczonym, w tym: 7 w trybie z wolnej ręki, 3 w trybie zapytania o cenę. Firma SKG realizowała na rzecz administracji celnej systemy ZEFIR, CELINA oraz włączone do systemu CELINA podsystemy TQS, TQS-PL¹³⁰, INTRASTAT i ECS. Podmiot ten brał również udział jako podwykonawca w pracach nad systemem NCTS. Wykonawcą tego systemu było PWPT WASKO.

**Identyczność
uzasadnień i ocen
ofert**

NIK zwróciła uwagę na identyczność uzasadnień i ocen ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę systemu NCTS¹³¹, które może świadczyć o braku samodzielności członków Komisji – a co za tym idzie, o ich braku obiektywizmu.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie i realizację projektu NCTS przeprowadzała Komisja Przetargowa złożona z pracowników Urzędu Celnego¹³² w Łodzi oraz Głównego Urzędu Cel. Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego wygrało Przedsiębiorstwo Wdrożenia Postępu Technicznego „WASKO” Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach. Wartość podpisanej 23 listopada 2001 r. umowy wyniosła 4,5 mln zł.

Identyczne – co do litery – pięciopunktowe uzasadnienia wystąpiły w 8 na 10 indywidualnych kart ocen (jedynie dwie oferty były oceniane). W przypadkach tych również oceny były identyczne – z jednym wyjątkiem. Jeden z członków Komisji obniżył ocenę częściową w ten sposób, żeby średnia arytmetyczna wszystkich 10 ocen była liczbą całkowitą, co ułatwiało dalsze wyliczenia.

Zdaniem NIK, trudno przypuścić, żeby do identycznego sformułowania uzasadnień doszło bez pozaproceduralnego uzgodnienia. Dopuszczenie do takiej sytuacji świadczy o sprawowaniu niewłaściwego nadzoru nad pracami Komisji przez pana Sławomira Krawca – Przewodniczącego Komisji, Kierownika Projek-

¹²⁹ Patrz str. 51.

¹³⁰ Wersja uproszczona systemu TQS używana w sytuacjach awaryjnych.

¹³¹ Zakończonego zawarciem umowy nr DI/U/43/2001 z 23 listopada 2001 r.

¹³² Obecnie Izby Celnej w Łodzi.

**Dzielenie środków
w celu uniknięcia
przetargów**

tu NCTS¹³³. Na podstawie art. 16 *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*¹³⁴ zamawiający zobowiązany jest do równego traktowania podmiotów oraz do prowadzenia postępowania w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji. Zjawisko identyczności zapisów dot. ocen ofert może świadczyć o niespełnieniu w tym postępowaniu ww. wymogów.

W latach 2002 (II poł.)-2004 (I poł.) Ministerstwo Finansów¹³⁵ przekazywało izbom celnym – rezygnując z centralnych zakupów – środki publiczne na informatyzację administracji celnej. Zdaniem NIK sposób ich przekazywania świadczy o istnieniu w MF *praktyki dzielenia środków finansowych pomiędzy izby celne, mającej na celu unikanie wymaganych prawem procedur przetargowych*.

W tym okresie do izb celnych przekazano 40,8 mln zł, co stanowiło 21% wszystkich wydatków na informatyzację administracji celnej. W poszczególnych latach przedstawiało się to następująco: 2002 – 2,9 mln zł, 2003 – 25,7 mln zł, 2004 – 12,1 mln zł. Środków tych nie zaplanowano w budżecie izb celnych ze względu na przyjęte założenie, że zakupy w związku z budową i wdrażaniem systemów informatycznych administracji celnej przeprowadzane są centralnie. Przekazywane środki pochodziły z różnych źródeł: 36,1 mln zł – środki budżetowe, 4,6 mln zł – inne (pkt 3.2.8).

W listopadzie 2002r. pan Józef Adamus – p.o. Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF, przekazując izbom celnym środki w wysokości 2,7 mln zł na zakup komputerów, drukarek sieciowych i oprogramowania poinformował dyrektorów izb celnych: „nie jest możliwe dokonywanie przez MF licznych małych zakupów tych samych produktów w trybie innym niż przetarg nieograniczony. Byłoby to niezgodne z ustawą o zamówieniach publicznych, która nie pozwala na dzielenie zamówień publicznych w celu stosowania np. prostszego i szybszego trybu zapytania o cenę. Z kolei procedury obowiązujące dla przetargów nieograniczonych praktycznie nie pozwalają na dokonanie zakupu w czasie krótszym niż 3-4 miesiące, licząc od dnia powołania komisji przetargowej, następnie publikacji ogłoszenia o przetargu, do dnia podpisania umowy.”¹³⁶

Stan ten potwierdza również fakt, że izby celne – realizując zamówienia publiczne w związku z nieplanowym przekazaniem środków przez dysponenta głównego – dokonywały zakupów usług i towarów na określonych przez Departament ds. Informatyzacji Resortu warunkach. Przy zamówieniach publicznych dot. systemów ZEFIR, CELINA i NCTS w latach 2003-2004, m.in. Departament precyzyjnie określił specyfikacje oraz wskazał dostawców i ceny, przy zakupie dodatkowych dysków do serwerów i licencji.

We wrześniu 2003r. Departament ds. Informatyzacji Resortu przekazał 14 izbom celnym 765 tys. zł na zakup serwerów aplikacji oraz dysków w Bull Polska Sp. z o.o. w związku z rozbudową systemu ZEFIR. Przed przekazaniem środków nastąpiło ustalenie na jakich warunkach izby celne zakupią ww. towary.

¹³³ Powołany na to stanowisko decyzją nr 28 Pełnomocnika Prezesa GUC ds. Informatyzacji Służby Celnej z dnia 17 sierpnia 2001 r.

¹³⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773

¹³⁵ Na podstawie decyzji Ministra Finansów jednostką realizującą był Departament ds. Informatyzacji Resortu MF.

¹³⁶ Pismo DI-0425-33/02/PST/4/5417 z 12 listopada 2002 r.

W piśmie DI-0425-69/03/MGR/4666 z 30 września 2003 r. Dyrektor Józef Adamus przekazał Izdom Celnym do dyspozycji kwotę 54 tys. zł na sfinansowanie zakupu oprogramowania i sprzętu tj. serwerów aplikacji dla modułu systemu ZEFIR (16 tys. zł), serwerów aplikacji dla użytkowników modułu klasy UC/OC (20 tys. zł) oraz dodatkowych dysków do serwerów Bull (16 tys. zł). Warunkiem dokonania przekazania środków było zakup z fakturą wystawioną na Izbę Celną oraz przekazanie kopii faktury do DI MF w terminie do 15 grudnia 2003r. Kolejny zakup dysków do serwerów *Bull Escala PL600T* nastąpił w 2004 r. Pomimo wskazań¹³⁷ pani Teresy Brach – Krajowego Koordynatora Wdrożenia Systemu ZEFIR, aby zakup przeprowadzić centralnie środki finansowe podzielono pomiędzy 13 izb celnych. Pismem z 7 kwietnia 2004 r.¹³⁸ pan Marcin Grochowina – p.o. Zastępcy Dyrektora DI poinformował dyrektorów izb celnych, że: „Z uwagi na przedłużające się procedury związane z centralnym zakupem dysków dla systemu Zefir z jednej strony oraz pilną potrzebą ich zakupu, z drugiej, zmuszeni jesteśmy powrócić do rozwiązania, w którym dyski te będą zakupione przez poszczególne izby”.

W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego 13 izb celnych zakupiło 32 dyski min. 70 GB Bull Polska wraz z ramką montażową oraz usługą montażu zakupionych dysków w izbowych serwerach systemu ZEFIR. Firma Bull Polska Sp. z o.o., zgłosiła 20 października 2003 r. izdom celnym zastrzeżenia związane z ogłaszanymi przetargami publicznymi na komponenty (dyski) do rozbudowy serwerów firmy Bull związane z udzieloną gwarancją przez firmę. W dniu 24 października 2003 r. Dyrektor Józef Adamus poinformował¹³⁹ Dyrektorów Izb Celnych, że konieczne dyski zostaną zakupione od firmy Bull przez Ministerstwo. Dyrektorzy Izb Celnych zostali poinformowani¹⁴⁰ 7 kwietnia 2004 r. przez pana Marcina Grochowinę, że w związku z pilną potrzebą zakupu dysków zostaną one dokonane przez poszczególne izby bezpośrednio w firmie Bull Polska. Został wskazany jednocześnie tryb z wolnej ręki (wartość zakupu była poniżej 6 tys. euro), kontakt do firmy Bull oraz kwota przeznaczona na zakup – 19 tys. zł na zakup 2 dysków i 28 tys. zł na zakup 3 dysków. Warunkiem przekazania środków było przesłanie, do dnia 19 kwietnia 2004r., do DI MF kopii faktury wystawionej na izbę celną.

Wartość zakupu wyniosła ponad 309 tys. zł. Pan Józef Adamus zeznał: „[...] przekazanie środków do izb celnych było spowodowane bardzo długą procedurą przeprowadzenia postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, w wyniku którego sprzęt potrzebny w izbach i urzędach celny zostałby zakupiony z opóźnieniem kilku miesięcznym”¹⁴¹.

W okresie sierpień - wrzesień 2003 r. izby celne otrzymały środki w wysokości 166 tys. zł na zakup komputerów w związku z wdrożeniem w systemie ZEFIR *modułu akcyzy krajowej*. Departament do Spraw Informatyzacji Resortu przyznając środki na to zamówienie określił ich specyfikację oraz

¹³⁷ Pismo 05-ZF-623-408/2003/W z 6 listopada 2003r.

¹³⁸ Pismo DI-0425-8/04/MGR/51/1687.

¹³⁹ Pismo DI-0425-7/03/MVJ/26/5159.

¹⁴⁰ Pismo DI-0425-8/04/MGR/51/1687.

¹⁴¹ Protokół przesłuchania świadka z 21 października 2004 r.

wskazał licencje – *Client Access License MSWindows 2000*, którą należy jednocześnie zakupić.

Kolejnym przypadkiem niezrealizowania centralnie, zamówienia publicznego i podzielenia środków pomiędzy izby celne był zakup w 2003r. oprogramowania Sybase dla systemów: ZEFIR, CELINA, o wartości 192 tys. zł. W tym przypadku dostawca – Sybase Polska sp. z o.o. – wskazał w jaki sposób nie przeprowadzić zamówienia centralnie. Podstawowym celem tego działania było uniknięcie występowania do Prezesa UZP z wnioskiem o wyrażenie zgody na postępowanie z *wolnej ręki* przy zamówieniu przekraczającym 20 tys. euro, do czego obligował art.71 ust.1a ustawy o zamówieniach publicznych.

W dniu 12 sierpnia 2003 r. firma Sybase Polska Sp. z o.o., w nawiązaniu do wstępnych rozmów zakończonych ustaleniami w formie notatki z dnia 8 sierpnia 2003 r., złożyła Departamentowi ds. Informatyzacji Resortu MF ofertę:¹⁴² „[...] na zakup w trybie z wolnej ręki dodatkowych klientów klasy Enterprise bazy ASE dla celów rozbudowy systemu ZEFIR”. W przedmiotowym piśmie Sybase Polska wskazała, że „[...] dla realizacji wymienionego trybu zakupu wymagane będzie złożenie przez odpowiednie jednostki (tzn. Izby Celne reprezentowane przez Dyrektorów) zamówień specyfikujących”. W dniu 29 sierpnia 2003 r. pan Romuald Bącał – Zastępca Dyrektora DI, wystąpił z pismem¹⁴³ do **Departamentu Budżetu Resortu i Spraw Majątkowych** w sprawie dokonania zmian w planie wydatków z rezerwy celowej¹⁴⁴ i przekazania środków Izdom Celnym w łącznej kwocie ponad 192 tys. zł.

Dyrektor Józef Adamus, wyjaśnił NIK: „Negocjacje z firmą Sybase prowadzone były centralnie ze względu na ujednoczenie produktu koniecznego do zakupu. Zakup centralny wymagał postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki i wystąpienia do Prezesa UZP o zgodę na taki tryb. Ze względu na pilne terminy wdrożenia obsługi akcyzy w systemie Zefir przed wejściem do Unii Europejskiej zdecydowałem o przekazaniu środków izdom celnym dla przyspieszenia zakupu”¹⁴⁵.

W ten sam sposób dokonano zakupu oprogramowania *Sybase Replication Server-Base* o wartości 280 tys. zł. Również w tym przypadku, na podstawie wskazania dostawcy – Sybase Polska Sp. z o.o. – środki finansowe podzielono pomiędzy izby celne. Dzięki temu pojedyncze zamówienia miały wartość poniżej progu 6 tys. euro. Oznaczało to, że nie miały do nich zastosowania przepisy o zamówieniach publicznych tj. art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych.

Sybase Polska Sp. z o.o. przesłała 25 maja 2004 r. do Departamentu ds. Informatyzacji Resortu informację: „Niniejszym przedstawiamy ofertę i sugerujemy sposób na realizację zagadnienia wg koncepcji, że każda z Izby wystawi zamówienie do Sybase Polska Sp. z o.o., określając zakup po jednej sztuce serwera. Każde z zamówień posiadać będzie wartość brutto poniżej 6 tys. EUR brutto – może być więc realizowane bez wszczynania procedury przetargowej. Wystarczy zamówienie złożone przez osobę upoważnioną do zakupów w imieniu Izby Celnej”. Pismem z 27 maja 2004 r.¹⁴⁶ pan Marcin Grochowina – p.o. Zastępcy

¹⁴² Oferta nr MFIN/MS/2003.08/01.

¹⁴³ Pismo DI-0425-59/03/MGR/1521.

¹⁴⁴ *Decyzja Ministra Finansów nr OF3/3357/2003 z dnia 29 sierpnia 2003 r.*

¹⁴⁵ Protokół przesłuchania świadka z 21 października 2004 r.

¹⁴⁶ Pismo DI-0412-4/04/MGR/2499.

Dyrektora DI, zwrócił się do dyrektorów Izb Celnych „o pilne dokonanie zakupu w firmie Sybase Polska Sp. z o.o., w trybie zakupu z wolnej ręki, produktu pn. Replication Server-Base”.

W wyniku prowadzonego postępowania izby celne zakupiły oprogramowanie *Sybase Replication Server-Base* na potrzeby systemu CELINA. Wartość zakupu oprogramowania dla jednej izby celnej wyniosła 20 tys. zł.

Dyrektor Departamentu ds. Informatyzacji Resortu również w tej sprawie potwierdził centralny charakter negocjacji z firmą Sybase oraz ewentualną konieczność uzyskania zgody Prezesa UZP na zastosowanie trybu z *wolnej ręki*. Ponadto wskazał, że: „Ze względu na pilne terminy wdrożenia systemu INTRASTAT (w czerwcu konieczne było wprowadzenie pierwszych formularzy INTRASTAT) zdecydowałem o przekazaniu środków izbom celnym dla przyspieszenia zakupu”.¹⁴⁷

Zdaniem NIK ww. praktyka w znaczący sposób wpłynęła na poziom kosztów wdrażanych systemów. Wymagania dot. systemów informatycznych w związku z wejściem Polski do UE były znane administracji celnej od 2002 r. jednakże ze względu na ograniczone działania i brak odpowiedniej *Strategii* doszło do rocznych opóźnień i poniesiono wysokie koszty (pkt 3.2.7).

**Wniosek do UZP
niezgodny ze
stanem faktycznym**

Ministerstwo Finansów, skierowało w 2002 r. wniosek do Prezesa UZP o zgodę na zastosowanie trybu z *wolnej ręki* na dostawę usług „dla realizacji pilota wdrożenia i pracy systemu wspomaganie odpraw celnych CELINA”. MF wskazało przy tym niezgodnie ze stanem faktycznym, jakoby jedynym dostawcą przedmiotu zamówienia z przyczyn technicznych i związanych z ochroną praw wyłącznych wnikających z odrębnych przepisów był wykonawca – SKG SA. W wyniku tego działania MF wydatkowało środki publiczne poza trybem przetargowym.

W dniu 13 września 2002 r. pan Robert Kwaśniak – Dyrektor Departamentu Ceł, działając w zastępstwie Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, na podstawie art. 71 ust. 1a w związku z art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych zwrócił się do pana Tomasza Czajkowskiego – Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem¹⁴⁸ o zatwierdzenie trybu zamówienia z *wolnej ręki* na zakup licencji oraz wyspecjalizowanych usług dla potrzeb realizacji wersji pilotowej, wdrożenia i pracy systemu wspomaganie odpraw celnych CELINA we wszystkich Urzędach i Oddziałach Izb Celnych. W pkt III2 uzasadnienia do wniosku określono, że zamówienie obejmuje „aktualizację i utrzymanie systemu – realizację wniosków kontroli zmian i obsługę”. NIK zwróciła uwagę, że treść wniosku skierowanego przez ww. Dyrektora Departamentu Ceł do Prezesa UZP została opracowana w kierowanym przez pana Józefa Adamusa Departamencie ds. Informatyzacji Resortu MF.

Decyzją¹⁴⁹ z 15 października 2002 r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych zatwierdził tryb zamówienia z *wolnej ręki* w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zakup licencji oraz wyspecjalizowanych usług dla potrzeb realizacji wersji pilotowej, wdrożenia i pracy systemu wspomaganie odpraw celnych CELINA we wszystkich Urzędach i Oddziałach Izb Celnych.

¹⁴⁷ Patrz przypis 145.

¹⁴⁸ Pismo DI-261-176-02/BHN.

¹⁴⁹ Pismo ZT/14562/02.

Następnie pan Romuald Bącal – Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu – z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF – zaprosił¹⁵⁰ 31 października 2002 r. Prezesa firmy Systemy Komputerowe Główka SA (SKG), do złożenia oferty na ww. zamówienie. W dniu 5 grudnia 2002 r. zawarto umowę nr 40/2002 pomiędzy Ministerstwem Finansów, reprezentowanym z upoważnienia Dyrektora Generalnego MF przez Józefa Adamusa – p.o. Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF, a firmą Systemy Komputerowe Główka SA na zakup usług niezbędnych do wdrożenia w jednostkach organizacyjnych administracji celnej systemu wspomaganie odpraw celnych CELINA.

Na podstawie art.71 ust.1 pkt1 ustawy o zamówieniach publicznych udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki jest dopuszczalne pod warunkiem spełnienia następującej okoliczności: usługi zarówno z przyczyn technicznych jak i z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych – w tym przypadku praw autorskich – mogą być wykonane tylko przez jeden podmiot.

W uzasadnieniu, wniosku o zatwierdzenie trybu z wolnej ręki, opracowanym pod względem merytorycznym w Departamencie ds. Informatyzacji Resortu MF, wskazano przesłanki, które dot. zarówno przyczyn technicznych jak i związanych z prawami autorskimi. Przyczyn technicznych dot.:

- realizacja programu wymaga: ujednoczenia wymagań, zapewnienia ciągłości już wykonanych prac, uzyskania kompatybilności poszczególnych modułów systemów ZEFIR i CELINA, przetestowania ich współdziałania;
- spełnianie funkcji integratora systemów oraz koordynacja działań organizacyjnych;

Przyczyn związanych z prawami autorskimi dot.:

- autorem systemów ZEFIR i CELINA była firma SKG SA;
- realizacja zamówienia wymaga wykorzystania i ingerencji w kody źródłowe utworów objętych prawami autorskimi, dot. to produktów stanowiących własność SKG: EDI XML (interfejs elektronicznego przekazywania danych o różnych standardach), VERISAD (biblioteka funkcji weryfikujących) oraz InterDB Robot Builder (biblioteka dynamicznego HTML);
- konieczność uzyskania licencji na ogólnopolskie wdrożenie;

Ponadto w uzasadnieniu podniesiono konieczność zakupu usług towarzyszących – nie określając ich zakresu oraz przyczyn zakupu – a także zapewnienie jednego gwaranta dla wszystkich produktów i usług.

Zamieszczone we wniosku do Prezesa UZP uzasadnienie nie wskazywało – zdaniem NIK – na konieczność udzielenia zamówienia z przyczyn technicznych jednemu wykonawcy – SKG SA. W rzeczywistości, wskazywały one na konieczność powołania niezależnego od dotychczasowego wykonawcy integratora systemów informatycznych, ponieważ zamierzano: ujednoczyć wymagania, uzyskać kompatybilność, zgodność działania oprogramowania z aplikacjami komunikacyjnymi i replikacyjnymi, przetestować współdziałanie aplikacji, skoordynować działania organizacyjne.

Integrator systemu to – zgodnie z wieloletnią praktyką rynku informatycznego – niezależny podmiot posiadający dużą i aktualną wiedzę dotyczącą sprzętu,

¹⁵⁰ Pismo DI-261-175/02/BHN/1.

oprogramowania, organizacji sieci komputerowych i protokołów sieciowych, zajmujący się opracowaniem planów kompleksowej komputeryzacji dowolnego podmiotu lub unowocześnienia istniejących w danym podmiocie systemów informatycznych¹⁵¹. W tym czasie na rynku informatycznym funkcjonowało wiele firm zajmujących się integracją systemów. 50 największych wymienił np. tygodnik *Teleinfo* w swoim raporcie *Polski rynek teleinformatyczny 2002-2003 Teleinfo 500*.¹⁵²

Ponadto, powoływane w uzasadnieniu „zapewnienie ciągłości już wykonanych prac projektowo-programistycznych” nie odnosi się do art.71 ust. 1 pkt1 *ustawy o zamówieniach publicznych*, lecz do art.71 ust.1 pkt5 tej samej *ustawy*, który określa warunki udzielenia temu samemu wykonawcy dodatkowych zamówień publicznych. Na te warunki składają się: nieprzekroczenie 20% wartości zamówienia podstawowego i niemożność przewidzenia wcześniej sytuacji, która powoduje konieczność jego udzielenia. Wartość umowy nr 23/2000 wyniosła 1,1 mln zł. podczas gdy wartość *umowy nr 40/2002* to 9,7 mln zł czyli niemal 9 razy więcej. Umowa nr 23/2000 obejmowała swoim zakresem zbudowanie prototypu i jego instalację w czterech wskazanych lokalizacjach. Kontynuacją prototypu, w przypadku jego powodzenia, musiało być zakupienie brakujących licencji, instalacja systemu w pozostałych jednostkach organizacyjnych służby celnej oraz jego rozwój.

W odniesieniu się do elementów uzasadniających udzielenie zamówienia – z przyczyn związanych z prawami autorskimi – NIK zwróciła uwagę na fakt, że interfejs elektronicznego przekazywania danych w standardzie XML oraz biblioteki funkcji weryfikujących i dynamicznego HTML nie były przedmiotem faktycznego monopolu na rynku usług informatycznych. Nie miały charakteru trwałego i obiektywnego, a ich cechy nie były specyficzne w stopniu powodującym, że z góry znany jest ich jedyny dostawca¹⁵³. Technologie XML i HTML są otwartymi standardami, powszechnie wykorzystywanymi zarówno w oprogramowaniu komercyjnym jak otwartym na całym świecie.

Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt, że w umowie nr DI/U/23/2000 na *prototyp interfejsu* (a w rzeczywistości na *prototyp systemu CELINA* – str. 39) wykonawca – SKG SA – w §4 umowy nr DI/U/32/2000 zobowiązał się m.in. do: nieodpłatnego udzielenia licencji na oprogramowanie niezbędne do funkcjonowania *Programu* oraz przeniesienia autorskich praw majątkowych do *Programu*. Ze względu na nieokreślenie pól eksploatacji w ww. umowie (str. 51) nie nastąpiło automatyczne przeniesienie autorskich praw majątkowych. Niemniej jednak MF jako następca GUC, który zawarł umowę nr DI/U/23/2000 miał roszczenie wobec wykonawcy o wywiązanie się z należnych zobowiązań, w tym: skutecznego przeniesienia autorskich praw majątkowych. Pomimo tego, Ministerstwo Finansów nie zawarło odpowiedniego aneksu regulującego kwestię zobowiązań wykonawcy poprzestając na zawarciu w trybie *z wolnej ręki* umowy nr 40/2002.

NIK nie podzieliła stanowiska wyrażonego we wniosku do Prezesa UZP: „Z uwagi na przysługujące mu uprawnienia wynikające z prawa autorskiego oraz

¹⁵¹ Por. *Słownik Encyklopedyczny-Informatyka* pod red. Zdzisława Płoski, Wydawnictwo Europa 1999 r.

¹⁵² *Polski rynek teleinformatyczny 2002 – Teleinfo 500*, ISSN 1429-155X INDEX 344869 str. 125

¹⁵³ Por. wyrok NSA w Warszawie z 11 września 2000 r. (sygn. akt I SA 2074/00).

z uwagi na fakt, że podmiot wskazany we wniosku jest jako autor prototypu jedynym podmiotem dysponującym wiedzą niezbędną do wykonania zadań składających się na przedmiot zamówienia.” W umowie 23/2000 poza zobowiązaniem do przeniesieniem autorskich praw majątkowych do wytworzonego oprogramowania wykonawca – SKG SA – zobowiązał się do udzielenia zamawiającemu niezbędnych licencji na oprogramowanie stanowiące jego własność niezbędne do funkcjonowania systemu. Tym samym, posiadając majątkowe prawa autorskie do systemu, można było zlecić jego modernizację dowolnej firmie z wykorzystaniem, w ramach uzyskanych licencji, produktów EDIXML, VeriSAD i InterDB. Z tego samego powodu NIK nie podzieliła opinii wyrażonej we wniosku do Prezesa UZP, że „realizacja zamówienia wymaga wykonania usług [...] poprzez wykorzystanie i ingerencję w kody źródłowe utworów objętych prawami autorskimi”.

We wniosku do Prezesa UZP wskazano też problem gwarancji na wykonaną usługę – w tym na ryzyko przerwania odpowiedzialności z jednego wykonawcy na drugiego. W opinii NIK, ten problem leży jednak w odpowiednich sformułowaniach umów z wykonawcami. W przypadku podpisania umowy z integratorem następuje zminimalizowanie tego ryzyka – integrator powinien odpowiadać przed zamawiającym za całość systemu.

W konsekwencji, w omawianym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego nie występowały okoliczności określone w art.71 ust.1 pkt1 *ustawy o zamówieniach publicznych*, dopuszczające udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki z przyczyn technicznych, a także z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikającą z odrębnych przepisów.

Opisanie przedmiotu zamówienia poprzez takie określenie jego cech technicznych i jakościowych, które wskazywały na firmę SKG jako jedynego dostępnego na rynku wykonawcę przedmiotu zamówienia, naruszało zasadę wyrażoną w art.17 ust.1 *ustawy o zamówieniach publicznych*, oraz było niezgodne z art.17 ust. 2 *ustawy*.

Rozszerzono przedmiot zamówienia

W Ministerstwie Finansów, akceptując wykonanie systemów: TQS i INTRASTAT oraz modułu kalkulator taryfowy w ramach umowy 40/2002, rozszerzono przedmiot zamówienia. Naruszyło przy tym art.12a i art.17 ust.1 *ustawy o zamówieniach publicznych* oraz art.28 ust.4 *ustawy o finansach publicznych*.

Przedmiot zamówienia określony zarówno w zaproszeniu do złożenia oferty skierowanym do SKG SA jak i w *umowie nr 40/2002* – w części dot. prac rozwojowych, rozszerzenia funkcjonalności systemu CELINA – nie obejmował wykonania systemu INTRASTAT a opis wykonania systemu TQS oraz modułu *kalkulator taryfowy* ograniczał się wyłącznie do zapisów:

- opracowanie założeń oraz wykonanie obsługi interfejsu INTRASAD/TQS-CELINA,
- wykonanie kalkulatora taryfowego opartego na informacjach z dokumentu XML.

Ponadto, w *umowie nr 40/2002* przyjęto rozwiązanie, że uruchomienie realizacji dodatkowej funkcjonalności następuje po podpisaniu *Wniosku Kontroli Zmian (WKZ)* – formularza zawierającego opis proponowanej zmiany, który po wypełnieniu przez Wykonawcę i Zamawiającego przedkładany jest do akceptacji Prze-

wodniczącemu Krajowej Rady Wdrożenia¹⁵⁴. Na realizację funkcjonalności systemu CELINA przeznaczono fundusz zmian w wysokości ok. 1,5 mln zł – ostatecznie wydatkowano kwotę ok. 1,3 mln zł¹⁵⁵ – uruchamiany po uzgodnieniu i zaakceptowaniu WKZ. W rzeczywistości, *wnioski kontroli zmian* stanowiły szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, który powstawał dopiero w trakcie realizacji umowy. W przypadku systemu INTRSTAT, TQS oraz modułu *kalkulator taryfowy wnioski kontroli zmian* po zatwierdzeniu przez Przewodniczącego Krajowej Rady Wdrożenia włączono do *umowy nr 40/2002* w formie aneksu dopiero 4 grudnia 2003 r., tj. rok po podpisaniu umowy.

Oznacza to – zdaniem NIK – że Ministerstwo Finansów rozpoczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zakup licencji oraz wyspecjalizowanych usług dla potrzeb realizacji wersji pilotowej, wdrożenia i pracy systemu wspomaganie odpraw celnych CELINA we wszystkich Urzędach i Oddziałach Izb Celnych, w części dot. prac rozwojowych, nie określiło przedmiotu zamówienia zgodnie z wymogami art. 17 ust. 1 *ustawy o zamówieniach publicznych*, tzn. przy pomocy obiektywnych norm jakościowych i technicznych. W *umowie nr 40/2002*, będącej następstwem przeprowadzenia przedmiotowego postępowania nie sprecyzowano prac jakie miały zostać wykonane. Natomiast jednoznacznie w niej zapisano, że uruchomienie czyli zlecenie realizacji rozszerzenia systemu, następuje po akceptacji WKZ przez Przewodniczącego Krajowej Rady Wdrożenia. Konsekwencją przyjętego przez MF rozwiązania było wykonanie w tym trybie systemów INTRASTAT i TQS oraz modułu *kalkulator taryfowy*.

Według art. 2 ust. 1 pkt 4 *ww. ustawy*, zamówieniem publicznym są opłacane przez zamawiającego usługi wykonywane przez wykonawców. Zgodnie z tą definicją wykonanie modułu *kalkulator taryfowy* i systemów INTRASTAT i TQS było zamówieniem publicznym. Art. 12a stanowi, że zamówienie publiczne może być udzielone jedynie wykonawcy, który został wybrany na zasadach określonych w *ustawie o zamówieniach publicznych*.

Osobą odpowiedzialną za wyżej opisane naruszenia był pan Józef Adamus – p.o. Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu. Z racji zajmowanego stanowiska miał obowiązek planowania i nadzorowania wykorzystania środków finansowych związanych z informatyzacją resortu oraz na mocy upoważnienia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów podpisał umowę nr 40/2002 oraz aneks nr 1 do tej umowy. Do jego kompetencji należało m.in.: merytoryczny nadzór i koordynacja prac związanych z informatyzacją resortu, w tym nadzór i koordynacja prac związanych z planowaniem i wykorzystaniem środków finansowych związanych z zakupami sprzętu, oprogramowania i usług informatycznych.

Dyrektor Józef Adamus stwierdził: „Miałem świadomość. Fundusz zmian w umowie 40/2002 przeznaczony na realizację funkcjonalności systemu Celina nie możliwej do określenia w momencie zawarcia umowy. Umowa miała obowiązywać w okresie zmian organizacyjnych i funkcjonalnych, o dużym zakresie związanych z reorganizacją administracji celnej i wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Dla zapewnienia kontroli nad użyciem funduszu zmian w umowie

¹⁵⁴ Zwany też Przewodniczącym Rady Projektu Wdrożenia Systemu CELINA lub Przewodniczącym Rady Projektu.

¹⁵⁵ Wydatkowano kwotę 1 329 546,24 zł

określono precyzyjne zapisy związane z podziałem tej kwoty na poszczególne zadania i rozliczaniem tych zadań.¹⁵⁶

Wbrew temu stwierdzeniu NIK ustaliła, że w *umowie nr 40/2002* nie określono precyzyjnych zasad podziału kwoty *funduszu zmian* na poszczególne zadania ani ich rozliczania, a konstrukcja funduszu naruszała przepisy *ustawy o zamówieniach publicznych*.

Powyższe działanie stanowiło – w ocenie NIK – naruszenie dyscypliny finansów publicznych, na podstawie ówczesnie obowiązującego art.138 ust.1 pkt12 *ustawy o finansach publicznych*.

3.2.12. NIEZABEZPIECZONY INTERES SP

NIK negatywnie oceniła – pod względem legalności, rzetelności i gospodarności – zawieranie przez Główny Urząd Ceł oraz Ministerstwo Finansów w latach 2000-2004 (I poł.) umów na budowę i wdrożenie systemów informatycznych (IT) administracji celnej, w których nie zabezpieczono interesu Skarbu Państwa:

- nie przeniesiono na GUC praw majątkowych,
- nie wykorzystywano w MF klauzul gwarancyjnych,
- akceptowano płatności z *góry* – MF,
- nieprecyzyjnie formułowano przedmiot umowy – MF.

Nie przeniesiono
praw majątkowych
na GUC

GUC, zawierając w latach 2000-2001 umowy na budowę systemów CELINA, NCTS i ISZTARII nie zapewnił skutecznego przeniesienia majątkowych praw autorskich na zamawiającego, co skutkowało uzależnieniem się od wykonawców. W umowach na budowę ww. systemów – *DI/U/23/2000 z dnia 15 listopada 2000 r.* (CELINA), *DI/U/43/2001 z dnia 23 listopada 2001 r.* (NCTS) oraz *umowie nr DI/U/15/2002 z dnia 7 marca 2002 r.* (ISZTARII) – odwołując się do *ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, zobowiązano wykonawców do przeniesienia majątkowych praw autorskich, lecz nie określono wymaganych pól eksploatacji.

W celu zapewnienia skutecznego przeniesienia autorskich praw majątkowych – na podstawie art.41 ust.1 i 2 *ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych*¹⁵⁷ – należy wyraźnie wyróżnić pola eksploatacji utworu, w tym przypadku programu komputerowego, do których odnoszą się prawa majątkowe, np.: instalowanie, uruchamianie czy modyfikacja.

W kwestii autorskich praw majątkowych pan Zbigniew Bujak – były Prezes Głównego Urzędu Ceł oświadczył,¹⁵⁸ że: „1. Oprogramowanie wraz z prawami autorskimi bardzo znacząco zwiększa koszt zakupu. Nie znajduję, żadnego uzasadnienia dla takiego obciążenia budżetu państwa. Uważam, że decyzja taka byłaby marnotrawieniem publicznych pieniędzy i powinna podlegać karze. 2. Zakup oprogramowania wraz z prawami autorskimi pociągałaby ze sobą wzrost kosztów ciągniętych. To dla mnie dodatkowy argument za odstąpieniem od tego rozwiązania. 3. Zakup praw autorskich zmienia zarządzenie bezpieczeństwem oprogramowania i całego systemu. Nie widzę żadnych możliwości zagwarantowania bez-

¹⁵⁶ Patrz przypis 145.

¹⁵⁷ j.t. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz.904.

¹⁵⁸ Pismo z 5 kwietnia 2005 r.

pieczeństwa w warunkach działania polskiej administracji. 4. Brak bezpieczeństwa oprogramowania i całego systemu informatycznego narażałby Skarb Państwa na niewyobrażalne straty”.

Fakt nieprzejęcia autorskich praw majątkowych przez GUC stwierdziła również kontrola resortowa przeprowadzona w Ministerstwie Finansów w 2003 r. (pkt 3.2.16). Wg kontrolerów MF: „Brak uprawnień właścicielskich powoduje uzależnienie Zamawiającego od jednego wykonawcy – właściciela systemu, np. w przypadku konieczności rozbudowy lub modyfikacji systemu”. W konsekwencji doprowadzono do tego, że faktycznie „Zamawiający (GUC/MF) staje się jedynie użytkownikiem, a nie właścicielem budowanego systemu”¹⁵⁹. W związku z ustaleniami kontroli resortowej pan Robert Kwaśniak – Podsekretarz Stanu, Szef Służby Celnej, przekazał¹⁶⁰ 9 grudnia 2003 r. panu Wiesławowi Ciesielskiemu – Sekretarzowi Stanu, Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej, projekty zawiadomień o popełnieniu przestępstwa niedopełnienia obowiązków. Jednakże Prokuratura nie została powiadomiona o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, ze względu na odmienny pogląd w tej sprawie Sekretarza Stanu Wiesława Ciesielskiego (pkt 3.2.16).

Nowe umowy i aneksy

W celu przejęcia autorskich praw majątkowych Ministerstwo Finansów w 2003 r.:

- zawarło dodatkowe umowy z wykonawcami – system CELINA¹⁶¹;
- podpisało aneksy do już zawartych umów – system ISZTAR¹⁶² oraz system NCTS¹⁶³.

Uzależnienie się od wykonawcy

W opinii NIK, przyjęte rozwiązanie, pomimo przejęcia autorskich praw majątkowych wiązało się jednak z uzależnieniem od konkretnego wykonawcy. Szczególnie jest to widoczne w przypadku systemu CELINA, gdzie przeniesienie autorskich praw majątkowych umową nr 40/2002 z 5 grudnia 2002 r. wiązało się również z zakupem od SKG licencji oraz usług dot. wdrożenia i pracy systemu wspomagania odpraw celnych CELINA we wszystkich Urzędach i Oddziałach Izb Celnych. Usługi te mogły być zakupione od innego dostawcy (str. 46).

Kolejną formą uzależnienia się od SKG w przypadku systemu CELINA była zmiana podejścia do koncepcji architektury systemu (pkt 26).

Help desk zamiast gwarancji

Ministerstwo Finansów nie korzystało z udzielonej przez SKG – wykonawcę systemów CELINA i ZEFIR – gwarancji, lecz kupowało usługę *help desk*, w ramach której usuwano błędy i wady systemów.

W umowach zawieranych przez GUC a następnie MF w latach 2000-2004 na budowę i wdrożenie systemów CELINA – nr 23/2000, 40/2002 i MR/R/B/04/3/DI; oraz ZEFIR – nr 13/2001, 3/2003 oraz MF/R/B/04/5/DI, wykonawca (SKG) zobowiązywał się, w ramach gwarancji, do bezpłatnego usuwania wad w ciągu 12 miesięcy od końcowego odbioru. Pomimo tej gwarancji Ministerstwo Finansów kupowało jednocześnie na podstawie tych samych umów usługę *help desk*. Oznacza ona z definicji system bieżącej pomocy w eksploatacji sys-

¹⁵⁹ Protokół kontroli resortowej z 31 października 2003 r.

¹⁶⁰ Pismo RKW-Sekr. 45577/2003.

¹⁶¹ Umowa nr 40/2002 z 5 grudnia 2002 r. na system CELINA.

¹⁶² Aneks z dnia 6 marca 2003 r. do Umowy Nr DI/U/15/2002.

¹⁶³ Aneks nr 1 z dnia 22 sierpnia 2003 r. do Umowy Nr DI/U/43/2001.

temu, ale w tym przypadku obejmowała również usuwanie błędów w funkcjonowaniu systemów.

Umowa nr 40/2002 z 5 grudnia 2002 r. była kontynuacją umowy nr 23/2000 z 15 listopada 2000 dot. budowy systemu CELINA. W umowie 23/2000 SKG udzieliła GUC 12-miesięcznej, od dnia odbioru całości prac, nieodpłatnej gwarancji i zobowiązała się do usuwania błędów. W umowie nr 40/2002 MF zgodziło się na wykup usługi *help desk* – §4 ust.1 pkt 7 „realizację wsparcia pogwarancyjnego prototypu w tym naprawę błędów”. Za usługi *help desk* zapłacono 2 mln zł.

Podpisana 5 marca 2004 r. umowa nr MR/R/B/04/3/DI kontynuowała prace z poprzednich umów dotyczących systemu CELINA. W ramach tej umowy SKG zobowiązała się do prowadzeniu *help desk* (załącznik nr 1 ust. 5) i „w ramach prowadzenia Help-Desk Wykonawca zobowiązuje się do nieodpłatnego usuwania wszelkich wad w funkcjonowaniu oprogramowania systemu Celina”. Wartość usługi *help desk* określono ryczałtowo na 2,1 mln zł.

Podobnie rozwiązania zastosowano umowach nr 13/2001, 3/2003 oraz MF/R/B/04/5/DI na system ZEFIR. Wartość usługi *help desk* w systemie ZEFIR wyniosła 8,1 mln zł.

W przypadku systemu CELINA, okres pokrywania się gwarancji oraz usługi *help desk* wyniósł 8 miesięcy: 5 marca - 11 listopada 2004 r. W przypadku systemu ZEFIR, okres równoległego obowiązywania gwarancji i usługi *help desk* wystąpił dwukrotnie, łącznie przez ok. 1,5 roku: 20 stycznia - 7 czerwca 2003 r. oraz 31 marca 2004 r. – 20 marca 2005 r. Łączna wartość usług *help desk* wykupionych na podstawie ww. umów wyniosła 12,2 mln zł.

Zdaniem NIK, to dostawca dostarczający wadliwy system powinien ponosić koszty jego bieżącej korekty – temu właśnie powinny służyć odpowiednio umowne klauzule gwarancyjne. Dodatkowe wynagradzanie dostawcy za korygowanie jego błędów w ramach formuły *help desk* należy uznać za niewłaściwe i niezgodne z interesem Skarbu Państwa.

Płatności z góry

MF podpisując w 2003 r. i 2004 r. trzy umowy¹⁶⁴ na zakup usługi *asysty technicznej* dla oprogramowania SYBASE do systemów CELINA i ZEFIR akceptowało dokonywanie płatności z góry, tj. przed wykonaniem usługi. Stanowiło to powrót do nagannej praktyki, skrytykowanej w 2002 r. przez NIK i czasowo skorygowanej przez MF.

Na podstawie umów nr 9/2003 i nr 10/2003 termin wykonania usługi *asysty technicznej* upływał 31 marca 2004 r. Pomimo powyższego zapisu Ministerstwo Finansów zgodziło się w ww. umowach na dokonanie płatności dziewięć miesięcy przed terminem wykonania i zapłaciło 30 czerwca 2003 r. całą kwotę 8 mln zł¹⁶⁵ za niewykonane jeszcze usługi. Podobnie w przypadku umowy nr MF/R/B/04/9/DI/2004 – obejmującej okres do 31 marca 2007 r. – płatności za usługi asysty technicznej realizowane w ratach dokonywano przed upływem okresu świadczenia usług, którego rata dotyczyła. Wynikało to z zaakceptowanego przez MF w umowie rozwiązania, że opłata na rzecz wykonawcy w postaci abonamentu będzie następowała z góry w trzech ratach za poszczególne lata umowy.

¹⁶⁴ Umowy: nr 9/2003 i nr 10/2003 z dnia 29 kwietnia 2003 r. oraz nr MF/R/B/04/9/DI/2004 z dnia 2 kwietnia 2004 r.

¹⁶⁵ Wartość umowy: 8 011 879 zł

Do 30 czerwca 2004 r. nastąpiła płatność w kwocie 4 mln zł¹⁶⁶ za usługi, które miały być świadczone do 31 marca 2005 r.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że kwestia dokonywania przez Ministerstwo Finansów płatności z góry była przedmiotem wystąpienia pokontrolnego NIK w roku 2002.

NIK przekazała 23 października 2002 r. panu Grzegorzowi Kołodce, Ministrowi Finansów, wystąpienie pokontrolne¹⁶⁷ dot. kontroli: *Wprowadzania i funkcjonowania systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów w latach 1996-2001*. W wystąpieniu NIK zwróciła uwagę, na fakt że „W trakcie kontroli zamówień z zakresu informatyzacji stwierdzono również, że Ministerstwo zawierało z firmą Oracle Polska sp. z o.o. umowy na usługi asysty technicznej i konserwacji oprogramowania Oracle, przy których realizacji przelewano środki na rachunek zleceniobiorcy przed zakończeniem prac wynikających z umów. Za prace wykonane w roku 2000 zapłacono kwotę 3.679,7 tys. zł w dniu 29 grudnia 1999 r., a za prace wykonane w 2001 r. dnia 25 kwietnia 2001 r. W ocenie NIK umowy powinny być konstruowane w taki sposób, by płatność następowała po wykonaniu usługi.”

Minister Finansów, informując¹⁶⁸ o sposobie realizacji przedstawionych w przywoływanym wystąpieniu pokontrolnym uwag, wskazał, że zmieniono warunki finansowania usług¹⁶⁹ i ostatecznie płatności dokonywano po upływie kolejnego okresu rozliczeniowego.

Fundusz zmian

MF, zawierając umowy na budowę i wdrożenie systemów CELINA i ZEFIR, akceptowało nieprecyzyjne określenie przedmiotu umowy, co – zdaniem NIK – było działaniem nierzetelnym.

W czterech umowach dotyczących systemów CELINA¹⁷⁰ i ZEFIR¹⁷¹ część wartości prac rozwojowych, średnio 41% – *fundusz zmian* – przewidziano na realizację nieprzewidzianych lub nieokreślonych w umowie zadań. Powyższe rozwiązanie powodowało, że przy podpisywaniu umowy nie określano całkowitego zakresu prac, lecz wyłącznie zapewniano środki na wykonanie dodatkowych prac. Łączna wartość *funduszu zmian* w ww. czterech umowach wyniosła 5,8 mln zł. W związku z tym przedmiot umowy odnoszący się do rozwoju systemu, mógł być dowolnie kształtowany po podpisaniu umowy, poprzez tzw. *wnioski kontroli zmian* czyli wystąpienie przez *Kierownika Projektu* lub wykonawcę do *Rady Projektu* z wnioskiem o dokonanie zmiany w systemie z podaniem zakresu zmiany, uzasadnienia i kosztu. Środki finansowe uruchamiano po zatwierdzeniu *wniosku kontroli zmian* przez *Radę Projektu*.

W umowie nr 40/2002 na system CELINA *fundusz zmian* wyniósł 1,5 mln zł, co stanowiło 45% wartości wszystkich prac rozwojowych. W umowie MR/R/B/04/3/DI na system CELINA *fundusz zmian* wyniósł 1,9 mln zł, co stanowiło 31% wartości wszystkich prac rozwojowych. W umowie 3/2003 system ZEFIR *fundusz zmian* wyniósł 1 mln zł, co stanowiło 46% wartości wszystkich prac rozwojowych. W umowie MR/R/B/04/5/DI na system ZEFIR *fundusz*

¹⁶⁶ Wartość pierwszej raty: 4 318 792,93 zł

¹⁶⁷ KBF-41017-2/02 P/02/015

¹⁶⁸ Pismo KC VII-0800-16/04/434/3881 PWCY z 29 grudnia 2004 r.

¹⁶⁹ Dot. Oracle Polska Sp. z o.o.

¹⁷⁰ Umowy nr 40/2002 oraz nr MR/R/B/04/3/DI.

¹⁷¹ Umowy nr 3/2003 oraz MF/R/B/04/5/DI

zmian wyniósł 1,4 mln zł, co stanowiło 42% wartości wszystkich prac rozwojowych.

Ponadto, należy zauważyć, że to rozwiązanie umożliwiło doraźne wprowadzenie zmian bez analizy całości systemu. W trakcie umowy nr MR/R/B/04/5/DI na system ZEFIR zatwierdzono do realizacji przez Radę Projektu siedem wniosków kontroli zmian dot. modułu Akcyza. Stanowiło to o niespójności przedmiotu umowy i wprowadzanych zmian, ponieważ moduł ten wprowadzано właśnie umową MR/R/B/04/5/DI.

Nieokreślenie części przedmiotu umowy oraz zabezpieczenie środków na nieznaną wydatki – zdaniem NIK – stanowiło mechanizm korupcyjny, tj. mechanizm sprzyjający podejmowaniu działań mogących wyrządzić szkodę majątkową lub doprowadzić do popełnienia przestępstwa.

3.2.13. TOLEROWANIE OPÓŹNIEŃ WYKONAWCÓW

NIK negatywnie oceniła – pod względem rzetelności i legalności – realizację przez GUC umów na wykonanie i wdrożenie systemów ISZTAR i ALEXIS, w których m.in.: akceptowano roczne opóźnienia oraz odstępowano od egzekwowania kar umownych.

GUC zawarł 17 marca 1998 r. z wykonawcą **BULL Dania S/A** umowę PL9305.01.01-4A/97 na stworzenie *Systemu Zintegrowanej Taryfy Celnej ISZTAR*. Okres wykonania umowy, określony na 24 miesiące od daty podpisania, kończył się 18 marca 2000 r. Opóźnienie realizacji projektu stwierdzono dopiero 26 września 2001 r. na posiedzeniu Rada Projektu ISZTAR – wykonawca opóźnił zakończenie VII etapu umowy o 402 dni. Z tytułu opóźnienia BULL Dania S/A powinien zapłacić karę umowną w wysokości ok. 0,5 mln zł¹⁷² (128 395,26 euro).

Odstępowano od
egzekwowania
kary

Pomimo stwierdzenia znaczącego opóźnienia, GUC odstąpił od egzekwowania wyliczonej kary. Rada Projektu ISZTAR na tym samym posiedzeniu podjęła decyzję o przeznaczeniu należnej kwoty na rozszerzenie przez BULL Dania S/A funkcjonalności systemu ISZTAR o zakres nie określony w umowie. Postępowanie GUC – zdaniem NIK – było sprzeczne z art. 17 ust. 1 obowiązującej wtedy ustawy o zamówieniach publicznych stanowiącym, że przedmiot zamówienia musi być precyzyjnie określony przed rozpoczęciem postępowania, a zmiana przedmiotu zamówienia w trakcie trwania umowy nie jest zgodna z ustawą. W tym przypadku nastąpiło rozszerzenie przedmiotu zamówienia, który sfinansowano środkami należnymi GUC z tytułu kary.

Ponadto, NIK zwróciła uwagę na fakt, że należne GUC kary umowne z tytułu nienależytego wykonania umowy nr PL9305.01.01-4A/97 były – zgodnie z art. 62 pkt 15 ustawy o finansach publicznych – dochodem budżetu państwa i jako takie nie mogły być przeznaczone na finansowanie wydatków jednostki budżetowej (GUC).

GUC – podobnie jak w przypadku umowy z BULL Dania S/A – odstąpił również od wyegzekwowania kar umownych od Rodan System SA, który nie zre-

¹⁷² Dokładana wartość: 500 407,69 zł; przeliczenie wg kursu średniego NBP z 26 września 2001 r. wynoszącego 3,8974 zł za 1 euro.

alizował w terminie umowy nr DI/U/13/2000/U-2000/2 na budowę i wdrożenie systemu *ALEXIS*. W zamian, wykonawcę zobowiązano do wykonania dodatkowych prac. Zgodnie z art. 62 pkt 15 *ustawy o finansach publicznych* kary umowne są dochodem budżetu państwa i jako takie nie mogły być przeznaczone na finansowanie wydatków jednostki budżetowej. Aneks zmieniający termin jej zakończenia z 31 stycznia 2001r. na 30 listopada 2001 r. zawarto 23 listopada 2001 r., tj. po prawie 10 miesiącach od pierwotnego terminu realizacji umowy. Z tytułu opóźnienia wykonawca – Rodan System SA – powinien zapłacić, na podstawie §6 ust.3 umowy, karę w wysokości ok. 28 660 zł, 10% wartości przedmiotu umowy. W przypadku zastosowania stawki odsetek ustawowych¹⁷³ wartość kary wyniosłaby 71 610,74 zł.

Powyższe – w ocenie NIK – stanowiło działanie wyczerpujące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art.138 ust1 pkt10 *ustawy o finansach publicznych*.

Brak właściwego nadzoru

Przedstawione nieprawidłowości – zdaniem NIK – świadczyły o braku właściwego nadzoru nad realizacją ww. umów. Do budżetu nie wpłynęła kwota ok. 529 tys. zł.

3.2.14. OGRANICZONA FUNKCJONALNOŚĆ SYSTEMÓW

NIK zwróciła uwagę na ograniczoną funkcjonalność wdrożonych w administracji celnej systemów IT – CELINA, ZEFIR i NCTS:

- nie zapewniono równorzędnego traktowania zgłoszeń celnych w formie papierowej i elektronicznej (CELINA),
- czynności wykonywano podwójnie – czasochłonność odpraw (CELINA, NCTS),
- nie spełniano wymogów dot. sprawozdawczości (CELINA, ZEFIR),
- nie zapewniono pełnego współdziałania pomiędzy systemami (CELINA, ZEFIR).

Ponadto, wydajne wykorzystanie wdrożonych systemów utrudniały przypadki ich zawieszania się, co wynikało z: niedostosowania przepustowości sieci do poziomu zapewniającego bezprzerwową działalność systemów oraz licznych wad ujawnianych w trakcie ich tworzenia.

Nierównorzędne zgłoszenia celne

System CELINA nie zapewniał równorzędnego traktowania zgłoszenia celnego w formie papierowej i zgłoszenia w formie elektronicznej.

Zgłoszenia celne w formie elektronicznej dokonywane w skontrolowanych przez NIK Urzędach Celnym w Pruszkowie i Poznaniu, w ramach systemu CELINA, były wyłącznie uzupełnieniem formy papierowej i nie posiadały statusu formalnego zgłoszenia celnego.

Dyrektor Izby Celnej w Warszawie *decyzją Nr 135 z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie wdrożenia do eksploatacji i stosowania Systemu Wspomagania Obsługi Zgłoszeń Celnych CELINA jako systemu wiodącego w Izbie Celnej w Warszawie i w podległych urzędach celnych* wskazał, że: „zgłoszenie elektro-

¹⁷³ Stawka 30% na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 marca 1989 r. w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych* (Dz.U. Nr 16, poz. 84 ze zm).

niczne nie jest dokumentem postępowania celnego jest ono odwzorowaniem zgłoszenia pisemnego [...] Decyzje uznające zgłoszenia celne za prawidłowe lub nieprawidłowe należy wydawać tylko w odniesieniu do pisemnej formy zgłoszenia”.

Brak podpisu elektronicznego

Przyczyną nierównorzędnego traktowania zgłoszeń celnych – wskazywaną przez administrację celną¹⁷⁴ – był fakt, że forma elektroniczna zgłoszenia celnego realizowanego w systemie CELINA – ze względów technicznych – nie spełniała wymogów *podpisu elektronicznego*¹⁷⁵.

Dyrektor IC w Warszawie opracowując ww. reguły postępowania faktycznie stworzył warunki wymagające od swoich klientów składania zgłoszeń celnych zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. Według Naczelnika Urzędu Celnego w Pruszkowie, przekazywanie papierowych zgłoszeń celnych bez ich formy elektronicznej utrudniłoby pracę UC: „złożenie przez zgłaszającego zgłoszenia celnego wyłącznie w formie pisemnej spowodowałoby konieczność czasochłonnego (średnio 60 min.) wprowadzenia do Systemu CELINA danych ze zgłoszenia celnego bezpośrednio na stanowisku pracy przez funkcjonariusza celnego”¹⁷⁶.

Podejście takie – zdaniem NIK – oznacza niewykorzystanie podstawowego atutu systemu elektronicznego obiegu dokumentów, jakim jest zastąpienie obiegu papierowego. Dublowanie zgłoszeń celnych – pomimo ułatwień we wprowadzaniu danych do systemu CELINA – niezaprzeczalnie zwiększa pracochłonność administracji celnej, zobowiązanej do przetwarzania i gromadzenia podwojonych zgłoszeń. Dotyczy to również jej klientów, którzy przy przesyłaniu dokumentów elektronicznych muszą przekazywać również dokument papierowy. System CELINA, do końca października 2004 r., uniemożliwiał przyjęcie zgłoszenia celnego jedynie w formie elektronicznej, konieczne było dostarczenie wersji papierowej.

Nie zrealizowano funkcji systemu

Jednocześnie NIK zwróciła uwagę na fakt, że niewykorzystanie *podpisu elektronicznego* w systemie CELINA świadczy o niezrealizowaniu pierwotnie zakładanej funkcji systemu. Na podstawie *rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Celny*¹⁷⁷ zgłoszenie celne za pośrednictwem elektronicznych form przekazu powinno być podpisane.

Administracja celna od początku tworzenia systemu CELINA – *umowa nr 23/2000* – planowała wykorzystanie *podpisu elektronicznego*. W warstwie centralnej systemu przewidziano rejestr podmiotów wysyłających zgłoszenia w formie elektronicznej oraz procedurę sprawdzającą autentyczność podpisu. Jednakże ze względu na nieprzygotowanie przez administrację celną zmian w przepisach dot. funkcjonowania zgłoszeń celnych ograniczono się wyłącznie do stworzenia koncepcji technicznej realizacji *podpisu elektronicznego*.

Również w trakcie kontynuacji budowy i wdrożenia systemu CELINA – *umowa nr 40/2002* – obsługę *podpisu elektronicznego* wpisano do przedmiotu

¹⁷⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z 9 grudnia 2004 r. od pani Anny Dubielak – p.o. Dyrektora Departamentu Cel.

¹⁷⁵ Pismo pana Stanisława Buzdygana – Zastępcy Dyrektora IC w Warszawie (440000-PO-093-5/04 z 5 listopada 2004 r.)

¹⁷⁶ Wyjaśnienia z 22 października 2004 r.

¹⁷⁷ Dz.U.U.E.L.92.302.1; Dz.U.U.E-sp.02-4-307

umowy. Jednakże decyzją *Rady Projektu CELINA*¹⁷⁸ z 6 lipca 2004 r. – bez wskazania przyczyn – realizację podpisu elektronicznego przeniesiono do umowy MR/R/B/04/03/DI z 31 marca 2004 r.

„W chwili obecnej (od końca października br.) wdrożony został prototyp podpisu elektronicznego, który funkcjonuje dla kilku podmiotów. Planowane jest rozszerzenie na całą polską administrację celną do 2006 r., co pozwoli na wyeliminowanie zgłoszenia w formie papierowej w przypadku przesłania zgłoszenia w formie elektronicznej” – wyjaśniła¹⁷⁹ pani Anna Dubielak – p.o. Dyrektora Departamentu Cel.

**Podwójne
wykonywanie
czynności**

Wdrożone systemy IT, z uwagi na podwójne wykonywanie czynności¹⁸⁰, nie zmniejszyły prędkości opracowywania dokumentów. Wynikało to z przyjętego rozwiązania, w którym zgłoszenie celne w formie elektronicznej było uzupełnieniem formy papierowej. Inną przyczyną ograniczonej funkcjonalności wdrożonych systemów była ich niepełna kompatybilność. „Wskazać tu można system CELINA i NCTS. Systemy te działają niezależnie od siebie i brak jest jakichkolwiek powiązań pomiędzy nimi, tak więc funkcjonariusze celni pracując nad jednym zgłoszeniem dokonanym w imporcie muszą korzystać z dwóch, niezależnych od siebie systemów” – wyjaśnił Naczelnik Urzędu Celnego w Poznaniu¹⁸¹.

W UC w Poznaniu w systemie CELINA stwierdzono występowanie licznych wad, które prowadziły do wydłużenia czasu odpraw celnych:

- niedokonywanie samodzielnej weryfikacji zgłoszenia celnego pod względem formalnym i rachunkowym;
- niezgodności pomiędzy wersją papierową zgłoszenia celnego (SAD), a zgłoszeniem przyjętym przez system;
- system nadaje dyrektywy do wykonania odnośnie danego zgłoszenia celnego bez rozróżnienia procedur celnych, co powoduje konieczność jej weryfikacji przez dyspozytora, tym samym system nie jest kompatybilny z instrukcją wypełniania dokumentu SAD;
- błędy zawarte w zgłoszeniu system wykazuje dopiero po nadaniu numeru OGL, co powoduje, że korekta tych błędów dokonywana jest z poziomu dyspozytora a nie przez funkcjonariusza przyjmującego zgłoszenie.

W trzecim kwartale 2004 r., pomimo istnienia tych wad, czas odpraw jest porównywalny z czasem, w którym realizowano je przed wdrożeniem systemu – pomimo zdecydowanie mniejszej liczby obsługiwanych zgłoszeń celnych.¹⁸²

Na przykład we właściwości miejscowej Izby Celnej w Poznaniu nastąpiło znaczące – kilkunastokrotne – zmniejszenie się liczby odpraw celnych: w kwietniu 2004 r. dokonano 96 837 odpraw celnych, w maju już tylko 10 937, w czerwcu – 8 459, a w lipcu – 7 715.

¹⁷⁸ Protokół posiedzenia Nr 4 Rady Projektu Celina z dnia z 6 lipca 2004 r.

¹⁷⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 9 grudnia 2004 r.

¹⁸⁰ Wypełnianie dokumentów i wprowadzanie danych do systemów.

¹⁸¹ Wyjaśnienia z 12 października 2004 r.

¹⁸² Wyjaśnienia Janusza Siwka – Naczelnika Urzędu Celnego w Poznaniu z 17 sierpnia 2004 r.

**Nie spełniano
wymogów dot.
sprawozdawczości**

Wdrożone w urzędach celnych systemy informatyczne nie w pełni spełniały wymagania jednostek nadrzędnych dot. sprawozdawczości.

W latach 2003-2004 (I poł.) Urząd Celny w Pruszkowie okresowo opracowywał dla IC w Warszawie oraz MF ponad 30 sprawozdań. W przypadku 20 sprawozdań kluczowe dane potrzebne do ich opracowania gromadzono we wdrożonych systemach: CELINA i ZEFIR. Ze względu na fakt, że funkcjonalność tych systemów uniemożliwiała automatyczne generowanie danych wg wymogów jednostek nadrzędnych, przy opracowywaniu sprawozdań konieczne było korzystanie z danych źródłowych (dokumentów) oraz *ręczne* agregowanie danych z systemów.

System ZEFIR nie pozwalał generować na poziomie UC zestawień dot. m.in.:

- liczby używanych samochodów osobowych nabytych wewnątrz-wspólnotowo i zgłoszonych do opodatkowania odrębnie w maju i czerwcu 2004 r.,
- wielkości dochodów od sprzedaży produktów naftowych i paliw płynnych oraz gazu płynnego,
- wielkości miesięcznej sprzedaży w kraju¹⁸³.

Konieczna była odrębna analiza przez funkcjonariuszy urzędu celnego – zamieszczonych już w systemie – danych z dokumentów źródłowych. Ponadto system ZEFIR nie posiadał możliwości eksportu danych do plików zewnętrznych, co ostatecznie wykluczało wykorzystanie narzędzi informatycznych w procesie sporządzania sprawozdań. System CELINA umożliwiał sporządzanie raportów wyłącznie za okresy nie dłuższe niż siedmiodniowe, to ograniczenie funkcjonalności – w przypadku dłuższych okresów – wymagało *ręcznego* dokonywania zestawień poza systemem.

Trudności z wykorzystywaniem systemów informatycznych w sprawozdawczości UC kierownictwo zgłaszało jednostkom nadrzędnym w trakcie opiniowania *Strategii działania polskiej administracji celnej na lata 2005-2007*

**Nie zapewniono
pełnego
współdziałania**

Wdrożone systemy IT nie zapewniały pełnego współdziałania pomiędzy systemami. System CELINA współdziałał z systemem ZEFIR jedynie w przypadku zgłoszeń celnych, w których dług celny opłacono (bądź zabezpieczono) i zwolniono towar. Inne kategorie zgłoszeń celnych, nie spełniające ww. warunków, przenoszono do modułu *prawnik* w systemie CELINA. Takie rozwiązanie sprawiało, że zgłoszenia te nie były widoczne dla pracownika obsługującego moduł *kasa* systemu ZEFIR a dane po zakończeniu wszelkich czynności realizowanych w ramach postępowania wprowadzało się ręcznie.

Dodatkowo należy wskazać, że wdrożone systemy IT nie wspomagały kontroli tranzytu wykonywanego w oparciu o karnety TIR. Wg wyjaśnień Naczelnika Urzędu Celnego w Poznaniu¹⁸⁴, potrzeba objęcia tego obszaru systemem informatycznym była zgłaszana jednostkom nadrzędnym, m.in. w trakcie szkoleń informatycznych.

¹⁸³ Wyroby akcyzowe produkcji krajowej.

¹⁸⁴ Wyjaśnienia z 12 października 2004 r.

Nie dostosowano
sieci WAN

Wykorzystanie wdrożonych w urzędach celnych systemów utrudniały przypadki ich zawieszania się, co wynikało z niedostosowania przepustowości sieci WAN¹⁸⁵ do poziomu zapewniającego bezprzerwową działalność systemów. Problemy związane z przepustowością sieci miały miejsce w pięciu izbach celnych w: Gdyni, Łodzi, Poznaniu, Rzepinie oraz Warszawie.

W IC w Gdyni brak sieci WAN w odległych komórkach organizacyjnych Izby powodowały konieczność nawiązywania łączności przy pomocy modemów telefonicznych. Wprowadzenie w maju 2004 r. nowej wersji systemu CELINA 2.00 spowodowało wydłużenie czasu obsługi dokumentów. Spowolniło to proces odpraw celnych, co w połączeniu z zawieszaniem się systemów było odbierane przez obsługiwane agencje celne jako pogorszenie płynności odpraw. Agencje celne musiały ponieść dodatkowe koszty (zakup programów, szkolenie pracowników, zakup sprzętu) w związku z problemami technicznymi przy wdrożeniu systemów.

Także w Urzędzie Celnym Łódź I ustalono, że istotnym ograniczeniem pełnego wykorzystania wdrożonych systemów była ich wydolność na poziomie warstwy telekomunikacyjnej. W wyniku zbyt małej przepustowości łączy sieci rozległej oraz stron www występowały zakłócenia w pracy systemu CELINA. Zastosowane procedury awaryjne nie były wystarczającym rozwiązaniem tego problemu w dłuższym okresie czasu. Zła jakość łączy telekomunikacyjnych była też przyczyną zakłóceń w pracy wdrożonych systemów w Izbie Celnej w Rzepinie.

W Urzędzie Celnym w Pruszkowie w okresie styczeń–październik 2004 spośród skontrolowanych w *Księżce służby* oraz *Rejestrze nieprawidłowości* 17 wpisów dot. systemów informatycznych, 13 dotyczyło problemów z funkcjonowaniem sieci WAN oraz brakiem możliwości ściągania danych do systemów CELINA i ZEFIR.

Występujące problemy w funkcjonowaniu systemów informatycznych – brak płynności funkcjonowania – wg wyjaśnień pana Pawła Guzika – Naczelnika UC w Pruszkowie¹⁸⁶ były spowodowane zbyt małą przepustowością sieci komputerowej. Problemy te dezorganizowały pracę UC m.in. poprzez: „brak płynności w rozpatrywaniu zgłoszeń celnych i załatwianiu innych spraw przez komórki organizacyjne Urzędu. Długotrwałe przestoje powodują późniejszą konieczność nadrobienia zaległości kosztem bieżącej działalności, a przez to z uszczerbkiem dla petentów Urzędu.”. Naczelnik Urzędu Celnego zgłaszał ww. problem na posiedzeniach **Rady ds. prawidłowej eksploatacji, utrzymania i rozwoju Systemu CELINA**. Jednakże problem ten – pomimo poprawienia przepustowości łączy z 128kB/s do 1024 kB/s¹⁸⁷ – do dnia zakończenia kontroli nie został rozwiązany.

W Urzędzie Celnym w Poznaniu czas nadawania numeru OGL¹⁸⁸ wynosił od kilkudziesięciu minut do kilku godzin, co bezpośrednio wydłużało czas dopuszczenia towaru do obrotu. Przyczynami tego stanu było:

- duża liczba zgłoszeń celnych – ok. 600 dziennie – rejestrowanych w systemie CELINA¹⁸⁹,

¹⁸⁵ Sieć rozległa.

¹⁸⁶ Wyjaśnienia z 22 października 2004 r.

¹⁸⁷ Lipiec 2004 r.

¹⁸⁸ Numer ewidencji zgłoszeń.

¹⁸⁹ Wersja testowa.

- nieprzygotowanie klientów¹⁹⁰ do przekazywania zgłoszeń w formie elektronicznej
- zbyt niski poziom przepustowości sieci WAN

Skrócenie czasu nadawania numeru OGL nastąpiło po akcesji Polski do UE, jednakże wynikało to przede wszystkim ze zmniejszenia – ponad trzykrotnie – liczby przyjmowanych zgłoszeń celnych. Należy podkreślić, że ww. czynnik poprawiający funkcjonalność systemu był niezależny od administracji celnej.

Duża liczba wad systemów

NIK zwróciła uwagę na dużą liczbę istotnych wad **zgłaszanych wykonawcom po wdrożeniu w administracji celnej systemów: CELINA, ZEFIR i NCTS**. Od 15 listopada 2001 r. do 31 lipca 2004 r. wykonawcy systemu CELINA zgłoszono 3691 błędów i uwag, z czego błędów istotnych było 2717. Wynika stąd, że średnio dziennie były zgłaszane prawie trzy błędy istotne. Wykonawcy systemu ZEFIR zgłoszono od 2000 r. 9309 błędów z czego błędów istotnych 3315. Średnio dziennie zgłaszane były dwa błędy istotne. Wykonawcy systemu NCTS w okresie od 18 lutego 2004 r. do dnia 30 czerwca 2004 r. zgłoszono 252 problemy, co daje średnio 1,7 błędu na dzień.

NIK zwróciła uwagę, że pomimo przyjęcia rozwiązania z usuwaniem błędów w ramach usługi *help desk* (str. 52) nie uniknięto wystąpienia dużej liczby błędów we wdrażanych systemach.

Brak analizy przydatności

Izby i Urzędy Celne nie przeprowadzały analizy przydatności wdrożonych systemów informatycznych, uznając że takie działania stanowiłoby w rzeczywistości ocenę decyzji organów nadzorujących ich pracę.

W opinii NIK, oddziaływanie systemów IT na realizację zadań Służby Celnej oraz ich koszt są tak poważne, że powinny być one przedmiotem analiz nawet jeżeli brakowało wytycznych w tej sprawie ze strony MF. Szczególnie w przypadku gdy wdrożone systemy, ze względu na stwierdzone wady, negatywnie wpływały na realizację zadań administracji celnej.

W systemie CELINA stwierdzono występowanie licznych wad, które skutkowały w momencie jego wdrożenia wydłużeniem czasu odpraw celnych:

- niedokonywanie samodzielnej weryfikacji zgłoszenia celnego pod względem formalnym i rachunkowym,
- niezgodności pomiędzy wersją papierową zgłoszenia celnego (SAD), a zgłoszeniem przyjętym przez system,
- system nadaje dyrektywy do wykonania odnośnie danego zgłoszenia celnego bez rozróżnienia procedur celnych co powoduje konieczność jej weryfikacji przez dyspozytora, tym samym system nie jest kompatybilny z instrukcją wypełniania dokumentu SAD,
- błędy zawarte w zgłoszeniu system wykazuje dopiero po nadaniu numeru OGL co powoduje, że korekta tych błędów dokonywana jest z poziomu dyspozytora a nie przez funkcjonariusza przyjmującego zgłoszenie.

Obecnie, pomimo istnienia tych wad, czas odpraw jest porównywalny z czasem, w którym realizowano je przed wdrożeniem systemu.¹⁹¹

Zdaniem NIK, brak analiz i płynących z nich wniosków, mógł przyczynić się również do niepełnego wykorzystywania możliwości wdrożonych systemów. Sys-

¹⁹⁰ Np.: agencje celne, importerzy.

¹⁹¹ Wyjaśnienia Janusza Siwka - Naczelnika Urzędu Celnego w Poznaniu z 17 sierpnia 2004 r.

temy CELINA, ZEFIR i ALINA pozwalają generować na szczeblu centralnym dane statystyczne i analityczne ze wszystkich izb celnych. Tymczasem, Ministerstwo Finansów w okresie objętym kontrolą zobowiązywało IC do opracowywania i przesyłania tych informacji.

Dodatkowym czynnikiem, przemawiającym za koniecznością dokonywania takich analiz jest fakt, że wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej zmienił się obszar wykonywanych przez administrację celną zadań.

3.2.15. WADLIWE PRZEJĘCIE DOKUMENTACJI Z GUC

NIK negatywnie oceniła – pod względem rzetelności – **przejęcie przez Ministerstwo Finansów zlikwidowanego Głównego Urzędu Ceł zdekompletowanej dokumentacji w dziedzinie informatyzacji administracji celnej**. Braki dotyczyły dokumentacji zamówień publicznych oraz sieci WAN. Odpowiedzialność za to zaniebdanie ponosi Dyrektor Generalny, do którego zadań należało nadzorowanie przejęcia dokumentów po byłym GUC oraz sprawowanie nadzoru nad Departamentem ds. Informatyzacji Resortu. Jednocześnie należy podkreślić, że za przekazanie ww. dokumentacji w komplecie odpowiadał Likwidator GUC.

Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹² znosząca centralny organ administracji rządowej w sprawach celnych – Prezesa Głównego Urzędu Ceł postawiła w stan likwidacji urząd go obsługujący – Główny Urząd Ceł. Zadania i kompetencje Prezesa GUC, dotyczące spraw o charakterze strategicznym, mające istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji celnej przekazane zostały do zakresu działania Ministra Finansów. Nowe uprawnienia Ministra Finansów spowodowały konieczność przeprowadzenia zmian strukturalnych w organizacji Ministerstwa Finansów. Zadania w dziedzinie informatyzacji Służby Celnej koordynował Departament ds. Informatyzacji Resortu. W okresie 14 marca 2002 r. – 3 kwietnia 2003 r. do kompetencji Dyrektora Generalnego należał nadzór nad działalnością Departamentu ds. Informatyzacji Resortu. Z dniem 1 maja 2002 r. MF przejęło – po zlikwidowanym GUC – zadania dot. utrzymania i rozwoju systemów informatycznych administracji celnej.

Nie przejęto kompletnej dokumentacji

Ministerstwo Finansów – w trakcie likwidacji GUC – nie przejęło kompletnej dokumentacji dot. nabywania systemów IT przez administrację celną: ALEXIS, ISZTAR, DIANA oraz ZEFIR.

Na podstawie §7 pkt8 *rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie likwidatora Głównego Urzędu Ceł¹⁹³* jednym z zadań likwidatora GUC było „przekazanie w ustalonych terminach dokumentacji Głównego Urzędu Ceł odpowiednim organom przejmującym”. Na podstawie szczegółowego harmonogramu likwidacji opracowanego przez pana Edmunda Cichowskiego – Likwidatora GUC i zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego MF dokumentacja dot. inwestycji miała być przekazana do 30 czerwca 2002 r. Pomimo wystą-

¹⁹² Dz.U. Nr 41, poz. 365.

¹⁹³ Dz.U. Nr 43, poz. 408

pienia kontrolerów NIK ws. przedłożenia tych dokumentów¹⁹⁴ Ministerstwo Finansów nie przedłożyło w trakcie kontroli dokumentacji dot. postępowań o zamówienia publiczne dot. systemu ZEFIR – *DI/U/13/2001 z 7 czerwca 2001 r.*, *DI/U/16/2001 z 12 lipca 2001 r.*, *DI/U/31/2001 z 15 października 2001 r.*, *DI/U/33/2001 z 26 października 2001 r.*, *DI/U/37/2001 z 26 października 2001 r.*, *DI/U/13/2002 z 18 lutego 2002 r.*, oraz systemu ISZTAR II – *DI/U/15/2002 z dnia 7 marca 2002 r.*

Fakt nieprzejęcia z GUC kompletnej dokumentacji potwierdziły ustalenia kontroli doraźnej przeprowadzanej w Ministerstwie Finansów w okresie 7 stycznia – 31 marca 2004 r., w trakcie której nie odnaleziono pełnej dokumentacji ww. systemów oraz dokumentacji dot. postępowań o zamówienia publiczne ws. ALEXIS i DIANA. Również w swoich zeznaniach¹⁹⁵ pan Sławomir Żałobka – Dyrektor Generalny MF wskazuje, że dokumentacji dot. prowadzonych projektów informatycznych nie przekazano z Departamentu Informatyzacji GUC do Departamentu ds. Informatyzacji Resortu MF.

Biuro Kontroli Wewnętrznej i Ochrony Informacji Niejawnych od 7 stycznia do 31 marca 2004 r. przeprowadziło w jednostkach organizacyjnych Ministerstwa Finansów kontrolę doraźną. Kontrola dot. odnalezienia oryginalnej dokumentacji (w tym dokumentacji przetargowej oraz korespondencji wewnętrznej i zewnętrznej) dotyczącej umów ALEXIS I i II, ISZTAR I i II, DIANA I i II oraz ustalenie osób odpowiedzialnych za prowadzenie i przechowywanie ww. dokumentacji.

W wyniku czynności uzupełniających do kontroli doraźnej stwierdzono, że dokumentacja przetargowa systemów ALEXIS I, ISZTAR I oraz ZEFIR znajduje się w siedzibie Reprezentacji Komisji Europejskiej w Polsce.

Niewystarczający nadzór Dyrektora Generalnego

Zdaniem NIK, Dyrektor Generalny MF sprawował niewystarczający nadzór nad działaniami pana [Edmunda Cichowskiego – Likwidatora Głównego Urzędu Cła](#), w zakresie przejmowania dokumentacji po likwidowanym GUC w obszarze informatyzacji cła. Dokumentacja dotycząca umów na systemy informatyczne, które to systemy w połowie roku 2002 r. (likwidacja GUC) nie były w pełni wdrożone, a w Ministerstwie Finansów kontynuowano ten proces, winna znajdować się właśnie pod dozorem tego departamentu, i nie powinna stanowić przedmiotu poszukiwań przez kontrole wewnętrzne MF. Likwidator GUC oraz Dyrektor Departament ds. Informatyzacji Resortu nie wykazali należytej staranności w prawidłowym jej przejęciu i zgromadzeniu.

Powyższy stan spowodował, że MF nie posiadało pełnej wiedzy odnośnie przejmowanych systemów informatycznych. Dodatkowo mogło utrudniać rozpoznanie potrzeb informatycznych administracji celnej.

Nie przejęto dokumentacji dot. WAN

Ministerstwo Finansów nie przejęło dokumentacji dot. sieci WAN administracji celnej. Zdaniem NIK wpłynęło to na opóźnienia w określeniu właściwego poziomu przepustowości sieci a następnie na ograniczenie funkcjonalności wdrożonych systemów IT. (pkt 3.2.14)

¹⁹⁴ Pismo kontrolera do Sławomira Żałobki – Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów z 22 czerwca 2004 r.

¹⁹⁵ Protokół przesłuchania świadka z 22 grudnia 2004 r.

Pierwsze wystąpienie¹⁹⁶ pana Józefa Adamusa – p.o. Dyrektora DI w MF do pana **Andrzeja Tyrowicza – Dyrektora DI w GUC**, w sprawie przekazania dokumentacji sieci WAN miało miejsce 11 czerwca 2002 r. (GUC został postawiony w stan likwidacji *ustawą* z dnia 20 marca 2002 r.). Dokumentacja sieci WAN została przekazana¹⁹⁷ przez GUC miesiąc później. Dwa dni później pan **Jerzy Iwon – Z-ca Dyrektora DI w MF**; zarzucił¹⁹⁸ liczne braki tej dokumentacji. W dniu 23 lipca 2002 r. doszło do spotkania pracowników GUC i MF, na którym ustalono, że niezbędna dokumentacja, do właściwej eksploatacji sieci WAN, nie istnieje¹⁹⁹. Przedstawiciel firmy **Prokom SA** poinformował²⁰⁰ następnego dnia Departament ds. Informatyzacji Resortu MF, że z powodu braku niezbędnej dokumentacji nie może wykonać prawidłowo pełnej inwentaryzacji zasobów sieciowych WAN administracji celnej. O okoliczności tej Dyrektor Departamentu poinformował w tym samym dniu²⁰¹ Likwidatora GUC.

3.2.16. NIEWYSŁANIE ZAWIADOMIEŃ DO PROKURATURY

NIK zwróciła uwagę na fakt, że Minister Finansów nie wysłał w grudniu 2003 r. zawiadomień o podejrzeniu popełnieniu przestępstwa w związku z zawieraniem umów na informatyzację administracji celnej przez GUC.

Na podstawie art.304 §2 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*²⁰² instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

Od 4 kwietnia do 31 października 2003 r. Departament Kontroli Skarbowej przeprowadził kontrolę w pięciu departamentach MF, będących następcami zlikwidowanego GUC. Tematem kontroli była zgodność z przepisami prawa umów związanych z informatyzacją oraz organizacją i zarządzaniem w administracji celnej, zawartych przez zlikwidowany organ administracji celnej – Prezesa Głównego Urzędu Cel. Kontrolą objęto następujące umowy:

- nr GP-116-3/99 z dnia 17 sierpnia 1999r. zawarta z Instytutem Badań Systemowych PAN (DIANA I),
- nr 2952/C.H02-6/2002 z dnia 5 lipca 2001 r. zawarta z Komitetem Badań Naukowych oraz z Instytutem Badań Systemowych PAN (DIANA II),
- nr PL9305.01.01-4A/97 z dnia 17 marca 1998 r. zawarta z firmą BULL A/S Dania (ISZTAR I),
- nr DI/U/15/2002 z dnia 7 marca 2002 r. zawarta z firmą BULL Polska SP. z o.o. (ISZTAR II),

¹⁹⁶ Pismo DI-2551/2002 r. z 11 czerwca 2002 r.

¹⁹⁷ Pismo DI-VI-623/5/2002 z 10 lipca 2002 r.

¹⁹⁸ Pismo DI-068-95/02/IJR z 12 lipca 2002 r.

¹⁹⁹ Notatka ze spotkania 23 lipca 2002 r.

²⁰⁰ Pismo O/PH/3159/02/TJ z 24 lipca 2002 r.

²⁰¹ Pismo DI-0428-5/02/ZBZ z 24 lipca 2002 r.

²⁰² Dz.U. Nr 89, poz. 555

- nr DI/U/43/2001 z dnia 23 listopada 2001 r. zawarta z Przedsiębiorstwem Wdrożenia Postępu Technicznego WASKO Sp. z o.o. (NCTS),
- nr DI/U/23/2000 z dnia z dnia 15 listopada 2000 r. zawarta z firmą Systemy Komputerowe Główka SA (CELINA),
- nr PL.-9305.01.01-3A/96 z dnia 4 grudnia 1996 r. zawarta z firmą RODAN System Sp. z o.o. (ALEXIS I),
- nr DI/U/13/2000/U-2000/2 z dnia 18 września 2000 r. zawarta z firmą RODAN System Sp. z o.o. (ALEXIS II).

W trakcie kontroli Departamentu Kontroli Skarbowej stwierdzono:

- Niedostateczne zabezpieczenie interesu zamawiającego (GUC) poprzez brak skutecznego przeniesienia autorskich praw majątkowych do przedmiotu ww. umów – systemów ALEXIS, CELINA, DIANA, ISZTAR, NCTS. Na podstawie art. 41 ust. 2 i 4 *ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, do skutecznego przeniesienia autorskich praw majątkowych wymagane było wyraźne wyróżnienie pól eksploatacji utworu.
- Brak dokumentacji dot. przeprowadzonych postępowań o zamówienia publiczne – system ISZTAR, ALEXIS (pkt 3.2.15).

Pomimo powyższych ustaleń w wystąpieniu pokontrolnym z 19 grudnia 2003 r., skierowanym przez pana Wiesława Ciesielskiego – Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Sekretarza Stanu w MF, do Szefa Służby Celnej, nie sformułowano wniosku dot. sporządzenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w art. 231 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*²⁰³. Zasadność takiego zawiadomienia uznał pan Robert Kwaśniak – Szef Służby Celnej, Podsekretarz Stanu w MF akceptując notatkę z 21 listopada 2003 r. dla Ministra Finansów²⁰⁴ ws. nieprawidłowości, które wystąpiły przy informatyzacji byłego Głównego Urzędu Cel.

W punkcie 5 ww. notatki zapisano: „Ustalenia kontroli potwierdzają uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa przez osoby odpowiedzialne za podpisanie ww. umów, określonego w art. 231 § 1 Kodeksu karnego. Okoliczności sprawy wskazują w szczególności, że doszło do przekroczenia uprawnień oraz jednoczesnego niedopełnienia obowiązków i narażenia w ten sposób na szkodę interesów Skarbu Państwa w wielkim rozmiarze. Wartość bowiem zakwestionowanych umów wynosi ok. 13,3 mln zł oraz ok. 8 mln ówczesnego ECU (dla umów ALEXIS i ISZTAR I)”

Pan Wiesław Ciesielski – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził: „Nie uważałem za właściwe kierowanie do prokuratury stosownych zawiadomień. W wystąpieniu pokontrolnym do Szefa Służby Celnej poinformowałem go o tym jak również zwróciłem mu uwagę, że jeśli jest przekonany do winy wskazanych przez niego osób to w każdej chwili sam może złożyć takie zawiadomienie.”²⁰⁵

NIK zwróciła uwagę, że na podstawie art.304 §2 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 Kodeks postępowania karnego*²⁰⁶, obowiązek niezwłocznego zawiadomienia

²⁰³ Dz.U. Nr 88, poz. 553

²⁰⁴ Pismo KC-S-068-81/1/03; OC-S-92/1/03/PRKW-4320/03 pana Michała Radwańskiego – p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli Celnej oraz pana Marcina Tomaszka – p.o. Zastępcy Dyrektora Departamentu Organizacji Służby Celnej.

²⁰⁵ Protokół przesłuchania świadka z 29 grudnia 2004 r.

²⁰⁶ Dz. U. z 1997 Nr 89 poz. 555 ze zm.

organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa spoczywał na Ministrze Finansów a nie na Szefie Służby Celnej. Pan Robert Kwaśniak – Szef Służby Celnej uznał: „Nie zdecydowałem się na zawiadomienie prokuratury z następujących względów: jako Szef Służby Celnej posiadałem wyłącznie uprawnienia o charakterze pragmatyczno-służbowym, tj. związane z aspektem «kadrowym» działalności służb celnych. Zakres uprawnień Szefa Służby Celnej określa ustawa o służbie celnej i nie ma tam uprawnień związanych z reprezentacją instytucji w rozumieniu art.304 §2 kpk. Z mocy tego artykułu zobowiązany do podjęcia działań w jego trybie jest kierownik instytucji, w tym przypadku Minister Finansów.”²⁰⁷

W przypadku systemów NCTS i ISZATR Ministerstwo Finansów zawarło stosowne aneksy, którymi nabywało autorskie prawa majątkowe – *aneks nr 1 do umowy nr DI/U/43/2001 z dnia 22 sierpnia 2003 r., aneks do umowy nr DI/U/15/2002 z dnia 6 marca 2003 r.* Jednakże w przypadku systemu CELINA wykonywanego przez SKG Ministerstwo Finansów dokonało przeniesienia autorskich praw majątkowych kolejną umową zawartą z tym samym wykonawcą, co – zdaniem NIK – wiązało się z technicznym uzależnieniem od jednego wykonawcy (str. 51).

²⁰⁷ Protokół przesłuchania świadka z 9 grudnia 2004 r.

4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

4.1. Przygotowanie kontroli

Metodyka kontroli wyróżniała dwie kategorie jednostek kontrolowanych: jednostkę centralną – Ministerstwo Finansów oraz jednostki terenowe – izby celne i urzędy celne. Czynności kontrolne obejmowały różne obszary działalności w zależności od kategorii, do której zaliczała się jednostka kontrolowana. W izbach celnych i urzędach celnych przewidywano skontrolowanie wdrażania systemów w jednostkach administracji celnej oraz ich przydatności – funkcjonalności. W Ministerstwie Finansów przewidywano skoncentrowanie się na planowaniu i organizacji systemów IT, nabywaniu oraz wdrażaniu rozwiązań informatycznych a także na ich współdziałaniu z systemami informatycznymi UE.

Wyniki poprzednich kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w listopadzie 1996 r. podjęła z własnej inicjatywy *Kontrolę wprowadzania przez Główny Urząd Cel systemów informatycznych dla administracji celnej* – nr R/96/005²⁰⁸. W wyniku tej kontroli stwierdzono m.in.:

- zredukowanie zakresu funkcjonalnego systemu informatycznego dla **Urzędu Celnego Port Lotniczy w Warszawie**, który w ocenie NIK nie spełniał założeń przyjętych przez GUC, co w praktyce uniemożliwiło osiągnięcie spodziewanych efektów – pełnej komputeryzacji,
- uruchomienie systemu informatycznego, nieodpowiadającego potrzebom UC Port Lotniczy w Warszawie,
- niezachowanie rzetelności przy wyborze wykonawcy Ogólnopolskiego Systemu Informatycznego dla Administracji Celnej (OSIAC), co doprowadziło do wyboru podmiotu, który nie był przygotowany merytorycznie do wykonania OSIAC,
- niezrealizowanie żadnego z rozpoczętych pięciu etapów umowy, w tym etapu podstawowego - wersji pilotowej OSIAC. Wystąpiły wielomiesięczne opóźnienia w realizacji każdego z rozpoczętych etapów.

Od zakończenia ww. kontroli NIK nie podejmowała kontroli skoncentrowanych na planowaniu i wdrażaniu systemów informatycznych w administracji celnej. Niemniej jednak przeprowadzano, w ramach kontroli realizacji zadań przez administrację celną, badania poszczególnych narzędzi informatycznych przy uwzględnieniu ich stopnia przydatności oraz wykorzystania.

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła w III i IV kwartale 2001 r. *Kontrolę zabezpieczenia należności celnych i podatkowych od towarów przewożonych w procedurze tranzytu (TIR i WPT)* – nr P/01/060²⁰⁹.

Jednym z efektów tej kontroli było stwierdzenie wystąpienia opóźnień w realizacji prac nad wdrożeniem systemu komputerowego (NCTS). Polska – jako

²⁰⁸ Nr ewid. 19/98/R96005/DGI

²⁰⁹ Nr ewid. 159/2002/P/01/060/KGP

strona *Konwencji WPT* – zobowiązała się do wprowadzenia *Nowego Skomputeryzowanego Systemu Tranzytu*. Harmonogram prac nad systemem ustalony został w porozumieniu z **Dyrekcją Generalną ds. Cel i Podatków Pośrednich Komisji Europejskiej** (DG TAXUD). W *Strategii działania polskiej administracji celnej do 2002 r.* założono, że Krajowy Pilotowy System NCTS zgodnie z harmonogramem będzie gotowy w grudniu 2002 r. Przygotowanie systemu jak wykazała kontrola, było opóźnione i miało się rozpocząć w sierpniu 2003 r., DG TAXUD nie została poinformowana o opóźnieniach w realizacji systemu NCTS.

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła w II i III kwartale 2002 r. doraźną *Kontrolę koordynacji zwalczania przez administrację celną przestępczości i nadużyć w obrocie towarowym z zagranicą* (I/02/007) oraz planową *kontrolę przygotowania Służby Celnej do zwalczania przestępczości i nadużyć związanych z obrotem towarowym z zagranicą* (P/02/055).²¹⁰ Badaniami w obydwu kontrolach objęto okres 1999 r. - I półrocze 2002 r. W wyniku tych kontroli stwierdzono m.in.:

- nieuruchomienie systemu przetwarzania danych ze zgłoszeń celnych CELINA, pomimo podjęcia prac na podstawie *Strategii działania polskiej administracji celnej do roku 2002*,
- nieutworzenie kontroli selektywnej na bazie systemu analizy ryzyka, ze względu na brak ogólnopolskiego systemu,
- brak stałego i bezpośredniego dostępu izb celnych do informacji o wszystkich odprawach celnych na terenie całego kraju, negatywnie wpływa na efektywność powtórnych kontroli celnych.

Realizacja
wniosków
pokontrolnych

W opracowanej w maju 2003 r. dla Ministerstwa Finansów oraz podległych służb *Strategii informatyzacji resortu (wersja 2.0)* System NCTS wskazywano jako wciąż nie zainstalowany. Ponadto jako jedno z zadań przewidzianych do wykonania w okresie do 2004 r. wskazywano zadanie 4.3.1.: *Realizacja i wdrożenie skomputeryzowanego systemu obsługi tranzytu [NCTS]*.

W przypadku zapewnienia jednostkom administracji celnej stałego i bezpośredniego dostępu do informacji dot. odpraw celnych dokonywanych na terenie całego kraju Ministerstwo Finansów do końca września 2003 r. zainstalowało System CELINA w 158 lokalizacjach – głównie na granicy wschodniej. Pomimo tego faktu system do końca listopada działał wyłącznie w 27 lokalizacjach.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Narada w toku
kontroli

W Izbie Celnej w Rzepinie 6 października 2004 r. odbyła się narada w toku kontroli²¹¹ z udziałem zainteresowanych pracowników Izby Celnej dla omówienia kwestii związanych z przeprowadzaną kontrolą. Narada związana była ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dot. zakupu sprzętu informatycznego i oprogramowania.

²¹⁰ Nr ewid. 85/2003/P02055/KGP

²¹¹ Na podstawie art. 52 *ustawy o NIK*.

- Protokoły kontroli** Zastrzeżenia do protokołów kontroli przekazali: Minister Finansów – 13 stycznia 2005 r.; oraz Naczelnik Urzędu Celnego w Pruszkowie – 19 listopada 2004 r. W wyniku analizy zastrzeżeń NIK uwzględniła częściowo zgłoszone zastrzeżenia.
- Narady pokontrolne** Nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli Ministerstwa Finansów i Izby Celnej w Poznaniu zostały omówione na naradach pokontrolnych z udziałem zainteresowanych pracowników:
- Ministerstwo Finansów – 4 marca 2005 r.
 - Izba Celna w Poznaniu – 28 września 2004 r.
- Wystąpienia pokontrolne** W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała, w okresie październik 2004 r. - lipiec 2005 r.: wystąpienie do Ministra Finansów, 8 wystąpień do Dyrektorów Izb Celných: w Gdyni, Krakowie²¹², Łodzi, Poznaniu, Przemyślu, Rzepinie oraz Warszawie, oraz 6 wystąpień do Naczelników Urzędów Celných: w Gdyni, Gorzowie Wlkp., Łodzi, Poznaniu, Pruszkowie oraz Przemyślu. W wystąpieniach zawarto oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokołach kontroli, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W wystąpieniach przedstawiono ogółem 15 wniosków, z czego: 9 wniosków zrealizowano, 6 wniosków jest w trakcie realizacji.
- Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych** Następujące skontrolowane jednostki skierowały zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych:

Tabela 2. Zastrzeżenia do wystąpień NIK

lp.	nazwa jednostki	liczba zgłoszonych zastrzeżeń	liczba zastrzeżeń przyjętych w całości	liczba zastrzeżeń przyjętych częściowo	liczba zastrzeżeń oddalonych
1.	Izba Celna w Poznaniu	5	0	1	4
2.	Izba Celna w Warszawie	8	0	0	8
3.	Urząd Celný w Poznaniu	3	2	0	1
4.	Urząd Celný w Pruszkowie ²¹³	-	-	-	-

Dyrektor Izby Celnej w Poznaniu zgłosił 19 października 2004 r. 5 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków Najwyższej Izby Kontroli dot.: braku dokonania przez Izbę Celną w Poznaniu analizy wpływu wdrożonych systemów IT na realizację zadań, naruszenia trybu i zasad udzielania zamówień publicznych, braku dokonania przez Izbę Celną analizy opłacalności wdrożenia systemów (monitorowanie kosztów).

Komisja Odwoławcza w sprawie zastrzeżeń złożonych przez Dyrektora Izby Celnej w Poznaniu uwzględniła w części zastrzeżenie odnoszące się do naruszenia trybu i zasad udzielania zamówień publicznych. W pozostałym zakresie Komisja zastrzeżenia oddaliła. Uchwała Komisji Odwoławczej z 15 listopada 2004 r. została zatwierdzona przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²¹² Dwa wystąpienia w związku z kontrolą IC w Krakowie i UC w Kielcach.

²¹³ Odmowa przyjęcia zastrzeżeń z przyczyn formalnych.

Dyrektor Izby Celnej w Warszawie zgłosił 24 stycznia 2005 r. 8 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków Najwyższej Izby Kontroli dot.: opóźnienia we wdrażaniu systemu CELINA i NCTS, stopnia wykorzystania wdrożonych systemów, nieuwzględniania w pełni wymagań jednostek nadrzędnych dot. sprawozdawczości, nierównorzędnego traktowania przez system CELINA zgłoszenia celnego w formie papierowej i elektronicznej, realizowanie zamówień publicznych dot. systemów informatycznych przez niewłaściwą – wg regulaminu organizacyjnego Izby – komórkę Izby.

Komisja Odwoławcza w sprawie zastrzeżeń złożonych przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie zastrzeżenia oddaliła w całości. Uchwała Komisji Odwoławczej z 4 lutego 2005 r. została zatwierdzona przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Naczelnik Urzędu Celnego 12 stycznia 2005 r. w Poznaniu zgłosił 3 zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków Najwyższej Izby Kontroli dot.: wdrożonych systemów informatycznych, stanu szkolenia funkcjonariuszy z zakresu obsługi systemów informatycznych, przeprowadzenia spójnej analizy przydatności wdrożonych w urzędach celnych i podległych oddziałach celnych systemów informatycznych.

Komisja Odwoławcza w sprawie zastrzeżeń złożonych przez Naczelnika Urzędu Celnego w Poznaniu uwzględniła w całości zastrzeżenia odnoszące się do wdrożonych systemów informatycznych oraz stanu szkolenia funkcjonariuszy z zakresu obsługi systemów informatycznych. W pozostałym zakresie Komisja zastrzeżenia oddaliła. Uchwała Komisji Odwoławczej z 25 stycznia 2005 r. została zatwierdzona przez Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

**Nieprawidłowości
w wymiarze
finansowym**

Delegatura NIK w Zielonej Górze stwierdziła, że kwota 148 700 zł została wydatkowana przez Izbę Celną w Rzepinie z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK stwierdził wystąpienie nieprawidłowości, w obszarze m.in. zamówień publicznych i finansów publicznych, o następującym wymiarze finansowym:

- 10 532 577 zł²¹⁴ w Resorcie Finansów,
- 1 675 460 zł²¹⁵ w Głównym Urzędzie Ceł.

**Naruszenie
dyscypliny
finansów
publicznych**

W dniu 9 maja 2005 r. Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji skierował do Przewodniczącego Resortowej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów wnioski o ukaranie za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Zastępcy Dyrektora Izby Celnej w Poznaniu, który umyślnie naruszył dyscyplinę finansów publicznych poprzez naruszenie procedur postępowania o zamówienie publiczne. Resortowa Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Finansów orzeczeniem z 23 czerwca 2005 r. uniewinniła wyżej wymienionego. Komisja Orzekająca przy Ministrze Finansów nie podzieliła stanowiska NIK i uznała, że obwiniony dokonując trzech odrębnych zamówień w trybie zapytania o cenę nie dążył do obejścia rygorów progowych określonych

²¹⁴ W tym wartość umowy nr 40/2002 z 5 grudnia 2002 r.: 9 749 600 zł.

²¹⁵ W tym wartość umowy nr DI/U/23/2000 z 15 listopada 2000 r.: 1 146 800 zł.

przez wówczas obowiązującą ustawę o zamówieniach publicznych. Komisja Orzekająca przy MF w uzasadnieniu stwierdziła, że; krótki termin realizacji zobowiązania do wydatkowania przekazanych środków (wyznaczony przez MF okres 14 dni), zróżnicowany asortyment zakupu i potrzeba szybkiego wdrażania i eksploatacji systemu informatycznego CELINA wskazują na słuszność postępowania obwinionego – przyczyny technologiczne i organizacyjne.

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji opracował zawiadomienie o ujawnieniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez p.o. Dyrektora Departamentu ds. Informatyzacji Resortu Ministerstwa Finansów, polegające na zrealizowaniu zamówienia publicznego poza trybem ustawowym.

Podejrzenie popełnienia przestępstwa

Departament Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji opracował zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sprawie:

- niedopełnienia obowiązków i przekroczenia uprawnień ze szkodą dla interesu publicznego przez funkcjonariuszy publicznych w związku z informatyzacją administracji celnej,
- umożliwienia dostępu do zbioru danych osobowych osobom nieupoważnionym i niedopełnienia obowiązku zgłoszenia do rejestracji danych osobowych.

Działania naprawcze MF

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z 7 lipca 2005 r. skierowanym do Ministra Finansów wnioskowoła o podjęcie działań w następujących obszarach: zamówienia publiczne, ewidencja nakładów inwestycyjnych, płatności z góry, ochrona danych osobowych, metodyka prowadzenia projektów IT, model danych administracji celnej, funkcjonalność systemów CELINA, NCTS i ZEFIR. (pkt 2.3 *Informacji*)

W dniu 11 sierpnia 2005 r. Minister Finansów skierował do Najwyższej Izby Kontroli pismo DI-3605/2005 zawierające informacje o wykorzystaniu uwag i wykonaniu wniosków pokontrolnych. Ministerstwo podjęło lub planuje podjąć następujące działania:

- usunięcie z MF osób, które naruszyły obowiązujące procedury i nie dochowały należytej staranności,
- weryfikacja obowiązujących w MF procedur i zasad udzielania zamówień publicznych,
- wprowadzenie dodatkowych punktów kontroli tego procesu przez Dyrektora Generalnego
- stosowanie przez wykonawcę wyspecyfikowanych przez MF zasad tworzenia kodu źródłowego,
- przygotowanie zasad modyfikacji architektury systemów na otwartą i modułową,
- przeprowadzenie przetargu na przejęcie wspomaganie technicznego i rozwój systemów administracji celnej,
- weryfikacja planów wydatków oraz rozpoznawanie potrzeb z większym wyprzedzeniem,
- prowadzenie konta 080 w podziale na poszczególne nakłady i inwestycje,
- przygotowanie warunków techniczno-organizacyjnych i zgłoszenie zbiorów danych do GIODO,
- wypracowanie nowego modelu zarządzania informatyką MF,

- opracowanie architektury korporacyjnej wg modelu Zachmana,
- rozbudowa systemów po uporządkowaniu ich architektury i ograniczeniu zależności systemu od jednego wykonawcy.

5. ZAŁĄCZNIKI

1. WYKAZ SKONTROLOWANYCH PODMIOTÓW ORAZ JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH NIK, KTÓRE PRZEPROWADZIŁY W NICH KONTROLE

Tabela 3. Jednostki administracji celnej objęte kontrolą NIK

lp.	jednostka kontrolowana	jednostka organizacyjna NIK
1.	Ministerstwo Finansów ²¹⁶	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
2.	Izba Celna w Gdyni	Delegatura NIK w Gdańsku
3.	Izba Celna w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
4.	Izba Celna w Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi
5.	Izba Celna w Poznaniu	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
6.	Izba Celna we Przemyślu	Delegatura NIK we Rzeszowie
7.	Izba Celna we Rzepinie	Delegatura NIK we Zielonej Górze
8.	Izba Celna w Warszawie ²¹⁷	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
9.	Urząd Celny w Gdyni	Delegatura NIK w Gdańsku
10.	Urząd Celny w Gorzowie Wlkp.	Delegatura NIK we Zielonej Górze
11.	Urząd Celny w Kielcach	Delegatura NIK w Krakowie
12.	Urząd Celny w Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi
13.	Urząd Celny w Poznaniu	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
14.	Urząd Celny w Pruszkowie	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
15.	Urząd Celny w Przemyślu	Delegatura NIK we Rzeszowie

²¹⁶ Kontrolą objęto przede wszystkim Departament ds. Informatyzacji Resortu oraz Departament Cel i Departament Organizacji Służby Celnej.

²¹⁷ Z dniem 1 listopada 2003 r. została zniesiona Izba Celna Port Lotniczy w Warszawie. Zadania przejęła Izba Celna w Warszawie,

2. LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA, ODPOWIEDZIALNYCH ZA KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ

Tabela 4. Lista osób pełniących funkcję Ministra Finansów w okresie 1 maja 2002r. - 2004r.

lp.	imię i nazwisko	okres sprawowania funkcji
1.	Marek Belka	19 października 2001r. – 6 lipca 2002r.
2.	Grzegorz Kołodko	6 lipca 2002r. – 16 czerwca 2003r.
3.	Andrzej Raczko	16 czerwca 2003r. – 20 lipca 2004r.
4.	Mirosław Gronicki	21 lipca 2004 –

Tabela 5. Lista osób pełniących funkcję Prezesa Głównego Urzędu Cel w okresie 2000 r. - 30 kwietnia 2002 r.

lp.	imię i nazwisko	okres sprawowania funkcji
1.	Zbigniew Bujak	13 maja 1999r. – 5 grudnia 2001r.
2.	Tomasz Michalak	5 grudnia 2001r. – 30 kwietnia 2002r.

Tabela 6. Lista osób pełniących funkcję Szefa Służby Celnej i Zastępcy Szefa Służby Celnej w okresie 1 maja 2002 r. - 2004r.

lp.	imię i nazwisko	okres sprawowania funkcji
1.	Tomasz Michalak	1 maja 2002r. – 17 stycznia 2003r.
2.	Robert Kwaśniak	17 stycznia 2003r. – 23 lutego 2004r.
3.	Wiesław Czyżowicz	19 lutego 2004r. –
4.	Anna Dubielak (Zastępca Szefa S.C.)	7 stycznia 2003r. – 31 lipca 2004r.
5.	Sławomir Pichor (zastępca Szefa S.C.)	1 sierpnia 2004r. –

Tabela 7. Lista osób z kierownictwa Głównego Urzędu Cel i Ministerstwa Finansów odpowiedzialnych za nadzór nad informatyzacją administracji celnej w okresie 2000r. - I poł. 2004r.

lp.	imię i nazwisko	funkcja	okres sprawowania funkcji
1.	Andrzej Ręgowski	Pełnomocnik Prezesa GUC ds. Informatyzacji Administracji Celnej; Przewodniczący Komitetu Sterującego ds. Informatyzacji Administracji Celnej w GUC	20 maja 1999r. – 14 czerwca 2000r. oraz 17 lipca 2000r. – 31 lipca 2002r. 30 maja 2000r. – 30 kwietnia 2002r.
2.	Wiesław Ciesielski	Sekretarz Stanu w MF, Przewodniczący Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu	14 marca 2002r. – 3 sierpnia 2004r.
3.	Sławomir Żałobka	Dyrektor Generalny MF, Członek Komitetu Sterującego Informatyzacją Resortu	14 marca 2002r. –
4.	Anna Dubielak	Zastępca Szefa S.C., Pełnomocnik Szefa S.C. ds.	7 stycznia 2003r. – 30 czerwca 2003r.

		Sprzęgalności Systemów IT Polskiej Administracji Celnej z Systemami IT Komisji Europejskiej i Państw Członkowskich UE	
--	--	---	--

Tabela 8. Osoby pełniące funkcje dyrektorów w objętych kontrolą NIK departamentach Głównego Urzędu Cel w okresie 2000r. - 30 kwietnia 2002r. oraz departamentach Ministerstwa Finansów w okresie 1 maja 2002 r. - I poł. 2004r.

lp.	departament	imię i nazwisko
1.	Departament Informatyki GUC	Andrzej Tyrowicz (dyrektor)
2.	Departament Administracyjno-Inwestycyjny GUC	Andrzej Ręgowski (dyrektor)
3.	Departament ds. Informatyzacji Resortu MF	Józef Adamus (p.o. dyrektora)
4.	Departament ds. Informatyzacji Resortu MF	Romuald Bącał (zastępca dyrektora)
5.	Departament ds. Informatyzacji Resortu MF	Marcin Grochowina (p.o. zastępcy dyrektora) ²¹⁸
6.	Departament ds. Informatyzacji Resortu MF	Tomasz Zydorowicz (p.o. zastępcy dyrektora) ²¹⁹
7.	Departament Ceł MF	Jerzy Plusa (p.o. dyrektora) ²²⁰
8.	Departament Organizacji Służby Celnej MF	Leszek Jasiun (p.o. dyrektora)

Tabela 9. Osoby pełniące funkcje dyrektorów w objętych kontrolą NIK izbach celnych²²¹

lp.	izba celna	imię i nazwisko
1.	Izba Celna w Gdyni	Bronisław Poźniak
2.	Izba Celna w Krakowie	Edward Czejkowski
3.	Izba Celna w Łodzi	Jarosław Kacalak
4.	Izba Celna w Poznaniu	Czesław Szymaniak
5.	Izba Celna w Przemysłu	Marek Kachaniak
6.	Izba Celna w Rzepinie	Jerzy Kowalewski
7.	Izba Celna w Warszawie	Sławomir Pichor

²¹⁸ Od 14 sierpnia 2002r. do 30 września 2004r.

²¹⁹ Od 1 października 2004r.

²²⁰ Do 30 sierpnia 2004r.

²²¹ Stan na 30 czerwca 2004 r.

Tabela 10. Osoby pełniące funkcje naczelników w objętych kontrolą NIK urzędach celnych²²²

lp.	urząd celny	imię i nazwisko
1.	Urząd Celny w Gdyni	Czesław Nadolski
2.	Urząd Celny w Gorzowie Wlkp.	Sławomir Młynarczyk
3.	Urząd Celny w Kielcach	Andrzej Pasternak
4.	Urząd Celny w Łodzi	Bogusław Kędzia
5.	Urząd Celny w Poznaniu	Janusz Siwek
6.	Urząd Celny w Pruszkowie	Paweł Guzik
7.	Urząd Celny w Przemyślu	Andrzej Karpiński

3. SZCZEGÓŁOWE TABELI I ZESTAWIENIA LICZBOWE

Tabela 11. Wykaz systemów informatycznych w administracji celnej wymienionych w dokumentach strategicznych objętych kontrolą w okresie 2000r. - I poł. 2004r.

lp.	nazwa dokumentu strategicznego	systemy informatyczne wymienione w dokumencie
1.	Strategia Informatyzacji Polskiej Administracji Celnej do roku 2002, opracowana w Głównym Urzędzie Ceł w 2000r.	CELINA, ZEFIR, NCTS, ISZTAR, ALEXIS, CELESTA
2.	Strategia Informatyzacji Resortu, opracowana w Ministerstwie Finansów w 2002r.	CELINA, ZEFIR, NCTS, ISZTAR, ALEXIS, EMCS, TARIC, TQS, EBTI, SMS, ISPP, ECICS
3.	Strategia Informatyzacji Resortu wersja 2.0, opracowana w Ministerstwie Finansów w 2003r.	CELINA, ZEFIR, NCTS, ISZTAR, EMCS, TARIC, TQS, EBTI, SMS, ISPP, ECICS, INTRA KC

Tabela 12. Terminowość wdrożenia głównych systemów informatycznych w izbach celnych i ich jednostkach organizacyjnych

Izba Celna w Gdyni

lp.	system informatyczny	data wdrożenia
1.	CELINA	01.05.2004r.
2.	NCTS	23.03.2004r.
3.	ZEFIR	01.10.2002r.

Izba Celna w Krakowie

lp.	system informatyczny	data wdrożenia
1.	CELINA	31.03.2004r.

²²² Stan na 30 czerwca 2004 r.

2.	NCTS	18.02.2004r.
3.	ZEFIR	23.01.2001r.

Izba Celna w Łodzi

lp.	system informatyczny	data wdrożenia
1.	CELINA	01.05.2004r.
2.	NCTS	23.03.2004r.
3.	ZEFIR	10.01.2003r.

Izba Celna w Poznaniu

lp.	system informatyczny	data wdrożenia
1.	CELINA	01.05.2004r.
2.	NCTS	23.03.2004r.
3.	ZEFIR	01.12.2002r.

Izba Celna w Przemysłu

lp.	system informatyczny	data wdrożenia
1.	CELINA	01.05.2004r.
2.	NCTS	18.02.2004r.
3.	ZEFIR	01.05.2002r.

Izba Celna w Rzepinie

lp.	system informatyczny	data wdrożenia
1.	CELINA	04.05.2004r.
2.	NCTS	23.02.2004r.
3.	ZEFIR	01.06.2002r.

Izba Celna w Warszawie

lp.	system informatyczny	data wdrożenia
1.	CELINA	30.04.2004r. ²²³
2.	NCTS	23.03.2004r.
3.	ZEFIR	01.02.2003r.

Tabela 13. Wydatki poniesione przez Ministerstwo Finansów i izby celne na poszczególne systemy informatyczne administracji celnej

Nazwa projektu	Wydatki w latach (środki budżetowe i pozostałe)					ogółem
	2000	2001	2002	2003	2004	
ZEFIR	492 223,71	14 007 991,75	9 016 388,98	9 651 941,85	5 739 176,44	38 907 722,73
CELINA	0,00	0,00	3 609 532,13	38 946 025,15	10 623 763,10	53 179 320,38
NCTS	0,00	0,00	0,00	8 321 645,36	4 896 184,10	13 217 829,46
ISZTAR	3 674,54	59 474,99	4 922 212,39	5 821 357,55	1 590 543,28	12 397 262,75

²²³ Wdrożenie modułu INTRASTAT w ramach systemu CELINA 07.06.2004r.

OZYRYS	0,00	0,00	1 280 045,10	0,00	0,00	1 280 045,10
CORINTIA	0,00	0,00	1 276 108,62	790 194,00	0,00	2 066 302,62
CELESTA	31 829,80	387 109,66	27 297,50	0,00	0,00	446 236,96
ALEXIS	89 157,60	34 404,00	226 090,40	0,00	0,00	349 652,00
INTRASAD	0,00	0,00	0,00	78 616,80	45 283,02	123 899,82
WAN i e-mail	3 181 211,91	778 055,00	0,00	0,00	0,00	3 959 266,91
Licencje ²²⁴	0,00	0,00	0,00	1 976 273,23	860 279,98	2 836 553,21
Asysta tech. ²²⁵	0,00	0,00	0,00	0,00	4 768 792,93	4 768 792,93
Pozostałe wydatki ²²⁶	31 653 617,08	20 597 466,65	1 336 637,60	772 515,61	2 308 645,39	56 668 882,33
Ogółem	35 451 714,64	35 864 502,05	21 694 312,72	66 358 569,55	30 832 668,24	190 201 767,20

4. WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM ZOSTANIE PRZEKAZANA INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Prezes Narodowego Banku Polskiego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Minister Finansów
10. Minister Nauki i Informatyzacji
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
17. Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa
18. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej

²²⁴ M.in. licencje na oprogramowanie dla jednostek celnych.

²²⁵ Asysta techniczna do bazy danych Sybase.

²²⁶ Min. systemy: INTRA KC, HERMES, drukarki dla administracji celnej.

19. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych
20. Przewodniczący Senackiej Komisji Skarbu Państwa i Infrastruktury

5. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOT. KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI²²⁷

1. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 904, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, ze zm. – uchylenie z dniem 02.03.2004r.)
3. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. Z 2003 r., Nr 24, poz. 199, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny (Dz. U. z 2001 r. Nr 75, poz. 802, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm. oraz Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641)
8. Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930, ze zm. z 2000 r. Nr 60, poz. 703, Nr 62, poz. 717; z 2001 r. Nr 11, poz. 82, Nr 106, poz. 1149)
9. Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 41, poz. 365)
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.)
11. Zarządzenie Nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2002 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (MP Nr 15, poz. 248)
12. Zarządzenie Nr 60 Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1997 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Ceł (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 30, poz. 136)
13. Zarządzenie Nr 8 Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 6, poz. 29)
14. Zarządzenie nr 22 Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 11, poz. 65, ze zm.)

²²⁷ Stan na 30 czerwca 2005 r.

15. Zarządzenie nr 8 Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie nadania statutów izbom celnym i urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 4, poz. 21, ze zm.)
16. Zarządzenie Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 3 października 1997 r. w sprawie określenia urzędów celnych, w których mogą być dokonywane czynności przewidziane przepisami prawa celnego w zależności od rodzaju towarów lub procedur celnych, którymi mogą być obejmowane towary w poszczególnych urzędach celnych, oraz nadania statutu urzędom celnym (M.P. Nr 71, poz. 689)
17. Zarządzenie Prezesa Głównego Urzędu Cel z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie nadania statutu urzędom celnym (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 17)



MINISTERSTWO FINANSÓW
Podsekretarz Stanu
Grzegorz Stanisławski
DI-4718/2005

Warszawa, 20 10.2005

DEPARTAMENT 530/17
GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA
I PRYWATYZACJI
Data..... 24.10.05
Sprawa..... 41012/04

R. Dyr. P. Bensus
24/10-05

Pan
Jacek Jezierski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na Państwa pismo KGP/41012/04 z dnia 12 października 2005 dotyczącego *Informacji o wynikach kontroli: Systemy informatyczne w administracji celnej*, uprzejmie informujemy, iż w Ministerstwie Finansów podjęte zostały stosowne działania w celu skutecznej realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W stosunku do działań przedstawionych w piśmie DI-3605/2005 z dnia 11 sierpnia 2005r skierowanym do Wiceprezesa Jacka Jezierskiego osiągnięto znaczący postęp w realizacji wniosków przez Ministerstwo Finansów polegający na:

- rozpoczęciu przygotowań do ogłoszenia przetargu nieograniczonego na rozbudowę systemu Celina i systemów z nią powiązanych, która planujemy zakończyć i wdrożyć w I połowie 2007r. Dla zapewnienia ciągłości działania systemu Celina zawarta została we wrześniu 2005r. Umowa na utrzymanie i helpdesk z obecnym wykonawcą – firmą SK Główna,
- wprowadzona i wdrożona zostały nowe procedury zarządzania i prowadzenia projektów informatycznych w całym Ministerstwie Finansów. Procedury te zapewnią lepszą koordynację i współdziałanie systemów informatycznych zarówno w obszarze celnym, skarbowym i systemów wewnętrznych ministerstwa,
- wyjaśniane są okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez pana Józefa Adamusa – byłego p.o. Dyrektora Departamentu do Spraw. Informatyzacji Resortu,
- w okresie 1 miesiąca dokonywana zostanie modyfikacja upoważnień do udzielania zamówień publicznych uniemożliwiających nadmierną koncentrację uprawnień w rękach jednej osoby.

W celu skuteczniejszego przygotowywania ważnych z punktu widzenia rządu projektów informatycznych Ministerstwo Finansów przeprowadza publiczne debaty i prezentacje krajowych i zagranicznych rozwiązań i systemów. W zakresie systemów celnych przesłuchania takie przeprowadzone zostaną 24 listopada 2005r, analogicznie jak miało to już miejsce dla projektów e-Podatki, hurtowni danych i metadanych.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa
Jacka Jezierskiego
Data wpływu 20.10.05
L. dz. 1183/05

O zrealizowanych dotąd zaleceniach pokontrolnych poinformowaliśmy NIK pismem z dnia 11 sierpnia 2005r.

O postępach prowadzonych działań związanych z realizacją wniosków i zaleceń pokontrolnych będziemy systematycznie informowali NIK w okresach kwartalnych w postaci pisemnej informacji oraz planujemy kierować zaproszenia do NIK celu dokonywania przeglądów realizacji wniosków w ramach bezpośrednich spotkań.

Z wyrazami szacunku,
Grzegorz Janiszewski