



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

LPO.410.026.01.2022

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
Ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 3/2023 Kolegium NIK z 18 stycznia 2023 r.
w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/22/082 – Zarządzanie oprogramowaniem komputerowym przez administrację publiczną.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów¹, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów², od 26 kwietnia 2022 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki³ poprzednio pełnili:

- Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów, od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r. oraz Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.;
- Tadeusz Kościński, Minister Finansów, od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r., Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r., Minister Finansów, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.;
- Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.;
- Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.;
- Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

Zapewnienie, użytkowanie i monitorowanie oprogramowania w ramach programów i projektów informatycznych zarządzanych przez Ministerstwo Finansów.

Okres objęty kontrolą

Lata 2019-2022 do dnia zakończenia kontroli⁴, z wykorzystaniem dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one istotny wpływ dla ustaleń i ocen kontroli.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Zuzanna Kaźmierczak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/122/2022 z 11 lipca 2022 r.
2. Aleksandra Koszarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/119/2022 z 11 lipca 2022 r.
3. Jakub Iwanicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/121/2022 z 11 lipca 2022 r. oraz nr LPO/161/2022 z 12 października 2022 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Ministerstwo, MF.

² Dalej: Minister, Minister Finansów

³ Dalej także jako: Minister, Minister Finansów.

⁴ 24 października 2022 r.

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

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022 Minister podejmował działania dotyczące zapewnienia, monitorowania i prawidłowego użytkowania oprogramowania w ramach programów i projektów informatycznych zarządzanych przez Ministerstwo Finansów, jednak realizacja powyższych zadań nie była w pełni skuteczna.

W resorcie finansów zadania informatyczne były realizowane przez Ministerstwo, Centrum Informatyki Resortu Finansów⁷, Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.⁸ a także - na podstawie umów - przez podmioty zewnętrzne. Zapewniono funkcjonowanie zespołów i rad, których zadania polegały, m.in. na: zarządzaniu grupą programów i projektów, zarządzaniu sprzętem komputerowym i licencjami, prowadzeniu centralnej analizy wydatków informatycznych, czy też proponowaniu strategicznych kierunków informatyzacji resortu finansów. Powołano także Pełnomocnika Ministra do spraw informatyzacji. Na bieżąco monitorowano przebieg prac związanych z realizacją zleczanych zadań informatycznych.

Nie zapewniono jednakże w pełni skutecznego nadzoru nad Centrum Informatyki Resortu Finansów i Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., w zakresie w jakim podmioty te zajmowały się wytwarzaniem, utrzymaniem lub unowocześnianiem oprogramowania na potrzeby Ministerstwa i pozostałych jednostek resortu finansów. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie wyegzekwowano od CIRF wykonania działań naprawczych dotyczących zidentyfikowanych problemów w zakresie poprawy terminowości usług i obniżenia stopnia występowania awarii, a także stopnia realizacji umów z dostawcami zewnętrznymi. Nie zapewniono także faktycznego przejęcia przez CIRF wszystkich praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych. Ponadto, nie opracowano i nie wdrożono w resorcie finansów katalogu oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego. Nie zostało także zapewnione stosowanie przez AKMF, w ramach działalności związanej z budową, rozbudową lub unowocześnianiem systemów lub rozwiązań teleinformatycznych na rzecz Ministerstwa, zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego o standardzie nie niższym, od obowiązującego w Ministerstwie i jednostkach resortu finansów.

W 2022 r. w Ministerstwie zintensyfikowano i usystematyzowano - w porównaniu z latami poprzednimi – czynności nadzorcze nad CIRF i AKMF, m.in. poprzez wprowadzenie comiesięcznych pisemnych raportów, których celem była identyfikacja zdarzeń mogących wpływać negatywnie na efektywność działań IT realizowanych przez te podmioty na rzecz resortu finansów.

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

⁷ Dalej: CIRF, Centrum.

⁸ Dalej: AKMF, spółka celowa, spółka.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie, użytkowanie i monitorowanie oprogramowania w ramach programów i projektów informatycznych zarządzanych przez Ministerstwo Finansów.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2019-2022 Ministerstwo Finansów zarządzało 118 projektami informatycznymi¹⁰, o których mowa w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe¹¹.

W zarządzeniu w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów przyjęto, że programy to tymczasowe (elastyczne) struktury organizacyjne utworzone w celu koordynowania, nadzorowania i kierowania wdrożeniem grupy powiązanych projektów i działań, w celu dostarczenia produktów i korzyści związanych z celami strategicznymi resortu¹² finansów. Projektem określono organizację tymczasową, powołaną w celu dostarczenia jednego lub więcej produktów według uzgodnionego uzasadnienia biznesowego (uwzględniającego zwykle koszty, korzyści, ryzyka oraz terminy, względem którego weryfikowana jest ciągłość zasadności projektu). Natomiast od 2 września 2022 r. w ww. zarządzeniu¹³ zdefiniowano również pojęcie projektu informatycznego, którym nazwano projekt mający na celu w szczególności zbudowanie lub zmodyfikowanie systemu informatycznego w resorcie finansów lub wdrożenie usług publicznych resortu finansów realizowanych drogą elektroniczną.

(akta kontroli str. 4-15)

Z wymienionych wyżej 118 projektów 58 zakończyło się¹⁴ w latach 2019-2022¹⁵, 42 były nadal w toku, a 18 kolejnych było w fazie planowania, uruchamiania lub zamykania. Źródłem finansowania realizowanych projektów były środki europejskie (13 projektów)¹⁶, Krajowy Fundusz Drogowy (dwa) oraz środki z budżetu państwa (98)¹⁷. Dostawcami 81 ze 106 (76%) projektów były: spółka celowa oraz CIRF. W przypadku pozostałych 24 - dostawcami były podmioty zewnętrzne. Dyrektor Departamentu Zarządzania Informatyzacją i Projektami¹⁸ wyjaśniła, że część prac związanych z wytworzeniem oprogramowania była realizowana poza formułą projektową, w ramach bieżących działań komórek i jednostek organizacyjnych lub w formie zleceń prac spółce celowej, które z punktu widzenia spółki traktowane były jako projekty, dlatego ww. dane nie ujmowały tego zakresu prac.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Liczba uwzględnia projekty rozpoczęte, trwające i zakończone w latach 2019-2022.

¹¹ Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 25, dalej: zarządzenie w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów. Zarządzenie z grudnia 2018 r. zastąpiło zarządzenie o takiej samej nazwie z 25 maja 2017 r. (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 108 z późn. zm.).

¹² Dalej: resort lub RF.

¹³ Dz. Urz. MF.2022.91

¹⁴ Zamknięcie projektu odbywa się zgodnie z terminem wyznaczonym w Karcie Projektu lub w ostatnim zatwierdzonym wniosku o zmianę w projekcie.

¹⁵ 54 zakończyły się w 2019 r., po jednym w latach 2020-2021 oraz dwa w 2022 r., 12 projektów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 oraz jeden projekt finansowany z Krajowego Funduszu Drogowego.

¹⁶ W ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój 2014-2020. Pozostałe 12 w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020.

¹⁷ Odnośnie do pozostałych 5 projektów, będących w fazie planowania, nie ustalono kosztów i źródła finansowania. Liczba 103 uwzględnia także projekty zakończone.

¹⁸ dalej: Departament DIP, DIP.

W latach 2019-2022 Ministerstwo przekazało łącznie 123 wstępne zlecenia prac, z czego:

- 39 w roku 2019 (z których 36 przekazano do realizacji, a trzy zostały wycofane),
- 36 w roku 2020 (w tym 32 przekazano do realizacji, natomiast czterech nie przyjęto na etapie uzgodnienia zlecenia prac z wykonawcami),
- 31 w roku 2021 (z czego 25 przekazano do realizacji, zaś sześciu nie przyjęto na etapie uzgodnienia zlecenia prac z wykonawcami),
- 17 w roku 2022 (dwa zostały zakończone, pozostałe 15 było w toku).

Ponadto, w 2018 r. Ministerstwo złożyło 13 wstępnych zleceń pracy, które realizowano i zakończono w okresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 4-15, 46-47)

Według stanu na sierpień 2022 r. w portfelu programów i projektów resortu finansów było 57 aktywnych przedsięwzięć, tj.:

- dwa programy, w których realizowanych było łącznie 21 projektów,
- 12 projektów w ramach programu Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC),
- dziewięć projektów w ramach programu Klient w centrum uwagi KAS (Klient KAS)
- oraz 34 projekty realizowane indywidualnie.

(akta kontroli str.48-61)

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. Ministerstwo, na podstawie 13 umów z kontrahentami zewnętrznymi (poza AKMF i CIRF), zleciło łącznie 76 zmian w oprogramowaniu podmiotom, które były autorami dotychczasowych rozwiązań informatycznych. W latach 2019-2022 Ministerstwo udzieliło 121 zamówień na dostawę oprogramowania, w tym 45 w roku 2019, 53 w roku 2020, 21 w roku 2021 i dwa w roku 2022¹⁹. Badanie wybranych²⁰ zamówień wykazało, że postępowanie o udzielenia zamówienia nr C/77/20/DI/B/38 przeprowadzono z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 16-19, 40-45, 115-271)

2. W okresie objętym kontrolą nadzór strategiczny nad realizacją programów i projektów wchodzących w skład portfela programów i projektów sprawował Minister. Zakres związanych z tym nadzorem działań obejmował, m.in. powoływanie i zatwierdzanie zmian w składach rad programów i komitetów sterujących projektami, a także podejmowanie decyzji w przedmiocie uruchomienia programu (projektu) oraz odstąpienia od realizacji programu (projektu). W Ministerstwie funkcjonowały zespoły i rady, których zadania polegały, m.in. na: zarządzaniu grupą programów i projektów, zarządzaniu sprzętem komputerowym i licencjami, prowadzeniu centralnej analizy wydatków informatycznych, czy też proponowaniu strategicznych kierunków informatyzacji resortu finansów.

Zarządzeniem z 28 grudnia 2018 r. Minister powołał Radę Portfela Programów i Projektów²¹, jako organ doradczo-opiniotwórczy Ministra w obszarze strategicznego zarządzania portfelem programów i projektów. W jej skład wchodził sekretarz i podsekretarz stanu MF, Dyrektor Generalny MF i Pełnomocnik Ministra Finansów do spraw informatyzacji²². Do zadań Rady Portfela przypisano zapewnienie, że realizowane programy i projekty wspierają realizację celów strategicznych MF

¹⁹ Według zestawienia przekazanego kontrolerom 26 sierpnia 2022 r.

²⁰ Próbą objęto sześć zleceń na dostawę oprogramowania.

²¹ Dalej: Rada Portfela.

²² dalej: Pełnomocnik IT.

i Krajowej Administracji Skarbowej²³ oraz pozostają zgodne ze strategicznymi dokumentami Rady Ministrów, w szczególności ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 oraz zapewnienie koordynacji i spójności inicjowanych i realizowanych programów i projektów. Rada Portfela miała za zadanie opiniować wnioski kierowane do Ministra w sprawie decyzji o uruchomieniu lub zamknięciu danego programu lub projektu, natomiast oceną zgłoszonych inicjatyw biznesowych, mających na celu budowę, rozbudowę lub unowocześnienie systemu teleinformatycznego, oceną sposobu realizacji projektów o szczególnie istotnym wpływie na system informacyjny resortu, czy oceną wstępnych zleceń pracy dla spółki celowej zajmował się Zespół Oceny Inicjatyw Biznesowych²⁴. Pracom ZOIB przewodniczył Pełnomocnik IT, a pozostałymi członkami byli dyrektorzy departamentów: informatyzacji, finansów i księgowości, organizacji i wdrożeń, budżetu, logistyki i kadr KAS, prawnego oraz dyrektor CIRF.

W latach 2019-2022 Biuro Portfela opracowywało comiesięczną informację zarządczą z realizacji Portfela Programów i Projektów MF, w której prezentowano informacje o realizowanych projektach, z uwzględnieniem danych o projektach w których zidentyfikowano duże zagrożenia lub odchylenia w realizacji, a także dokonywano przeglądu stanu wykonania całego portfela aktywnych programów i projektów.

(akta kontroli str. 48-114)

Rada Portfela zastąpiła utworzoną 2009 r. Radę Informatyzacji Resortu²⁵, której zadaniem było definiowanie, koordynowanie i nadzorowanie realizacji planów strategicznych dotyczących informatyzacji resortu. Przy czym, 31 sierpnia 2022 r.²⁶ Minister ponownie powołał organ o nazwie Rada Informatyzacji, jako organ opiniodawczo-doradczy do spraw zarządzania informatyzacją resortu.

Przewodniczącym Rady Informatyzacji został Pełnomocnik IT, a członkami Rady sekretarze i podsekretarze stanu w MF oraz Dyrektor Generalny MF. Skład Rady Informatyzacji i Rady Portfela był tożsamy. Do zadań Rady Informatyzacji należało, podobnie jak wcześniej – Rady Informatyzacji Resortu - proponowanie strategicznych kierunków informatyzacji resortu finansów oraz rozwoju systemu informacyjnego tego resortu, a także opiniowanie założeń projektów informatycznych, pod kątem zgodności ze strategicznymi kierunkami w zakresie informatyzacji resortu. Do zadań przypisanych Radzie Informatyzacji należał też obowiązek opiniowania dokumentów związanych z działalnością AKMF i CIRF, w tym planu operacyjnego spółki, sprawozdania z jego realizacji oraz planu działalności CIRF i półrocznego sprawozdania z działalności tej jednostki.

W związku z powołaniem Rady Informatyzacji (od 2 września 2022 r.) Rada Portfela opiniowała decyzje o uruchomieniu projektów i programów, zaś Rada Informatyzacji miała opiniować założenia projektów informatycznych. Właściciele biznesowi projektów informatycznych mieli obowiązek przedkładania Radzie Informatyzacji raportów kwartalnych z realizacji projektu informatycznego, a Rada na ich podstawie monitorowała postępy w realizacji strategicznych kierunków i priorytetów w zakresie informatyzacji resortu oraz osiągania przez projekty informatyczne zakładanych korzyści.

²³ Dalej: KAS.

²⁴ Dalej: ZOIB.

²⁵ Radę Portfela Programów i Projektów po raz pierwszy utworzono na podstawie zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 108). W § 4 tego zarządzenia zniesiono Radę Informatyzacji Resortu. Zarządzeniem z dnia 28 grudnia 2018 r. (Dz. Urz. MF z 2018 r. poz. 121) Minister uchylił zarządzenie z 25 maja 2017 r. i ponownie powołał Radę Portfela Programów i Projektów.

²⁶ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie Rady Informatyzacji oraz Zespołu do spraw Architektury (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 92).

Każdy projekt znajdujący się w portfelu podlegał monitorowaniu przez Biuro Portfela. Proces monitorowania portfela obejmował bowiem analizę raportów z realizacji programów i projektów, którą prowadzono pod kątem: realizacji celów strategicznych, postępu realizacji programów i projektów, zagrożeń i ryzyk w ich realizacji. Powyższe oznaczało, że przypisane Radzie Informatyzacji zadanie polegające na monitorowaniu postępów w realizacji projektów informatycznych częściowo powielalo częściowo kompetencję Biura Portfela, które monitorowało wszystkie projekty i programy w MF - i to nawet w szerszym zakresie, gdyż także pod kątem zagrożeń i ryzyk w ich realizacji (czego nie obejmowało monitorowanie prowadzone przez Radę Informatyzacji).

3. Dyrektor DIP wyjaśniła, że przedstawiciele Ministerstwa w randze wiceministra i Pełnomocnika IT uczestniczyli w pracach Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji²⁷, który był organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, utworzonym, m.in. w celu zapewnienia koordynacji realizacji projektów informatycznych administracji rządowej. Powyższy cel KRMC realizowała, m.in. poprzez opiniowanie założeń projektów informatycznych polegających na: budowie systemu teleinformatycznego, modyfikacji systemu teleinformatycznego, udostępnianiu danych w postaci elektronicznej w celu wykorzystania do realizacji zadań publicznych oraz wdrożeniu usług publicznych realizowanych drogą elektroniczną, które są planowane do współfinansowania ze środków europejskich w ramach działań 2.1, 2.2, 2.3 II osi priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa lub finansowane z innych środków publicznych, będące projektami informatycznymi o publicznym zastosowaniu, których wartość przekracza 5 mln zł. Dyrektor DIP wskazała, że *produktami projektów opiniowanych przez KRMC są, m.in. kluczowe dla państwa systemy informatyczne. Ponadto, pozytywnie zaopiniowane przez KRMC projekty informatyczne podlegają procesowi systematycznego monitorowania postępu rzeczowo-finansowego w cyklu raportowania kwartalnego. Na zakończenie realizacji projektu informatycznego dokonywana była przez KRMC ocena wykonania i osiągnięcia celów projektu na podstawie raportu końcowego.*

(akta kontroli str. 1355-1361)

4. W latach 2019-2022 w Ministerstwie dwukrotnie powoływano Pełnomocnika Ministra Finansów do spraw informatyzacji²⁸. Funkcję Pełnomocnika IT pełniły w tym okresie dwie osoby. Pierwszym Pełnomocnikiem IT, od 23 lutego 2018 r. do 3 września 2021 r. był wiceprezes zarządu Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. Kolejnym Pełnomocnikiem został Dyrektor DIP (od 1 czerwca 2022 r. do zakończenia kontroli NIK). W okresie dziewięciu miesięcy, pomiędzy 3 września 2021 r. a 31 maja 2022 r., Minister nie powoływał Pełnomocnika ds. informatyzacji²⁹, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 282-288)

Zgodnie z podziałem kompetencji w MF, w okresie od 1 czerwca do 18 października 2022 r.³⁰, bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań przez Departament Zarządzania Informatyzacją i Projektami sprawował Dyrektor Generalny MF. W tym czasie Dyrektor DIP pełnił jednocześnie funkcję Pełnomocnika IT, natomiast w sprawowaniu tej funkcji, zgodnie z zarządzeniem Ministra, podlegał bezpośrednio

²⁷ Dalej: KRMC. Rada utworzona została na podstawie zarządzenia nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (M. P. z 2021 r. poz. 231)

²⁸ Dalej: Pełnomocnik IT

²⁹ Zarządzenie MF z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie powołania Pełnomocnika MF do Spraw Informatyzacji (Dz. Urz. MFFiPR z 2021 r. poz. 124) oraz zarządzenie MF z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie powołania Pełnomocnika MF do Spraw Informatyzacji (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 65).

³⁰ Wejście w życie zarządzenia Ministra Finansów z 17 października 2022 r. w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie MF (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 108).

Ministrowi Finansów w zakresie wykonywanych zadań. Dopiero zarządzeniem w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie MF z 17 października 2022 r. nadzór nad DIP przekazano Ministrowi.

(akta kontroli str. 282-286, 1211-1314, 1425-1432)

W lipcu 2018 r. w Ministerstwie utworzono Projekt SAM³¹ – Centralny System Zarządzania Majątkiem IT³², który funkcjonował do czerwca 2019 r. Przewodniczącym komitetu sterującego został Dyrektor DI, co uzasadniono względami merytorycznymi oraz kompetencjami wynikającymi z nadzoru procesu uruchomienia i utrzymania usług informatycznych o zasięgu centralnym w całym resorcie. Sponsorem³³ projektu był Pełnomocnik IT. Prace Projektu SAM miały dostarczyć resortowi wiedzy i narzędzi niezbędnych do nowoczesnego zarządzania składnikami majątku IT, szczególnie licencjami. Utworzenie i wdrożenie CSZM IT ułatwić miało monitorowanie i kontrolę organizacji nad wykorzystaniem dostępnych składników majątku IT oraz celowością zakupu nowych. W ramach realizacji Projektu SAM zakładano udostępnienie usługi wspierającej inwentaryzację majątku IT, a następnie usługi wspierającej jego zarządzanie. Docelowo funkcjonować miała jedna usługa wspierająca zarządzanie majątkiem IT, która zapewniałaby także wspieranie jego inwentaryzacji. Dodatkowo, w ramach realizacji projektu SAM zakładano przedstawienie rekomendacji wyboru narzędzia w ramach obszaru „zdalny dostęp”, który umożliwiał będzie świadczenie usług informatycznych przez informatyków zdalnie. Ze względu na rozproszenie geograficzne zasobów oraz różnorodność dotychczasowych praktyk w zarządzaniu w poszczególnych jednostkach organizacyjnych resortu, a także przewidywanie wystąpienia trudności związanych ze skalą środowiska po wdrożeniu CIRF, zadanie „zdalnego dostępu” oceniono jako krytyczne. W raporcie końcowym projektu z czerwca 2019 r. wskazano, że zrealizowane zostały przyjęte dla projektu zadania, polegające na:

- przeglądzie narzędzi wykorzystywanych w jednostkach resortu w obszarze zdalnego dostępu,
- opracowaniu koncepcji docelowej architektury centralnego Systemu Zarządzania Składnikami Majątku IT,
- opracowaniu docelowego modelu centralnej bazy konfiguracji w resorcie,
- budowie CSZSM IT wraz z uruchomieniem w CIRF warstwy centralnej systemu,
- wdrożeniu ogólnopolskim CSZSM IT.

(akta kontroli str. 433-450)

Ponad pół roku później, decyzją z 10 stycznia 2020 r. Pełnomocnik IT powołał Zespół SAM - zespół do spraw zarządzania sprzętem komputerowym, oprogramowaniem oraz licencjami w resorcie finansów³⁴, którego koordynatorem został pracownik DI, a nadzór nad zespołem powierzono Dyrektorowi DI. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że powstanie zespołu SAM stanowiło kontynuację prac w ramach projektu SAM. Do zadań zespołu SAM przypisano, m.in.: zarządzanie scentralizowaną bazą danych o sprzęcie komputerowym oraz licencjach, monitorowanie i bieżące utrzymanie bazy danych CSZM IT, informowanie jednostek resortu o wygaśnięciu terminu ważności licencji przez nich wykorzystywanych, przygotowywanie raportów i analiz o bieżącym stanie posiadania licencji oprogramowania w resorcie.

³¹ Z ang.: Software Assets Management (zarządzanie oprogramowaniem w organizacji).

³² dalej: CSZSM IT.

³³ Sponsorem projektu był Pełnomocnik ds. informatyzacji, który jako członek Rady Portfela Programów i Projektów, nadzorował przygotowanie projektu.

³⁴ Resort finansów – komórki organizacyjne MF, Krajowej Administracji Skarbowej oraz CIRF.

W decyzji przewidziano, że zespół SAM ulegnie rozwiązaniu z dniem zaakceptowania przez Pełnomocnika IT raportu końcowego z prac zespołu. Zespół funkcjonował do końca roku 2020 lecz nie opracowano raportu końcowego z jego prac. Zastępca dyrektora DI wyjaśnił, że po zmianach organizacyjnych, w wyniku wdrożenia nowego modelu zarządzania informatyzacją, informatycy z różnych jednostek resortu finansów, wchodzących w skład Zespołu SAM przeniesieni zostali od 1 stycznia 2021 r. do pracy w CIRF. Zastępca dyrektora DIP wskazał, że w CIRF zainicjowane zostały prace nad kontynuacją części zadań zespołu SAM. Natomiast dyrektor CIRF wyjaśnił, że zadania zespołu nie zostały formalnie przekazane do CIRF i realizowane są tylko niektóre zadania.

W raporcie z prac projektu SAM w czerwcu 2019 r.³⁵ stwierdzono, że kluczowym elementem budowania w resorcie finansów bazy danych o majątku informatycznym miała być inwentaryzacja wartości niematerialnych i prawnych w zakresie oprogramowania i licencji. Identyfikacyjny wniosek sformułowano również niemal rok później, w kwietniu 2020 r., w pierwszym raporcie kwartalnym z prac zespołu SAM.

W Ministerstwie nie wykorzystywano wypracowanych w ramach Projektu SAM i Zespołu SAM rozwiązań, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 272-276, 452-565)

W maju 2020 r. Pełnomocnik IT powołał również zespół do spraw analizy wydatków informatycznych w jednostkach KAS³⁶. Podstawowym zadaniem zespołu CAW była poprawa świadczenia usług informatycznych poprzez scentralizowanie i ujednoczenie procesów związanych z realizacją zadań oraz gospodarowaniem środkami przeznaczonymi na informatyzację w jednostkach KAS, w szczególności związanych z bieżącymi ich potrzebami. Powstanie zespołu CAW było kontynuacją prowadzonych w resorcie finansów prac w ramach projektu Transformacji Służb Informatycznych Resortu Finansów, którego głównym celem było uporządkowanie oraz standaryzacja systemów i procesów informatycznych. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. do Zespołu CAW wpłynęło 77 wniosków zakupowych, związanych z zapewnieniem potrzeb IT³⁷ w jednostkach KAS, na łączną kwotę 24 415 814,66 zł. 44 wnioski (o łącznej wartości blisko 8 mln zł) załatwiono pozytywnie, natomiast w przypadku 10 wniosków (o łącznej wartości 13,6 mln zł) wydano decyzje odmowne. Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że od 1 stycznia 2021 r. *(transformacja służb IT i przeniesienie IT do CIRF)* Zespół CAW nie wykonywał już żadnych czynności. Wydział Departamentu Informatyzacji MF (koordynator i nadzorujący Zespół CAW) zajmujący się zakupami informatycznymi został przeniesiony do CIRF. W CIRF nie powołano jednak analogicznego zespołu, gdyż zakres prac CAW stracił zasadność funkcjonowania. W chwili obecnej CIRF ma pełną wiedzę i możliwość monitorowania zakupów IT w resorcie finansów, a przede wszystkim zamówienia nie są już rozproszone tylko odbywają się w większości centralnie (są realizowane przez CIRF).

(akta kontroli str. 277-281, 570-578)

5. W latach 2019-2022 wydatki związane z nabyciem bądź wytworzeniem oprogramowania wyniosły łącznie 235 544 tys. zł na 264 zadania zakupowe. W 2019 r. wydatkowano 26 952 tys. zł na 53 zadania, w roku 2020 wydatki wyniosły 31 691 tys. zł na 73 zadania, w roku 2021 było to 126 734 tys. zł i dotyczyło 104 zadań, zaś w pierwszej połowie 2022 r. wydatki wyniosły 50 167 tys. zł na 34 zadania. Na 40 niezrealizowanych zadań (o planowanej wartości 110 603 tys. zł) w 35

³⁵ Ostatni raport z działalności projektu SAM.

³⁶ Decyzja Pełnomocnika Ministra Finansów ds. informatyzacji w sprawie powołania Zespołu do sprawy analizy wydatków informatycznych w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej. Dalej: zespół CAW.

³⁷ Przedmiotem wniosków były, m.in. wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia środków budżetowych, przyznanie dodatkowego budżetu na zakupy IT, wyrażenie zgody na dokonanie zakupów o wartości powyżej 139 tys. euro.

przypadkach zgłoszono je do wydatków niewygasających i zrealizowano w kolejnym roku. Planowane wydatki na II półrocze 2022 r. wynosiły 38 630 tys. zł i dotyczyły 23 zadań.

(akta kontroli str. 20-39)

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranej próby projektów³⁸ (wg stanu na lipiec 2022 r.) wykazała, że trzy projekty - na osiem rozpoczętych w okresie objętym kontrolą - zakończyły się w zakładanym w karcie projektu terminie i budżecie. W pozostałych projektach spodziewane terminy zakończenia zostały przesunięte o od 151 do 531 dni. Przyczynami zmian daty zamknięcia projektu, wykazywanymi w raportach postępu prac, były co do zasady: zmiany legislacyjne, brak środków w budżecie na realizację zadania, opóźnienie w dostarczeniu hadoopu³⁹, rosnące koszty usług programistycznych (wywołane wojną w Ukrainie i inflacją). W raportach z nadzoru nad CIRF i AKMF z pierwszego półrocza 2022 r. zidentyfikowano i opisano następujące przyczyny tych opóźnień:

- w odniesieniu do projektu e-Faktury⁴⁰ problemem wstrzymującym analityczną część projektu był brak możliwości efektywnego zakontraktowania firmy zewnętrznej na realizację rozwiązania w oparciu o technologię hadoop wymaganą w tym projekcie. Ministerstwo wskazywało, że środki w projekcie były zapewnione, nie było natomiast możliwości wydatkowania z powodu braku możliwości skorzystania z obecnych umów ramowych CIRF (z uwagi niezgodność zakresu rzeczowego). Zdaniem DIP MF konieczne było dostosowanie parametrów projektu (czas, budżet) do terminów i kwot oszacowanych do oceny skutków regulacji ustawy wprowadzającej obowiązek stosowania KSeF;
- w projekcie E-Urząd⁴¹ zwrócono uwagę na wyczerpujący się budżet na tzw. body leasing. Ministerstwo wskazało, że trwały prace nad pozyskaniem dodatkowych środków (m.in. z Centrum Projektów Polska Cyfrowa), w związku z czym podjęto zmiany w planie finansowym MF w celu pozyskania dodatkowych 5 mln zł. Stwierdzono również, że dużym ograniczeniem były niedostateczne zasoby własne (analitycy, testerzy, SCRUM masterzy, liderzy technologiczni) oraz brak zespołu programistycznego do utrzymania i aktualizacji usług. Problemem była również rotacja kluczowych programistów i konieczność adaptacji nowych osób.
- w projekcie CHD⁴² opóźnienia wynikało, m.in. z powodu niedostarczenia hadoopu, opisanego powyżej. W raporcie z nadzoru za czerwiec 2022 r. wskazano, że została zrobiona analiza możliwości wykorzystania tzw. starego hadoopu (wspólnie przez CIRF i AK) i stwierdzono brak możliwości dołożenia do niego nowej funkcjonalności.

(akta kontroli str. 48-61, 607-628, 629-637, 638-662)

6. Od końca 2015 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych⁴³ w Ministerstwie obowiązywał dokument pod nazwą „Polityka Bezpieczeństwa Teleinformatycznego Ministerstwa Finansów oraz jednostek organizacyjnych resortu finansów”⁴⁴. Określono w nim organizacyjne i techniczne środki bezpieczeństwa, kluczowe reguły,

³⁸ Dotyczyło to projektów: CHD RF, DORADCA PLUS, e-Faktury, e-Koncesje, e-Obsługa PIT, E-Urząd, Kasy wirtualne, SAM.

³⁹ Hadoop – system rozproszonego przechowywania i przetwarzania plików.

⁴⁰ Pełna nazwa: Krajowy System e-Faktur, skrót: KSeF.

⁴¹ Pełna nazwa: E-Urząd Skarbowy

⁴² Pełna nazwa: Centralna Hurtownia Danych w resorcie finansów.

⁴³ 24 października 2022 r.

⁴⁴ Dalej: PBT

wymagania i zasady w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego w ww. jednostkach. PBT, z racji daty wydania i braku późniejszych aktualizacji, nie uwzględniała zagadnień wynikających z funkcjonowania:

- AKMF, założonej w 2016 r., zajmującej się budową, rozbudową lub unowocześnianiem istniejących systemów teleinformatycznych Ministra,
- CIRF, utworzonego we wrześniu 2017 r., zajmującego się do 31 grudnia 2020 r. zapewnianiem usługi centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu, a od 1 stycznia 2021 r. zapewnianiem usług informatycznych na rzecz resortu.

(akta kontroli str. 663-692)

Kwestię aktualizacji PBT, m.in. o aspekty związane z pracą zdalną, poruszono w sprawozdaniu z zadania audytowego pn. „Bezpieczeństwo i ochrona informacji oraz systemów teleinformatycznych w warunkach pracy zdalnej lub hybrydowej” z grudnia 2021⁴⁵, przeprowadzonego w CIRF przez Biuro Audytu i Kontroli MF. W sprawozdaniu wskazano, że prace nad aktualizacją PBT rozpoczęły się w 2019 r. kiedy został powołany⁴⁶ zespół do spraw bezpieczeństwa teleinformatycznego, lecz w związku z wejściem w życie nowego modelu usługowego IT prace zespołu zostały wstrzymane a skład zespołu przestał być aktualny. Audytorzy stwierdzili, że podejmowane przez ostatnie lata przez Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji MF i CIRF działania w zakresie zaktualizowania/wydania nowych dokumentów, standardów, procedur nie przyniosły oczekiwanego efektu, w związku z czym obowiązujące formalne procedury w MF i CIRF były nieaktualne. Unormowania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji oraz systemów teleinformatycznych nie zostały dostosowane do pracy zdalnej/hybrydowej, w szczególności nie odpowiadały na ryzyka związane z korzystaniem z prywatnych komputerów i wirtualnych stacji roboczych, były niedostosowane do nowego modelu funkcjonowania służb IT. W sprawozdaniu sformułowano wnioski o opracowanie i wdrożenie nowych dokumentów PBI⁴⁷ i PBT oraz dokumentów powiązanych uwzględniających pracę w warunkach zdalnych oraz nowy model funkcjonowania służb IT.

(akta kontroli str. 693-765)

W marcu 2022 r. Minister Finansów wydał zarządzenie w sprawie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji i Polityki Bezpieczeństwa Informacji Resortu Finansów, w którym zobowiązano jednostki resortu finansów do CIRF do opracowania i aktualizacji PBT w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia zarządzenia w życie, a 25 lipca 2022 r. Minister zmienił zarządzenie⁴⁸, przedłużając ten termin do końca 2022 r.

(akta kontroli str. 766-810)

W sprawie nieprzeprowadzenia aktualizacji PBT mimo transformacji służb IT w resorcie zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *prace nad opracowaniem PBT rozpoczęte zostały w 2019 roku i były kontynuowane w 2020 r. Z uwagi na transformację IT pod koniec roku 2020 zostały spowolnione ze względu na konieczność dostosowania się struktur IT do nowych warunków (konsolidacja*

⁴⁵ Nr BKA4.0820.3.2021

⁴⁶ Zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (Dz. Urz. MF z 2019 r. poz. 106). Zespół składał się z przedstawicieli Departamentu Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji, CIRF, DI oraz IAS. Do zadań zespołu należało opracowanie dokumentacji w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego resortu finansów, w tym polityk, procedur, standardów oraz wdrożenie centralnych rozwiązań związanych z bezpieczeństwem informatycznym w resorcie finansów.

⁴⁷ Polityka Bezpieczeństwa Informacji

⁴⁸ por. zarządzenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2022 r. zmieniającej zarządzenie w sprawie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji i Polityki Bezpieczeństwa Informacji Resortu Finansów (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 80).

zasobów IT w ramach jednej organizacji jaką jest CIRF). Nie oznacza to, że prace zostały wstrzymane. Cały czas poszczególne elementy składowe Polityki były tworzone przez CIRF i konsultowane z Departamentem Bezpieczeństwa MF. Ostatecznie CIRF został zobowiązany w ramach aktualizacji PBI z dnia 25 lipca 2022 r. na dostosowanie PBT do końca 2022 roku. Dokument obecnie jest w opiniowaniu w ramach Departamentu Data Center i Bezpieczeństwa w CIRF. Pierwsza faza opiniowania wyznaczona jest na 24.10.2022. Po uwzględnieniu uwag dokument zostanie przekazany do opiniowania w MF oraz CIRF. Zgodnie z PBI termin na przygotowanie PBT to 31.12.2022 r. Termin 31.12.2022 r. był też wcześniej w Rekomendacjach poaudytowych MF BKA (m.in. jako dokument związany z PODO RF).

W odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa informacji i poufności danych w ramach współpracy ze spółką celową Ministerstwo nie formułowało w stosunku do spółki specjalnych wytycznych regulujących tę materię. Nie zobowiązano również spółki do stosowania zasad określonych w PBT, w tym stanowiących załącznik do tego dokumentu - Wymagań bezpieczeństwa teleinformatycznego. W związku z tym, że w toku kontroli NIK w spółce stwierdzono, że uprawnienia lokalnych administratorów pozwalające na samodzielną instalację oprogramowania nadano aż 117⁴⁹ pracownikom spośród 157 osobowego Departamentu (...) ⁵⁰, Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że AKMF nie należy do tzw. jednostek podległych lub nadzorowanych przez MF, MF sprawuje natomiast wobec niej nadzór właścicielski. Spółka nie jest więc wprost zobowiązana do wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji Resortu Finansów MF, jak również do przeglądu i aktualizacji funkcjonującej w Spółce Polityki bezpieczeństwa, celem dostosowania jej do wymogów Polityki MF. Niezależnie od powyższego, z uwagi na charakter prowadzonej przez Spółkę działalności oraz przepisów ustawy ją powołującej oraz innych ustaw (tajemnica bankowa, skarbowość itd.). Spółka zobligowana jest do szczególnego zadbania o bezpieczeństwo teleinformatyczne. Spółka posiada własną Politykę bezpieczeństwa, która uwzględnia powyższe zagadnienia. Powyższa polityka była konsultowana i zatwierdzana przez Radę Nadzorczą Spółki, której członkami są przedstawiciele Ministra Finansów.

(akta kontroli str.766-810, 824-878, 1409-1418, 1441-1447)

W odpowiedzi na pytanie, czy w związku z wydanym 10 marca 2022 r. zarządzeniem MF w sprawie SZBI wprowadzono zmiany w umowie ze spółką w zakresie umożliwiającym egzekwowanie wymagań określonych w PBT Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że dotychczas w ocenie DIP nie była konieczna zmiana Umowy, ponieważ jej aktualna treść wyczerpywała temat obowiązków związanych z bezpieczeństwem informacji (§ 19 Umowy). Należy jednak wskazać, że w celu dochowania najwyższej staranności i zapewnienia standardów, w związku z potencjalnie rosnącym zagrożeniem wojennym, Spółka zostanie zobowiązana do dostosowania swoich działań do nowej polityki bezpieczeństwa do końca 2022 r. zgodnie ze zmianami w Polityce Bezpieczeństwa Informacji Resortu Finansów z 25 lipca 2022 r., tj. wydłużeniem terminu na przeprowadzenie przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Finansów przeglądu i aktualizacji obowiązujących w tych jednostkach polityk i procedur z zakresu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) do 31 grudnia 2022 r.

⁴⁹ tj. 57% wszystkich pracowników spółki wykonujących zadania związane z programowaniem.

⁵⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: uodip) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1233, dalej: unzk) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy komórki organizacyjnej. Wyłączenia tego dokonano w interesie Spółki.

(akta kontroli str. 766-810, 1409-1418)

7. Ministerstwo Finansów i AKMF łączyła umowa z 15 września 2016 r.⁵¹, na podstawie której Minister powierzył spółce realizację projektów informatycznych, których celem było zapewnienie organom administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego. Do zadań spółki w zakresie realizacji projektów informatycznych należały: budowa systemów teleinformatycznych oraz rozbudowa lub unowocześnianie istniejących systemów teleinformatycznych Ministra.

(akta kontroli str. 824-878)

W umowie uzgodniono także kwestie związane z kontrolą i audytem w spółce. Wskazano, że spółka ma obowiązek przedkładać Ministrowi informacje związane z prowadzonymi w spółce kontrolami zewnętrznymi, a Minister:

- uprawniony był do kontroli realizacji przedmiotu umowy oraz wglądu w całą dokumentację spółki,
- mógł zażądać od spółki przeprowadzenia audytu zewnętrznego,
- mógł wskazać obserwatora do udziału w prowadzonych przez spółkę postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Określony w umowie tryb kontroli spółki celowej nie uwzględniał jednakże systematycznego monitorowania zapewnienia i wykorzystania oprogramowania komputerowego. Wśród uprawnień Ministra nie wymieniono kontroli nad zapewnieniem i wykorzystaniem oprogramowania, które nabywano lub wytwarzano w ramach projektów informatycznych realizowanych na podstawie umowy.

(akta kontroli str. 766-810, 824-878)

W okresie od 27 kwietnia 2018 r. do 28 kwietnia 2020 r. osobą wyznaczoną do kontaktu ze spółką oraz odpowiedzialną za bieżącą współpracę w ramach umowy⁵² był Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego, który za pomocą komórki organizacyjnej departamentu⁵³ zapewniał, m.in.: opracowywanie procedur z zakresu realizacji i obsługi umowy, koordynowanie, monitorowanie oraz weryfikowanie formalnego zalecania zadań spółce oraz formalnego odbioru produktów i usług dostarczanych przez spółkę. Od 28 kwietnia 2020 r. zadania te przypisano komórce organizacyjnej⁵⁴ w DI. W związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego 29 kwietnia 2021 r. w Departamencie Zarządzania Informatyzacją w MF utworzono wydział do spraw nadzoru nad CIRF i spółką celową. Do zakresu zadań realizowanych w tej komórce przypisano, m.in. monitorowanie umów IT zawieranych przez CIRF; nie przewidziano podobnego zadania w odniesieniu do spółki celowej.

(akta kontroli str. 824-878, 887-985, 979-985, 986-992)

Na podstawie aneksu⁵⁵ do umowy pomiędzy MF a spółką w kwietniu 2018 r. Komitetowi Sterującemu⁵⁶ powierzono nadzór merytoryczny nad realizacją umowy, który polegał, m.in. na wyrażaniu opinii w przedmiocie prac skutkujących zaciąganiem

⁵¹ Umowa nr AP12.0710.1.2016 z 15 września 2016 r. o powierzeniu wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej, zawarta pomiędzy Skarbem Państwa – reprezentowanym przez Ministra Finansów i Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.

⁵² Z wyłączeniem czynności polegających na zmianie, rozwiązaniu lub wypowiedzeniu umowy oraz podpisywania uzgodnionych zleceń pracy.

⁵³ Wieloosobowego stanowiska pracy do spraw koordynacji kluczowych działań

⁵⁴ Wieloosobowemu stanowisku pracy do spraw spółki celowej.

⁵⁵ Aneks nr 1 do umowy z 27 kwietnia 2018 r.

⁵⁶ W skład Komitetu Sterującego wchodził: Dyrektor Departamentu Zarządzania Strategicznego, Dyrektor Departamentu Informatyzacji, Dyrektor CIRF lub ich zastępcy, a także dyrektorzy departamentów w MF właściwi merytorycznie w zakresie zleceń pracy realizowanych przez Spółkę.

dotychczasowych zobowiązań finansowych, jak np. zakup przez Ministra licencji lub dostawy infrastruktury niezbędnej do realizacji Umowy.

(akta kontroli str. 824-878)

8. W okresie objętym kontrolą, w zarządzeniu Ministra⁵⁷ z 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MF Departamentowi Informatyzacji przypisano odpowiedzialność za realizację zadań związanych z dostarczaniem i utrzymaniem usług informatycznych w ministerstwie i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, z wyłączeniem zadań realizowanych przez CIRF. DI odpowiadał także za realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych oraz bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w MF i jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych. Również w regulaminie wewnętrznym DI (do 30 grudnia 2020 r.) przyjęto, że departament ten był komórką odpowiedzialną za realizowanie zadań związanych z dostarczaniem i utrzymaniem usług informatycznych w MF i jednostkach organizacyjnych (z wyłączeniem zadań realizowanych przez CIRF)⁵⁸. Natomiast w związku ze zmianą regulaminu organizacyjnego MF, od 1 stycznia 2021 r.⁵⁹, wykreślono ww. zadania z zakresu działalności tego departamentu. Również w regulaminie wewnętrznym tej komórki z 30 grudnia 2020 r. – działającej już pod zmienioną nazwą – (Departament Zarządzania Informatyzacją⁶⁰) nie określono takiego zadania, bowiem od 1 stycznia 2021 r. dostarczanie i utrzymanie usług informatycznych w MF i resorcie powierzono CIRF na podstawie § 5 ust. 1 pkt statutu jednostki. Jednakże, na podstawie §25 ust. 3a – dodanego do regulaminu organizacyjnego MF - określono, że komórki organizacyjne MF miały współpracować z CIRF w zakresie, m.in. dostarczania, wdrażania, rozwoju i utrzymania systemów informatycznych⁶¹.

(akta kontroli str. 925-1006)

W okresie od 1 października 2017 r. do 31 grudnia 2020 r. zasadniczym zadaniem CIRF było zapewnianie usługi centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu finansów. Polegało ono, m.in. na administrowaniu i rozwijaniu, a także dostarczaniu i utrzymywaniu centralnej infrastruktury teleinformatycznej, zarządzaniu dostępnością, ciągłością i pojemnością usług infrastruktury teleinformatycznej CIRF oraz realizacją zamówień publicznych dotyczących utrzymania i rozwoju elementów centralnej infrastruktury teleinformatycznej dla resortu finansów.

(akta kontroli str. 1081-1083)

Od 1 stycznia 2021 r. zaszły istotne zmiany zarówno w statucie CIRF, jak i w zakresie zadań przypisanych tej jednostce. Celem działania CIRF było odtąd zapewnianie usług informatycznych na rzecz MF i jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych⁶², a do podstawowej działalności należało, m.in. dostarczanie i utrzymanie usług informatycznych w MF i resorcie finansów, dostarczanie, wdrażanie i utrzymywanie rozwiązań w zakresie robotyzacji i automatyzacji procesów w resorcie finansów, administrowanie i rozwijanie usług informatycznych, zapewnienie bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz

⁵⁷ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 3 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MF (Dz. Urz. MF z 2018 r. poz. 21)

⁵⁸ Dalej: DI.

⁵⁹ Zarządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29 grudnia 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MFFiPR z 2020 r. poz. 35).

⁶⁰ Dalej: DZI.

⁶¹ Obecnie, na podstawie regulaminu organizacyjnego z 31 stycznia 2022 r., obowiązującego od 1 stycznia 2022 r., przedmiotowa kwestia uregulowana została w §30 ust. 1 pkt 17 (Dz. Urz. MF z 2022 r., poz. 8).

⁶² W tym: Krajowej Informacji Skarbowej, izbom administracji skarbowej, urzędem skarbowym, urzędem celno-skarbowym, Krajowej Szkole Skarbowości i Polskiej Agencji Nadzoru Audytorowego.

bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w MF i resorcie finansów we współpracy z kierownikami jednostek organizacyjnych resortu finansów oraz komórką organizacyjną MF właściwą w sprawach bezpieczeństwa i ochrony informacji.

(akta kontroli str. 1084-1086)

Zarządzeniem z 27 listopada 2020 r. Minister Finansów⁶³ nadając nowy statut CIRF zobowiązał dyrektora tej jednostki do przejęcia⁶⁴, do końca maja 2021 r., składników rzeczowych majątku ruchomego niezbędnego do wykonywania przejętych przez CIRF zadań z zakresu IT, przejęcia praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych oraz ustalenia zasad współpracy w obszarach koniecznych do współdziałania w zakresie wykonywania przez CIRF odpowiednio na rzecz MF, Krajowej Informacji Skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości albo izb administracji skarbowej zadań z zakresu IT. Mimo upływu 16 miesięcy od wyznaczonej daty nie sfinalizowano przejęcia przez CIRF wszystkich praw i obowiązków, o których mowa w § 2 pkt 2 zarządzenia w sprawie nadania statutu CIRF z 27 listopada 2020 r., o czym mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1084-1086)

Na podstawie przepisu § 2 Statutu CIRF⁶⁵ nadzór nad działalnością Centrum sprawował Minister. Do 18 października 2022 r. kompetencję Ministra w tym zakresie wykonywał – na mocy kolejnych zarządzeń w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie MF – Dyrektor Generalny. W §13 regulaminu wewnętrznego DIP⁶⁶ określono, że do zadań Wydziału Nadzoru nad CIRF i Spółką Celową należy w szczególności sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez CIRF.

(akta kontroli str. 986-992)

W związku z przejęciem przez CIRF roli podmiotu zapewniającego usługi informatyczne na rzecz MF i całego resortu do Centrum przeniesieni zostali także pracownicy resortu (np. izb administracji skarbowych) wchodzący w skład Zespołu SAM, który opracował i wdrożył Centralny System ds. Zarządzania Majątkiem IT⁶⁷. Na system CSZM IT składały się trzy komponenty:

- SIOSK (System Inwentaryzacji Oprogramowania i Sprzętu Komputerowego), do wykrywania sprzętu i zainstalowanego na nim oprogramowania;
- SiO (Sprzęt i Oprogramowanie), wykorzystywany w 19 jednostkach resortu finansów na potrzeby wykonywania bilansów lokalnych;
- CZESiO (Centralna Zintegrowana Ewidencja Sprzętu i Oprogramowania), aplikacja użytkowa agregująca dane z 20 jednostek resortu finansów, dostarczająca informacji statystycznych, analitycznych i detalicznych w formie raportów, umożliwiającą wspomaganie centralnego zarządzania majątkiem IT w resorcie.

Ministerstwo nie wykorzystywało ww. aplikacji do raportowania dotyczącego oprogramowania, a system CZESiO nie był eksploatowany także w CIRF. Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że obecnie *raportowanie centralne nie jest realizowane*,

⁶³ Ówczesnie: Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

⁶⁴ W porozumieniu z Dyrektorem Generalnym MF, Dyrektorem Krajowej Informacji Skarbowej, Dyrektorem Krajowej Szkoły Skarbowości oraz dyrektorami izb administracji skarbowej.

⁶⁵ Załącznik nr 1 do zarządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu CIRF (Dz. Urz. MF z 2022 r. poz. 68)

⁶⁶ §7 ust. 2 pkt 1 lit. b wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DIP w MF.

⁶⁷ Dalej: CSZM IT

ponieważ konieczne jest uporządkowanie obszaru wynikającego z Praw Autorskich Wytwórcy Oprogramowania w związku z przekazywaniem WNIIP-ów⁶⁸ z IAS do CIRF. Zastępca Dyrektora DIP wskazał, że ww. sytuacja dotyczyła 90% wszystkich aktualnie wykorzystywanych licencji (wartości niematerialnych i prawnych) przenoszonych z izb administracji skarbowej do CIRF.

(akta kontroli str. 452-565, 1405-1408)

Zgodnie z §5 pkt 1 ppkt 8 statutu CIRF do podstawowej działalności tej jednostki należało udzielanie i realizacja zamówień publicznych dotyczących utrzymania i rozwoju usług informatycznych Ministerstwa Finansów i resortu finansów.

W sprawie przyczyn udzielania przez MF zamówień publicznych dotyczących oprogramowania, a także tzw. body leasingu⁶⁹ związanego z wytwarzaniem oprogramowania Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że: *MF realizuje zamówienia adekwatnie do zidentyfikowanych potrzeb. W zależności od okoliczności dotyczących poszczególnych zamówień planowanych do udzielenia Ministerstwo oczywiście korzysta z możliwości przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych odnoszących się do możliwości przeprowadzania zamówień przez innego zamawiającego na rzecz Ministerstwa. Dlatego w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2019-2022 Ministerstwo, jeśli to tylko było możliwe realizowało potrzeby w zakresie zamówień z zakresu IT również poprzez powierzenie ich realizacji CIRF albo COAR⁷⁰ w przypadku organizowania zamówień centralnych.*

Od 2021 r. kiedy nastąpiła konsolidacja zadań IT w CIRF, zamówienia z zakresu IT na rzecz ministerstwa są co do zasady realizowane przez CIRF. Niemniej przekazanie wszystkich zamówień nie było możliwe biorąc pod uwagę priorytety zadań, kwestie organizacyjne czy obowiązujący sposób finansowania zamówień. Przejęcie przez CIRF wszystkich zamówień Ministerstwa z zakresu IT nie było możliwe m.in. ze względu na kwestie organizacyjne związane z koniecznością organizacji nowego, skonsolidowanego centralnie zakresu zadań. W tym zakresie konieczne było m.in. rozpoznanie potrzeb kadrowych w zakresie przeprowadzania zamówień publicznych. Stąd aby zapewnić ciągłość realizacji niezbędnych usług informatycznych na potrzeby Ministerstwa, Ministerstwo w porozumieniu z CIRF, prowadziło niektóre postępowania z zakresu IT związane z [ich] realizacją (...). Należy zauważyć, że z obowiązujących regulacji (statut CIRF) nie wynika, że CIRF jest jedyną jednostką w resorcie finansów uprawnioną do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie IT. Ponadto obowiązujące przepisy prawa nie wskazują, aby CIRF był centralnym zamawiającym resortu finansów w rozumieniu art. 48 ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zmianami). Oznacza to, że Ministerstwo Finansów (i wszystkie inne jednostki resortu finansów) również może przeprowadzać takie postępowania, o ile wynika to z uzasadnionych względów. Z uwagi na powyższe, w latach 2021 - 2022 Ministerstwo prowadziło m.in. postępowania z zakresu IT, których przekazanie do CIRF nie było zasadne lub możliwe np. ze względu na obowiązujący sposób ich finansowania czy ze względów organizacyjnych. Większość tych postępowań (m.in. zamówienia na body leasing) realizowana była na rzecz systemu e-Toll. Zamówienia realizowane na rzecz tego systemu są opłacane z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Do połowy 2021 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami, środków z tego funduszu nie można było przenieść, a dodatkowo tylko w Ministerstwie zatrudnione były osoby dysponujące wiedzą merytoryczną niezbędną do przygotowania postępowań na potrzeby Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS. Wobec tego niecelowym było

⁶⁸ Wartości niematerialnych i prawnych.

⁶⁹ Świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT.

⁷⁰ Centrum Obsługi Administracji Rządowej.

skorzystanie z instytucji pomocniczych działań zakupowych realizowanych przez CIRF jedynie do przeprowadzenia postępowania w imieniu i na rzecz Ministerstwa. Niemniej

w zakresie tych postępowań Ministerstwo współpracowało z CIRF na zasadach obowiązujących przed 2021 r., tj. do komisji przetargowych angażowani byli pracownicy CIRF, którzy swoją wiedzą z zakresu IT wspierali przygotowanie i przeprowadzania postępowań. Zadaniem pracowników CIRF w takich postępowaniach jest m.in. dbałość o zachowanie standardów obowiązujących w CIRF w zakresie IT.

(akta kontroli str. 1409-1418)

W okresie objętym kontrolą Biuro Kontroli i Audytu MF dwukrotnie (w III i IV kwartale 2019 r. oraz IV kwartale 2021 r.) kontrolowało CIRF w zakresie związanym z nabywaniem i utrzymaniem oprogramowania.

(akta kontroli str. 693-765, 1419-1422)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ministerstwo nierzetelnie i niezgodnie z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷¹ przeprowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr C/77/20/DI/B/28, którego przedmiotem był zakup usługi wsparcia i rozwoju systemu Centralny Service Desk w oprogramowaniu (...)⁷². Niezgodność czynności - podejmowanych przez Ministerstwo - z przepisami ww. ustawy stwierdziła w wyroku Krajowa Izba Odwoławcza⁷³. W wyroku z 30 grudnia 2020 r.⁷⁴ KIO stwierdziła naruszenie:
 - art. 24 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 24 ust. 4 ustawy dpzp oraz art. 24 ust. 1 pkt 16 i 17 w zw. z art. 24 ust. 4 ustawy dpzp poprzez zaniechanie wykluczenia z postępowania wykonawców, w związku z brakiem wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu, a w konsekwencji zaniechaniu odrzucenia złożonej przez nich oferty;
 - art. 89 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 90 ust. 2 i 3 ustawy dpzp poprzez dokonanie błędnej oceny oferty złożonej przez wykonawców w zakresie wystąpienia rażąco niskiej ceny oraz złożonych przez tych wykonawców wyjaśnień, co skutkowało zaniechaniem odrzucenia złożonej przez nich oferty jako zawierającej rażąco niską cenę w zakresie Asysty Technicznej;
 - art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy dpzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty wykonawców ze względu na to, że jej złożenie stanowiło czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁷⁵.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami przepisów KIO nakazała Ministerstwu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i ujawnienie dokumentów oraz wyjaśnień dotyczących ceny, wykluczenie z postępowania wskazanych wykonawców oraz odrzucenie złożonej przez nich

⁷¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 z późn. zm.), dalej: dawne pzp, dpzp.

⁷² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej: uodip) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1233, dalej: uznk) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy handlowej programu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁷³ Dalej: KIO.

⁷⁴ KIO 3122/20

⁷⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1233, dalej: uznk.

oferty i dokonanie ponownej oceny ofert. KIO zasądziła również od MF na rzecz wykonawców kwotę 15,5 tys. zł, tytułem kosztów postępowania odwoławczego z tytułu wpisu od odwołania i wynagrodzenia pełnomocnika.

(akta kontroli str. 261-271, 1315-1339)

Następstwem naruszenia przepisów o udzielaniu zamówień publicznych było unieważnienie czynności zamawiającego polegające na wyborze najkorzystniejszej oferty (czynności z 28 sierpnia 2020 r. i 17 listopada 2021 r.). Spowodowało to także wydłużenie trwania postępowania i wpłynęło na późniejsze udzielenie zamówienia i zawarcie umowy z wykonawcą na zapewnienie usług wsparcia i rozwoju systemu Centralny Service Desk. W efekcie tych zdarzeń wydłużył się okres pozostawania bez aktywnego wsparcia producenta dla 3 012 licencji⁷⁶, który trwał do czasu zawarcia umowy z wykonawcą.

(akta kontroli str. 115-251, 261-271, 252-254)

Zgodnie z polityką producenta oprogramowania (...) ⁷⁷ wykupienie wsparcia producenta (asysty technicznej) do posiadanych licencji wiązało się z obowiązkiem uiszczenia - za każdy miesiąc zwłoki w odnowieniu wsparcia - opłaty za kontynuację wsparcia (asysty technicznej) tzw. „Return to support” (RTS) równej 1/12 ceny rocznego wsparcia. W związku z tym, że w wyniku postępowania przetargowego nie zawarto umowy przed wygaśnięciem usługi asysty technicznej wynikającej z poprzedniej umowy, Ministerstwo dokonując w późniejszym okresie zakupu usługi asysty technicznej doliczyło do ceny asysty zaległy RTS w kwocie 1 418 686,47 zł, mimo iż w tym okresie żadnego wsparcia nie było, ani nie mogło być świadczone. W preambule aneksu nr 1 do umowy wskazano, że cena za RTS zmieniała się wraz ze zmianą daty podpisania umowy na wsparcie – była tym wyższa, im większe opóźnienie w podpisaniu umowy. W odniesieniu do 2 812 licencji⁷⁸ RTS naliczono za okres od 31 grudnia 2019 r. do 9 kwietnia 2021 r., a w przypadku pozostałych 200 licencji⁷⁹ od 30 października 2020 r. do 9 kwietnia 2021 r. W punkcie 6 preambuły wyjaśniono, że wykonawca zamówienia, niezwłocznie po zawarciu umowy, musi zapłacić producentowi (dystrybutorowi) oprogramowania za przywrócenie kontynuacji asysty dla posiadanych licencji (RTS) za cały rok 2020 oraz za okres do zawarcia umowy i asystę techniczną za pozostałe miesiące 2021 r. Jednakże ani w SIWZ, ani we wzorze umowy dołączonej do SIWZ nie zawarto odnośnych sformułowań.

Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *zgodnie z opinią radcy prawnego wyznaczonego ze strony Biura Administracyjnego MF do obsługi prawnej przedmiotowego postępowania nie było dozwolone wprowadzanie zmian do treści umowy przed jej zawarciem, dlatego właściwym rozwiązaniem było podpisanie umowy w wersji, która została ogłoszona w postępowaniu, a następnie podpisanie stosownego aneksu do umowy. Mając powyższe na uwadze, w dniu 9 kwietnia 2021 r. podpisana została Umowa nr C/77/20/DI/B/38 oraz Aneks nr 1 do umowy.*

(akta kontroli str. 115-251, 252-254, 1425-1432)

W związku z tym, że 1 stycznia 2021 r. nastąpiło przeniesienie realizowanych przez MF zadań z zakresu IT do CIRF, stroną umowy zawartej w wyniku

⁷⁶ 2 812 licencji określonych w załączniku nr 3 do umowy (poz. 1-27) i 200 licencji określonych w załączniku nr 3 (poz. 28).

⁷⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 11 ust. 2 unzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy handlowej programu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁷⁸ Określonych w załączniku nr 3 do umowy (poz. 1-27).

⁷⁹ Określonych w załączniku nr 3 (poz. 28).

przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr C/77/20/DI/B/38 zostało Centrum. Na tej podstawie CIRF za świadczenie usługi asysty technicznej tylko w okresie od 9 kwietnia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. zapłaciło 2 837 372,97 zł, tj. połowę wynagrodzenia wykonawcy przewidzianego za tę usługę (łącznie kwota wynosiła 5 674 745,97 zł).

Dyrektor CIRF⁸⁰ wyjaśnił, że *poniesienie opłaty za udzielenie wstecznej asysty technicznej nie miało wpływu ani na czas trwania umowy, ani na łączną wysokość wynagrodzenia Wykonawcy z tytułu realizacji umowy. Umowa została podpisana zgodnie z początkowymi założeniami realizacji zamówienia w zakresie jej trwania oraz zgodnie z ceną oferty najkorzystniejszej. Aneks do umowy podpisany tego samego dnia co umowa, zmienił jedynie wysokość pierwszego okresu rozliczeniowego oraz dostosowywał terminy płatności do późniejszego terminu zawarcia umowy. Pozostałe warunki umowy, w szczególności termin jej obowiązywania oraz wysokość wynagrodzenia pozostały bez zmian.*

(akta kontroli str. 252-260, 1347-1350)

Zastępca Dyrektora DIP i Dyrektor CIRF wyjaśnili, że poza ww. umową w MF i CIRF nie wystąpiły przypadki ponoszenia wydatków na wsteczne wsparcie licencji. W związku z pytaniem, czy podjęto działania naprawcze w celu przeciwdziałaniu podobnych sytuacji w przyszłości Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *zakup wsparcia wstecznego nie wynikał z braku przestrzegania procedur zakupowych, lecz z decyzji o rozszerzeniu wykorzystania produktu (...) ⁸¹ na cały resort. Rozszerzenie o którym mowa wymagało podniesienia wersji oprogramowania. W związku z powyższym nie podejmowane były działania naprawcze, gdyż ewentualne zmiany procedur nie dotyczyły obszaru zakupu oprogramowania a mogły dotyczyć jedynie planowania rozwoju oprogramowania w związku z planowaną restrukturyzacją IT. Na etapie, na którym podejmowano decyzję o zakupie oprogramowania jedynie na potrzeby CIRF plany te nie były jeszcze znane.*

(akta kontroli str. 1347-1350, 1425-1432)

Zdaniem NIK, nierzetelne i niezgodne z przepisami prowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez Ministerstwo Finansów skutkowało zapłatą przez CIRF kwoty 1 418 686,77 zł⁸² za udzielenie przez producenta przywrócenia wsparcia licencji za rok 2020 i 2021 (do dnia zawarcia umowy). Według umowy Zamawiający za pierwszy okres rozliczeniowy (liczony od daty podpisania umowy do ostatniego dnia kwartału kalendarzowego, w którym umowa została podpisana) zapłacić miał 3/12 z kwoty 5 674 745,97 zł. W związku z opóźnieniem i zmianą wprowadzoną w aneksie nr 1 Zamawiający za pierwszy okres rozliczeniowy zapłacił 6/12 z kwoty 5 674 745,97 zł, tj. 2 837 372,97 zł.

Nieuzasadnione było stwierdzenie Dyrektora CIRF, że poniesienie opłaty za udzielenie wstecznej asysty technicznej nie miało wpływu, ani na czas trwania umowy, ani na łączną wysokość wynagrodzenia wykonawcy. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1.2 wzoru umowy wykonawca miał realizować

⁸⁰ Pytanie do Dyrektora CIRF skierowane zostało w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 11 ust. 2 unzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy handlowej programu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸² Według umowy Zamawiający za pierwszy okres rozliczeniowy (liczony od daty podpisania umowy do ostatniego dnia kwartału kalendarzowego, w którym umowa została podpisana) zapłacić miał 3/12 z kwoty 5 674 745,97 zł. W związku ze zmianą wprowadzoną w aneksie nr 1 Zamawiający miał zapłacić 6/12 z kwoty 5 674 745,97 zł, tj. 2 837 372,97 zł.

przedmiot umowy⁸³ w okresie od 30 października 2020 r. do 31 grudnia 2022 r., to zawarcie umowy 9 kwietnia 2022 r. w istocie skróciło okres jej trwania. Podczas gdy nie zmieniła się data końcowa, rozpoczęcie świadczenia usług przez wykonawcę rozpoczęło się ponad pięć miesięcy później. Jednocześnie nie zmniejszyła się kwota wynagrodzenia należnego wykonawcy za świadczenie usług w krótszym okresie. Innymi słowy, Zamawiający osiągnął wsparcie licencji w krótszym od planowanego okresie za tę samą kwotę, jaką przeznaczył na umowę, która miała trwać dłużej, co najmniej od 30 października 2020 r. do 31 grudnia 2022 r.

Zdaniem NIK stanem pożądanym było poniesienie wydatków za usługi asysty technicznej wyłącznie za okres, w którym była rzeczywiście świadczona. Podkreślenia wymaga również, że tylko za pierwszy okres rozliczeniowy umowy (kwiecień-czerwiec 2021 r.) CIRF zapłaciło 2 837 372,87 zł, tj. blisko 50% ogólnej wartości wynagrodzenia przewidzianego dla wykonawcy za świadczenie usługi asysty technicznej do końca umowy – z czego 1 418 686,77 zł zapłacono za sam fakt wznowienia wsparcia w związku z opóźnieniem w zawarciu umowy.

W ocenie NIK zarządzanie oprogramowaniem wymaga rzeczowego działania ze strony jednostki. Skoro w MF zdecydowano się na kontynuację korzystania z oprogramowania (...)⁸⁴, co do którego wiadomo było, że brak czasowego wsparcia licencji ze strony producenta skutkować będzie koniecznością poniesienia wydatków na tzw. przywrócenie kontynuacji asysty technicznej, jednostka, z uwagi na ryzyko poniesienia dodatkowych wydatków w znacznej wysokości, tym rzetelniej powinna prowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. W tym przypadku skutek nierzetelnego i niezgodnego z przepisami prawa zamówień publicznych w działaniach Ministerstwa wystąpił w CIRF (jednostce niekontrolowanej) i polegał na konieczności wydatkowania kwoty 1 418 686,77 zł w związku z zapewnieniem wsparcia technicznego licencji⁸⁵.

(akta kontroli str. 252-260)

2. W latach 2019-2022 Ministerstwo nie sprawowało w pełni skutecznego nadzoru nad CIRF i AKMF, w zakresie w jakim podmioty te zajmowały się wytwarzaniem, utrzymaniem lub unowocześnianiem oprogramowania na potrzeby Ministerstwa i pozostałych jednostek resortu finansów; dotyczyło to:
 - niezapewnienia faktycznego przejęcia przez CIRF wszystkich praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych w terminie do 31 maja 2021 r.;
 - nieskutecznego egzekwowania od CIRF wykonania działań naprawczych dotyczących zidentyfikowanych problemów w zakresie poprawy terminowości usług i obniżenia stopnia występowania awarii, a także stopnia realizacji umów z dostawcami zewnętrznymi;
 - przyjętego modelu zarządzania oprogramowaniem w spółce celowej, wynikającego, m.in. z braku zobowiązania spółki do stosowania zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego, co najmniej w standardzie, jaki

⁸³ W odniesieniu do 200 licencji wymienionych w pkt. 28 w załączniku nr 3 do umowy. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1.1 oraz pkt 1.3 wykonawca miał świadczyć usługi w okresie „od dnia zawarcia umowy do dnia 31 grudnia 2022 r.” W przypadku, gdyby umowa zawarta została do 30 października 2020 r. termin rozpoczęcia świadczenia usług przez wykonawcę dotyczyłby także tych usług.

⁸⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 11 ust. 2 unzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy handlowej programu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸⁵ Nie przeniesiono do CIRF własności licencji (...) objętych usługą asysty technicznej producenta. [Na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 11 ust. 2 unzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy handlowej programu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.]

wynikał z polityki bezpieczeństwa teleinformatycznego stosowanej w Ministerstwie oraz jednostkach organizacyjnych resortu finansów.

W terminie do 31 maja 2021 r. CIRF nie przejęło wszystkich praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych, do czego zostało zobowiązane w § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r. w sprawie nadania statutu CIRF. Ministerstwo przeniosło na CIRF prawa i obowiązki wynikające z części zawartych do 31 grudnia 2020 r. umów. Przeniesienie praw i obowiązków nie dotyczyło jednakże wszystkich umów, których stroną było MF, ale także nie obejmowało całości praw i obowiązków wynikających z danej umowy (np. MF zastrzegало sobie w aneksach do umów prawo do kontynuowania umowy ramowej w zakresie zleceń dokonanych przed 31 grudnia 2020 r.).

Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *MF pozostawało stroną umowy ramowej nr 244/2020 na zakup produktów i usług (...)*⁸⁶, *zawartej przez Dyrektora Departamentu Poboru Opłat. Przekazanie do CIRF praw i obowiązków w wyniku dokonanego z dniem 1 stycznia 2021 r. przeniesienia realizowanych przez MF zadań z zakresu IT do CIRF nie dotyczyło wszystkich umów, których stroną było Ministerstwo. Dokonana została analiza umów zawartych w ramach będącego w dyspozycji DI budżetu IT, w wyniku którego wskazano 35 umów do przeniesienia. Ostatecznie przeniesiono do CIRF 36 umów.*

(akta kontroli str. 289-432, 1409-1418, 1425-1432)

Podejmowane przez CIRF działania naprawcze w obszarach poprawy terminowości usług i obniżenia stopnia występowania awarii, a także stopnia realizacji umów z dostawcami zewnętrznymi nie przynosiły zakładanych rezultatów.

W odniesieniu do działań dotyczących poprawy terminowości i zmniejszenia liczby awarii, Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *podejmowane działania są przedmiotem bieżących spotkań i rozmów, w tym na poziomie kierownictw jednostek w ramach cotygodniowych spotkań statusowych, z których uzgodnienia nie są dokumentowane w sposób formalny. Spotkania te mają na celu omawianie podejmowanych działań i ich skutków, a także - jeżeli jest taka potrzeba - uzgadnianie nowych (dodatkowych) działań. Na podstawie dotychczasowych obserwacji parametru terminowości obsługi zgłoszeń w ciągu 5 miesięcy, nie udało się zaobserwować stałego trendu poprawy. Widać to wyraźnie na podstawie danych za lipiec i sierpień. W lipcu wystąpiła poprawa terminowości w stosunku do poprzednich okresów raportowych, natomiast w sierpniu zwiększyła się o połowę, w porównaniu z lipcem. Oznacza to, że podjęte dotychczas przez CIRF działania nie są skuteczne i będą musiały być zmodyfikowane. Aktualnie DIP oczekuje na przedstawienie przez CIRF planu działań w odniesieniu do 3 obszarów (monitoring systemów, procedury reagowania na awarie, analiza głównych przyczyn awarii z ostatnich miesięcy dla kluczowych systemów).*

W sprawie działań naprawczych związanych ze stopniem realizacji umów z dostawcami zewnętrznymi Zastępca Dyrektora DIP wskazał, że *CIRF jest w trakcie przygotowywania propozycji mechanizmu (narzędzie plus proces) monitorowania realizacji umów (w szczególności w zakresie BL⁸⁷ i licencji) zapewniającego skuteczne zarządzanie umowami tak by zapewnić ciągłość realizacji projektów i efektywność korzystania zakontraktowanych zasobów.*

⁸⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 uodip i art. 11 ust. 2 unzk NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy handlowej programu. Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸⁷ Chodzi o tzw. Body Leasing, czyli świadczenie kompleksowych usług z zakresu zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT.

CIRF przygotował koncepcję Portfela realizowanych projektów, w ramach którego śledzone będzie wykorzystanie umów do realizacji poszczególnych projektów. Koncepcja Portfela projektów zakłada m.in. planowanie „zasobowania” w projektach oraz monitoring stopnia „użyteczności”⁸⁸ umów m.in. BL, zakupy infrastrukturalne, licencje, a także Monitoring zaangażowanych i wydatkowanych środków. W kolejnym kroku Portfel zostanie uzupełniony o projekty z poszczególnych obszarów IT, zostanie opisany proces oraz przeszkolony personel w zakresie użycia tego narzędzia oraz zostaną przygotowane założenia i komunikacja do utrzymania jego aktualności.

Spotkania przedstawicieli MF, CIRF i AK, dotyczące działań naprawczych nie były dokumentowane w formalny sposób. Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że wynikało to z warsztatowego charakteru tych spotkań, które polegają na dyskusji i wypracowywaniu propozycji działań. W ich wyniku w październiku 2022 r. miał zostać wypracowany harmonogram i plan działań naprawczych.

(akta kontroli str. 1394-1399, 1409-1418)

Ministerstwo nie zobowiązywało spółki celowej do stosowania zasad wynikających z bezpieczeństwa teleinformatycznego, określonych w PBT i jej załącznikach. Przyjęty w spółce model zarządzania oprogramowaniem w zakresie przyznawania uprawnień administratorów lokalnych⁸⁹ szerokiego gronu pracowników nie odpowiada standardowi określone w Wymaganiach bezpieczeństwa teleinformatycznego, stanowiącego załącznik do PBT. Standardy te ograniczały swobodę przyznawania uprawnień do dokonywania instalacji i zmian komponentów oprogramowania, jak również sprzętu komputerowego. Sytuacje takie miały mieć charakter wyjątkowy, a przyznawanie uprawnień wymagało uzasadnionego wniosku i zgody dyrektorów dwóch departamentów MF. Ponadto, w wydanym 10 marca 2022 r. SZBI, Minister wyznaczył zasady bezpieczeństwa informacji w zakresie współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

W odpowiedzi na pytanie, czy w związku z wprowadzeniem SZBI Ministerstwo zamierzało dokonać zmian w umowie ze spółką celową Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *dotychczas w ocenie DIP nie była konieczna zmiana Umowy, ponieważ jej aktualna treść wyczerpywała temat obowiązków związanych z bezpieczeństwem informacji (§ 19 Umowy). Należy jednak wskazać, że w celu dochowania najwyższej staranności i zapewnienia standardów, w związku z potencjalnie rosnącym zagrożeniem wojennym, Spółka zostanie zobowiązana do dostosowania swoich działań do nowej polityki bezpieczeństwa do końca 2022 r. zgodnie ze zmianami w Polityce Bezpieczeństwa Informacji Resortu Finansów z 25 lipca 2022 r., tj. wydłużeniem terminu na przeprowadzenie przez jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Finansów przeglądu i aktualizacji obowiązujących w tych jednostkach polityk i procedur z zakresu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) do 31 grudnia 2022 r.*

Ministerstwo zwracało uwagę na podobne zagrożenie w odniesieniu do CIRF. W związku z wynikami zadania audytowego przeprowadzonego przez Biuro Kontroli i Audytu w CIRF (BKA4.0820.3.2021), wydano CIRF zalecenie wdrożenia rozwiązania systemowego do monitorowania instalowanego

⁸⁸ W języku branżowym oznacza to: wykorzystanie.

⁸⁹ W związku z audytem przeprowadzonym przez Biuro Kontroli i Audytu w CIRF (BKA4.0820.3.2021) wydano zalecenie wdrożenia rozwiązania systemowego do monitorowania instalowanego oprogramowania przez administratorów. Zdaniem audytorów działania grupy użytkowników o podwyższonych uprawnieniach (np. administratorów), która ma możliwość instalacji oprogramowania, nie była monitorowana przez CIRF jak i DB MF. Nie zostały wdrożone również żadne narzędzia do monitorowania takich działań. Należy zauważyć, że dodatkowe oprogramowanie, które oprócz wspomaganie pracy administratorów może zostać użyte do łamania/obejścia zabezpieczeń stosowanych w MF do zabezpieczania danych, przez co istnieje ryzyko nieuprawnionego dostępu do danych.

oprogramowania przez administratorów. Zdaniem audytorów działania grupy użytkowników o podwyższonych uprawnieniach (np. administratorów), która ma możliwość instalacji oprogramowania, nie była monitorowana przez CIRF jak i DB MF. Nie zostały wdrożone również żadne narzędzia do monitorowania takich działań. Audytorzy podkreślili, że dodatkowe oprogramowanie, które oprócz wspomaganie pracy administratorów może zostać użyte do łamania/obejścia zabezpieczeń stosowanych w MF do zabezpieczania danych, przez co istnieje ryzyko nieuprawnionego dostępu do danych. Audytorzy przekazali także zalecenie dla DB MF, w zakresie opracowania wytycznych (procedur) - wchodzących w skład SZBI - do monitorowania instalowanego oprogramowania.

(akta kontroli str. 663-680, 816-823, 1409-1418)

W toku kontroli Zastępca Dyrektora DIP zwrócił się⁹⁰ do zarządu spółki celowej o niezwłoczne wyznaczenie osoby lub osób, które w porozumieniu z właściwym departamentem w Ministerstwie przeprowadzą przegląd i zaktualizują obowiązujące w spółce polityki i procedury z zakresu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) do 31 grudnia 2022 r. Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *dotychczas, w ocenie DIP, wymienione wyżej działanie nie było konieczne, bowiem aktualna treść Umowy o świadczeniu usług nr AP12.0710.1.2016 o powierzeniu wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej zawartej w dniu 15.09.2016 r., z późniejszymi zmianami, wyczerpywała temat obowiązków związanych z bezpieczeństwem informacji (§ 19 Umowy).*

(akta kontroli str. 816-823, 1409-1418)

Zdaniem NIK, zapewnienie oprogramowania w ramach programów i projektów informatycznych zarządzanych przez Ministerstwo wymaga skutecznego nadzoru nad spółką celową i CIRF w każdym aspekcie, w zakresie w jakim podmioty te zajmują się wytwarzaniem, utrzymaniem lub unowocześnianiem oprogramowania na potrzeby Ministerstwa i pozostałych jednostek resortu finansów. Stwierdzone w wyniku kontroli słabości w tym przedmiocie miały wpływ na terminowość i jakość realizowanych projektów obu ww. podmiotów. Brak przeniesienia do CIRF wszystkich praw i obowiązków wynikających z umów dotyczących zamówień teleinformatycznych był niezgodny z § 2 pkt 2 zarządzenia Ministra z 27 listopada 2020 r. i hamował faktyczną centralizację zadań IT dla całego resortu finansów. Ponadto fakt, że spółka celowa jest podmiotem prawa handlowego i nie jest jednostką organizacyjną resortu finansów nie powinien wpływać na skuteczność nadzoru nad stosowaniem standardów bezpieczeństwa informacji wdrożonych w resorcie finansów.

NIK zauważa, że w 2022 r. w Ministerstwie zintensyfikowano i usystematyzowano wykonywane czynności nadzorcze nad CIRF i spółką celową, m.in. poprzez wprowadzenie od stycznia comiesięcznych⁹¹ pisemnych raportów. Celem raportów była identyfikacja zdarzeń mogących wpływać negatywnie na efektywność działań IT realizowanych przez nadzorowane jednostki oraz zdefiniowanie i monitorowanie stopnia realizacji działań naprawczych do podjęcia w celu eliminacji negatywnego wpływu tych zdarzeń w przyszłości. Treść raportów stanowiła podstawę do wyznaczanych spółce i CIRF działań naprawczych i dostarczała wiedzy na temat aktualnego stanu

⁹⁰ Pismo z 6 października 2022 r., DIP2.0723.93.2022

⁹¹ W ciągu roku 2022 w DIP podjęto decyzję o zmianie częstotliwości raportowania z miesięcznej na dwumiesięczną.

realizacji zadań oraz pozwalała zidentyfikować szereg zjawisk mogących wpływać na terminowość i jakość realizowanych projektów przy udziale AKMF i CIRF. Na ich podstawie formułowano konkretne zalecenia do kierownictwa obu ww. podmiotów. Pożądanym zjawiskiem było również wzmocnienie roli Pełnomocnika IT, którym został Dyrektor Departamentu DIP i któremu przypisano zadanie polegające na nadzorze nad procesem informatyzacji w resorcie finansów oraz organizacyjnie i funkcjonalnie podporządkowano bezpośrednio Ministrowi.

3. W okresie dziewięciu miesięcy, od 3 września 2021 r. do 1 czerwca 2022 r., Minister nie zapewnił ciągłości pełnienia funkcji Pełnomocnika IT. Dotychczasowy Pełnomocnik IT pełnił tę funkcję od 23 lutego 2018 r. do 3 września 2021 r., zaś nowy Pełnomocnik IT powołany został 1 czerwca 2022 r. Zapewnienie ciągłości pełnienia tej funkcji miało istotne znaczenie dla funkcjonowania, m.in. Rady Portfela Programów i Projektów, w skład której wchodził Pełnomocnik IT oraz Zespołu Oceny Inicjatyw Biznesowych⁹², w którym Pełnomocnik IT był zastępcą przewodniczącego zespołu w obszarze IT. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor DIP Pełnomocnik IT uczestniczył w pracach Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji⁹³ - organu pomocniczego Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, powołanego, m.in. w celu zapewnienia koordynacji realizacji projektów informatycznych administracji rządowej. Do zadań Pełnomocnika IT, wyznaczonych w zarządzeniu Ministra z 23 lutego 2018 r.⁹⁴, należało, m.in.:

- wspieranie działań komórek organizacyjnych MF oraz jednostek resortu finansów⁹⁵, zwanych dalej "jednostkami resortu finansów", w obszarze optymalizacji realizowanych procesów biznesowych przy wykorzystaniu rozwiązań informatycznych w celu skutecznego osiągnięcia wyznaczonych celów;
- dostarczanie Ministrowi oraz kierownictwu MF wiedzy eksperckiej i informacji niezbędnych do podejmowania decyzji w zakresie informatyzacji;
- uczestniczenie w przedsięwzięciach związanych z informatyzacją resortu finansów, w szczególności ujętych w strategicznych dokumentach MF;
- koordynowanie implementacji strategicznych dokumentów rządowych z obszaru cyfryzacji, m.in. Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa i Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, w zakresie właściwości Ministra.

Na pytanie, skierowane do Dyrektora Generalnego MF, o to w jaki sposób zapewniono funkcjonowanie zespołów i organów, w pracach których uczestniczył Pełnomocnik IT (np. Rady Portfela Programów i Projektów, Zespołu Oceny Inicjatyw Biznesowych, KRMC) oraz realizację zadań Pełnomocnika IT wyznaczonych w zarządzeniu odpowiedział Zastępca Dyrektora DIP, lecz nie udzielił w tym zakresie wyjaśnień.

Zdaniem NIK, ze względu na wyznaczone Pełnomocnikowi IT liczne zadania oraz ich znaczenie dla zapewnienia, użytkowania i wykorzystania oprogramowania w resorcie finansów brak powierzenia pełnienia tej funkcji przez

⁹² dalej: ZOIB.

⁹³ dalej: KRMC.

⁹⁴ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Ministra Finansów do Spraw Informatyzacji (Dz. Urz. MFFiPR z 2021 r. poz. 124).

⁹⁵ Podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych.

okres dziewięciu miesięcy był działaniem nierzetelnym i nieuzasadnionym, z uwagi na kontynuowaną wciąż transformację IT resortu, a także udział Pełnomocnika IT w funkcjonowaniu licznych zespołów i organów.

(akta kontroli str. 282-288, 1409-1418, 1441-1447)

4. Nie wykorzystywano w sposób efektywny wyników działalności Projektu SAM oraz Zespołu SAM, funkcjonujących w MF w latach 2019-2020, w zakresie wypracowanych zaleceń i rozwiązań usprawniających zarządzanie oprogramowaniem w resorcie finansów. Nie opracowano także raportu końcowego prac Zespołu SAM, co było niezgodne z §8 decyzji Pełnomocnika IT z 10 stycznia 2020 r. i utrudniło podsumowanie prac tego zespołu i późniejsze wykorzystanie wyników tych prac.

Przykładem nieefektywnego wykorzystania wypracowanych wcześniej rozwiązań były:

- brak raportowania centralnego w aplikacjach SiO, CZESiO i SIOSK, składających się na Centralny System Zarządzania Majątkiem IT. Zastępca dyrektora DI wyjaśnił, że *raportowanie centralne nie jest realizowane, ponieważ konieczne jest uporządkowanie obszaru wynikającego z Praw Autorskich Wytwórcy Oprogramowania w związku z przekazywaniem WNIIP-ów⁹⁶ z IAS⁹⁷ do CIRF. Zgodnie z zapisami licencji tylko Wydawca Oprogramowania jako Właściciel Praw Autorskich może wyrazić zgodę na przeniesienie do CIRF, a następnie udzielenie tych licencji z poziomu CIRF na rzecz IAS/KIS/KSS/MF bez uzyskania zgody Wytwórcy Oprogramowania nie jest możliwe przeniesienie licencji na stan majątkowy CIRF i wykonanie bilansu licencji w całym RF. Aktualnie trwa z polecenia Kierownictwa MF takie zadanie, które nie zostało jeszcze ukończony z uwagi na złożony charakter. Na potrzeby wykonania bilansu licencji został zbudowany dedykowany system w trakcie Projektu SAM. Funkcje te miał realizować system CZESiO, który ma sumować dane zgromadzonych w 19 instancjach systemu SiO. Każda instancja SiO korzysta z lokalnego systemu ewidencji majątku. Po transformacji dane z systemów ewidencji majątku przenoszone są do systemu ewidencji majątku CIRF. Zostało to zrobione w zakresie środków trwałych ale w dalszym ciągu prace toczą się w zakresie WNIIP-ów. Dopóki prace te się nie zakończą nie mam możliwości, aby system CZESiO mógł kolekcjonować dane. Po zakończeniu prac poszczególne instancje SiO powinny być zamknięte a pozostać powinna jedna instancja w CIRF a sam system CZESiO odpowiednio zmodyfikowany.*

W odpowiedzi na pytanie o wiedzę co do sposobu wykorzystania aplikacji SiO, CZESiO i SIOSK przez CIRF, Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że: *wszystkie instancje systemu SIO oraz powiązane z nimi system SIOSK, które uruchomione zostały przed transformacją na potrzeby IAS zostały przejęte przez lokalne komórki wsparcia CIRF. Procedury obsługi były opracowywane lokalnie przez poszczególne IAS-y. DIP nie ma dostępu do tych procedur. Po transformacji nie zostały one ujednolicone. System CZESiO nie jest obecnie eksploatowany.*

W dokumencie wytworzonym w ramach projektu SAM wskazano, że w obliczu istotnych problemów z ujednoliceniem podstawowej ewidencji

⁹⁶ Wartości Niematerialnych i Prawnych.

⁹⁷ Izba Administracji skarbowej.

majątku w jednostkach resortu finansów, w kontekście potrzeby zmiany podejścia do sposobu prowadzenia ewidencji odnosząc się do wymagań KRI, istnieje możliwość wytworzenia w CZESiO wszystkich niezbędnych funkcjonalności umożliwiających zastąpienie lokalnych systemów podstawowej ewidencji majątku oraz zastąpienia lokalnych SiO jedną centralną aplikacją obejmującą cały majątek ruchomy jednostek. W dokumencie przedstawiono również stanowisko, że system SiO (Region) oraz system CZESiO wymagały minimalnych (w zasadzie jednorazowych) nakładów finansowych w odniesieniu do kontrahentów z rynku zewnętrznego gdyż opierały się na darmowych narzędziach (LINUX, PHP, APACHE, POSTGRE). Nie wymagane były żadne dodatkowe licencje użytkownika bezpośredniego na użytkowanie systemów.

- brak opracowania i wdrożenia katalogu oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego w resorcie finansów. Potrzebę wprowadzenia takiego katalogu zgłoszono już w dokumencie⁹⁸ Zespołu SAM z maja 2020 r. oraz raporcie z prac zespołu za czwarty kwartał 2020 r.

Na etapie wprowadzania zmian na poziomie funkcjonowania architektury rozwiązania Centralnego Systemu Zarządzania Majątkiem IT ujawniła się potrzeba zarządzania elementami bezpieczeństwa zasobów IT, poprzez zbudowanie katalogu oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego jako istotnego elementu ochrony bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz ochrony własności intelektualnej. Powyższe zagadnienie wraz z propozycją rozwiązania zostało przekazane z poziomu Zespołu SAM na poziom Kierownictwa IT w treści dokumentu „Zarządzanie elementami bezpieczeństwa zasobów IT przy pomocy Centralnego Systemu Zarządzania Majątkiem IT - ogólna koncepcja”.

Dyrektor CIRF wyjaśnił, że wykaz oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego do użytku w jednostkach resortu finansów jest w trakcie opracowania w ramach budowy Standardu Stacji Roboczych.

W sprawie przyczyn braku opracowania i wdrożenia wykazu oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego Zastępca Dyrektora DIP wyjaśnił, że *założenia odnośnie funkcjonowania obszaru zarządzania oprogramowaniem w zakresie budowy wykazu oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego powstawały przed transformację służb IT. Dlatego projektując funkcjonalność aplikacji SiO (region) oraz systemu CZESiO uwzględniano potrzebę obsłużenie ww. obszaru na poziomie tych systemów zgodnie z propozycją opisaną w treści dokumentu pt. „Zarządzanie elementami bezpieczeństwa zasobów IT przy pomocy Centralnego Systemu Zarządzania Majątkiem IT - ogólna koncepcja”. Z uwagi na fakt, że część jednostek resortu nie dokonała integracji swoich systemów zarządzania majątkiem z systemem SiO/CZESiO do 31.12.2020 r. ze względu na złożony charakter tego procesu, nie było możliwe wykonywanie korelacji automatycznej pomiędzy faktycznym stanem zainstalowanego na stacjach roboczych oprogramowania, a ewidencją majątkową danej jednostki. Ponieważ podstawowym założeniem bezpieczeństwa jest*

⁹⁸ Zarządzanie Elementami Bezpieczeństwa Zasobów IT przy pomocy Centralnego Systemu Zarządzania Majątkiem IT – Ogólna koncepcja.

niewyposażanie pracowników w uprawnienia umożliwiające instalację oprogramowania na stacjach roboczych, każdorazowe dopuszczenie do użytkowania dodatkowego oprogramowania wymaga indywidualnego uzasadnienia oraz zbadania możliwości eksploatacji pod względem bezpieczeństwa oraz licencyjnym. Wnioski o takie działania składane są za pomocą systemu servicedeskowego (CSD). Z uwagi na to, że opisany powyżej proces jest mocno złożony aktualnie trwają prace nad stworzeniem nowego standardu stacji roboczej oraz wykazu (whitelisty) oprogramowania dozwolonego do instalacji i eksploatacji na stacjach roboczych. Opracowanie wykazu oprogramowania dozwolonego planowane jest na koniec roku 2022. Do czasu zakończenia tych prac, w przypadku pojawiania się potrzeby zastosowania nowego oprogramowania na stacjach roboczych pracowników RF, nie występującego w grupie oprogramowania stosowanego dotychczas w ramach „dobrych praktyk”, dokonywany jest test tego oprogramowania siłami zespołu bezpieczeństwa CIRF (...).

Brak wykorzystania darmowego narzędzia CSZM IT, wypracowanego w ramach funkcjonujących w MF projektów i zespołów (siłami własnymi i na podstawie darmowych rozwiązań technicznych) było działaniem nierzetelnym, w szczególności w zakresie systemu wspomagającego zarządzanie majątkiem na szczeblu centralnym (ZESiO). Budowana baza danych w tej aplikacji docelowo miała być wyposażona w funkcjonalności do raportowania i analizowania stopnia wykorzystania zasobów - w tym licencji. Brak wykorzystywania tego narzędzia przez okres ponad 21 miesięcy był działaniem nierzetelnym oraz nieefektywnym z punktu widzenia kryterium celowości. Wielomiesięczna praca członków Zespołu SAM nie została właściwie wykorzystana. Nieopracowanie raportu końcowego prac zespołu SAM było natomiast niezgodne z § 8 decyzji Pełnomocnika IT z 10 stycznia 2020 r.

Nierzetelnym postępowaniem było również nieopracowanie i niewdrożenie w okresie objętym kontrolą, w tym w szczególności od 1 stycznia 2021 r., wykazu oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego w resorcie finansów. Brak takiego wykazu mógł skutkować niejednolitym kategoryzowaniem tego samego oprogramowania w różnych jednostkach, nieefektywnym zaangażowaniem pracowników w sporządzanie uzasadnienia instalacji danego oprogramowania, a następnie badania możliwości eksploatacji takiego oprogramowania pod względem bezpieczeństwa i licencyjnym.

(akta kontroli str. 443-565, 1409-1418, 1441-1447)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi
1. Z uwagi na wyznaczone Pełnomocnikowi IT liczne zadania, jego pozycję w strukturze organizacyjnej oraz ich znaczenie dla zapewnienia, użytkowania i wykorzystania oprogramowania w resorcie finansów nie należy dopuszczać do nieuzasadnionych przerw w sprawowaniu tej funkcji.
 2. W związku z brakiem przeniesienia do CIRF wszystkich praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych, NIK podtrzymuje uwagę sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnym KBF.410.006.01.2021 z 17 listopada 2021 r.⁹⁹ dotyczącą konieczności podjęcia działań zmierzających do opracowania kompleksowej koncepcji zarządzania strukturą informatyczną pozostającą w użytkowaniu Ministerstwa.
 3. NIK dostrzega za zasadne zapewnienie ciągłości funkcjonowania tworzonych w ramach struktury Ministerstwa zespołów (Zespół SAM, Zespół do spraw Bezpieczeństwa Teleinformatycznego) lub – w razie zmiany koncepcji na ich funkcjonowanie - efektywnego zamykania ich działalności, podsumowania wyników ich prac oraz wykorzystania wypracowanych przez te zespoły rozwiązań.
- Wnioski
1. Rzetelne prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, od wyniku których zależy ciągłość świadczonych usług związanych z zapewnieniem i utrzymaniem oprogramowania w ramach projektów i programów informatycznych zarządzanych przez Ministerstwo.
 2. Zapewnienie faktycznego przejęcia przez CIRF wszystkich praw i obowiązków wynikających ze stosunków prawnych, w tym umów i porozumień dotyczących zamówień teleinformatycznych.
 3. Skuteczne egzekwowanie od CIRF wykonywania działań naprawczych dotyczących zidentyfikowanych problemów w zakresie poprawy terminowości usług i obniżenia stopnia występowania awarii, a także stopnia realizacji umów z dostawcami zewnętrznymi.
 4. Zapewnienie stosowania przez AKMF, w związku budową, rozbudową lub unowocześnianiem systemów lub rozwiązań teleinformatycznych na rzecz Ministerstwa, zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego o standardzie nie niższym, od obowiązującego w Ministerstwie i jednostkach resortu finansów.
 5. Zapewnienie opracowania i skutecznego wdrożenia w resorcie finansów katalogu oprogramowania dopuszczonego i niedopuszczonego.

⁹⁹ Kontrola nr P/21/009, Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe. Uwaga nr 2.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 16 listopada 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Karolina Wirszyc-Sitkowska

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu