



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.021.01.2022

Pan
Olgierd Geblewicz
Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego
ul. Korsarzy 34,
70-540 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, ul. Korsarzy 34, 70-540 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego ² , od 29 listopada 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja, użytkowanie i nadzór nad oprogramowaniem komputerowym. 2. Optymalizacja wykorzystania oprogramowania oraz wydatków związanych z jego nabyciem i użytkowaniem.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019 – 2022 do dnia zakończenia kontroli, 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/127/2022 z 19 lipca 2022 r. 2. Jarosław Staniszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/132/2022 z 29 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 1, 13, 15-16)

¹ Dalej: Urząd lub UMWZ.

² Dalej: Marszałek.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Marszałek podejmował działania w celu zapewnienia właściwego zarządzania oprogramowaniem komputerowym, jednak nie zawsze były one skuteczne.

Wykorzystywane w Urzędzie rozwiązania organizacyjne nie gwarantowały w pełni efektywnego gospodarowania programami komputerowymi. Wdrożone zasady zarządzania licencjami nie zawierały szczegółowych uregulowań obejmujących wszystkie elementy i czynności niezbędne do zarządzania i nadzoru nad pełnym cyklem ich funkcjonowania. Między innymi nie określono szczegółowych zasad nabywania i wykorzystywania programów w modelu SaaS⁵. Zadania w tym zakresie zostały przypisane pracownikom, których liczba była wystarczająca do realizacji obowiązków. Jednak nie został zapewniony w pełni skuteczny nadzór nad całym kopiowanym, instalowanym i wykorzystywanym oprogramowaniem. Nie doprowadzono również do stałej i bieżącej aktualności oraz kompletności danych niezbędnych do jego zarządzania. Między innymi z tego powodu obniżona była efektywność wykorzystywanych w tym celu programów. Dedykowane narzędzie do monitorowania oprogramowania, nie było użytkowane regularnie, w zaplanowanych odstępach czasu. Monitoring oprogramowania nie obejmował telefonów (smartfonów) lub tableatów.

W procesie nabywania oprogramowania uwzględniane były faktyczne potrzeby Urzędu, z wyjątkiem nabycia dodatkowych licencji programu eA...r⁶. W procesie pozyskiwania oprogramowania w modelu SaaS dokonywana była ocena i weryfikacja spełniania wymagań Urzędu. Obejmowano nimi m.in. zapewnienie przez dostawcę wsparcia technicznego (np. serwisu w wymaganym przez Urząd czasie) i bezpieczeństwa, dostępności SLA⁷ oraz spełniania innych przepisów (np. w zakresie ochrony danych osobowych). Oprogramowanie nabywano w liczbie licencji zapotrzebowanej przez komórki organizacyjne Urzędu. Nie stwierdzono przypadków niezapewnienia odpowiedniego finansowania lub ponoszenia dodatkowych nieuzasadnionych kosztów, związanych np. z brakiem zabezpieczenia interesów UMWZ na etapie planowania i nabywania oprogramowania.

Objęte kontrolą oprogramowanie użytkowano zgodnie z warunkami licencji. Jednak w toku kontroli NIK stwierdzono obecność na urządzeniach komputerowych nieautoryzowanego oprogramowania.

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

⁵ Oprogramowania jako usługi (Software as a Service, SaaS) - model udostępniania oprogramowania w chmurze, w którym dostawca chmury rozwija i utrzymuje aplikacje chmurowe, zapewnia ich automatyczne aktualizacje i udostępnia oprogramowanie swoim klientom za pośrednictwem Internetu na zasadzie „pay-as-you-go”, czyli w zależności od wykorzystania zasobów; dalej: SaaS.

⁶ Program komputerowy wykorzystywany m.in. do identyfikacji zainstalowanego oprogramowania wraz z licencjami na komputerach pracowników oraz serwerach Urzędu.

⁷ Service Level Agreement - tłum. umowa o gwarantowanym poziomie świadczenia usług.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja, użytkowanie i nadzór nad oprogramowaniem komputerowym.

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym UMWZ⁸, zadania z zakresu zarządzania oprogramowaniem komputerowym zostały przypisane Wydziałowi Społeczeństwa Informacyjnego i Informatyki⁹. Według §27 ust. 3 regulaminu, do zadań Biura Informatyki¹⁰ działającego w ramach WSIil należało w szczególności: administrowanie systemami informatycznymi oraz siecią komputerową Urzędu; planowanie i projektowanie przedsięwzięć informatycznych; nadzór lub realizacja przedsięwzięć informatycznych; organizowanie szkoleń dla pracowników Urzędu w zakresie obsługi programów użytkowych, biurowych i sieciowych systemów operacyjnych oraz sprzętu komputerowego; określanie zasad oraz warunków w zakresie bezpieczeństwa systemów informatycznych oraz sieci komputerowej; ewidencjonowanie sprzętu i oprogramowania; udział w opracowaniu projektu budżetu województwa w części obejmującej wydatki na zadania realizowane przez WSIil-II oraz nadzór nad funkcjonowaniem systemów oraz siecią komputerową Urzędu, w szczególności:

- a) określanie zasad oraz warunków przydzielania użytkownikom kont i haseł oraz uprawnień do systemów informatycznych,
- b) zakładanie i usuwanie kont użytkowników oraz modyfikacja ich uprawnień w systemach informatycznych,
- c) konfigurowanie urządzeń i oprogramowania,
- d) przeglądanie i kontrola logów systemowych,
- e) przeciwdziałanie i zapobieganie wirusom i włamaniom do systemów i sieci informatycznych,
- f) reagowanie na incydenty związane z pracą systemów informatycznych oraz sieci komputerowej i usuwanie skutków tych incydentów.

(akta kontroli str. 17-18, 21-22, 26, 30-41, 43-44)

Zadania związane z nadzorem funkcjonalnym nad działalnością WSIil pełnił Tomasz Sobieraj Wicemarszałek Województwa Zachodniopomorskiego¹¹.

(akta kontroli str. 411, 415)

W ramach zarządzania oprogramowaniem komputerowym w UMWZ wdrożono procedury, które obejmowały w szczególności: Księgę Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji Urzędu¹², regulującą politykę bezpieczeństwa informacji w UMWZ; zasady wykonywania ustawy Prawo zamówień publicznych

⁸ Uchwała nr 1935/2015 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z 9 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie (dalej: regulamin). Zmiany w regulaminie wprowadzone w latach 2019-2022 (do 8 sierpnia 2022 r.) nie dotyczyły zarządzania oprogramowaniem komputerowym, z wyjątkiem zmiany dotyczącej Wieloosobowego stanowiska ds. informatycznych w Wydziale Zarządzania Strategicznego Urzędu, którego zadania zostały określone uchwałą nr 1262/20 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z 15 września 2020 r.

⁹ Dalej: WSIil.

¹⁰ Dalej: WSIil-II.

¹¹ Zarządzenia Marszałka w sprawie podziału i powierzenia zadań członkom Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, Skarbnikowi, Sekretarzowi Województwa – Dyrektorowi Urzędu oraz ustalenia ich kompetencji i odpowiedzialności nr: 42/19 z 15 kwietnia 2019 r. i 99/19 z 24 października 2019 r.

¹² Zbiór instrukcji i wytycznych m.in. w zakresie zasad zarządzania oprogramowaniem, wprowadzone Zarządzeniami Marszałka w sprawie wprowadzenia Księgi Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz Polityki bezpieczeństwa danych osobowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego: Nr 55/18 z 23 maja 2018 r. (zmiana wprowadzona zarządzeniem Nr 96/19 z 11 października 2019 r.) oraz Nr 5/20 z 8 stycznia 2020 r.; dalej: Księga Zarządzania lub KZBI.

w Urzędzie¹³; zasady określone w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów (dowodów) księgowych¹⁴.

(akta kontroli str. 48-49, 52, 79, 149-218, 224-225, 255, 420-426)

Księga Zarządzania regulowała System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji¹⁵ w UMWZ, w szczególności określała:

- zarządzanie aktywami informacyjnymi,
- wewnętrzną organizację bezpieczeństwa (m.in. politykę bezpieczeństwa informacji),
- bezpieczeństwo informacji w kontaktach ze stronami zewnętrznymi,
- dokumentację utrzymanie, przegląd i doskonalenie SZBI,
- bezpieczeństwo fizyczne i środowiskowe,
- zarządzanie komunikacją i eksploatacją systemu informacyjnego (pkt 4.10),
- kontrolę dostępu do informacji i systemów informacyjnych (pkt 4.11.),
- pozyskanie, rozwój i utrzymanie systemu teleinformatycznego (pkt 4.12),
- zarządzanie incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji (pkt 4.13),
- ochronę przed szkodliwym oprogramowaniem, w szczególności z wykorzystaniem oprogramowania antywirusowego, firewall programowego i sprzętowego, z uwzględnieniem prowadzenia szkoleń dotyczących zasad eksploatacji systemów operacyjnych i oprogramowania użytkowego na wniosek dyrektorów wydziałów (pkt 4.14),
- bezpieczeństwo osobowe (każdy pracownik zobowiązany był zapoznać się z regulacjami wewnętrznymi w zakresie bezpieczeństwa informacji, potwierdzić to podpisując oświadczenie oraz klauzulę zachowania poufności; przewidziano prowadzenie stałego monitoringu czynności pracowniczych pod kątem spełnienia wymagań polityki bezpieczeństwa - pkt 4.15).

Zmiany w urządzeniach służących do gromadzenia, wytwarzania lub przetwarzania informacji oraz w systemach informatycznych i informacyjnych miały być nadzorowane przez WSIil-II¹⁶. Dostarczanie usług przez strony trzecie miało się odbywać zgodnie z zawartymi umowami oraz z zachowaniem bezpieczeństwa informacji¹⁷. Kryteria dostawy oprogramowania dla nowych systemów i jego aktualizowania określone miały być w umowach ze stronami zewnętrznymi¹⁸. W przypadku wdrażania nowych systemów w umowie z firmą zewnętrzną miały być stosowane m.in. zapisy o zachowaniu bezpieczeństwa i sprawności funkcjonujących na bieżąco systemów podczas ich integracji z nowym oprogramowaniem. Przewidziano prowadzenie monitoringu użycia systemów informatycznych i informacyjnych¹⁹. Wymagania stawiane przez Urząd, a dotyczące nowych systemów informacyjnych i informatycznych lub rozszerzenia/rozwoju/ulepszenia już istniejących tego typu systemów, miały uwzględniać oczekiwania dotyczące bezpieczeństwa informacji. Wymagania te miały być zawierane w umowach z osobami trzecimi (klauzule bezpieczeństwa, zapisy w umowach itp.), planach rozwoju Urzędu, politykach, procedurach i instrukcjach²⁰. Do WSIil-II należało

¹³ Uchwały Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego: nr 1480/2016 z 13 września 2016 r., Nr 904/19 z 29 maja 2019 r. i Nr 95/21 z 27 stycznia 2021 r.; dalej: zasady wykonywania ustawy PZP.

¹⁴ Zarządzenia Marszałka Nr 55/18 z 23 maja 2018 r. w sprawie Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów (dowodów) księgowych w Urzędzie (obowiązywała od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r.) Od 1 stycznia 2022 r. obowiązuje Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów (dowodów) księgowych w Urzędzie, wprowadzona zarządzeniem Marszałka Nr 115/21 z 28 grudnia 2021 r.; dalej: Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów.

¹⁵ Dalej: SZBI.

¹⁶ Podpunkt 4.10.1 KZBI Odpowiedzialność w zakresie eksploatacji systemów informacyjnych.

¹⁷ Podpunkt 4.10.2 Zarządzanie usługami dostarczonymi przez strony trzecie.

¹⁸ Podpunkt 4.10.3 Planowanie, rozwój, eksploatacja i utrzymanie systemu.

¹⁹ Podpunkt 4.10.5 Monitorowanie systemów informacyjnych.

²⁰ Podpunkt 4.12.1 Wymagania bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych.

kontrolowanie i nadzorowanie eksploatowanego oprogramowania²¹. Określono zakaz samodzielnego instalowania jakiegokolwiek oprogramowania przez użytkowników komputerów, a także obowiązek przeprowadzania okresowych przeglądów stanowisk pracy pod kątem zainstalowanego sprzętu i oprogramowania.

Integralną część Księgi Zarządzania stanowiły instrukcje, w tym *instalacji i eksploatacji oprogramowania komputerowego* (pkt 5.1); *użytkowania komputerów przenośnych* (pkt 5.3); *zarządzania systemem informatycznym* (pkt 5.4) – określająca zasady rozpoczęcia i zakończenia pracy w systemie informatycznym (m.in. logowanie do systemu, działania przewidziane do podjęcia w sytuacji opuszczenia stanowiska pracy, korzystanie z witryn internetowych gwarantujących bezpieczeństwo osób z nich korzystających, sprawdzanie oprogramowaniem antywirusowym elementów pobieranych bezpośrednio z sieci internetowej, jak i załączonych do poczty elektronicznej, przed ich zapisaniem w pamięci komputera); *tworzenia, modyfikacji i usuwania identyfikatorów użytkowników, haseł oraz praw dostępu do systemów informatycznych* (pkt 5.8); *niszczenia informacji oraz jej nośników* (pkt 5.9); *zarządzania siecią teleinformatyczną* (pkt 5.11) – wprowadzającej zasady m.in. ochrony zasobów zgromadzonych w systemach informatycznych przed niepowołanym dostępem osób nieupoważnionych; *zarządzania incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji* (pkt 5.12).

W okresie objętym kontrolą zmiany Księgi Zarządzania w zakresie dotyczącym zarządzanie oprogramowaniem komputerowym dotyczyły doprecyzowania odpowiedzialności dyrektora WSIil w zakresie wdrożenia i utrzymania procedur oraz instrukcji związanych z bezpieczeństwem teleinformatycznym Urzędu²², a także doprecyzowania dwóch elementów *Informatycznego Systemu Zgłoszeń*²³.

(akta kontroli str. 48-49, 52, 79, 169-170, 172-173, 175-218, 420-426)

W procedurach Urzędu (w szczególności Księdze Zarządzania; zasadach wykonywania ustawy PZP; Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów) nie doprecyzowano zasad i kryteriów weryfikacji oprogramowania (np. pod kątem bezpieczeństwa w procesie nabywania); zasad utrzymania kompletności i aktualności ewidencji; zasad dystrybucji i redystrybucji licencji oraz wycofywania licencji; zasad częstotliwości okresowych przeglądów; zasad monitorowania stanu użycia i legalności; zasad zarządzania oprogramowaniem z uwzględnieniem wszystkich rodzajów urządzeń końcowych (np. tabletów lub smartfonów). Ponadto nie określono szczegółowych zasad nabywania, obejmujących weryfikację i ocenę dostawy i oprogramowania SaaS. Zostało to również potwierdzone przez powołanego biegłego²⁴ w dziedzinie audytu systemów informatycznych²⁵ (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 52-78, 79-117, 149-218, 496-497, 501-502)

1.2. W Urzędzie wyznaczono osoby i w zakresach czynności przypisano im odpowiedzialność za zadania realizowane w procesie zarządzania licencjami lub oprogramowaniem komputerowym. Za prowadzenie ewidencji oprogramowania odpowiedzialnych było czterech pracowników WSIil-II²⁶, w tym jeden również za ewidencję oprogramowania w A...sN...a²⁷. Zadania w tym programie wykonywał również kierownik Biura ds. realizacji zamówień publicznych i obsługi gospodarczej

²¹ Podpunkt 4.12.4 Bezpieczeństwo plików systemowych.

²² Zmiany wprowadzone zarządzeniem Nr 96/19 z 11 października 2019 r.

²³ Nr 96/19 z 11 października 2019 r.

²⁴ Na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK.

²⁵ Ekspert do spraw audytu systemów informatycznych oraz systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji.

²⁶ Kierownik, dwóch głównych specjalistów oraz analityk sieci komputerowych.

²⁷ Program komputerowy wykorzystywany m.in. do zarządzania majątkiem, ewidencji, inwentaryzacji, także rozliczania sprzętu oraz oprogramowania.

w Wydziale Administracyjnym²⁸ UMWZ. Odpowiedzialność za oprogramowanie (administrowanie i ochronę) powierzono 75 pracownikom Urzędu. W przypadku 16 programów, odpowiedzialność w tym zakresie nie była przypisana do pracowników²⁹ (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4, 126, 253-254, 270-277)

W zakresach czynności pracowników, obok zadań dotyczących konfigurowania, instalacji i administrowania systemami informatycznymi lub siecią informatyczną; monitorowania funkcjonowania systemów informatycznych oraz przestrzegania zasad i wymagań bezpieczeństwa systemów i sieci informatycznych, ujęte były m.in. zadania polegające na pracach nad rozwojem i udoskonalaniem zasobów informatycznych, a także dotyczące proponowania i wdrażania działań optymalizacyjnych i rozwojowych w zakresie ewidencjonowania sprzętu komputerowego, oprogramowania oraz procesu obsługi zgłoszeń serwisowych.

(akta kontroli str. 381, 384, 387, 389, 406, 408)

W okresie objętym kontrolą z czterech szkoleń obejmujących wykorzystywane oprogramowanie, jedno dotyczyło zarządzania licencjami³⁰, a jedno cyberbezpieczeństwa (m.in. zarządzania incydentami bezpieczeństwa³¹). Pozostałe dwa dotyczyły funkcji wykorzystywanego oprogramowania³². W szkoleniach uczestniczyło 35 pracowników, w tym 30 miało przypisane zadania w zakresie zarządzania oprogramowaniem. Koszt szkolenia przeprowadzonego w 2021 r. wyniósł 22,7 tys. zł. Pozostałe szkolenia opłacono w ramach zakupu programu eA...r.

(akta kontroli str. 268)

W latach 2019 – 2022 (do 16 września 2022 r.), stosunek pracy ustał w odniesieniu do 187 osób zatrudnionych w UMWZ. Sześć osób (3,2% ze 187) zatrudnionych było w WSIil-II³³.

(akta kontroli str. 739, 739A)

Sekretarz Województwa – Dyrektor Generalny Urzędu³⁴, w sprawie zapewnienia wystarczającej obsady kadrowej Urzędu oraz jej fluktuacji wyjaśnił, że z uwagi na szerokie pojęcie *zarządzania oprogramowaniem komputerowym*, nie ma możliwości udzielenia jednoznacznej i obiektywnej odpowiedzi. Ponadto wyjaśnił, że *w okresie obejmującym kontrolę nie udokumentowano przypadku przestojów w zarządzaniu oprogramowaniem, które mogłyby wynikać z braków kadrowych*.

(akta kontroli str. 4, 254, 457, 671)

1.3. Według kryterium wartości oprogramowania, czterema głównymi producentami oprogramowania funkcjonującego w Urzędzie były podmioty: M...t, W...s K...r, D...a C...p, E...i P...a. Z największą liczbą użytkowników związane było wykorzystanie oprogramowania producentów: M...t, P...i U...d W...i, E...T oraz B...C.

(akta kontroli str. 4, 472)

Do prowadzenia spisu licencji i oprogramowania, a także ich weryfikacji wykorzystywane były: A...sN...a oraz eA...r. Ponadto w systemie

²⁸ Dalej: WA.

²⁹ Według danych ujętych w A...sN...a, dotyczyło to programów: O...k 8 (Biuro Geodezji); N...L O...e STD DEV SL (Gabinet Marszałka) oraz 14 programów przypisanych do WSIil (m.in. A...Y R...n Server 3,5; M...t W...s Server 2008R2; N...L O...e STD DEV SL; F...a; System K...x; eU...d; System I...i P...j; e-T...a).

³⁰ Zarządzanie licencjami - Licencjonowanie oprogramowania firmy M...t (2019 r.).

³¹ W zakresie bezpieczeństwa przetwarzania informacji w bieżącej pracy pracownika oraz zarządzania incydentami bezpieczeństwa - Bezpieczny Pracownik w Cyberprzestrzeni (2021 r.).

³² Funkcje systemu eA...r (2021 r. i 2022 r.).

³³ Stosunek pracy rozwiązano w latach 2020 i 2022 (po dwie osoby) oraz w 2019 r. i 2021 r. (po jednej).

³⁴ Dalej: Sekretarz Województwa.

uprawnienia.wzp.pl³⁵ prowadzony był rejestr właścicieli oprogramowania. W okresie objętym kontrolą UMWZ nie korzystał z usług podmiotów zewnętrznych w zakresie audytu oprogramowania i weryfikacji licencji na oprogramowanie. Dane zawarte w spisach umożliwiały identyfikację użytkownika lub właściciela, a także wskazywały miejsce instalacji. Nie ujęto w nich części oprogramowania niepodlegającego ewidencji³⁶ w grupie wartości niematerialnych i prawnych³⁷ lub pozostałych wartości niematerialnych i prawnych³⁸ (np. Z...m, L...x) oraz niezidentyfikowanego w eA...r oprogramowania typu freeware³⁹ lub trial⁴⁰. Prowadzone w UMWZ spisy nie obejmowały licencji i oprogramowania instalowanego na telefonach (smartfonach) lub tabletach, poza oprogramowaniem instalowanym przez pracowników WSIil-II przed ich przekazaniem użytkownikom⁴¹. Zostało to również potwierdzone przez powołanego biegłego (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4, 49-50, 103, 120-124, 130-134, 136-140, 141-147, 219-223, 247, 248-252, 256, 258-260, 280-282, 283-313, 314, 315-327, 328-364, 365-367, 368-370, 458, 674, 683, 771-776, 777, 778, 779-782, 783-787, 813-832)

Okres ważności licencji rozwiązań chmurowych, weryfikowany był poprzez dedykowane narzędzia lub platformy producentów tego oprogramowania. Dane w zakresie dat wygaśnięcia licencji pozostałego oprogramowania ujmowane były w programie A...sN...a. Informacje w tym zakresie nie obejmowały oprogramowania niepodlegającego ewidencji w tym programie⁴² (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4, 49-50, 103, 130-134, 219-223, 254, 280-282, 365-367, 368-370, 458, 460-461, 673, 675, 683, 771-776, 777, 778, 779-782, 783-787)

W Urzędzie licencje nie były przypisywane poszczególnym stanowiskom. Za zarządzanie oprogramowaniem odpowiedzialni byli głównie pracownicy WSIil, którym przypisano odpowiedzialność za ochronę i wykorzystanie większości programów funkcjonujących w UMWZ. Z 374 pozycji oprogramowania ujętego w A...sN...a, 246 (65,8%) przypisano pracownikom WSIil. Badanie dostępności oprogramowania po ustaniu stosunku pracy z 10 pracownikami Urzędu (5,5% ze 182⁴³) wykazało, że ośmiu pracownikom nie przypisano odpowiedzialności za jakiegokolwiek oprogramowanie. Dwóm pracownikom przypisano sześć licencji. Jednemu pracownikowi⁴⁴ przypisano odpowiedzialność za cztery licencje programu M... O...e 2016 Standard⁴⁵. Jednemu pracownikowi⁴⁶ przypisano odpowiedzialność za dwa programy. Jeden wykorzystywany był przez innego pracownika⁴⁷. Licencja drugiego programu wygasła z dniem 31 sierpnia 2022 r. i program nie był wykorzystywany, przy czym w A...sN...a licencja wskazana była jako bezterminowa. Ponadto w programie A...sN...a nie dokonano odpowiednich zmian w zakresie

³⁵ System Obsługi Wniosków o Uprawnienia do Systemów Informatycznych Urzędu; dalej: uprawnienia.wzp.pl.

³⁶ W szczególności z uwagi na przewidywany okres ekonomicznej użyteczności krótszy niż rok.

³⁷ WNIp.

³⁸ PWNiP.

³⁹ Licencja oprogramowania umożliwiająca darmowe rozprowadzanie aplikacji bez ujawnienia kodu źródłowego; licencja freeware może zawierać dodatkowe ograniczenia, np. do użytku prywatnego, edukacji i instytucji publicznych, z wyłączeniem użytku komercyjnego; dalej: freeware.

⁴⁰ Licencja polegająca na tym, że można program komputerowy używać przez z góry ustalony czas; dalej: trial.

⁴¹ Oprogramowanie eS...a i O...k, lista obejmowała również system operacyjny A...d 9.

⁴² Np. licencji o przewidywanym okresie używania krótszym niż rok.

⁴³ W latach 2019 – 2022 (do 16 września 2022 r.), stosunek pracy ustał w odniesieniu do 187 osób zatrudnionych w UMWZ, przy czym pięć osób ponownie zostało zatrudnionych w UMWZ.

⁴⁴ Biuro Promocji UMWZ - rozwiązanie stosunku pracy z dniem 16 sierpnia 2019 r.

⁴⁵ Z ośmiu licencji ww. programu, trzy były zainstalowane, a pięć pozostawało w rezerwie (wykorzystywane było nowsze oprogramowanie, w tym dostarczane razem ze sprzętem komputerowym).

⁴⁶ Biuro ds. Rozwoju Regionalnego UMWZ - rozwiązanie stosunku pracy z dniem 20 lutego 2021 r.

⁴⁷ Jedna licencja C...l D...w 9 na użytkownika; aplikacja zainstalowana na dwóch jednostkach roboczych jednego użytkownika (stacjonarnej i mobilnej).

przypisania oprogramowania po ustaniu stosunku pracy (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4, 254, 270-277, 328-364, 739, 740-743, 744-747, 682)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że (...) weryfikacja wygaszania licencji odbywa się w szczególności na podstawie corocznie przeprowadzanej inwentaryzacji (...). (...) przeniesienie licencji odbywa się na podstawie uregulowań określonych w Księdze Zarządzania. (...) weryfikacja i zarządzanie subskrypcjami oprogramowania chmurowego odbywa się na platformach producentów oprogramowania.

(akta kontroli str. 5, 254-255)

Badanie dotyczące zapewnienia aktualnych danych w systemach informatycznych związanych z zarządzaniem oprogramowaniem⁴⁸, po ustaniu stosunku pracy z 28 pracownikami Urzędu (15,4% ze 182) wykazało m.in., że w przypadku 25 osób nie dotrzymano wymaganych terminów wysłania wniosku w sprawie wyrejestrowania użytkownika z systemu⁴⁹. Odebranie uprawnień w systemach informatycznych 24 użytkownikom, realizowane było już po terminie obowiązywania dotychczasowych warunków zatrudnienia. Wnioski o odebranie uprawnień 21 użytkownikom wysłano po rozwiązaniu stosunku pracy, a w dwóch – na jeden i dwa dni robocze przed tym terminem. W jednym przypadku wniosek wysłano 29 września 2022 r. (w toku kontroli NIK), tj. blisko trzy miesiące od daty rozwiązania stosunku pracy⁵⁰. W jednym przypadku nie wysłano wymaganego wniosku, mimo upływu blisko dziewięciu miesięcy od daty rozwiązania stosunku pracy⁵¹ (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 739, 740-743)

Badanie próby 10 programów⁵² wykazało, że w Urzędzie były dostępne dowody ich zakupu, a także zapewniona była możliwość weryfikacji nabytych licencji, subskrypcji lub innych form uprawnienia potwierdzającego prawo do wykorzystywania programu⁵³. Dowody potwierdzające legalność własności, przechowywano w sejfie, wersje elektroniczne kluczy licencyjnych zaszyfrowano w programie K...eP...s lub klucze licencyjne zapisano w BIOS, które weryfikowano po podłączeniu do internetu.

(akta kontroli str. 282, 493, 607-626, 638-646, 648, 649, 662-668, 748-749)

W okresie objętym kontrolą wytworzony został jeden program, którego autorem był pracownik UMWZ. Program uprawnienia.wzp.pl stworzony został w ramach obowiązków służbowych (umowa o pracę). Właścicielem programu był UMWZ, który dysponował kodem źródłowym.

(akta kontroli str. 4, 118)

Prowadzony w eA...r spis oprogramowania pozwalał na identyfikację liczby wykorzystywanych lub wolnych licencji. Według stanu na 6 września 2022 r., w ww. spisie ujętych było 325 pakietów oprogramowania⁵⁴. Łącznie odnotowano

⁴⁸ eA...r; uprawnienia.wzp.pl (m.in. wykorzystywany do przyznawania lub odbioru dostępu do domeny W...s lub konta pocztowego) oraz A...sN...a.

⁴⁹ Do 3 dni roboczych przed terminem obowiązywania dotychczasowych warunków zatrudnienia, określony w §6 ust. 5 Księgi Zarządzania (5.8. Instrukcja tworzenia, modyfikacji i usuwania identyfikatorów użytkowników, haseł oraz praw dostępu do systemów informatycznych).

⁵⁰ Z dniem 30 czerwca 2022 r.

⁵¹ 30 grudnia 2021 r.

⁵² Nabyte programy, odnowienia lub zwiększenia liczby licencji dokonane w latach 2019-2022, tj.: eA...r; A...cG...S; E...e A...t C...e; T...mV...r; S...sW...s R...e; Z...m; M...t W...s R...e Desktop User; K...x 2.0.; C...I P...r 2020; A...e A...t P...I 2020 PL; dalej: próba 10 programów.

⁵³ Np. na podstawie oryginalnych dokumentów lub z wykorzystaniem dedykowanego narzędzia lub platformy producenta oprogramowania.

⁵⁴ Pakiety oprogramowania uwzględniające nazwę programu, jego wersję oraz typ licencji (Licensed Name; Licensed Per Core; Free; Shareware; Trial), w tym licencje „plywające” (ang. floating licence) pozwalające na

22 193 instalacji, 23 038 dostępnych licencji oraz 850 wolnych licencji. W przypadku trzech pakietów, liczba wykazanych instalacji w systemie eA...r była większa od podanej liczby dostępnych licencji: o jedną (C...o W...x M...s; M... O...e 97) oraz o dwie (M... O...e Standard). Ogólna liczba instalacji M... O...e była niższa od dostępnych licencji (o 650).

(akta kontroli str. 4, 375-378 plik 5, 462-464, 771-776, 777)

Sekretarz Województwa w sprawie monitorowania używania różnych wersji oprogramowania wyjaśnił, że takie analizy były prowadzone i dotyczyło to m.in. aktualizowanego oprogramowania M...t O...e.

(akta kontroli str. 459, 675)

Według danych eA...r, w przypadku 18 programów stopień ich wykorzystania nie przekroczył 70% dostępnej liczby licencji⁵⁵. W przypadku sześciu programów wolnych było ponad 10 licencji (od 11 do 259⁵⁶). W czterech przypadkach dokonano od jednej do dwóch instalacji (przy dostępnych od dwóch do trzech licencjach⁵⁷). Nie zainstalowano sześciu programów, mimo dostępnych licencji (w liczbie od jednej do czterech⁵⁸).

(akta kontroli str. 375-378 plik 5, 788)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że (...) część „wolnych” licencji ma charakter przejściowy i jest związana z trwającym procesem wymiany sprzętu i aktualizacji oprogramowania na stacjach roboczych pracowników (np. O...e 2019). Część wolnych licencji pozostaje w ewidencji, ale są to licencje/oprogramowanie wycofywane z użycia ze względu na brak wsparcia producenta, brak kompatybilności z nowymi formatami plików, brak funkcji ułatwiających pracę (dotyczy np. M... O...e 2003, 2007, 2010). Inne przypadki (eA...r, E...T) również dotyczą sytuacji przejściowej, a zakup licencji był uzasadniony ze względu na konieczność zapewnienia ciągłości działania Urzędu w warunkach pandemii Covid-19 i zapewnienia narzędzi do pracy zdalnej oraz realizowanego procesu konsolidacji Urzędu (zmiany miejsca pracy dużej liczby pracowników). Wykorzystanie licencji antywirusa E...T zostało także zaplanowane i jest wdrażane do zwiększenia ochrony urządzeń mobilnych działających pod kontrolą innego niż W...s systemu operacyjnego. Ponadto wyjaśnił, że (...) zakup części (...) oprogramowania został dokonany w celu wykonania zadań, których realizacja odbywała się wiele lat temu (np. projekty, zadania bieżące). Oprogramowanie było wykorzystywane do wytwarzania dokumentów lub przetwarzania danych. Licencje nie są zdejmowane z ewidencji m.in. z powodu zapewnienia możliwości edycji tych dokumentów/danych. Jednocześnie starsze oprogramowanie systematycznie jest wycofywane lub zastępowane nowszym w celu zapewnienia m.in. odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i możliwości poprawnego przetwarzania nowych formatów danych i dokumentów. W związku z niezidentyfikowaniem czterech programów (z sześciu niezainstalowanych), odpowiednio skorygowano zapisy.

(akta kontroli str. 5, 461, 462-464, 525, 808-809)

korzystanie z jednej licencji przez kilku użytkowników, w ramach jednej sieci lokalnej (np. A...Y F...eR...r). Program eA...r wykrywał część tego samego oprogramowania pod różną nazwą (np. E...T E...t; M... O...e).

⁵⁵ W odniesieniu do wszystkich 18 programów, jednostka ponosiła wydatki związane z nabyciem bądź utrzymaniem przed okresem objętym kontrolą. Nie uwzględniono w tej grupie dwóch programów: E...T E...t - 14 wolnych instalacji z 18, tj. 77,8%) oraz eS...a.pl (31 z 55, tj. 56,4%), ponieważ dane z eA...r nie obejmowały instalacji na urządzeniach mobilnych.

⁵⁶ Stopień instalacji nie przekroczył od 55,1% do 97,2%. Dotyczyło M... O...e Standard 2010, poza tym wolne licencje w liczbie od 47 do 199 dotyczyły czterech innych wersji M... O...e (P...l Plus 2007 - 55,1%; 2010; Small Business Edition 2003 - 97,1% oraz P...l 2003 - 97,2%). Pozostałe wolne licencje obejmowały program T...l C...r (11 - 68,8%).

⁵⁷ M...t V...o P...m 2010 (stopień instalacji nie przekroczył 33,3%); A...e C...6 D...n and W...b P...m; A...e CS5 P...p oraz F...p (wszystkie 50%).

⁵⁸ C...lD...W X3; Excel XP/2003 Praktyczny Kurs Obsługi; M...t O...e P...l Plus 2013; M...t P...t 2013; N...n C...r oraz T...oE...D.

1.4. Zasady akceptowalnego użycia służbowych zasobów sprzętu komputerowego, oprogramowania lub informacji cennych dla UMWZ zostały uregulowane w Księdze Zarządzania.

(akta kontroli str. 48-49, 52, 79, 169-170, 172-173, 175-218, 420-426)

W sprawie zapoznania pracowników z zasadami użycia służbowych zasobów Sekretarz Województwa wyjaśnił, że podpisanie przez pracownika formularza stanowiącego załącznik nr 3 do zarządzenia wprowadzającego Księgę Zarządzania oznaczało zapoznanie się treścią całego ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 458, 673-674)

Według oświadczenia kierownika w WSlii-II, do przeglądu i weryfikowania oprogramowania zainstalowanego na stacjach roboczych, wykorzystywane jest regularnie oprogramowanie A...sN...a lub nieregularnie - na bieżąco - eA...r. W sytuacji stwierdzenia niewłaściwych stanów, były one weryfikowane, a następnie podejmowane działania w celu jego usunięcia lub naprawy. Powołany biegły stwierdził m.in., że nie zidentyfikowano żadnego dowodu potwierdzającego przeprowadzenie takiego przeglądu. W toku kontroli NIK przedłożono raport ze skanowania urządzeń w sieci Urzędu (według stanu na 9 września 2022 r.) oraz wydruk z eA...r, potwierdzający wyświetlenie 14 października 2020 r. raportu obejmującego inwentaryzację sprzętu.

(akta kontroli str. 4, 282, 501-502, 507-521)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że *skanowanie sieci w zakresie urządzeń, na których może być instalowane oprogramowanie realizowane jest na bieżąco przez administratorów systemów informatycznych w ramach wykonywania zadań służbowych*. Ponadto wyjaśnił, że przeglądy oprogramowania i licencji są przeprowadzane w ramach corocznej inwentaryzacji. Wyjaśnił również, że *podejmowane działania naprawcze uzależnione są od analizy i oceny odrębnie każdego zidentyfikowanego przypadku i mogą dotyczyć m.in.: deinstalacji/usunięcia nielegalnego oprogramowania, dokonania przeglądu oprogramowania zainstalowanego w infrastrukturze teleinformatycznej urzędu, weryfikacji uprawnień użytkowników (w systemie operacyjnym), u których wykryto nielegalne oprogramowanie, dokonania przeglądu bezpieczeństwa stacji roboczych tych użytkowników (np. skanowanie antywirusowe), przeprowadzenia wśród pracowników urzędu kampanii informacyjnej przypominającej zasady określone w Księdze Zarządzania dotyczące użytkowania i instalacji oprogramowania komputerowego*.

(akta kontroli str. 4, 5, 255, 460, 462-464, 472-473)

Według danych zawartych w systemie A...sN...a, dla trzech programów wygasły licencje, a dla pozostałych licencje oznaczone były jako bezterminowe. Dotyczyło to programów: A...d (wartość 19,3 tys. zł; data wygaśnięcia subskrypcji 18 lipca 2021 r.); A...t C...e S...y F.. L...x (wartość 0,7 tys. zł; data wygaśnięcia 20 czerwca 2021 r.) oraz dwóch licencji P... I...o P...k+P... T...a (wartość ogółem 23,4 tys. zł⁵⁹; data wygaśnięcia 31 sierpnia 2022 r.).

(akta kontroli str. 136-140, 328-364, 427-456)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że *subskrypcja oprogramowania A...d została odnowiona na kolejne 12 miesięcy, w związku z tym oprogramowanie nie zostało odinstalowane z jednostki roboczej*. (...) *A...t C...e S...y F.. L...x zostało odinstalowane po wygaśnięciu licencji* (...). (...) *P... I...o P...k+P... T...a zostało odinstalowane po wygaśnięciu licencji - komputer wycofany z eksploatacji*,

⁵⁹ Wartość jednego programu 11,7 tys. zł.

oprogramowanie usunięte. Czynność odinstalowania nie została udokumentowana wydrukiem potwierdzającym usunięcie oprogramowania.

(akta kontroli str. 523-524, 682)

W latach 2019-2022 Urząd nie ponosił kar z tytułu nielegalnego użytkowania oprogramowania.

(akta kontroli str. 4, 50, 471)

W okresie objętym kontrolą przed zbyciem lub przed przekazaniem do ponownego użycia urządzeń komputerowych (429), wszystkie licencjonowane programy zostały usunięte. Nie wystąpiły przypadki zbycia uszkodzonych nośników. Przed przekazaniem uszkodzonych dysków twardej do utylizacji przez podmiot zewnętrzny, dokonywano trwałego usunięcia danych w sposób uniemożliwiający ich odzyskanie i odczytanie⁶⁰.

(akta kontroli str. 5, 50, 261-267, 281, 391-401, 402-405, 566-612)

1.5. W wyniku badania próby 10 programów⁶¹ nie stwierdzono w UMWZ korzystania z oprogramowania niezgodnie z warunkami nabycia lub umów licencyjnych określających sposób ich użytkowania. Oprogramowanie było aktywne i wykorzystywane.

(akta kontroli str. 748-749, 813-832)

Według danych ujętych w eA...r⁶², w spisie oprogramowania wykazanych było 238 pakietów oprogramowania typu freeware, shareware⁶³ oraz trial (tj. 72,3% z 325 pakietów ogółem). Badanie próby 31 pakietów programów⁶⁴ wykazało obecność nieautoryzowanego oprogramowania na jednostkach roboczych, w tym gier komputerowych lub oprogramowania z wykluczoną możliwością korzystania komercyjnego⁶⁵. Program eA...r nie zawierał kompletnych danych o zainstalowanym oprogramowaniu, w tym co najmniej o 23 programach ujętych w A...sN...a oraz co najmniej 15 programach wykazanych na czterech jednostkach roboczych⁶⁶ (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 223 plik 3, 375-378 plik 5, 771-776, 777)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą *nie były przeprowadzane weryfikacje oprogramowania pod kątem zgodności licencyjnej przez producentów używanego w Urzędzie oprogramowania*. Wyjaśnił ponadto, że *monitoring legalności oprogramowania polega na bieżącym przeglądzie oprogramowania zainstalowanego w infrastrukturze informatycznej Urzędu i w związku z powyższym nie jest generowana na tą okoliczność dedykowana dokumentacja*. *Gdy w procesie weryfikacji oprogramowania zwrócono uwagę, iż program l...nV...w jest na licencji freeware, lecz tylko do użytku prywatnego, program został natychmiast odinstalowany/skasowany z czterech komputerów, na których został wykryty. Potwierdzono, iż w każdym przypadku oprogramowanie nie było wykorzystywane do celów służbowych lub nie było wykorzystywane w ogóle.*

(akta kontroli str. 5, 256, 459, 526, 675, 811)

⁶⁰ Z wykorzystaniem narzędzia D...r M...r.

⁶¹ Przypis nr 52.

⁶² Stan na 6 września 2022 r.

⁶³ Rodzaj oprogramowania zamkniętego, które jest bezpłatnie rozpowszechniane i którego kopiami wolno się dzielić, jednak korzystanie z jego pełnej funkcjonalności wymaga wniesienia określonych opłat po pewnym okresie użytkowania lub zakupu licencji: dalej: shareware.

⁶⁴ Freeware (17); shareware (pięć); trial (jeden); oznaczonych w eA...r jako licensed name (3) oraz na stacjach roboczych poddanych oględzinom przeprowadzonym 6 września 2022 r. (5).

⁶⁵ Np. gry komputerowe (3... P...I; K...I; Z...c...; D...e S... J...p); programy typu shareware (np. A...U S...e N...r; T...I C...r x64 8.x; W...R...; n...aP...) lub trial (A...Y F...eR...r 12.x; A...N); programy bezpłatne z wyłączeniem zastosowań komercyjnych (np. B...Tp...r; J...GC...s; S...E...t-P...r; l...nV...w; M...s).

⁶⁶ Z 10 poddanych oględzinom, wykazanych w Odinstaluj lub zmień program w Panelu sterowania\Programy\Programy.

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

1. W procedurach Urzędu⁶⁷ nie doprecyzowano zasad i kryteriów weryfikacji oprogramowania (np. pod kątem bezpieczeństwa w procesie nabywania); zasad utrzymania kompletności i aktualności ewidencji; zasad dystrybucji i redystrybucji licencji oraz wycofywania licencji; zasad i częstotliwości okresowych przeglądów; zasad monitorowania stanu użycia i legalności; zasad zarządzania oprogramowaniem z uwzględnieniem wszystkich rodzajów urządzeń końcowych (np. tabletek i smartfonów). Ponadto nie określono mechanizmu kontrolnego zapewniającego, aby w procesie pozyskiwania oprogramowania SaaS, dokonywana była weryfikacja spełnienia określonych (np. w ramach listy kontrolnej) wymagań oraz potwierdzenia, że oprogramowanie spełnia oczekiwania UMWZ w wymaganym zakresie, w szczególności zdolności do zapewnienia ciągłości usług, dostępności SLA, zarządzania danymi, kontroli dostępu, bezpieczeństwa lub zgodności z RODO⁶⁸. Nie ustanowiono również mechanizmu kontrolnego zapewniającego okresowe sprawdzanie wszystkich stacji roboczych, serwerów, urządzeń mobilnych i udostępnionych udziałów sieciowych użytkowników pod kątem obecności nieautoryzowanego oprogramowania, w tym weryfikacji oprogramowania freeware pod kątem możliwości użytkownika komercyjnego.

W sprawozdaniu powołany biegły stwierdził m.in., że *brak ustanowienia szczegółowych zasad zarządzania licencjami oraz brak skutecznych mechanizmów kontrolnych i narzędzi wspierających nadzór nad posiadаныmi i wykorzystywanymi licencjami stwarza ryzyko, że gospodarowanie licencjami nie jest optymalne, przez co może też naruszać warunki licencji i spowodować skutki finansowe (np. konieczność wypłaty odszkodowania i poniesienia kosztów prawnych) oraz skutki niefinansowe (np. utrata reputacji)*. Natomiast *brak mechanizmu kontrolnego zapewniającego, że w procesie pozyskiwania oprogramowania SaaS uwzględnia się adekwatną weryfikację i ocenę dostawcy i oprogramowania stwarza szereg ryzyk związanych m.in. z nabyciem oprogramowania od niewiarygodnych dostawców, brakiem ciągłości usług wsparcia technicznego i bezpieczeństwa, brakiem reakcji i rozwiązywania problemów/awarii przez dostawcę w akceptowalnym przez organizację czasie, niespełnieniem podstawowych wymagań dotyczących zarządzania danymi, kontroli dostępu, bezpieczeństwa oraz niespełnieniem wymagań przepisów prawa*.

(akta kontroli str. 52-78, 79-117, 149-218, 496-497, 501-502, 505-506)

Sekretarz Województwa w sprawie niedoprecyzowania w procedurach Urzędu obowiązków monitorowania, wyjaśnił, że (...) *Zadanie dotyczące „Monitorowania systemów informacyjnych” jest zapisane w Księdze Zarządzania. Dokument ten jest obecnie aktualizowany i dostosowywany do zmieniających się warunków funkcjonowania środowiska, przetwarzania informacji, a także zmian związanych z konsolidacją Urzędu. Aktualnie w Urzędzie nie przewidziano „raportowania faktycznego korzystania z zainstalowanego oprogramowania lub jego przydatności” w odniesieniu do każdego używanego oprogramowania. Obecnie trwają analizy prawne i faktyczne dotyczące ewentualnej możliwości realizacji tego zadania w odniesieniu do wybranych rozwiązań informatycznych*. Ponadto wyjaśnił, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie

⁶⁷ W szczególności w Księdze Zarządzania (np. w zakresie realizacji zadań określonych w pkt 4.10.5; 4.12.4 i 4.12.5.), zasadach wykonywania ustawy PZP lub Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów.

⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych); Dz. Urz. UE L z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.).

Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁶⁹, ani inne akty normatywne, nie zawierają określonych wymagań odnośnie realizacji zapewnienia bezpieczeństwa informacji, wskazują jedynie obszary regulacji, a nie jej szczegółowy zakres (częstotliwość, terminy itd.). Stąd, przyjęta systematyka obowiązującej w Urzędzie Księgi Zarządzania nie dotyczy zagadnień (...) dotyczących częstotliwości, sposobu lub zasad realizacji zadań określonych w pkt 4.10.5; 4.12.4 i 4.12.5. Księgi Zarządzania (...) Szczegółowy sposób realizacji (...) jest doprecyzowywany podczas ich wykonywania, w zależności od charakteru używanych narzędzi, przykładowo zestawienie oprogramowania zainstalowanego na danym stanowisku pracy jest możliwe do uzyskania przy wykorzystaniu programu eA...r. Wyjaśnił, że wskazane w zakresach czynności zadania nie stanowią katalogu zamkniętego i każdy zakres czynności zawiera klauzulę pozwalającą na zlecenie pracownikom, przez przełożonych, innych zadań niż wskazane w danym dokumencie (...). Wyjaśnił również, że (...) obowiązujące przepisy nie wymagają posiadania listy kontrolnej nabywania oprogramowania. Wypracowana i stosowana w Urzędzie dokumentacja (m.in. umowy, opisy przedmiotu zamówienia) stanowią wytyczne, które są poddawane aktualizacji i dostosowaniu do przedmiotu zamówienia. Weryfikacja wymagań dokonywana jest w procesie realizacji zamówień.

(akta kontroli str. 457-458, 525-526, 672-673, 810)

Ponadto w sprawie braku mechanizmu kontrolnego zapewniającego weryfikację wymagań w procesie pozyskiwania oprogramowania SaaS wyjaśnił, że (...) wymagania i warunki stawiane dostawcom oprogramowania i usług są definiowane odrębnie dla każdego przedmiotu zamówienia. (...) na etapie przygotowywania odpowiedniej dokumentacji zamówienia. Proces weryfikacji ww. wymagań jest elementem oceny wpływających ofert (w tym charakterystyki danego oprogramowania), odbioru przedmiotu zamówienia, a także odbywa się w ramach realizacji umów. Mechanizm kontrolny zapewniony jest poprzez oddelegowanie pracowników z odpowiednimi kompetencjami oraz wypracowane zasady postępowania i pracy na uspołnionych wzorcach dokumentacji zamówień.

(akta kontroli str. 526, 811)

2. Prowadzone spisy licencji i oprogramowania⁷⁰ nie obejmowały wszystkich urzędów wykorzystywanych w UMWZ. Nie ujmowano w nich oprogramowania instalowanego na telefonach (smartfonach) lub tabletach (poza oprogramowaniem instalowanym przez pracowników WSII-II przed ich przekazaniem użytkownikom⁷¹).
(akta kontroli str. 4, 49-50, 120-124, 130-134, 136-140, 141-147, 219-223, 247, 248-252, 256, 258-260, 280-282, 283-313, 314, 315-327, 328-364, 365-367, 368-370, 375-378 plik 5, 458, 674, 683, 771-776, 777, 778, 779-782, 783-787)

Powołany biegły stwierdził m.in., że Urząd nie zapewnia skutecznego nadzoru nad instalowanym i wykorzystywanym oprogramowaniem, z uwagi m.in. na brak objęcia kontrolą, w czasie rzeczywistym, instalowania i wykorzystywania oprogramowania na urządzeniach takich jak: smartfony, tablety oraz brak zidentyfikowanych innych skutecznych mechanizmów kontrolnych w tym zakresie (np. okresowe przeglądy).

(akta kontroli str. 496, 501-502)

Sekretarz Województwa, w sprawie spisu licencji i oprogramowania instalowanego na telefonach (smartfonach) lub tabletach wyjaśnił, że ze względu na to, iż tablety oraz telefony obecnie znajdują się w posiadaniu użytkowników nie ma możliwości

⁶⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2247.

⁷⁰ Z wykorzystaniem programów: A...sN...a; eA...r oraz uprawnienia.wzp.pl.

⁷¹ eS...a i O...k.

„wylistowania” tego oprogramowania. Ponadto wyjaśnił, że nie jest prowadzony codzienny monitoring oprogramowania w urządzeniach mobilnych. Ze względów bezpieczeństwa urządzenia mobilne nie są logowane w sieci informatycznej w domenie Urzędu. Natomiast na tabletach, na których zostało zainstalowane oprogramowanie: eS...a są wykupione stosowne licencje, a O...k dla A...d jest licencją bezpłatną.

(akta kontroli str. 458, 674)

3. Nie zapewniono pełnych i rzetelnych danych w prowadzonych ewidencjach, zawierających informacje o licencjach i oprogramowaniu, a także o przyznanych uprawnieniach do wykorzystywania zasobów informatycznych UMWZ, tj.:

3.1. Daty wygaśnięcia licencji ujmowane w systemie A...sN...a⁷², nie obejmowały oprogramowania niepodlegającego ewidencji w tym programie, w szczególności licencji o przewidywanym okresie używania krótszym niż rok lub wykorzystywanych nieodpłatnie⁷³. Nie ujęto w nim oprogramowania niepodlegającego ewidencji, a jednocześnie niewykrywanego w eA...r⁷⁴, a także oprogramowania niezidentyfikowanego w tym programie⁷⁵.

(akta kontroli str. 4, 49-50, 103, 120-124, 130-134, 136-140, 141-147, 219-223, 247, 248-252, 254, 258-260, 280-282, 283-313, 314, 315-327, 328-364, 365-367, 368-370, 375-378 plik 5, 458, 460-461, 674, 675, 673, 683, 771-776, 777, 778, 779-782, 783-787)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że (...) weryfikacja wygaszania licencji odbywa się w szczególności na podstawie corocznie przeprowadzanej inwentaryzacji majątku będącego na stanie UMWZ. Natomiast przenoszenie licencji odbywa się na podstawie uregulowań określonych w Księdze Zarządzania. Z kolei weryfikacja i zarządzanie subskrypcjami oprogramowania chmurowego odbywa się na platformach producentów oprogramowania.

(akta kontroli str. 5, 254-255)

3.2. Pracownikom Urzędu nie przypisano odpowiedzialności za administrowanie i ochronę 16 programów⁷⁶, z 374 pozycji oprogramowania ujętego w A...sN...a.

(akta kontroli str. 270-277)

Według Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów, ewidencję ilościowo – wartościową m.in. WNiP lub PWNiP prowadzi się w UMWZ w programie A...sN...a (§86). Dowód przyjęcia środka trwałego⁷⁷ służy do stwierdzenia faktu przyjęcia środka trwałego do użytkowania (§91). Jest on wypełniany m.in. dla WNiP lub PWNiP i podpisywany jest m.in. przez osobę przyjmującą środek trwały, odpowiedzialną za powierzone mienie (§93).

(akta kontroli str. 103, 104, 105)

⁷² Z wyłączeniem oprogramowania SaaS, w przypadku których ważność licencji weryfikowana była z wykorzystaniem dedykowanych narzędzi lub platform producentów oprogramowania (np. Z...m lub Lex).

⁷³ Np. 7-...P; e-f...e; e-p...y; f...eC...r; l...eO...e; O...nO...e; S...tS...h; S...cW...l; V...aC...t; V... M...a P...r (K2456); 7-...P; e-f...e; f...eC...r; l...eO...e; V...aC...t (K1904); f...eC...r; l...eO...e; M...s; P... A...t 8; P... C...r; V...aC...t (K1942); 7-...P; A...N; f...eC...r; l...eO...e; S...cW...l; V...aC...t (K2278) – jednostki robocze poddane oględzinom, które zostały przeprowadzone 6 września 2022 r. (Odinstaluj lub zmień program w Panelu sterowania\Programy\Programy).

⁷⁴ Np. oprogramowania SaaS (m.in. Z...m lub L...x).

⁷⁵ Np. 7-...P; e-f...e; e-p...y; f...eC...r; l...eO...e; O...nO...e; S...tS...h; S...cW...l; V...aC...t; V... m...a p...r (K2456); 7-...P; e-f...e; f...eC...r; l...eO...e; V...aC...t (K1904); F...d; f...eC...r; l...eO...e; M...s; P... A...t 8; P... C...r; R...d S...y l...e; V...aC...t (K1942); 7-...P; A...N; f...eC...r; l...eO...e; S...cW...l; V...aC...t (K2278) – jednostki robocze poddane oględzinom przeprowadzonym 6 września 2022 r. (funkcja Odinstaluj lub zmień program w Panelu sterowania\Programy\Programy).

⁷⁶ Programy: O...k 8 (Biuro Geodezji); N...L O...e STD DEV SL (Gabinet Marszałka) oraz 14 programów przypisanych do WSiil (m.in. A...Y R...n Server 3,5; M...t W...s Server 2008R2; N...L O...e STD DEV SL; F...a; System K...x; eU...d; System l...i P...j; e-T...a).

⁷⁷ Dalej: OT.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że zapisy w systemie A...sN...a zostały odpowiednio uzupełnione lub skorygowane.

(akta kontroli str. 525, 808)

3.3. Badanie dostępności oprogramowania po ustaniu stosunku pracy z 10 pracownikami Urzędu (5,5% ze 182⁷⁸) wykazało, że dwóm pracownikom⁷⁹ nadal⁸⁰ przypisana była w A...sN...a odpowiedzialność za sześć licencji⁸¹; ponadto licencja jednego programu⁸² wskazana była jako bezterminowa, chociaż wygasła z dniem 31 sierpnia 2022 r. i program nie był wykorzystywany⁸³.

(akta kontroli str. 4, 254, 270-277, 328-364, 739, 740-743, 744-747)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że zapisy w systemie A...sN...a, dotyczące wskazanego oprogramowania zostały zaktualizowane.

(akta kontroli str. 523, 714)

3.4. Program eA...r nie zawierał aktualnych lub kompletnych danych o wykorzystywanym (zainstalowanym) oprogramowaniu, w tym co najmniej o 23 programach ujętych w A...sN...a⁸⁴ oraz o co najmniej 15 programach wykazanych na czterech jednostkach roboczych⁸⁵ (z 10 poddanych oględzinom). Ponadto z sześciu niezainstalowanych programów z dostępnymi licencjami (według danych eA...r w liczbie od jednej do czterech⁸⁶), cztery nie zostały zidentyfikowane (tj. z wyjątkiem dwóch programów M...t).

(akta kontroli str. 5, 375-378 plik 5, 461, 462-464, 771-776, 777, 778, 779-782, 783-787, 788)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że niektóre rodzaje oprogramowania mogą nie być identyfikowane przez system eA...r, w szczególności w sytuacji, gdy: oprogramowanie nie wymaga instalacji na komputerze klasycznego komponentu identyfikowanego jako program wykonywalny; producent eA...r nie posiada w bazie wzorców identyfikacyjnych oprogramowania. W powyższych sytuacjach do zarządzania oprogramowaniem wykorzystywane są inne systemy informatyczne (np. A...sN...a) lub dedykowane platformy producentów oprogramowania (w przypadku oprogramowania chmurowego). Ponadto w sprawie czterech niezidentyfikowanych programów wyjaśnił, że odpowiednio skorygowano zapisy.

(akta kontroli str. 459, 525, 676, 808-809)

3.5. Badanie dotyczące zapewnienia aktualnych danych w systemach informatycznych związanych z zarządzaniem oprogramowaniem⁸⁷, po ustaniu stosunku pracy z 28 pracownikami Urzędu (15,4% ze 182) wykazało m.in., w przypadku 25 osób nie dotrzymano wymaganych terminów wysłania wniosku w sprawie wyrejestrowania użytkownika z systemu⁸⁸. Odebranie uprawnień

⁷⁸ W latach 2019 – 2022 (do 16 września 2022 r.), stosunek pracy ustał w odniesieniu do 187 osób zatrudnionych w UMWZ, przy czym pięć osób ponownie zostało zatrudnionych w UMWZ.

⁷⁹ Biuro Promocji UMWZ (rozwiązanie stosunku pracy z dniem 16 sierpnia 2019 r.) oraz Biuro ds. Rozwoju Regionalnego UMWZ (rozwiązanie stosunku pracy z dniem 20 lutego 2021 r.).

⁸⁰ W toku kontroli NIK.

⁸¹ Cztery licencje programu M... O...e 2016 Standard, jedna licencja C...I D...w 9 oraz P... I...o P...k+P... T...a.

⁸² P... I...o P...k+P... T...a.

⁸³ Brak wykazania instalacji programu w eA...r.

⁸⁴ Np. F...a; K...x; P...m F...a; E...a; S...t; E...e A...t C...e Edition; S...k M...e; Z...C...; System P...I B...y w zakresie V...; Moduł B...Ś; E-T...a; System I...i P...j; A...a P...w-R...a; S...a; A...cG...S; LSI RPO WZ; Aplikacja S...k; eU...d; E...s N...t; NWP; Program Finansowo-Księgowy; Przegląd i Kontrola Budynku; V...g z Bazą Cenową WKI.

⁸⁵ Programy wymienione w przypisie nr 73 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁶ C...ID...W X3; Excel XP/2003 Praktyczny Kurs Obsługi; N...n C...r; T...oE...D; M...t O...e P...I Plus 2013 oraz M...t P...t 2013.

⁸⁷ eA...r; uprawnienia.wzp.pl (m.in. wykorzystywany do przyznawania lub odbioru dostępu do domeny W...s lub konta pocztowego) oraz A...sN...a.

⁸⁸ Do 3 dni roboczych przed terminem obowiązywania dotychczasowych warunków zatrudnienia, określony w §6 ust. 5 Księgi Zarządzania (5.8. Instrukcja tworzenia, modyfikacji i usuwania identyfikatorów użytkowników, haseł oraz praw dostępu do systemów informatycznych).

w systemach informatycznych 24 użytkownikom, realizowane było już po terminie obowiązywania dotychczasowych warunków zatrudnienia. Wnioski o odebranie uprawnień 21 użytkownikom⁸⁹ wysłano po rozwiązaniu stosunku pracy (od dwóch do ośmiu dni roboczych po ustaniu zatrudnienia), a w dwóch – na jeden i dwa dni robocze przed tym terminem. W jednym przypadku wniosek wysłano 29 września 2022 r. (w toku kontroli NIK), tj. blisko trzy miesiące od daty rozwiązania stosunku pracy⁹⁰. W jednym przypadku nie wysłano wymaganego wniosku, mimo upływu blisko dziewięciu miesięcy od daty rozwiązania stosunku pracy⁹¹. Powyższe miało wpływ na to, że uprawnienia użytkownikom odbierane były po ustaniu zatrudnienia w UMWZ. Dane odnotowane w programie eA...r i uprawnienia.wzp.pl nie wykluczyły w dwóch przypadkach⁹² możliwości logowania się takich osób do zasobów informatycznych Urzędu.

(akta kontroli str. 739, 740-743, 744-747, 795, 796)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że (...) termin „3 dni roboczych” jest terminem wynikającym wyłącznie z dokumentu wewnętrznego jakim jest Księga Zarządzania, a zatem ma charakter instrukcyjny. Wskazane zapisy ww. dokumentu, regulują i porządkują kwestie organizacyjno - techniczne w ramach działania Urzędu, w przedmiotowym przypadku, dotyczące odebrania pracownikowi określonych uprawnień w związku z jego odejściem. Ich celem jest zapewnienie odebrania uprawnień niezwłocznie po ustaniu stosunku pracy danego pracownika. Wobec powyższego, naruszenie terminu określonego w zarządzeniu, nie narusza żadnych przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Niezależnie od powyższego, co do zasady obowiązek niezwłocznego odbierania uprawnień jest wykonywany. Natomiast, powody występowania sytuacji, (...) zakwalifikowano do zdarzeń o charakterze osobowym (czynnik ludzki).

(akta kontroli str. 793-794, 807)

Powołany biegły stwierdził m.in., że brak stosowania zautomatyzowanych narzędzi zapewniających bieżącą, kompletną i aktualną wiedzę na temat instalowanego, posiadanego i wykorzystywanego oprogramowania oraz stopnia wykorzystania licencji na wszystkich urządzeniach znacznie utrudnia lub uniemożliwia prowadzenie skutecznego nadzoru w całym ich cyklu życia licencji na każdego rodzaju urządzeniu. Stwarza to ryzyko naruszenia przepisów prawa w tym zakresie, a w konsekwencji do np. negatywnego wpływu na wizerunek organizacji lub odpowiedzialności karnej i cywilnej oraz kosztów dla organizacji.

(akta kontroli str. 503)

4. W okresie objętym kontrolą nieefektywnie monitorowano wykorzystywane licencje i oprogramowanie, w szczególności z wykorzystaniem programu eA...r. Mimo deklaracji o prowadzeniu przeglądu w toku kontroli stwierdzono przypadki niewłaściwego postępowania z oprogramowaniem. Na przykład badanie próby 31 pakietów programów⁹³ wykazało obecność nieautoryzowanego oprogramowania

⁸⁹ Data rozwiązania stosunku pracy: 25 marca 2020 r.; 28 lipca 2020 r.; 29 lipca 2020 r.; 14 października 2020 r.; 27 stycznia 2021 r.; 31 stycznia 2021 r.; 30 kwietnia 2021 r.; 31 października 2021 r.; 14 grudnia 2021 r.; 31 grudnia 2021 r. (cztery osoby); 31 stycznia 2022 r. (dwie osoby); 1 lutego 2022 r.; 28 lutego 2022 r.; 5 kwietnia 2022 r.; 17 maja 2022 r.; 31 lipca 2022 r.; 4 września 2022 r.

⁹⁰ Z dniem 30 czerwca 2022 r.

⁹¹ 30 grudnia 2021 r.

⁹² Data rozwiązania stosunku pracy 28 lutego 2022 r.; data wniosku 2 marca 2022 r.; data odebrania uprawnień 3 marca 2022 r.; daty w eA...r „widziany” i „ostatnie skanowanie” – 2 marca 2022 r. (K1155) oraz data rozwiązania stosunku pracy 25 marca 2020 r.; data wniosku 30 marca 2020 r.; data odebrania uprawnień 1 kwietnia 2020 r.; daty w eA...r „widziany” i „ostatnie skanowanie” – 26 marca 2020 r. (K1328).

⁹³ Stan na 6 września 2022 r., z tego: trzech oznaczonych w eA...r jako licensed name; pięciu stwierdzonych na stacjach roboczych poddanych oględzinom oraz 23 (z 238) programów wykazanych eA...r typu: freeware (17); pięciu programów shareware (rodzaj oprogramowania zamkniętego, które jest bezpłatnie rozpowszechniane

na jednostkach roboczych, w tym gier komputerowych lub oprogramowania z wykluczoną możliwością wykorzystania poza działalnością prywatną⁹⁴.

(akta kontroli str. 375-378 plik 5, 771-776, 777, 778, 779-782, 783-787)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że (...) w toku realizacji przeglądów mogą zdarzyć się sytuacje wykrycia nieautoryzowanego oprogramowania, wówczas przeprowadzana jest szczegółowa analiza wykrytych przypadków, takie oprogramowanie jest usuwane lub deinstalowane ze stacji roboczych, a następnie dokonuje się również przeglądu bezpieczeństwa komputerów (np. skanowanie antywirusowe). W odniesieniu do wykrytego w toku kontroli oprogramowania: (...) 3... P...I - oprogramowanie firmy M...t dostarczane z systemem operacyjnym W...s - oprogramowanie zostanie odinstalowane w trakcie najbliższej aktualizacji oprogramowania systemowego; b) K...I – nie zidentyfikowano programu na stacjach roboczych; c) Z...e.c... - oprogramowanie firmy M...t bezpłatne (freeware) preinstalowane z systemem operacyjnym - oprogramowanie zostanie odinstalowane w trakcie najbliższej aktualizacji oprogramowania systemowego; d) D...e S... J...p - pobrany i zapisany na komputerze program instalacyjny, co eA...r zinterpretował jako użycie/instalację programu - pliki skasowane; (...) A...U S...e N...r - nie zidentyfikowano programu na stacjach roboczych; (...) W...R... - nie zidentyfikowano programu na stacjach roboczych; (...) A...N - nie zidentyfikowano programu na stacjach roboczych; (...) B...Tp...r - pobrany i zapisany na komputerze program instalacyjny, co eA...r zinterpretował jako użycie/instalację programu - pliki skasowane; b) J...GC...s - nie zidentyfikowano programu na stacjach roboczych; c) S...E...t-P...r - komputery w trakcie wycofywania z eksploatacji; d) I...nV...w - oprogramowanie zostało usunięte (...); e) M...s - nie zidentyfikowano programu na stacjach roboczych.

Podsumowując (...) w trakcie bieżącego monitorowania zainstalowanego oprogramowania (...) nie zostało wykryte nieautoryzowane oprogramowanie I...nV...w (...). Po dokonanej przez Urząd analizie stwierdzono, że: w jednym przypadku oprogramowanie nie było wykorzystywane przez pracownika do celów służbowych; w dwóch przypadkach został pobrany i zapisany na komputerze program instalacyjny, co eA...r zinterpretował jako użycie/instalację programu; w jednym przypadku nie stwierdzono występowania programu na komputerze (nośnik danych komputera został wyczyszczony - komputer znajdujący się w magazynie był przygotowany do przekazania/likwidacji). W każdym zidentyfikowanym przypadku usunięto program z nośników danych komputerów. Dokonano przeglądu uprawnień użytkowników i przeglądu bezpieczeństwa stacji roboczych. Poinstruowano użytkowników o wymogu stosowania zasad dotyczących używania oprogramowania określonych w Księdze Zarządzania. Podjęto działania naprawcze w celu skuteczniejszego wykrywania nieautoryzowanego oprogramowania.

(akta kontroli str. 522, 680)

Kierownik w WSliI-II w sprawie instalacji na czterech jednostkach roboczych aplikacji I...nV...w wyjaśnił, że nie miał (...) informacji w jakim celu ww. aplikacja została zainstalowana na wskazanych czterech jednostkach roboczych. (...). Nie miał również wiedzy (...), że takie oprogramowania było zainstalowane na

i którego kopiami wolno się dzielić, jednak korzystanie z jego pełnej funkcjonalności wymaga wniesienia określonych opłat po pewnym okresie użytkowania lub zakupu licencji: dalej: shareware) oraz jednego typu trial.

⁹⁴ Gry komputerowe: np. 3... P...I i Z...c... (po trzy instalacje); K...I (jedna instalacja); D...e S... J...p (jedna instalacja); programy typu shareware: np. A...U S...e N...r (jedna instalacja); W...R... (jedna instalacja) lub trial (A...N jedna instalacja); programy bezpłatne z wyłączeniem zastosowań komercyjnych: np. B...Tp...r (siedem instalacji); J...GC...s (jedna instalacja); S...E...t-P...r (16 instalacji); C...r (41 instalacji); I...nV...w (cztery instalacje); M...s (jedna instalacja); inne: np. M...aT...r (dwie instalacje).

jednostkach roboczych, (...) i dowiedział się (...) o tym podczas oględzin przeprowadzonych 6 września 2022 r. w toku kontroli NIK.

(akta kontroli str. 379)

Powołany biegły stwierdził m.in., że mimo posiadania oprogramowania eA...r, które wspiera nadzór nad posiadanymi i wykorzystywanymi licencjami i oprogramowaniem na hostach i serwerach narzędzie to nie zostało zasilone rzeczywistymi danymi o liczbie posiadanych licencji, co sprawia, że Urząd nie jest w stanie w zautomatyzowany sposób monitorować, czy liczba posiadanych licencji jest odpowiednia dla zainstalowanego oprogramowania. Ponadto, nie wykonuje się udokumentowanych przeglądów w tym zakresie. (...). W toku prowadzonych czynności nie zidentyfikowano dowodów potwierdzających wykonywanie w zaplanowanych odstępach czasu audytów/przeglądów (skanowania) pod kątem obecności nieautoryzowanego oprogramowania. Urząd nie dokumentuje również w jakikolwiek sposób (tickety, maile itp.) dowodów wskazujących na to jakie, i kiedy niedozwolone oprogramowanie zostało wykryte i np. usunięte. Nie zidentyfikowano również dowodu potwierdzającego, że prowadzone są w zaplanowanych odstępach czasu przeglądy urządzeń typu tablety, smartfony użytkowników pod kątem obecności nieautoryzowanego oprogramowania.

(akta kontroli str. 503, 504)

Badanie przeprowadzone 7 października 2022 r. wykazało m.in. obecność programów 3... P...I i Z...e.c... (po trzy instalacje) oraz pliku dsj.exe (D...e S... J...p)⁹⁵. Ograniczona została liczba instalacji programu⁹⁶ C...r (z 41 do 24 instalacji⁹⁷) oraz S...E...t-P...r (z 16 instalacji do 11 na jednostkach roboczych wycofywanych z użytkowania). Usunięto całkowicie: K...I; A...U S...e N...r; W...R...; A...N; B...Tp...r; J...GC...s; M...aT...r; I...nV...w (K2049 – usunięto⁹⁸); M...s.

(akta kontroli str. 782-786, 797-802, 805 plik 11)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prawidłowość zorganizowania i skuteczność realizowania procesu postępowania z oprogramowaniem, a także sposób użytkowania programów komputerowych. W Urzędzie nie określono szczegółowych zasad zarządzania licencjami, obejmujących wszystkie elementy i wymagane czynności niezbędne do skutecznej realizacji tego zadania. Chociaż Urząd dysponował wystarczającym zasobem kadrowym i narzędziem do monitorowania oprogramowania, to nie zapewnił aktualnych i kompletnych danych niezbędnych do jego efektywnego wykorzystania. Narzędzie nie było wykorzystywane regularnie, w zaplanowanych odstępach czasu. Monitoring oprogramowania nie obejmował telefonów (smartfonów) i tabletów. O nieskuteczności podejmowanych działań świadczy stwierdzona w toku kontroli NIK obecność nieautoryzowanego oprogramowania na urządzeniach komputerowych.

OBSZAR

2. Optymalizacja wykorzystania oprogramowania oraz wydatków związanych z jego nabyciem i użytkowaniem.

Opis stanu faktycznego

2.1. Badanie próby 10 programów wykorzystywanych w Urzędzie wykazało, że proces nabywania oprogramowania, z wyjątkiem programu eA...r, był prowadzony z uwzględnieniem faktycznych potrzeb UMWZ. Oprogramowanie nabywano w wyniku analizy zgłoszonych potrzeb komórek organizacyjnych UMWZ,

⁹⁵ Plik D...exe w katalogach Moje dokumenty (dwa komputery) oraz R.B. (jeden komputer).

⁹⁶ Brak w raporcie wygenerowanym w eA...r.

⁹⁷ Do 13 października 2022 r., tj. daty podpisania zestawienia badania próby programów w UMWZ dokonano dalszego usunięcia niektórych programów (m.in. usunięto wszystkie instalacje programu C...r).

⁹⁸ Pozostałe trzy komputery na których stwierdzono program miały status offline.

realizujących zadania z wykorzystaniem oprogramowania będącego przedmiotem wniosku. Oprogramowanie nabywano w liczbie licencji objętej zgłoszonym zapotrzebowaniem. Nabycia programów dokonywano na podstawie wewnętrznych zasad wykonywania ustawy PZP⁹⁹.

(akta kontroli str. 282, 477-492, 748-749)

Kierownik w WSIil-II w sprawie sporządzenia w UMWZ listy preferencyjnej oprogramowania i jego wersji oświadczył, że *taka lista nie funkcjonuje. Pracownikom instalowana jest wersja oprogramowania z obrazu, w zależności od wcześniej zdiagnozowanych potrzeb. Wykorzystywany jest formularz zgłoszeniowy zapotrzebowania (dostępny m.in. w intranecie). Pracownicy UMWZ (po akceptacji kierownika swojej komórki organizacyjnej) zgłaszają do WSIil na formularzu zapotrzebowanie na odpowiednie oprogramowanie. Pracownicy WSIil po przeanalizowaniu zapotrzebowania, w sytuacji stwierdzenia zasadności zakupu oraz spełnieniu warunków określonych w uchwale Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego nr 95/21 z dnia 27 stycznia 2021 roku w sprawie wprowadzenia zasad wykonywania ustawy Prawo zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego, zgłaszają odpowiedni wniosek do Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego. Po akceptacji Zarządu przeprowadzany jest zakup, według odpowiedniej procedury zamówienia publicznego. Ponadto w sprawie analizowania zapewnienia bezpieczeństwa oświadczył, że przed zakupem oprogramowania pracownicy WSIil-II weryfikują spełnianie warunków w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 282)

Sekretarz Województwa w sprawie strategii prac rozwojowych w zakresie nabywania oprogramowania wyjaśnił, że *ww. prace wykonywane są na podstawie planów definiowanych corocznie w ramach przygotowania budżetu Urzędu, planów zamówień publicznych oraz w związku z realizacją zadań i projektów koordynowanych przez poszczególne komórki organizacyjne. Wyjaśnił ponadto, że weryfikacja potrzeb związanych z zakupem oprogramowania w Urzędzie odbywa się m.in. na podstawie: analizy zgłoszeń zapotrzebowania poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu na oprogramowanie (...) sporządzanych na wzorze formularza zgłoszenia zapotrzebowania; analiz dokonywanych w ramach przygotowania dokumentacji zamówień, w tym postępowań przetargowych (załącznik nr 2 - uchwała nr 95/21 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie wprowadzenia zasad wykonywania ustawy Prawo zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego). W procedurze weryfikacji każdorazowo brane są pod uwagę celowość, racjonalność oraz ekonomiczność realizacji zamówienia. Podsumowanie wyników analiz znajduje się w części opisowej (uzasadnieniu) wniosków kierowanych na posiedzenia Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, dotyczących akceptacji realizacji zamówień oraz w sporządzanych notatkach z szacowania wartości zamówień. Wyjaśnił również, że weryfikacja kosztów utrzymania oprogramowania i weryfikacja rynku pod kątem cen oprogramowania konkurencyjnego jest dokonywana w ramach przygotowania dokumentacji zamówień, w tym postępowań przetargowych, gdzie w procedurze weryfikacji każdorazowo brane są pod uwagę zasadność oraz ekonomiczność realizacji.*

(akta kontroli str. 3, 5, 48-49, 256-257, 474)

⁹⁹ Do 31 grudnia 2020 r. z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych; dalej: pzp (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy; od 1 stycznia 2021 r. na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych; dalej: npzp (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).

2.2. W badanej próbie 10 programów, UMWZ dysponował dokumentacją obejmującą proces przeprowadzenia zamówienia publicznego, w tym zgłoszeniami zapotrzebowania przekazanymi przez merytoryczne komórki organizacyjne wykorzystujące dane oprogramowanie (zawierające m.in. analizę w zakresie uzasadnienia konieczności dokonania zakupu). Programy były wykorzystywane. Według Urzędu, w ww. próbie dwa programy miały charakter oprogramowania zintegrowanego (modułowego), tj. eA...r oraz A...G...¹⁰⁰.

(akta kontroli str. 480, 748-749)

Zakupu programu eA...r dokonano na podstawie umowy¹⁰¹ z 11 czerwca 2018 r., zawartej z B...C. Uzasadnieniem zakupu była konieczność sprawowania nadzoru nad sprzętem komputerowym oraz instalacją oprogramowania w UMWZ (zapewnienie automatyzacji monitoringu i nadzoru nad sprzętem komputerowym oraz licencjami oprogramowania już zainstalowanego i instalowanego w przyszłości). We wniosku kierowanym do Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego¹⁰² wskazano m.in., że obok sprzętu komputerowego, narzędzie miało również umożliwiać monitorowanie środowisk wirtualnych w sieci. Wniosek zawierał wymagania, jakie musiał spełniać program (opisane w sześciu punktach) oraz informację, że po dokonaniu analizy jako jedyne oprogramowanie na rynku spełniał je eA...r. W ramach umowy z 11 czerwca 2018 r. wydatkowano kwotę 144,9 tys. zł. Umowa obejmowała m.in. zakup licencji bezterminowej na: a) instalację agentów na 1 200 stacjach roboczych; licencji bezterminowej na jeden e-Server (nielimitowany dostęp do konsoli administracyjnej) oraz licencji bezterminowej na system raportujący C... R...¹⁰³; b) oprogramowanie rozbudowujące eA...r o Skaner M... Hyper-V/V... (licencja bezterminowa na 24 serwery wirtualne; licencja bezterminowa na 200 maszyn wirtualnych)¹⁰⁴; c) oprogramowanie rozbudowujące eA...r o Skaner sieci SNMP i IP (licencja bezterminowa na nielimitowaną liczbę wykrywanych urządzeń)¹⁰⁵; d) oprogramowanie rozbudowujące eA...r o e-Helpdesk (licencja bezterminowa dla 15 administratorów)¹⁰⁶; dostawę silnika bazodanowego¹⁰⁷; e) usługi instalacji, konfiguracji systemu, przeprowadzenia szkoleń, a także wsparcia technicznego oraz dostępu do internetowej bazy wiedzy przez okres 12 miesięcy¹⁰⁸.

(akta kontroli str. 584-606, 607-616, 617-626, 789, 790, 791-792, 813-832)

W ramach kolejnej umowy (z 10 czerwca 2020 r.¹⁰⁹), dokonano aktualizacji programu do ver. 7 WEB wraz z rozszerzeniem dostępnych instalacji o kolejne 100 stanowisk (łącznie do 1 300 komputerów)¹¹⁰; przedłużono świadczenie usług serwisowania oprogramowania i systemu eHelpdesk v.3 przez okres 12 miesięcy (od 12 czerwca 2020 r.)¹¹¹. W ramach wynagrodzenia wydatkowano kwotę 41,7 tys. zł. Według wniosku skierowanego do Zarządu, uzasadnieniem zakupu była

¹⁰⁰ Wykorzystywany do pracy na mapach i danych GIS (m.in. tworzenie i przetwarzanie istniejących map, analiza danych przestrzennych oraz ich wizualizacja oraz zarządzanie danymi w geobazach). W okresie objętym kontrolą za kwotę 83,6 tys. zł zaktualizowano trzy licencje komercyjne A...cG...S do poziomu A...cG...S for desktop advanced 10.7. Nabycia programu (zlecenie BG-1.7520.14.2019 z 17 grudnia 2019 r.) dokonano na podstawie wewnętrznych zasad wykonywania ustawy PZP (kontrahent - producent platformy A...cG...S był jedynym autoryzowanym polskim dystrybutorem oprogramowania E...i I...).

¹⁰¹ Nr WSIiI/9/2018 (ver. 6 WEB P...I).

¹⁰² Z 23 maja 2018 r.; dalej: Zarząd.

¹⁰³ Za kwotę 80,4 tys. zł.

¹⁰⁴ Za kwotę 14,6 tys. zł.

¹⁰⁵ Za kwotę 8,9 tys. zł.

¹⁰⁶ Za kwotę 21,8 tys. zł.

¹⁰⁷ Za kwotę 16,1 tys. zł.

¹⁰⁸ Za kwotę 3,1 tys. zł.

¹⁰⁹ Nr WSIiI/15/2020.

¹¹⁰ Za kwotę 16,5 tys. zł.

¹¹¹ Za kwotę 25,2 tys. zł.

duża liczba zmian konfiguracji sprzętu i oprogramowania, wynikających ze zmian struktury organizacyjnej, rotacji pracowników oraz wymiany eksploatowanych urządzeń.

(akta kontroli str. 627-628, 629-635, 638-646, 789, 790, 791-792)

Rozszerzenia dostępnych instalacji o kolejne 100 stanowisk (łącznie do 1 400 komputerów), dokonano na podstawie zlecenia z 23 listopada 2020 r.¹¹² wraz ze świadczeniem usług serwisowych do 12 czerwca 2021 r. (za kwotę 7,4 tys. zł). Ponadto na podstawie umowy z 23 czerwca 2021 r.¹¹³, zwiększono liczbę dostępnych instalacji na stacjach roboczych na okres 12 miesięcy o kolejne 300 (do 1 700)¹¹⁴. Dokonano również aktualizacji programu do ver. 8 oraz przedłużono świadczenie usług serwisowania oprogramowania i systemu eHelpdesk przez okres 24 miesięcy¹¹⁵. Z tego tytułu wydatkowano kwotę 63,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 647, 648, 649, 650-652, 653-661, 662-668, 789, 790, 791-792)

Ogółem w latach 2018-2022 na zakup i utrzymanie eA...r wydatkowo 257,0 tys. zł (w okresie objętym kontrolą 112,1 tys. zł), w tym kwota 108,1 tys. zł (w okresie objętym kontrolą 27,7 tys. zł) została przeznaczona na zakup licencji¹¹⁶, a 87,5 zł (w okresie objętym kontrolą 84,4 tys. zł) na wydatki związane z instalacją programu, przeprowadzeniem szkoleń, a także wsparciem technicznym (serwisowanie oprogramowania i systemu eHelpdesk). Wszystkie zamówienia zrealizowano według zasad przyjętych uchwałami Zarządu¹¹⁷, z wyłączeniem stosowania przepisów pzp (na podstawie art. 4 pkt 8 pzp).

Według danych eA...r (tj. bez uwzględnienia przekazanych lub zlikwidowanych urządzeń komputerowych), wykorzystywanych było 1 188 instalacji na stacjach roboczych (tj. 84,9% z 1 400 – stan na 12 września 2022 r.). Według stanu na 10 czerwca 2020 r.¹¹⁸ wykorzystywane były 374 instalacje (31,2% z 1 200); 23 listopada 2020 r.¹¹⁹ – 452 (34,8% z 1 300). Liczba wykorzystywanych instalacji zwiększyła się z 598 (42,7% z 1 400 według stanu na 23 czerwca 2021 r.¹²⁰) do 1 171 stacji (stan na 23 czerwca 2022 r.), co stanowiło 68,9% wykorzystania dostępnej liczby instalacji (1 700) w okresie od 23 czerwca 2021 r. do 23 czerwca 2022 r. (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 789, 790, 791-792, 812)

Sekretarz Województwa w sprawie pełnego wykorzystania dostępnych funkcjonalności eA...r wyjaśnił, że *stopień wykorzystania jest stale zwiększany*. (...). Z wykorzystaniem eA...r na bieżąco sprawdzana była liczba wykorzystanych licencji M... O...e. (...). *System eA...r jest także niezbędny do świadczenia usług wsparcia serwisowego (wewnętrzny helpdesku), co znacznie przyspiesza zbieranie niezbędnych informacji i podejmowanie odpowiednich działań*. (...) *producent systemu eA...r, oferuje „w pakiecie” duży zakres funkcjonalny. Dążenie do ich pełnego wykorzystania, (...) nie może być uzasadnione samym faktem ich dostępności i powinno być dostosowane do bieżących potrzeb organizacji*.

¹¹² Nr CRU 3364.

¹¹³ Nr WSIil/11/2021.

¹¹⁴ Za kwotę 3,8 tys. zł.

¹¹⁵ Za kwotę 59,2 tys. zł.

¹¹⁶ M.in. stacje robocze, Crystal Reports; e-Server.

¹¹⁷ Określonymi w §1 i §2 załączników nr uchwał Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego w sprawie wprowadzenia zasad wykonywania ustawy Prawo zamówień publicznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego nr: 1480/16 z 13 września 2016 r.; 904/19 z 29 maja 2019 r. oraz 95/21 z 27 stycznia 2021 r.

¹¹⁸ Zawarcia umowy zwiększającej liczbę licencji z 1 200 do 1 300 stacji roboczych.

¹¹⁹ Zawarcia umowy zwiększającej liczbę licencji z 1 300 do 1 400 stacji roboczych.

¹²⁰ Zawarcia umowy zwiększającej w okresie roku liczbę licencji z 1 400 do 1 700 stacji roboczych.

W toku analizy zakresu wykorzystania funkcji eA...r w latach 2019-2022 należy także wziąć po uwagę m.in.:

- *bardzo złożoną infrastrukturę informatyczną Urzędu (średnio około 1 400 zasobów sprzętowych i wirtualnych, ok. 13 lokalizacji) oraz dynamikę jej zmian;*
- *okres pandemii 2020-2022 i uruchomienie zdalnej pracy (całkowita zmiana modelu funkcjonowania środowiska informatycznego Urzędu, w tym wymiana większości stacji roboczych na laptopy);*
- *realizację projektu konsolidacji Urzędu - budowa i eksploatacyjne uruchomienie nowej siedziby Urzędu (częściowo w toku);*
- *wycofanie z użycia komputerów wyeksploatowanych.*

Realizacja wyżej wymienionych zadań wymagała zaangażowania wielu (kilkudziesięciu) pracowników, a efekty pracy nie były pozbawione pierwiastka błędu, wynikającego zarówno z niedoskonałości oprogramowania, niskiej jakości identyfikowanych lub wprowadzanych danych, czy błędów po stronie pracownika.

Powyższe miało wpływ na podejmowane decyzje w zakresie wykorzystania niektórych funkcjonalności eA...r, koncentrując się na tych najważniejszych z punktu widzenia zapewnienia ciągłości działania organizacji.

(akta kontroli str. 522-523, 679, 813-832)

Charakter oprogramowania zintegrowanego (modułowego) miał program S...T i współpracujący z nim program B...Ś. Oprogramowanie wykorzystywane było przez Wydział Ochrony Środowiska UMWZ. Służyło do gromadzenia i przetwarzania danych o środowisku oraz jego ochronie, naliczania opłat środowiskowych i redystrybucji pozyskanych środków finansowych. Umowa z producentem została zawarta 5 listopada 2019 r.¹²¹ i była kontynuacją umowy z 2016 r.¹²² Przed zawarciem umowy dokonano ustalenia wartości zamówienia na podstawie informacji rynkowych. Przedmiotem umowy było rozszerzenie funkcjonalności eksploatowanych w Urzędzie systemów o moduły UDiK¹²³, moduł do rozliczania opłat rejestrowych do bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami, moduł gromadzenia i przetwarzania danych o pojazdach wycofanych z eksploatacji, a także prowadzenie usług serwisu i nadzoru autorskiego do 31 grudnia 2022 r. W związku ze zmianą przepisów, zrezygnowano z usług serwisu i aktualizacji czterech modułów¹²⁴. Łączne wynagrodzenie z tytułu wykonania umowy określono na kwotę 979,9 tys. zł¹²⁵. W umowie zawarto m.in. postanowienia dotyczące ochrony danych osobowych, a także zapewnienia bezpieczeństwa systemów i danych przetwarzanych przez UMWZ. Dostępne były dowody zakupu, a także zapewniona była możliwość weryfikacji nabytego prawa do wykorzystywania programu. Moduły programu S...T i współpracującego z nim programu B...Ś były wykorzystywane¹²⁶.

(akta kontroli str. 530-531, 532-572, 573-583, 748-749)

Dyrektor WOŚ wyjaśnił, że firma z którą zawarto umowę, jest jedynym podmiotem dysponującym kompleksowym produktem niezbędnym do realizacji zadań samorządu województwa we wskazanym zakresie i posiada kody źródłowe

¹²¹ Nr WOŚ/18/2019; zawarta w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 7 pzp.

¹²² Nr WOŚ/20/2016 z 30 listopada 2016 r., w której przewidziano m.in. prowadzenie usług serwisu i nadzoru autorskiego do 31 grudnia 2019 r.

¹²³ Służący realizacji obowiązku wynikającego z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.) w zakresie wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów.

¹²⁴ Woda i ścieki.

¹²⁵ Płatne do 31 grudnia 2019 r. w kwocie 349,9 tys. zł; do 31 grudnia 2020 r. w kwocie 315 tys. zł oraz do 31 grudnia 2021 r. w kwocie 315 tys. zł.

¹²⁶ Raporty dotyczące trzech modułów, o które rozszerzono wykorzystywane oprogramowanie oraz obejmujące moduły: Zużyty sprzęt oraz Opłata Opakowania.

przedmiotowego oprogramowania, które stanowią własność intelektualną firmy. (...). Brak konkurencji nie jest efektem celowego zawężenia parametrów zamówienia, a wynika z uzasadnionych potrzeb Zamawiającego. Dodatkowo w okresie zawierania umowy nr WOS/2018/2019 z dnia 5 listopada 2010 roku, fakt użytkowania kompleksowego narzędzia przez 15 województw wskazywało, iż na rynku nie istnieją rozsądne rozwiązania alternatywne, które umożliwiłyby kompleksową i jednolitą realizację zadań w sposób spójny w relacji z bankiem obsługującym prowadzone rachunki bankowe. Według posiadanej wiedzy tylko jeden Urząd Marszałkowski korzystał z innego oprogramowania do weryfikacji opłat, dodatkowo jedynie w zakresie merytorycznym. Na dzień dzisiejszy Urząd ten również korzysta z usług A...M. U podstaw takiej oceny leży ustalenie, że aktualnie nie istnieje na rynku żaden inny podmiot, posiadający gotowe rozwiązanie będący w stanie kompleksowo zrealizować zamówienie zarówno od strony technicznej jak i prawnej.

(akta kontroli str. 527, 528-530)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że w Urzędzie nie zdefiniowano dedykowanych miar i wskaźników efektywności wykorzystania zasobów IT. W odniesieniu do pojęcia „Pomiary efektywności wykorzystania zasobów IT” stwierdzono brak dostępnych (...) informacji (...), co utrudnia dobór odpowiednich narzędzi analitycznych. Wyjaśnił ponadto, że nie prowadzono analizy efektywności wykorzystania oprogramowania. Natomiast realizowane jest monitorowanie wykorzystania oprogramowania (...). Trudno sobie nawet wyobrazić możliwość analizy „efektywności wykorzystania” np. W...s, L...x, K...x, czy też Z...m. Kwestię tę można wyjaśnić również w ten sposób, że przy bardzo złożonym zestawie narzędzi i systemów, jakie są niezbędne do realizacji zadań w Urzędzie, analiza faktycznego wykorzystania oprogramowania w ujęciu całościowym wymagałaby wielowymiarowego modelu z uwzględnieniem wielu kryteriów i wskaźników. W procesie analizy potrzeb zakupowych dot. oprogramowania i podejmowanych decyzji, w odniesieniu do konkretnych przypadków, brane są pod uwagę dostępne dane z różnych źródeł, w tym także stosowane metody ankietowe/wywiady bezpośrednie i inne, w celu określenia przyszłych potrzeb użytkowników. Istotą sprawy jest w rzeczywistości to, czy oprogramowanie jest wykorzystywane, czy też nie - wiedzę zaś w tym zakresie Urząd posiadał i wykorzystywał.

(akta kontroli str. 5, 473-474)

Badanie próby pięciu programów SaaS¹²⁷ wykazało, że były one wykorzystywane.

(akta kontroli str. 223, plik 4, 736)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że monitorowanie wykorzystania oprogramowania „w chmurze” odbywa się na etapie planowania oraz przygotowywania dokumentacji zamówienia danego oprogramowania lub usługi. Analiza przybiera różną postać w zależności od posiadanych możliwości technicznych i organizacyjnych. Wykorzystywane są w tym celu możliwości (o ile takie są zapewnione) platform informatycznych producentów oprogramowania (np. platforma Z...m), przeprowadzane są badania ankietowe - zbierane od komórek organizacyjnych Urzędu wnioski zapotrzebowania na oprogramowanie i usługi, analizowane są wcześniejsze zgłoszenia, badana jest historia poprzednich zamówień, prowadzone są spotkania i rozmowy z użytkownikami/wnioskodawcami. Wyniki powyższych analiz mają swoje odzwierciedlenie m.in. w uzasadnieniach wniosków przedkładanych Zarządowi WZ dotyczących akceptacji realizacji zamówień. Jednocześnie monitoring wykorzystania oprogramowania „w chmurze” odbywa się

¹²⁷ Zweryfikowano wykorzystanie programów w listopadzie 2019 r., w lutym oraz w okresie od marca do grudnia 2020 r., w lutym i grudniu 2021 r. oraz w maju 2022 r.

również w ramach bieżącego zarządzania dostępem do usług w ramach zmian i przypisywania nowych uprawnień użytkownikom. Ponadto wyjaśnił, że w Urzędzie nie zidentyfikowano przypadku zakupu oprogramowania i jego niewykorzystania.

(akta kontroli str. 527, 528-530)

Tomasz Komorowski Dyrektor WSIil wyjaśnił, że w latach 2019-2022 nie odnotowano problemów z zasadniczą funkcjonalnością wykorzystywanego oprogramowania.

(akta kontroli str. 734, 735)

W Urzędzie prowadzono okresowo (co najmniej raz w roku), kontrole prawidłowości działania systemu identyfikatorów użytkowników, haseł oraz praw dostępu do systemów informatycznych.

(akta kontroli str. 507-521)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że badanie faktycznej niezbędności narzędzi informatycznych jest dokonywane poprzez ocenę zgłoszonego zapotrzebowania przez kierowników komórek organizacyjnych zgłaszającego. Pod uwagę brane są zarówno kompetencje pracowników, obecne oraz planowane (przyszłe) zadania, które mają być realizowane za pomocą wnioskowanych narzędzi informatycznych. Zasadność zgłoszenia zapotrzebowania jest potwierdzana akceptacją kierownika danej komórki organizacyjnej Urzędu i podlega ocenie przez pracowników WSIil-II wyznaczonych do obsługi zgłoszenia. Dokumentacja ww. procesu znajduje odzwierciedlenie w aktach spraw. Efektem badania może być akceptacja/realizacja zapotrzebowania we wnioskowanym zakresie, zmiana zakresu zapotrzebowania lub wskazanie innego sposobu realizacji zadań.

(akta kontroli str. 5, 257)

Urząd był beneficjentem w sześciu projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej, których trwałość zakończyła się w okresie objętym kontrolą. Nabyte oprogramowanie obejmowało produkty firmy M...t (m.in. oprogramowanie biurowe); osiem systemów lub portali do świadczenia usług elektronicznych (np. portal regionalny i serwisy informacyjne; regionalny biuletyn informacji publicznej; e-R...n - hurtowania danych i baza wiedzy o regionie; system e-T...a)¹²⁸; R... H... E...e L...x Server; oprogramowanie do tworzenia kopii zapasowych oraz programy Z...C... i N...aP... . Wykorzystanie oprogramowania było nadzorowane po upływie czasu na realizację zadania, któremu było dedykowane. W okresie objętym kontrolą oprogramowanie było wykorzystywane, z wyjątkiem jednego systemu regionalna platforma komunikacji elektronicznej współpracująca z ePUAP (RPKE), z ośmiu systemów lub portali wykonanych w ramach projektu RPZP.03.02.00-32-007/10.

(akta kontroli str. 476)

2.3. W latach 2019-2022 r. (do 30 czerwca), wydatki związane z obsługą informatyczną Urzędu wyniosły łącznie 5 162,0 tys. zł, z tego 3 011,3 tys. zł (58,3%) poniesiono na nabycie programów komputerowych oraz 2 150,7 tys. zł (41,7%) na wydatki związane z wykorzystaniem z programów komputerowych.

Z łącznej kwoty przeznaczonej na nabycie programów komputerowych (3 011,3 tys. zł), wydatkowano w poszczególnych latach odpowiednio: 376,2 tys. zł; 513,9 tys. zł; 2 027,4 tys. zł oraz 93,8 tys. zł. Z łącznej kwoty poniesionej na wykorzystanie programów komputerowych (2 150,7 tys. zł), w poszczególnych latach wydatkowano odpowiednio: 775,9 tys. zł; 566,6 tys. zł; 449,9 tys. zł oraz 358,3 tys. zł. Najwyższy udział miało nabycie subskrypcji, na które wydatkowano łącznie 893,2 tys. zł (41,5%), z tego odpowiednio w poszczególnych latach: 210,3 tys. zł; 240,0 tys. zł; 222,5 tys. zł oraz 220,4 tys. zł. Na opłaty za wsparcie

¹²⁸ Nr projektu: RPZP.03.02.00-32-007/10 realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2007-2013; okres trwałości projektu zakończony 20 grudnia 2020 r.

i asysty techniczne wydatkowano łączną kwotę 777,0 tys. zł (36,1%), z tego odpowiednio w poszczególnych latach: 205,3 tys. zł; 221,9 tys. zł; 211,9 tys. zł oraz 137,9 tys. zł. Pozostałe wydatki dotyczyły dostosowania i aktualizacji oprogramowania (łącznie 406,0 tys. zł), przedłużenia umów licencyjnych (łącznie 63,2 tys. zł) oraz instruktaży i szkoleń związanych z nabytymi licencjami (11,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 269, 470)

2.4. Badanie próby sześciu programów SaaS wykorzystywanych w Urzędzie¹²⁹ wykazało w szczególności, że przed udzieleniem zamówienia publicznego weryfikowana była wiarygodność dostawcy¹³⁰, dostępność umowy SLA, bezpieczeństwo, zgodność z RODO. Postanowienia w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa lub zgodności z RODO zamieszczano w umowach zawieranych z kontrahentami. W dokumentacji zamówienia publicznego, potwierdzana była weryfikacja kontrahenta, która obejmowała sprawdzenie podatnika pod względem podatkowym zgodnie z wymogami ustawy o podatku od towarów i usług¹³¹.

(akta kontroli str. 737-738)

Sekretarz Województwa w sprawie weryfikacji spełnienia warunków wyjaśnił, że (...) *takie kwestie rozstrzygane są (...) podczas sporządzania m.in. opisu zamówienia (uwzględnia on warunki jakie powinno spełniać dane oprogramowanie (...)), projektu umowy. (...) w zakresie ochrony danych osobowych, (...), w treści umów z wykonawcami należy stosować odpowiednie klauzule zapewniające ochronę tych danych. Weryfikacja spełnienia określonych wytycznych następuje w drodze opiniowania projektów umów przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji Niejawnych. (...) w zakresie zapewnienia realizacji przez wykonawcę ciągłości świadczonych usług - wymagania definiowane są w treści umów (...) zapisy dotyczące warunków świadczenia wsparcia technicznego również są definiowane w umowach (...) wymagania dotyczące zarządzania danymi, kontroli dostępu, bezpieczeństwa określone są w opisie przedmiotu zamówienia oraz w treści umów. Potwierdzeniem weryfikacji zdefiniowanych wymagań jest podpisany protokół odbioru przedmiotu zamówienia.*

(akta kontroli str. 526, 811)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Nabycia dodatkowych instalacji agentów eA...r na stacjach roboczych wraz z usługami serwisowania oprogramowania i systemu eH., dokonywano w liczbie nieadekwatnej do potrzeb Urzędu. Na podstawie umowy z 10 czerwca 2020 r. zwiększono liczbę instalacji z 1 200 do 1 300 stacji roboczych¹³², chociaż według stanu na ww. dzień dokonano 374 instalacji (tj. 31,2% z 1 200)¹³³. Na podstawie zlecenia z 23 listopada 2020 r.¹³⁴ liczbę dostępnych instalacji zwiększono o kolejne 100 stacji roboczych, podczas gdy według stanu na ten dzień wykorzystywano 452 instalacje (34,8% z 1 300). Liczbę dostępnych instalacji zwiększono w okresie od 23

¹²⁹ Po dwa nabyte w 2019 i 2020 i po jednym z 2021 i 2022 r.

¹³⁰ M.in. w zakresie zapewnienia ciągłości usług (SaaS) oraz zapewnienia wsparcia technicznego i bezpieczeństwa.

¹³¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm.).

¹³² Umowa na kwotę ogółem 41,7 tys. zł; obejmowała zwiększenie liczby instalacji agentów eA...r z 1 200 do 1 300 stacji roboczych (16,5 tys. zł) oraz zapewnienie serwisowania oprogramowania i systemu eH. na 12 miesięcy (25,2 tys. zł).

¹³³ Według danych eA...r z 12 września 2022 r. (tj. bez uwzględnienia przekazanych lub zlikwidowanych do tej daty urządzeń komputerowych).

¹³⁴ Na kwotę ogółem 7,4 tys. zł, a na jego podstawie zwiększono liczbę instalacji z 1 300 do 1 400 stacji roboczych wraz ze świadczeniem usług serwisowych dla tych stacji do 12 czerwca 2021 r.

czerwca 2021 r. do 23 czerwca 2022 r. o 300 (do 1 700)¹³⁵. Liczba wykorzystywanych instalacji wzrosła ze stanu na 23 czerwca 2021 r., tj. 598 (42,7% z 1 400) do 1 171 stacji według stanu na 23 czerwca 2022 r. (co stanowiło 68,9% wykorzystania dostępnych 1 700 instalacji w tym okresie).

(akta kontroli str. 670 plik 1, 789, 790, 791-792, 812)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że dane z systemu eA...r nie zawierają danych historycznych w zakresie zmian zachodzących w strukturze (liczebności) sprzętu komputerowego (...) i nie mogą być podstawą do analizy wykorzystania licencji systemu eA...r w okresie 2019-2022, ani też dynamiki zmian tego zjawiska. Dane obrazują wyłącznie bieżący stan wykorzystania licencji eA...r tj. na dzień 15 września 2022 r. (...) nie zostały uwzględnione komputery, które zostały usunięte z eA...r (ze względu np. na likwidację, przekazanie, wymianę zużytego sprzętu komputerowego) i zdjęte ze stanu Urzędu. (...) w latach 2019-2022" (...) Urząd zbył 429 komputerów, które nie figurują w zestawieniu eA...r. Po uwzględnieniu (...) 429 komputerów suma (...) wyniesie 1 617 (1 188+429), na które były potrzebne licencje programu eA...r. Zatem nie można, korzystając na danych eA...r z dnia 15 września 2022 r., wyliczyć dokładnie ile w zeszłych latach było zajętych licencji, ponieważ nie ma już tych informacji w systemie. (...) próby obliczenia liczby komputerów zakupionych i zbytych w danym roku nie przekładają się wprost na liczbę zużytych licencji, ponieważ:

a) w procesie wymiany komputerów na nowe, w celu zachowania ciągłości działania Urzędu, przez okres wielu miesięcy zachodziła konieczność posiadania licencji eA...ra na „stary” i „nowy” komputer. Wymusza to również polityka licencyjna producenta, która wymaga posiadania licencji także dla komputerów czasowo nieużywanych, np. będących w serwisie, w trakcie konfiguracji, w przygotowaniu do wydania nowemu pracownikowi, czasowo przechowywanych w magazynie itd. Dodatkowo szczególna sytuacja zaszła w roku 2021, w którym zakup ok. 520 nowych komputerów zbiegł się w czasie z terminem przeprowadzki do nowej lokalizacji Urzędu, w związku z czym, i ze względu na logistykę całej operacji, zaszła konieczność czasowego pozyskania na okres jednego roku dodatkowych 300 licencji eA...r,

b) w systemie eA...r inwentaryzowane są również serwery wirtualne, których liczba zmienia się (...).

Decyzja o zakupie dodatkowych 100 licencji stanowiskowych z dnia 10 czerwca 2020 r. oraz 100 licencji stanowiskowych z dnia 23 listopada 2020 r. wynikała ze zidentyfikowanych potrzeb oraz faktu wykorzystania w tamtym okresie wszystkich dostępnych licencji eA...r. Ich limit został osiągnięty w związku z wyposażeniem w dodatkowe komputery przenośne pracowników świadczących pracę zdalną z powodu ogłoszenia w kraju stanu pandemii Covid-19 (...). Natomiast w okresie od 23 czerwca 2021 r. do 23 czerwca 2022 r. zwiększono limit licencji o kolejne 300 stanowisk ze względu na kontynuację działań związanych z pracą zdalną pracowników w trakcie pandemii, a także wymianą sprzętu stacjonarnego na mobilny oraz realizowaną przeprowadzką części pracowników do nowej siedziby przy al. Piłsudskiego 40 w ramach konsolidacji Urzędu. W chwili obecnej stan posiadanych licencji wynosi 1 400, przy czym zainstalowanych licencjonowanych e-agentów jest ok. 1 300. Pozostałe „wolne” licencje stanowią bufor dla serwerów i nowych komputerów, które będą funkcjonować w nowopowstałej siedzibie UM przy ul. Mazowieckiej. Racjonalność gospodarowania oraz monitorowanie wykorzystania licencji znajduje swoje potwierdzenie w fakcie, że po zakończeniu procesu

¹³⁵ Umowa na kwotę ogółem 63,0 tys. zł, zwiększająca w okresie roku liczbę instalacji z 1 400 do 1 700 stacji roboczych (3,8 tys. zł) oraz serwisowanie oprogramowania i systemu eHelpdesk na okres 24 miesięcy (59,2 tys. zł).

przeprowadzki i modernizacji sprzętu komputerowego liczba licencji systemu eA...r została zmniejszona z 1 700 do 1 400.

(akta kontroli str. 522, 677-678)

NIK wskazuje, że 429 sztuk zbytego (przekazywanego lub zlikwidowanego) przez Urząd sprzętu komputerowego dotyczy całego okresu lat 2019-2022. Proces ten realizowany był sukcesywnie, co oznacza, że np. do 10 czerwca 2020 r. liczba ta zmniejszyła się do 343 w związku z przekazaniem 86 szt.¹³⁶ urządzeń komputerowych. Uwzględniając przekazany sprzęt komputerowy¹³⁷, wykorzystywanych było maksymalnie¹³⁸ według stanu na:

- 10 czerwca 2020 r.: 717 instalacji agentów na stacjach roboczych¹³⁹ (59,8% z 1 200 dostępnych);
- 23 listopada 2020 r.: 795¹⁴⁰ (61,2% z 1 300);
- 23 czerwca 2021 r.: 895¹⁴¹ (63,9% z 1 400), tj. do dyspozycji pozostawało co najmniej 505 wolnych instalacji; we wniosku z 5 maja 2021 r.¹⁴² planowano zakup 483 szt. komputerów przenośnych;
- 23 czerwca 2022 r.: 1 173¹⁴³ (69,0% z 1 700); natomiast zwiększając liczbę dokonanych instalacji o liczbę przekazanych stacji roboczych w okresie od 23 czerwca 2021 r. do 23 czerwca 2022 r. – 1 468¹⁴⁴ (86,4% z 1 700); w okresie od 23 czerwca 2021 r. do 23 czerwca 2022 r. zdeinstalowano oprogramowanie na 295 stacjach komputerowych (w tym zbyte 194 urządzenia), natomiast agentów eA...r zarejestrowano na 573 (tj. dodatkowo w tym okresie potrzebnych było 278 wolnych instalacji);
- 12 września 2022 r.: 1 188¹⁴⁵ (84,9% z 1 400).

Uzasadnieniem zakupu eA...r było zapewnienie automatyzacji monitoringu i nadzoru nad sprzętem komputerowym oraz licencjami oprogramowania już zainstalowanego i instalowanego w przyszłości. Z powyższych danych wynika, że istotna liczba urządzeń komputerowych wykorzystywanych w UMWZ, z uwagi na brak rejestracji na nich agentów eA...r, pozostawała w okresie objętym kontrolą poza

¹³⁶ Przed 10 czerwca 2020 r. ostatnie sztuki sprzętu komputerowego (osiem z 86) zostały przekazane 1 kwietnia 2020 r.

¹³⁷ Według kryterium daty odinstalowania systemu operacyjnego (SO), niezależnie od daty rzeczywistego zbycia (przekazania lub zlikwidowania) sprzętu komputerowego przez Urząd.

¹³⁸ Przyjęto maksymalną liczbę instalacji agentów eA...r, tj. że była ona dokonana na wszystkich przekazanych lub zlikwidowanych stacjach roboczych.

¹³⁹ 374 zarejestrowanych agentów eA...r oraz 343 komputery (nieuwzględnione w eA...r) pozostające na stanie UMWZ po 10 czerwca 2020 r.

¹⁴⁰ Wszystkie wykorzystane instalacje (452) dotyczyły zarejestrowanych agentów eA...r; w okresie od 10 czerwca 2020 r. do 23 listopada 2020 r. Urząd nie zbywał (przekazywał lub likwidował) sprzętu komputerowego w okresie od 10 czerwca 2020 r. do 23 listopada 2020 r.

¹⁴¹ 598 zarejestrowanych agentów eA...r oraz 297 komputerów, na których zdeinstalowano system operacyjny do 23 czerwca 2021 r. (pięć szt. w maju 2021 r.; jedna szt. – 7 czerwca 2021 r.; wszystkie sześć szt. przekazano 1 lipca 2021 r.).

¹⁴² Skierowanego do Zarządu, dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

¹⁴³ 1 171 zarejestrowanych agentów eA...r oraz dwa komputery (nieuwzględnione w eA...r) pozostające na stanie UMWZ po 23 czerwca 2022 r. (tj. stan pomniejszony o 295 stacji roboczych przekazanych w okresie od 23 czerwca 2021 r. do 23 czerwca 2022 r., w tym 50 szt. czerwiec 2022 r. (do 23.06); 27 szt. maj 2022 r.; 15 szt. kwiecień 2022 r.; 15 szt. marzec 2022 r. - wszystkie ww. 107 szt. przekazano w czerwcu (po 23.06.), lipcu lub sierpniu 2022 r.).

¹⁴⁴ 1 171 zarejestrowanych agentów eA...r; 295 stacji roboczych przekazanych w okresie od 23 czerwca 2021 r. do 23 czerwca 2022 r. oraz dwa komputery (nieuwzględnione w eA...r) pozostające na stanie UMWZ po 23 czerwca 2022 r.

¹⁴⁵ 1 188 zarejestrowanych agentów eA...r.

zautomatyzowanym nadzorem¹⁴⁶. Na tych komputerach nie było również możliwości wykorzystywania funkcji, które zadecydowały o nabyciu tego programu¹⁴⁷.

(akta kontroli str. 584-586, 627, 650-651, 751-753, 790, 791-792)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęte przez Urząd rozwiązania w zakresie planowania, finansowania i realizacji działań podejmowanych w ramach zarządzania oprogramowaniem, uwzględniały faktyczne potrzeby UMWZ, z wyjątkiem nabycia dodatkowych licencji programu eA...r. W procesie pozyskiwania oprogramowania w modelu SaaS dokonywana była ocena i weryfikacja spełniania wymagań Urzędu, w tym potrzeby ich nabycia. Nabywane oprogramowanie było wykorzystywane.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Określenie i wprowadzenie szczegółowych zasad zarządzania oprogramowaniem (licencjami), w tym nabywania i wykorzystywania oprogramowania w modelu SaaS.
2. Przeprowadzenie pełnego przeglądu wszystkich zasobów informatycznych Urzędu, w tym urządzeń mobilnych, w celu zweryfikowania i niezwłocznego usunięcia nieautoryzowanego oprogramowania.
3. Objęcie regularnym monitorowaniem całego oprogramowania, w tym instalowanego i wykorzystywanego na urządzeniach mobilnych, dokumentowanie podejmowanych czynności, w tym działań naprawczych.
4. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających aktualność i kompletność danych wykorzystywanych w zarządzaniu oprogramowaniem.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁴⁶ Liczba komputerów wzrosła z 1 023 (wniosek w sprawie zakupu programu eA...r z 23 maja 2018 r.), poprzez ponad 1 100 (wniosek z 28 maja 2020 r.), do ponad 1 200 (wniosek z 16 czerwca 2021 r.).

¹⁴⁷ W szczególności zdalne konfigurowanie polityk bezpieczeństwa, które umożliwiają blokowanie pobrania plików multimedialnych i wykonywalnych z poziomu przeglądarek internetowych oraz generują powiadomienia dla użytkownika komputera i administratora o każdej próbie naruszenia tej polityki, a także zintegrowane kompleksowe narzędzie do obsługi zgłoszeń serwisowych (H.).

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.

Szczecin, 28 października 2022 r.

Kontroler
Jarosław Staniszewski
doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis