

PK. 1410.12.2022.AL

Wpłynęło  
28.10.2022v  
D.Kozłowski



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Szczecinie

P. A. Leszczyński  
- do BIP  
a/a  
RP. 10. 2022 v D. Kozłowski

LSZ.410.021.03.2022

Pan  
Piotr Jedliński  
Prezydent Koszalina

Urząd Miejski w Koszalinie  
Rynek Staromiejski 6-7  
75-007 Koszalin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P22/082 Zarządzanie oprogramowaniem komputerowym przez administrację publiczną

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Koszalinie <sup>1</sup> , Rynek Staromiejski 6-7, 75-007 Koszalin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jedliński, Prezydent Koszalina <sup>2</sup> , od 9 grudnia 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 <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Krzysztof Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/126/2022 z 18 lipca 2022 r. 2. Radosław Kropiowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/125/2022 z 18 lipca 2022 r.

(akta kontroli str.1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Prezydent.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne w Urzędzie zakończyły się 7 października 2022 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia zarządzanie oprogramowaniem w Urzędzie Miejskim w Koszalinie w latach 2019-2022.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W Urzędzie nie określono szczegółowych zasad zarządzania licencjami obejmujących wszystkie elementy i wymagane czynności niezbędne do zarządzania i nadzoru nad pełnym cyklem życia oprogramowania. Nie zapewniono skutecznego nadzoru nad całym instalowanym i wykorzystywanym oprogramowaniem. Wskutek tego, posiadane od 2021 r. narzędzie do monitorowania oprogramowania<sup>6</sup> nie było w pełni efektywnie wykorzystane, a wydatki związane z nabyciem i utrzymaniem tego narzędzia w latach 2019-2022 wyniosły 49 257,76 zł. Nie dokonywano zbierania danych w trybie rzeczywistym i ciągłym na urządzeniach typu smartfon i tablet. Nie wykonywano audytów (przeглядów) zasobów z systemem operacyjnym Windows (pod kątem wykrycia nieautoryzowanego oprogramowania) i do czasu kontroli NIK nie wykryto na dziewięciu stacjach roboczych instalacji niepożądanego oprogramowania I. oraz na 12 stacjach roboczych instalacji S.W., do których Urząd nie posiadał licencji. W Urzędzie nie określono szczegółowych zasad nabywania i wykorzystywania oprogramowania w modelu SaaS<sup>7</sup>. W procesie pozyskiwania takiego oprogramowania nie dokonywano każdorazowo oceny i weryfikacji spełnienia wymagań jednostki, w tym np. pod kątem zapewnienia przez dostawcę wsparcia technicznego (serwisu w wymaganym przez jednostkę czasie) i bezpieczeństwa, dostępności SLA<sup>8</sup>, polityki kopii zapasowych, w tym częstotliwości wykonywania kopii i okresu retencji oraz przechowywania, spełnienia wymagań kontroli dostępu itp.

Za realizację procesu zarządzania oprogramowaniem odpowiedzialny był Wydział Informatyki<sup>9</sup>, do którego zadań należało m.in. nabywanie, wdrażanie, użytkowanie i sprawowanie nadzoru nad działalnością związaną z posiadanym oprogramowaniem. Reagowano na pojawiające się zagrożenia dotyczące jego awarii.

Urząd posiadał pełną, rzetelną wiedzę na temat stanu posiadania oprogramowania. Określono również zasady prawidłowego jego użytkowania. Dokonywano zakupu niezbędnych i następnie wykorzystywanych w Urzędzie programów komputerowych.

NIK negatywnie ocenia przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na nadzór autorski nad systemem finansowo-księgowym oraz rozbudowę tego systemu, w trybie zamówienia z wolnej ręki z naruszeniem przesłanek do jego zastosowania, określonych w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup> oraz w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>. Wydatki z tego tytułu poniesione w okresie objętym kontrolą wyniosły 1 351 812,00 zł.

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> ITM. - system do inwentaryzacji konfiguracji komputerów, audytów legalności, zdalnego wsparcia użytkowników przez WI, komunikatora wewnętrznego oraz systemu zgłoszeń serwisowych od użytkowników końcowych.

<sup>7</sup> Oprogramowanie jako usługa (Software as a Service, SaaS) to 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.

<sup>8</sup> SLA (ang. Service Level Agreement) - umowy dotyczące poziomu oraz warunków świadczonych usług z zakresu IT.

<sup>9</sup> Dalej: WI.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; dalej: pzp z 2004 r.

<sup>11</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.; dalej: pzp z 2019 r.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>12</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Organizacja, użytkowanie i nadzór nad oprogramowaniem komputerowym.

Opis stanu faktycznego

1.1. Według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu prowadzenie całokształtu spraw związanych z informatyzacją Urzędu należało do WI. Wśród powierzonych zadań było m.in. prowadzenie ewidencji sprzętu komputerowego i oprogramowania, prowadzenie ewidencji licencji programów i systemów operacyjnych, analiza potrzeb oraz planowanie rozwoju oprogramowania, zakup i wdrażanie oprogramowania, nadzór nad eksploatacją oprogramowania, instalacja posiadanych i nowo zakupionych aplikacji/programów na stacjach roboczych.

Według § 27 ust. 1 Regulaminu Urzędu strukturę wewnętrzną wydziału, zasady funkcjonowania, tryb pracy oraz szczegółowy zakres czynności pracowników określał regulamin wewnętrzny ustalony przez Dyrektora Wydziału.

W Regulaminie Wewnętrznym WI uszczegółowiono zakres realizacji zadań wydziału, m.in. w zakresie zakupu i wdrażania oprogramowania: a) przygotowywanie wraz z komórkami merytorycznymi opisu przedmiotu zamówienia i projektu umowy będącego częścią SIWZ, b) szacowanie wartości zamówienia, c) nadzorowanie szkoleń związanych z wdrażaniem oprogramowania, d) nadzorowanie wdrożenia, e) prowadzenie dokumentacji wdrożeniowej, f) monitorowanie zgodności realizacji usług i dostaw z warunkami umowy; w zakresie nadzoru nad eksploatacją oprogramowania: a) zarządzanie dostępem do oprogramowania, b) wsparcie użytkowników w zakresie eksploatacji programów, c) koordynacja i nadzór nad modyfikacjami wykonywanymi przez firmy zewnętrzne, d) dbałość o spójność przetwarzanych danych, e) utrzymywanie kontaktów z komórkami organizacyjnymi eksploatującymi oprogramowanie oraz dostawcami oprogramowania, f) przygotowywanie umów dotyczących konserwacji oprogramowania, g) prowadzenie dokumentacji eksploatacyjnej.

W WI funkcjonowały dwa referaty: Referat Informatycznej Obsługi Urzędu<sup>13</sup> oraz Referat Informatycznej Obsługi Miasta<sup>14</sup>. W razie nieobecności Dyrektora WI zastępstwo obejmuje Kierownik Referatu 1. Organizacja wewnętrzna WI przewidywała 14 etatów. Opisy stanowisk pracy zawarte były załączniku nr 1 do Regulaminu WI.

(akta kontroli str.9-173)

W Urzędzie nie wprowadzono odrębnych zasad/procedur dotyczących zarządzania oprogramowaniem komputerowym określających odpowiedzialność i zadania w zakresie każdego etapu w cyklu życia oprogramowania, w tym zasad: nabywania (m.in. weryfikacji pod kątem bezpieczeństwa<sup>15</sup>) i wycofywania licencji, ewidencjonowania, dystrybucji i redystrybucji, inwentaryzacji i przeglądów, bezpieczeństwa i nośników instalacyjnych, monitorowania (stanu użycia, ważności i legalności licencji), działań naprawczych i innych zapewniających skuteczność

<sup>12</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>13</sup> Dalej: Referat 1.

<sup>14</sup> Dalej: Referat 2.

<sup>15</sup> Zasady weryfikacji pod kątem bezpieczeństwa zostały wprowadzone od 14 kwietnia 2022 r. Procedurą organizacji zapewnienia bezpieczeństwa informacji nakładającą na dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu obowiązek konsultowania z pionem cyberbezpieczeństwa - Biurem Cyfryzacji i Cyberbezpieczeństwa (dalej: BCC).

założeń dla nowo tworzonych rozwiązań IT oraz wprowadzanych zmian do istniejących już rozwiązań pod kątem wymagań z obszaru cyberbezpieczeństwa oraz współpracy z BCC w zakresie konieczności przeprowadzania testów bezpieczeństwa systemów i rozwiązań IT przed ich uruchomieniem lub po nim.

i efektywność wykorzystania tego zasobu (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

1.2. W WI zatrudnionych było 14 osób, w tym Dyrektor, dwóch pracowników do prowadzenia spraw administracyjno-finansowych oraz 11 osób na stanowiskach: inspektora ds. informatycznej obsługi Urzędu (pięć osób) i głównego specjalisty / Inspektora ds. informatycznej obsługi Miasta (sześć osób). Zadania z zakresu zarządzania oprogramowaniem w zakresie nabywania, użytkowania, bieżącego nadzorowania powierzono 11 osobom, w zakresie wdrażania i instalowania oprogramowania ośmiu osobom. Jedna osoba<sup>16</sup> miała za zadanie prowadzenie ewidencji sprzętu komputerowego i oprogramowania. Pracownicy prowadzący nadzór (11 osób) mieli powierzone m.in. zadania polegające na analizie potrzeb w zakresie rozwiązań informatycznych mających na celu usprawnienie załatwiania spraw w Urzędzie i ogólną informatyzację działań Urzędu oraz zadanie dotyczące obsługi zgłoszeń awarii sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz prowadzenie dokumentacji w tej sprawie.

(akta kontroli str. 72-173)

W okresie objętym kontrolą siedmiu pracowników WI odbyło łącznie 13 szkoleń, siedem w 2019 r. oraz sześć w 2021 r., które głównie dotyczyły administrowania używanymi w Urzędzie systemami. Pracownicy WI nie byli szkoleni w zakresie zarządzania oprogramowaniem. Przedmiotem szkoleń było: warsztaty z zarządzania O. D., testy penetracyjne z bezpieczeństwa sieci komputerowych, administrowanie VM., konfiguracja i administracja macierzami O.N.A., administrowanie bazami SQL, implementacja i administracja środowiska W.S. 2016, administracja W.S. 2019, administracja niejawnego systemu teleinformatycznego, szkolenie z obsługi panelu administratora systemu kolejkowego. Urząd nie poniósł żadnych kosztów przeprowadzenia szkoleń.

(akta kontroli str. 193-194)

Urząd nie zlecał na zewnątrz audytu oprogramowania. Wewnętrzne regulacje nie przewidywały realizacji tego rodzaju usług.

(akta kontroli str. 174-177, 180, 256-282)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzany był co roku audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w Urzędzie. W ramach audytu badano m.in. procedury obowiązujące w sposobie zarządzania oprogramowaniem i sprzętem komputerowym. Wyniki audytu potwierdziły, że w Urzędzie prowadzona była ewidencja używanego oprogramowania oraz że oprogramowanie posiadało komplet licencji. Użytkowane komputery podlegały okresowym przeglądom pod kątem legalności oprogramowania z uwagą, że użytkownicy nie mogą samodzielnie instalować oprogramowania. Procedury dotyczące instalacji oraz użytkowania aplikacji zawarte były w Polityce Bezpieczeństwa Informacji.

(akta kontroli str. 987-1010)

1.3. W Urzędzie prowadzony był spis licencji i oprogramowania, w tym tzw. subskrypcji w formie arkusza kalkulacyjnego (Excel) oraz w aplikacji ITM. Według stanu na 7 września 2022 r. spis zawierał 112 licencji i oprogramowania. Spis licencji i oprogramowania prowadzony był przez pracownika WI.

Dane zawarte w spisie umożliwiały identyfikację użytkownika tylko dla oprogramowania i licencji wykorzystywanych przez indywidualnych użytkowników<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Inspektor w WI, pracownik do spraw administracyjnych.

<sup>17</sup> M., A., A., A., C., A..

W przypadku systemów wielodostępowych jako użytkownika wskazano odpowiednie komórki organizacyjne Urzędu. W spisie licencji nie wskazano miejsca instalacji oprogramowania, określając je w formie „UM Koszalin” lub „chmura”.

(akta kontroli str. 179-180, 209-214, 377-382)

Analiza 10 różnych stanowisk komputerowych wykazała, że na komputerach użytkowników zainstalowane było oprogramowanie licencjonowane stanowiące własność Urzędu oraz oprogramowanie freeware przeznaczone do użytku domowego oraz komercyjnego. Oprogramowanie zidentyfikowane za pomocą narzędzia ITM. znajdowało się w prowadzonym wykazie<sup>18</sup> oprogramowania oraz w bazie programów prowadzonej w ITM.

(akta kontroli str. 396-431)

Głównymi producentami oprogramowania stosowanego w Urzędzie byli: M., F., Z., M. S. K.

(akta kontroli str. 180)

Urząd posiadał narzędzie ITM. zakupione w 2021 r.<sup>19</sup>, stanowiące systemowe rozwiązanie do centralnego zarządzania infrastrukturą informatyczną Urzędu. Funkcjonalność narzędzia obejmowała bazę konfiguracji komputerów oraz oprogramowania, zarządzanie zasobami oraz użytkownikami, zarządzanie licencjami, audyt oprogramowania, zdalny pulpit, zdalne zarządzanie komputerem, automatyzację zarządzania zadaniami, monitoring użytkowników (aplikacje, strony www oraz wydruki). Ponadto moduły dodatkowe do obsługi zgłoszeń serwisowych oraz komunikator wewnętrzny. Koszt nabycia ITM. wyniósł 39 862,76 zł. W ramach umowy nabycia ITM. wykonawca zobowiązany był do zapewnienia wsparcia 12 miesięcznego technicznego i serwisu systemu<sup>20</sup>. Od 12 kwietnia 2022 r. zapewniono wsparcie techniczne na okres kolejnych 12 miesięcy<sup>21</sup>. W 2022 r. poniesiono na ten cel wydatek w kwocie 9 395,00 zł<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 627-639)

*Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że od chwili wdrożenia 26 kwietnia 2021 r. zakupiony ITM. był wykorzystywany w celu prowadzenia inwentaryzacji sprzętu, tj. komputerów, laptopów, drukarek, monitorów. Na wszystkich stacjach roboczych zainstalowano agentów, przy pomocy których zbierane były informacje dotyczące konfiguracji sprzętowej oraz zainstalowanego oprogramowania. Ponadto zaczęliśmy używać komunikatora do wewnętrznej komunikacji z użytkownikami oraz funkcjonalności związanej z prowadzeniem portalu serwisowego do raportowania problemów sprzętowych oraz z oprogramowaniem.*

(akta kontroli str. 385-386)

Biegły z dziedziny audytu oprogramowania, powołany postanowieniem Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie z 2 września 2022 r.<sup>23</sup> ustalił, że WI w zakresie zarządzania oprogramowaniem i licencjami przy wykorzystaniu ITM.a ogranicza się głównie do utrzymywanych komputerów użytkowników końcowych pracujących pod kontrolą systemu operacyjnego Windows (stacje robocze, laptopy) podłączonych do infrastruktury. Serwery Windows nie są monitorowane przez to narzędzie. WI nie

<sup>18</sup> W formie arkusza Excel.

<sup>19</sup> Umowa nr INF/22/2021 z 12 kwietnia 2021 r. o wartości 39 862,76 zł. Udzielono sześć licencji ITM, konsola oraz 455 licencji ITM. Agent Windows.

<sup>20</sup> Do 11 kwietnia 2022 r.

<sup>21</sup> Umowa INF/16/2022 z 13 kwietnia 2022 r.

<sup>22</sup> Faktura nr ACS/8/04/2022 z 14 kwietnia 2022 r. na kwotę 9 395,00 zł, zapłacona przelewem 29 kwietnia 2022 r.

<sup>23</sup> Dalej: Biegły.

nadzoruje urządzeń mobilnych telefonów, tabletów, komputerów pracujących pod innym systemem operacyjnym niż Windows (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 346-360)

Dane w spisie licencji i oprogramowania umożliwiały uzyskanie informacji na temat daty wygaśnięcia wszystkich 24 licencji w formie subskrypcji<sup>24</sup>. Pozostałe oprogramowanie posiadało licencje wieczyste.

(akta kontroli str. 209-214)

W sprawie postępowania z licencjami przypisanymi do pracownika przy przeniesieniu użytkownika na inne stanowisko w ramach Urzędu oraz w przypadku odejścia z pracy w Urzędzie Kierownik Referatu 1. wyjaśnił, że *licencje na oprogramowanie stosowane w Urzędzie w większości nie są przypisane do konkretnego pracownika (wyjątkiem jest poczta elektroniczna E.O.). W przypadku przejścia pracownika do innej komórki organizacyjnej zmiana uprawnień do użytkowanego oprogramowania dziedziczonego następowała na wniosek kierownika odpowiedniej komórki organizacyjnej, zarówno dotycząca cofnięcia uprawnień jak i nadania nowych uprawnień. Do czerwca 2022 r. procedura opisana w §29 PBI nie przewidywała procedowania sytuacji przeniesienia pracownika. Informacje o przeniesieniu pracownika docierały do nas często z opóźnieniem w sposób nieformalny. W przypadku zwalniania pracownika otrzymywaliśmy takie informacje m.in. poprzez obiegowkę. Zmiana dostępu do oprogramowania pracowników przenoszonych dokonywana była zgodnie z informacją uzyskaną od kierowników danej komórki organizacyjnej. Obecnie zakres wykorzystywanego oprogramowania wynika z procesu przetwarzania danych w danej komórce organizacyjnej. Uprawnienia nadawane są przez pracowników IT na podstawie danych w rejestrze upoważnień znajdujących się EOD, moduł Ochrona danych osobowych. Pracownik odchodzący z pracy ma odbierane uprawnienia do pracy w sieci poprzez blokadę konta w domenie oraz automatycznie w E. Po zsynchronizowaniu bazy użytkowników w Active Directory z E., pracownik IT usuwa licencję przypisaną dla zwalnianego pracownika w ostatnim dniu jego pracy. Po tej czynności następuje definitywne wygaszenie wszelkich uprawnień do pracy w środowisku Urzędu.*

(akta kontroli str. 285-386)

Analiza sposobu postępowania z licencjami na próbie 11 osób zwolnionych w 2022 r. wykazała, że żadna z tych osób nie miała osobiście przypisanej licencji. W dziewięciu przypadkach osobom tym odebrano wszystkie uprawnienia do domeny oraz dostęp do pakietów oprogramowania z dniem odejścia z pracy. Data ostatniego logowania do domeny w każdym przypadku była wcześniejsza niż data odejścia z pracy. W dwóch przypadkach osoby były zwolnione w związku z przejściem na emeryturę, a następnie ponownie zostały zatrudnione w Urzędzie, zachowując uprawnienia dostępu do domeny, poczty elektronicznej oraz oprogramowania, stosownie do uprawnień i zakresu przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli str. 455-493)

W toku oględzin przeprowadzonych 14 września 2022 r. na próbie 12 licencji<sup>25</sup> ustalono, że umowy oraz licencje na oprogramowanie, stanowiące dowody ich

<sup>24</sup> BIP, S., eM., A.Ph., A.Pr., A.I.D., System kolejkowy, A.CAD, F.C., Przyjazne deklaracje, Sprawozdawczość finansowa, Analizy Ryzyka Danych Osobowych, R., L., L. Zamówienia Publiczne, Le., I., R.P.P, Poczta M.E.O, M.V. 365, O.F., C.R.VAT, F.A., F.A.VM.

<sup>25</sup> A.CAD, System kolejkowy, C.D.G.S X8, Sprawozdawczość finansowa, W.S. 2022 D., ITM. A/C., M.O. 2016, C.R.VAT, A.I.D., A.Ph., A.Pr., BIP.

zakupu przechowywane były w szafach znajdujących się w pomieszczeniach WI<sup>26</sup>. Nośniki/pliki instalacyjne były przechowywane w sposób zapewniający dostęp tylko dla osób upoważnionych<sup>27</sup>.

(akta kontroli str. 392-395)

Urząd nie posiadał oprogramowania, którego autorami są lub byli pracownicy Urzędu.

(akta kontroli str. 178)

Prowadzony spis licencji pozwalał na identyfikację wykorzystywanych/wolnych licencji. Wszystkie programy i aplikacje, będące w posiadaniu Urzędu były zainstalowane i znajdowały się w użytkowaniu.

(akta kontroli str. 387-390, 396-431)

Biegły w opinii stwierdził, że w trakcie prowadzonych badań, jednostka kontrolowana potwierdziła, że posiada zdolność do ustalenia stanu rzeczywistego w zakresie licencji posiadanych i wykorzystywanych.

(akta kontroli str. 344-360)

1.4. Zasady korzystania z oprogramowania określono Polityce Bezpieczeństwa Informacji<sup>28</sup>. Zgodnie z § 20 PBI każdy użytkownik zobowiązany był do: 1) korzystania z systemów informatycznych Urzędu w sposób minimalizujący ryzyko ich przypadkowego uszkodzenia lub zniszczenia; 2) podjęcia niezbędnych działań, leżących w zakresie jego kompetencji, w celu zabezpieczenia systemów informatycznych Urzędu przed dostępem do nich osób nieupoważnionych; 3) zgłaszania do Wydziału Informatyki wszelkich niesprawności urządzeń informatycznych będących własnością Urzędu. Ponadto zgodnie z § 21 PBI, zabronione jest przechowywanie i przetwarzanie w systemach informatycznych Urzędu danych z naruszeniem praw własności intelektualnych.

W § 27 PBI zapisano: 1. Na komputerach instalowane jest oprogramowanie, które jest własnością Urzędu; 2. Instalacja oprogramowania dokonywana jest wyłącznie przez pracowników Wydziału Informatyki lub inne osoby upoważnione przez Dyrektora Wydziału Informatyki; 3. Użytkownicy mogą wykorzystywać oprogramowanie zainstalowane na komputerach Urzędu wyłącznie w celu realizacji

<sup>26</sup> A.CAD - Zwrotny mail z firmy A. potwierdzający rozpoczęcie subskrypcji; System kolejkowy - licencja na Q.S. na jedno urządzenie ważna do 31.12.2099 r. stanowiąca załącznik do umowy INF/28/2021; C.D.G.S X8 - licencja z numerem seryjnym przechowywana łącznie z nośnikiem (DVD); Sprawozdawczość finansowa – licencja udzielona w treści umowy INF/66/2021; W.S. 2022 D. – 16 C.P. - zapis o posiadaniu licencji na koncie m. – licencje – 2 szt. po 16 rdzeni; ITM. A/C - licencja bezterminowa udzielona w treści umowy INF/22/2021; M.O. 2016 - licencja Open - 400 stanowisk, informacja o licencji dostępna na koncie Urzędu w M.; C.R.VAT - Licencja udzielona w treści umowy INF/7/2022; A.I.D., A.Ph. i A.Pr. - licencja imienna do 9.10.2022 r., dostępna na portalu adminconsole.adobe.com; BIP - usługa w modelu licencyjnym SaaS, przedmiotem umowy nie jest udzielenie licencji na użytkowanie oprogramowania lecz na świadczenie usług.

<sup>27</sup> A.CAD - do instalacji był pobierany z chmury A., po zalogowaniu się na konto Urzędu; System kolejkowy - Pliki instalacyjne konsoli przechowywane są na dysku sieciowym w zasobach dostępnych tylko dla pracowników Wydziału IT.; C.D.G.S X8 - Płyta instalacyjna DVD przechowywana była w zamkniętej na klucz szafie w WI, pok. 232 Drzwi wejściowe do Wydziału chronione były zamkiem cyfrowym, wymagającym podania kodu wejścia; Sprawozdawczość finansowa – Oprogramowanie chmurowe, z którego korzystanie odbywa się w trybie portalowym poprzez przeglądarkę internetową; W.S. 2022 D. – 16 C. - Pliki instalacyjne pobierane są z zasobów M., po zalogowaniu się na konto administracyjne Urzędu; ITM. A/C - Brak nośnika, pliki instalacyjne pobierane ze strony producenta; M.O. 2016 - Brak nośnika, pakiet instalacyjny w formie obrazu ISO pobierany z zasobów M.; C.R.VAT - Oprogramowanie chmurowe, z którego korzystanie odbywa się w trybie portalowym poprzez przeglądarkę internetową; A.I.D., A.Ph. i A.Pr. - Oprogramowanie instalowane z plików pobieranych z zasobów Adobe po zalogowaniu się na konto Urzędu; BIP - Oprogramowanie chmurowe, z którego korzystanie odbywa się w trybie portalowym poprzez przeglądarkę internetową.

<sup>28</sup> Załącznik do zarządzenia nr 114/18 Prezydenta Miasta Koszalina z 2 lipca 2018 r., zmieniona zarządzeniami Prezydenta Miasta Koszalina: nr 163/18 z 22 października 2018 r., nr 43/19 z 10 kwietnia 2019 r., nr 43/20 z 6 kwietnia 2020 r., nr 92/20 z 28 lipca 2020 r., nr 86/22 z 24 czerwca 2022 r., dalej: PBI.



obowiązków służbowych; 4. Zabronione jest korzystanie z oprogramowania niezgodnie z warunkami licencji. Zgodnie z § 28 PBI dostęp do systemów informatycznych przyznawany jest pracownikowi wyłącznie w celu prawidłowego realizowania zadań służbowych na rzecz Urzędu i nadawany jest adekwatnie do potrzeb wynikających z zakresu obowiązków służbowych, przy czym kierownictwo Urzędu oraz pracownicy obsługujący ich sekretariaty są upoważnieni do przetwarzania wszystkich procesów przetwarzania danych osobowych w Urzędzie w pełnym zakresie.

(akta kontroli str. 256-282)

Każda nowozatrudniona osoba w Urzędzie, a także praktykanci, stażyści, przechodzili szkolenie z przepisów dotyczących ochrony danych osobowych oraz zasad przetwarzania i ochrony danych osobowych opisanych w PBI, na podstawie którego nadawano upoważnienia do przetwarzania danych osobowych i dostępu do oprogramowania Urzędu. W trakcie szkolenia omawiane były między innymi kwestie dotyczące zasad korzystania z systemów informatycznych, oprogramowania, poczty elektronicznej i innych systemów elektronicznej wymiany informacji. Szkolenia były zakończone podpisaniem przez uczestników oświadczenia o przestrzeganiu zasad i przepisów ochrony danych osobowych i o zachowaniu tajemnicy danych osobowych, jak również o zapoznaniu się z zasadami używania zasobów IT. Oświadczenia przechowywane były na stanowisku Inspektora Ochrony Danych.

(akta kontroli str. 439-454)

Pracownicy Wydziału IT nie planowali i nie prowadzili przeglądów oprogramowania i licencji mających na celu potwierdzenie, że spis jest aktualny, kompletny oraz że jednostka posiada licencje na każde zainstalowane oprogramowanie. Prezydent wyjaśnił, że w Urzędzie (...) nie przeprowadza się przeglądów (...). *Ważność licencji jest monitorowana za pomocą prowadzonego pliku arkusza kalkulacyjnego. Pracownicy Wydziału Informatyki, zgodnie z zakresem swoich obowiązków monitorują aktualność oprogramowania, potrzeby aktualizacji lub zmiany.*

(akta kontroli str. 186)

Urząd posiadał narzędzie<sup>29</sup> umożliwiające weryfikację czy poszczególni użytkownicy korzystali wyłącznie z oprogramowania Urzędu, czy też mieli zainstalowane w komputerach nielegalne oprogramowanie. Do czasu kontroli NIK nie korzystano z tej funkcjonalności narzędzia. Audyt oprogramowania przeprowadzony 7 września 2022 r. przy pomocy ITM. wykazał, że na dziewięciu stacjach roboczych zainstalowane było oprogramowanie I., które było licencjonowane jako freeware do użytku niekomercyjnego<sup>30</sup>. Na 12 stacjach roboczych zainstalowane było oprogramowanie narzędziowe S.W., dla którego Urząd nie posiadał licencji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto na trzech stacjach roboczych było zainstalowane oprogramowanie M.365 dla Przedsiębiorców, dla którego Urząd nie posiadał wymaganej licencji.

(akta kontroli str. 333,-336, 209-214)

W sprawie oprogramowania M.365 dla Przedsiębiorstw Kierownik Referatu 1 oświadczył, że program ten jest zintegrowany z systemem W.10 i jest preinstalowany przez producenta komputera. Jego skuteczne usunięcie wymaga reinstalacji systemu. W Urzędzie program M.365 dla Przedsiębiorstw nie jest użytkowany.

(akta kontroli str. 391)

---

<sup>29</sup> ITM.

<sup>30</sup> I. jest bezpłatny do użytku edukacyjnego (szkoły, uniwersytety, muzea, biblioteki) oraz do użytku w organizacjach charytatywnych lub humanitarnych (również w: straży pożarnej lub służbach parków narodowych).

W sprawie przyczyn niedokonywania audytu oprogramowania Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że *dotychczasowo stosowane rozwiązanie dotyczące pozbawienia użytkowników prawa do samodzielnej instalacji oprogramowania uznawaliśmy za wystarczające, co było zgodne z Polityką Bezpieczeństwa Informacji. Wykonany audyt oprogramowania 7 września wykazał jednak, że mogą się zdarzyć niepożądane przypadki. Pracownicy IT zareagowali natychmiastowo, usuwając niepożądane oprogramowanie. Jednocześnie widzimy zasadność okresowego wykonywania i analizowania audytu. Sądzymy, że raz na miesiąc.*

(akta kontroli str. 385-386)

Urząd nie posiadał oprogramowania, dla którego licencje wygasły. W 2021 r. zgłoszono do likwidacji oprogramowanie, dla którego producent zaprzestał wsparcia. Ostateczna likwidacja nastąpiła 17 sierpnia 2022 r. obejmująca łącznie 164 licencje<sup>31</sup>.

(akta kontroli, str. 231-253, 313-319)

Na pytanie w sprawie wdrażania w latach 2019 - 2022 działań naprawczych w przypadku każdej wykrytej nieprawidłowości dotyczącej oprogramowania Prezydent wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą *nie wykryto nielegalnego oprogramowania, a tym samym nie zaszła potrzeba prowadzenia działań naprawczych.*

(akta kontroli str. 186)

Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że *Wydział Informatyki nie posiada procedury postępowania w takich przypadkach. (...). W przypadku wykrycia podobnych sytuacji pracownicy będą usuwać takie oprogramowanie, a przypadki takie będą zgłaszane przełożonym.*

(akta kontroli str. 342-343)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie ponosił kar w związku z nielegalnym lub nieprawnie użytym oprogramowaniem. Producenci oprogramowania nie dokonywali w Urzędzie przeglądu zgodności licencyjnej swoich produktów.

(akta kontroli str. 180, 656)

W sprawie sposobu postępowania z oprogramowaniem/licencjami znajdującymi się na komputerach, które są zbywane Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że *ze sprzętu komputerowego (serwery, komputery, notebooki) wycofywanego z użytku lub przekazywanego osobom trzecim pracownicy Wydziału Informatyki każdorazowo demontują dyski. Co kilka lat zamawiana jest usługa niszczenia dysków za pomocą certyfikowanego demagnetyzera a następnie ich utylizacja. Usługa niszczenia dysków jest potwierdzona protokołem zniszczenia a utylizacja dysków potwierdzona jest kartą przekazania odpadów.*

(akta kontroli str. 342-343)

W okresie objętym kontrolą Urząd przekazał trzy komputery<sup>32</sup> wycofane z użytku. W każdym przypadku z komputerów przed przekazaniem usunięte były dyski.

(akta kontroli str. 215-225)

W przypadku przekazania wewnętrznego sprzętu komputerowego, np. na skutek zmiany stanowiska pracy, jak wyjaśnił Kierownik Referatu 1, *komputery przekazywane w ramach danej komórki organizacyjnej nie mają kasowanych*

<sup>31</sup> Między innymi: 44 pakiety biurowe O.2010, systemy operacyjne W.7,W.S.2008, licencje na T.V.9, licencje na oprogramowanie antywirusowe S., WP., portal CMS, M.I., P.9.0, A.PDF, A.CAD 2011, A.CAD 2013, O.F.

<sup>32</sup> 8 października 2020 r. komputer HP 6200 SFF przekazany do Miejskiego Szkolnego Związku Sportowego w Koszalinie; 14 października 2020 r. komputer D. przekazany do Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Zarząd w Koszalinie; 20 października 2020 r. laptop przekazany do Zachodniopomorskiego Oddziału Polskiego Czerwonego Krzyża w Koszalinie.

żadnych informacji. Dotychczasowy użytkownik traci uprawnienia do danych na tym komputerze, a nowy użytkownik nie ma możliwości wglądu do tych danych. W przypadku przekazania sprzętu do innego działu, dane są kasowane, a dysk formatowany i ponownie instalowane oprogramowanie.

(akta kontroli str. 342-343)

1.5. Przeprowadzona w toku kontroli analiza próby 12 licencji<sup>33</sup> wykazała, że w 11 przypadkach wykorzystano wszystkie możliwe do zainstalowania licencje, w przypadku M.O. 2016, na 400 licencji zainstalowanych było 386. Pięć analizowanych licencji było bezterminowych<sup>34</sup>, a pozostałe sześć na czas oznaczony<sup>35</sup> użytkowanych było w okresie ich ważności.

(akta kontroli str. 387-390, 396-431)

Urząd posiadał 76 różnych licencji dotyczących oprogramowania przewidzianego do instalacji na serwerze. Wszystkie licencje były zainstalowane na serwerach i były wykorzystywane<sup>36</sup>.

(akta kontroli str.433-438)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie, w latach 2019-2022 (do 7 października), nie określono szczegółowych zasad zarządzania licencjami obejmujących wszystkie elementy i wymagane czynności niezbędne do zarządzania i nadzoru nad całym cyklem życia oprogramowania, mimo wyznaczenia komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za kompleksową obsługę oprogramowania i przypisaniu pracownikom tej komórki zadań nadzoru nad eksploatacją oprogramowania. Oprócz przydziału WI ogólnego zadania dotyczącego administrowania systemami operacyjnymi i bazami danych oraz sprawowania nadzoru nad eksploatacją oprogramowania nie określono szczegółowych odpowiedzialności i zadań, m.in. w zakresie: zasad (listy kontrolnej) nabywania, w tym weryfikacji pod kątem bezpieczeństwa oraz zasad wycofywania licencji, zasad przechowywania dowodów zakupu, ewidencjonowania, dystrybucji i redystrybucji, inwentaryzacji i przeglądów, bezpieczeństwa i nośników instalacyjnych, monitorowania (stanu użycia i legalności licencji) oraz działań naprawczych.

(akta kontroli str. 9-125)

W sprawie zasad zarządzania oprogramowaniem Prezydent wyjaśnił, że w Urzędzie (...) nie ma dokumentu regulującego zasady zarządzania oprogramowaniem oraz postępowania z oprogramowaniem / licencjami. Pracownicy WI podczas codziennej pracy na bieżąco zarządzają oprogramowaniem będącym w użytkowaniu w Urzędzie. Jest to niesformalizowana, utrwalona praktyka.

(akta kontroli str. 174-177)

Biegły z dziedziny audytu oprogramowania, powołany przez NIK w opinii wskazał, że brak ustanowienia szczegółowych zasad zarządzania licencjami może utrudniać lub uniemożliwiać skuteczne zarządzanie i nadzór nad oprogramowaniem i licencjami.

(akta kontroli str. 344-360)

<sup>33</sup> Dotyczy wyżej wymienionego oprogramowania wybranego do analizy dowodów zakupu.

<sup>34</sup> C.D.G.S X8, W.S. 2022 D., ITM. A/C, M.O. 2016.

<sup>35</sup> Licencja na System kolejkowy ważna była do 31 grudnia 2099 r., A.CAD do 20 września 2023 r., Sprawozdawczość finansowa do 27 grudnia 2022 r., C.R.VAT do 14 lutego 2023 r., A.I.D., A.Ph. i A.Pr. do 9 października 2022 r. oraz BIP do 19 marca 2023 r.

<sup>36</sup> 28 licencji na oprogramowanie dziedziczne, 10 licencji na oprogramowanie narzędziowe i do zarządzania siecią oraz 38 licencji na oprogramowanie systemowe (systemy baz danych O., SQL, sieciowe systemy operacyjne, oprogramowanie do wirtualizacji, kontrolery domeny).

2. W latach 2019-2022, do czasu kontroli NIK nie przeprowadzono audytu oprogramowania, pomimo posiadania od 2021 r. odpowiedniego narzędzia<sup>37</sup> do tego celu. Audyt oprogramowania przeprowadzony 7 września 2022 r. przy pomocy ITM. ujawnił na stacjach roboczych Urzędu zainstalowane oprogramowanie, do którego jednostka nie posiadała licencji:

- na dziewięciu stacjach roboczych zainstalowane było oprogramowanie I., które było licencjonowane jako freeware do użytku niekomercyjnego<sup>38</sup>;
- na 12 stacjach roboczych zainstalowane było oprogramowanie narzędziowe S.W., dla którego Urząd nie posiadał licencji.

(akta kontroli str. 333,-336, 209-214)

W odniesieniu do oprogramowania I. oraz S.W. Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że *dotychczasowo stosowane rozwiązanie dotyczące pozbawienia użytkowników prawa do samodzielnej instalacji oprogramowania uznawaliśmy za wystarczające, co było zgodne z Polityką Bezpieczeństwa Informacji. Wykonany audyt oprogramowania 7 września wykazał jednak, że mogą się zdarzyć niepożądane przypadki. Pracownicy IT zareagowali natychmiastowo, usuwając niepożądane oprogramowanie. Jednocześnie widzimy zasadność okresowego wykonywania i analizowania audytu. Sądzymy, że raz na miesiąc.*

(akta kontroli str. 342-343)

Biegły stwierdził, że brak zaplanowanych, udokumentowanych przeglądów może utrudniać lub uniemożliwiać skuteczne zarządzanie i nadzór nad oprogramowaniem i licencjami. Istnieje wtedy 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).

(akta kontroli str. 346-360)

3. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie zapewniono organizacyjnych i technicznych rozwiązań umożliwiających skuteczne i rzeczywiste zarządzanie posiadanymi zasobami, takimi jak smartfony czy tablety. Zarządzanie zasobami sprzętowymi dostępnymi dla użytkownika końcowego oraz oprogramowaniem zainstalowanym na tych zasobach ograniczono jedynie do stacji roboczych (komputerów) pracujących pod kontrolą systemu operacyjnego Windows.

(akta kontroli str. 346-360)

Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że *telefony są ewidencjonowane przez Wydział Administracyjno-Organizacyjny. Na tabletach oraz telefonach służbowych nie są instalowane żadne aplikacje użytkowane w Urzędzie. Urządzenia nie są zarządzane przez pracowników Wydziału IT w żadnym aspekcie.*

(akta kontroli str. 342-343)

W opinii Biegłego Urząd nie posiada narzędzia klasy MDM (Mobile Device Management) czy też EMM (Enterprise Mobility Management), co oznaczało brak skutecznych mechanizmów nadzoru i zarządzania urządzeniami mobilnymi, w tym zarządzania oprogramowaniem na tego typu urządzeniach w trybie ciągłym. Ponadto biegły zidentyfikował wykorzystywany przez Urząd komputer A., który nie był monitorowany ani zarządzany przez Wydział IT.

(akta kontroli str. 346-360)

---

<sup>37</sup> ITM.

<sup>38</sup> I. jest bezpłatny do użytku edukacyjnego (szkoły, uniwersytety, muzea, biblioteki) oraz do użytku w organizacjach charytatywnych lub humanitarnych (również w: straży pożarnej lub służbach parków narodowych).

W sprawie sposobu zarządzania tym komputerem Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że komputer A. nie jest monitorowany ani zarządzany przez WI. Komputer ten jest użytkowany przez radcę prawnego Urzędu. Nie jest podłączany do sieci Urzędu. Traktowany jest jak tablet.

(akta kontroli str. 342-343, 361-370)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie określono szczegółowych zasad zarządzania licencjami obejmujących wszystkie elementy i wymagane czynności niezbędne do zarządzania i nadzoru nad całym cyklem życia oprogramowania. Pomimo posiadania od 2021 r. odpowiedniego narzędzia, nie wykonywano audytów (przeглядów) całości zasobów pod kątem wykrycia nielegalnego oprogramowania, na skutek czego do czasu kontroli NIK, Urząd nie wykrył na dziewięciu stacjach roboczych instalacji niepożądanego oprogramowania I. oraz na 12 stacjach roboczych instalacji S.W., do których Urząd nie posiadał licencji. Pomimo braku procedur postępowania w takim przypadku, pracownicy WI niezwłocznie usunęli niepożądane oprogramowanie po jego ujawnieniu. Nie zapewniono organizacyjnych i technicznych rozwiązań umożliwiających skuteczne i rzeczywiste zarządzanie posiadanymi zasobami, takimi jak smartfony czy tablety oraz komputery z systemem macOS. Urząd posiadał pełną, rzetelną wiedzę na temat stanu posiadania oprogramowania. Określono zasady prawidłowego użytkowania oprogramowania.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Planowane wydatki na zakup oprogramowania/licencji w 2019 r. wynosiły 260 000,00 zł i obejmowały dostawę licencji W.S.<sup>39</sup> oraz oprogramowanie dla Wydziału Nieruchomości (S.). Po zmianach planu wydatki zrealizowano w wysokości 211 362,00 zł. Wydział Nieruchomości odstąpił od zakupu systemu SGN i nie przygotował dokumentów niezbędnych do wszczęcia w 2019 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w tej sprawie. Do planu na 2019 r. wprowadzono:

- zakup rocznej licencji na O.F.<sup>40</sup>;
- dostawę i implementację portalu internetowego<sup>41</sup>;
- zakup licencji na pakiet oprogramowania do analizy ryzyka danych osobowych (E.)<sup>42</sup>.

W 2020 r. planowano wydatki na kwotę 246 600 zł na zakup czterech pozycji oprogramowania<sup>43</sup>. Po zmianach planu wydatki zrealizowano w wysokości

<sup>39</sup> W.S. DC CORE 2019, dostępnych na użytkownika S.CAL 2019, M. SQL S. 2017.

<sup>40</sup> Zakup wynikał z konieczności utrzymania dostępu do systemu geodezyjnego K. do czasu zakończenia opóźnionego wdrożenia oprogramowania E. przez firmę C.

<sup>41</sup> Wydatek ten nie był ujęty w planie pierwotnym, gdyż Portal (system zarządzania treścią) oparty był o system operacyjny W.S. 2008, dla którego 10 grudnia 2019 r. zakończyło się wsparcie techniczne. Portal ten był jednym z elementów, wskaźnikiem realizacji i utrzymania wdrażanego projektu "Portal edukacyjny województwa zachodniopomorskiego- Koszalin". W ramach realizacji projektu była podpisana umowa z firmą N. na wdrożenie i implementację Portalu. W związku z zakończeniem działalności tej firmy oraz brakiem możliwości zawarcia umowy na wsparcie techniczne, w celu utrzymania projektu podjęto decyzję o wyłonieniu nowego wykonawcy na dostawę i implementację nowego Portalu. Umowę zawarto z firmą V. na dostawę i wdrożenie nowego Portalu.

<sup>42</sup> Na podstawie wniosku złożonego przez IOD w sprawie zakupu oprogramowania do analizy ryzyka danych osobowych. Konieczność tego zakupu została uargumentowana potrzebą realizacji obowiązku określonego w art. 38 rozporządzenia RODO. Wydział posiadał wolne środki, które umożliwiły zakup tego oprogramowania.

<sup>43</sup> Zakup licencji na oprogramowanie M. SQL S.; Dostawa, instalacja i kompleksowe wdrożenie w Urzędzie sieciowego, wielodostępnego systemu do elektronicznego obiegu dokumentów; Licencja O.; Dostawa oprogramowania M.I. z bezterminową licencją.

83 912,30 zł. Zrezygnowano z zakupu licencji O.<sup>44</sup>, a do planu wprowadzono dostawę rocznej licencji na O.F.12c<sup>45</sup>.

W 2021 r. planowano wydatki na kwotę 192 000 zł na zakup trzech pozycji: Kompleksowe wdrożenie w Urzędzie Miejskim w Koszalinie systemowego rozwiązania do centralnego zarządzania infrastrukturą informatyczną; Dostawa i wdrożenie systemu kolejkowego, wraz z kompletną instalacją i konfiguracją; Kompleksowe wdrożenie systemowego rozwiązania do zarządzania, automatyzacji i wykonywania kopii ustawień urządzeń sieciowych. Po zmianach planu wydatki zrealizowano w wysokości 1 755 429,86 zł. Do planu wprowadzono dodatkowo dwie pozycje: „Zakup rocznej licencji na system C. - sprawozdania finansowe”<sup>46</sup> oraz „Dostawę, instalację i kompleksowe wdrożenie w Urzędzie, sieciowego, wielodostępnego systemu do prowadzenia spraw z zakresu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, udostępniania w sieci Internet danych przestrzennych i opisowych za pośrednictwem portalu mapowego oraz portalu metadanych”<sup>47</sup>.

W 2022 r. (do 30 czerwca) planowano wydatki na zakup oprogramowania w wysokości 174 000 zł na dostawę licencji W.S.D. Wydatek zrealizowano w wysokości 63 480,30 zł<sup>48</sup>.

(akta kontroli str. 657-663)

Analiza planowania i zakupu 10 wybranych licencji wykazała, że część potrzeb określona została na podstawie decyzji Dyrektora WI<sup>49</sup>, które wynikały z konieczności utrzymania serwerów obsługujących aplikacje dziedziczne, głównie na skutek kończenia się okresów wparcia na dotychczas użytkowane oprogramowanie oraz w celu sprawnego zarządzania siecią. Decyzja Prezydenta o zakupie w 2019 r. rocznej licencji O. poprzedzona była wnioskiem Dyrektora Wydziału Geodezji Kartografii i Katastru o konieczności korzystania z dotychczasowego oprogramowania K., w związku z niestabilnym działaniem nowego oprogramowania jednego z programów. Dyrektor Wydziału Architektury i Urbanistyki wnioskował o zakup licencji oprogramowania M.I. umożliwiającego

<sup>44</sup> Po analizie przeprowadzonej na początku 2020 r. posiadanych licencji na O. stwierdzono wystarczającą ilość licencji O. 2016 dla wszystkich pracowników Urzędu i uznano, że nie będzie zmieniana wersja na wyższą.

<sup>45</sup> Konieczność utrzymania w kolejnym roku dostępu do systemu geodezyjnego K. do czasu zakończenia wdrożenia oprogramowania E.

<sup>46</sup> Wniosek Wydziału Księgowości, dotyczący usprawnienia procesu tworzenia, przekazywania i agregacji danych w sprawozdaniach jednostkowych jednostek organizacyjnych Miasta, niezbędnych przy terminowym sporządzaniu sprawozdań finansowych. Sytuacja ta spowodowana była spiętrzeniem prac sprawozdawczych w okresie zagrożonym pandemią COVID-19.

<sup>47</sup> Zmiana w planie dokonana została w styczniu 2021 r. w związku z planowanym w 2021 r. opóźnionym zakończeniem przez firmę C. realizacji umowy INF/45/2017 na dostawę, instalację i kompleksowe wdrożenie systemu do prowadzenia spraw z zakresu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Środki te były zapewnione w budżecie roku poprzedniego i jako niewykorzystane przeszły na rok 2021 r. Faktura za wykonane usługi została wystawiona 20 października 2021 r.

<sup>48</sup> Planując budżet WI przewidział kwotę 174.000 zł, która obejmowała zakup licencji dla 3 serwerów fizycznych wraz z rozszerzonym wsparciem Software Assurance. Podczas szacowania wartości zamówienia podczas przygotowywania postępowania przetargowego okazało się, że zmianie uległa polityka licencjonowania oprogramowania W.S. przez jego producenta. Koszt licencji i wsparcia Software Assurance znacznie wzrosły i przekraczały zakładany budżet. Wykonana została analiza nowego sposobu licencjonowania systemu W.S. oraz potrzebnej mocy obliczeniowej serwerów i podjęto decyzję o ograniczeniu serwerów do 2 sztuk fizycznych o zwiększonej mocy obliczeniowej i niewykupowaniu rozszerzonego wsparcia Software Assurance.

<sup>49</sup> Zakup licencji W.S. D.C., licencji dostępowych na użytkownika S.CAL 2019, M.SQL Server w celu utrzymania serwera obsługującego aplikacje dziedziczne; Dostawa i implementacja Portalu internetowego, o którym napisano przy planowaniu wydatków na 2019 r.; Kompleksowe wdrożenie w Urzędzie Miejskim w Koszalinie systemowego rozwiązania do centralnego zarządzania infrastrukturą informatyczną w związku z koniecznością wdrożenia oprogramowania do inwentaryzacji zasobów sprzętowych i programowych oraz zarządzania nimi; Dostawa licencji oprogramowania W.S.D.2022 w związku z końcem wsparcia technicznego systemów operacyjnego serwera: W.S. 2012 obsługującego aplikacje dziedziczne Urzędu.

pracę w nowym środowisku W.10, dotychczasowa wersja 7,5 nie działa w zaktualizowanym środowisku W.10. Na polecenie Sekretarza Miasta zakupiono i wdrożono w 2021 r. nowoczesny system kolejkowy. Zakupy realizowano zgodnie z procedurą dokonywania zakupów określoną zarządzeniem wewnętrznym Prezydenta Miasta nr 73/14 z 18 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad udzielania zamówień na roboty budowlane, usługi i dostawy w Urzędzie Miejskim w Koszalinie, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro oraz zarządzeniem wewnętrznym Prezydenta Miasta nr 15/21 z 27 stycznia 2021 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy lub usługi w Urzędzie.

(akta kontroli str. 285-312, 670-672)

2.2. W sprawie przeprowadzonych analiz efektywności wykorzystania oprogramowania Prezydent wyjaśnił, że w Urzędzie nie są prowadzone tego typu analizy (...). W latach 2019-2022 WI nie prowadził analiz efektywności posiadanego oprogramowania. Bieżącą analizę efektywnego wykorzystania aplikacji prowadzą kierownicy komórek organizacyjnych korzystających z danego oprogramowania, którzy na bieżąco, gdy zaistnieje taka konieczność mogą zgłaszać potrzebę zakupu dodatkowych licencji, lub przeniesienia dotychczasowych licencji na innego pracownika w momencie zmian kadrowych.

(akta kontroli str. 189, 673-677)

W sprawie problemów zgłaszanych przez komórki organizacyjne z zasadniczą funkcjonalnością danego oprogramowania Prezydent wyjaśnił, że *komórki organizacyjne zgłaszają problemy techniczne w momencie ich wystąpienia do WI. Spośród wszystkich zgłaszanych problemów z działaniem funkcjonującego w Urzędzie oprogramowania najistotniejszym był problem zgłaszany w roku 2021 przez Wydział Finansowy dotyczący działania integracji pomiędzy Systemem finansowo-księgowym firmy M., systemem eK., polegający na braku możliwości przesyłania decyzji wymiarowych do systemu kancelaryjnego. Problem ten zgłaszany był do producenta oprogramowania M. poprzez portal zgłoszeniowy Jira. Program do prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, po problemach ze współpracą z autorem oprogramowania firmą C. decyzją Prezydenta Miasta ma zostać zastąpiony nowym oprogramowaniem. Obecnie, w trybie przetargu nieograniczonego trwa postępowanie na dostawę, instalację i kompleksowe wdrożenie w Urzędzie, systemu do prowadzenia spraw z zakresu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, udostępniania w sieci Internet danych przestrzennych i opisowych za pośrednictwem portalu mapowego, e-Uslug, wraz z niezbędną do jego prawidłowego funkcjonowania infrastrukturą informatyczną, oraz wykonanie migracji i dostosowanie danych z obecnie eksploatowanych przez Urząd baz danych.*

(akta kontroli str. 673-676)

W Urzędzie funkcjonował system finansowo-księgowy składający się z odrębnych modułów<sup>50</sup> wdrożony na podstawie umowy nr INF/38/2014 z 25 listopada 2014 r.<sup>51</sup> Z treści wyjaśnień złożonych przez Dyrektorów i kierowników komórek

<sup>50</sup> Podsystem Eurobudżet z modułami: budżet w ujęciu zadaniowym, Księga główna, Środki trwałe, WPF, Sprawozdawczość budżetowa, Sprawozdawczość\_JP, EB\_JPK\_Vat, EB\_Analazy; podsystem Należności z modułami: Wymiar i ewidencja podatków, Koncesje alkoholowe; podsystem KAN z modułami: Księgowość analityczna należności, Windykacja; podsystem M.GOK z modułem: Gospodarka odpadami komunalnymi; Usługi zapewniające integrację oprogramowania M. z systemami obcymi: B., E., Import zestawienia plac z programu „Place”; Gospodarka nieruchomościami SGN; Rozliczenie tytułów wykonawczych Taxi+; Ewidencja mandatów EMANDAT; Rejestry państwowe: Źródło, CEiDG, TERYT.

<sup>51</sup> Umowa zawarta w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielnie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

organizacyjnych Urzędu wynikało, że wszystkie moduły Systemu były wykorzystywane. Nie zgłaszano żadnych zastrzeżeń do funkcjonalności Systemu.  
(akta kontroli str. 693-771)

Na podstawie § 3 ust. 3 ww. umowy nr INF/38/2014 Wykonawca udzielił Zamawiającemu bezwarunkowej oraz nieodwołalnej zgody na korzystanie z praw zależnych do SYSTEMU i dokumentacji do niego w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>52</sup>, tj. na dokonywanie opracowań do SYSTEMU i dokumentacji SYSTEMU oraz na korzystanie z nich. W szczególności, w ramach udzielonej licencji Zamawiający był uprawniony do rozbudowy i rozwoju SYSTEMU po upływie okresu wsparcia technicznego i serwisu w zakresie rozszerzenia lub rozbudowy struktur baz danych nienaruszających reguł spójności opracowanych przez Wykonawcę schematów bazy danych oraz do udostępniania dokumentacji SYSTEMU podmiotom trzecim w zakresie związanym z rozbudową SYSTEMU lub budową i rozbudową innych systemów dla Zamawiającego.

(akta kontroli str. 724-771)

30 stycznia 2015 r. zawarto umowę licencyjną nr 445/2015 na użytkowanie programu komputerowego (90 licencji SYSTEMU), której treść była sprzeczna z postanowieniami umowy z 2014 r. w zakresie możliwości dysponowania przedmiotem zamówienia (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 772-778)

Rozbudowa modułów Systemu (modernizacja) dokonywana była na podstawie kolejnych umów zawieranych w trybie zamówienia z wolnej ręki. W okresie objętym kontrolą zawarto łącznie 5 umów na modernizację Systemu<sup>53</sup>, wszystkie z tym samym wykonawcą, który dokonał wdrożenia Systemu. Ponadto w okresie objętym kontrolą funkcjonowały cztery umowy<sup>54</sup> na nadzór autorski, zawarte z tym samym wykonawcą, wszystkie w trybie zamówienia z wolnej ręki (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 779-959)

Analiza wybranej próby oprogramowania SaaS<sup>55</sup> (sześciu programów, w tym po jednym z 2019 i 2022 r. i po dwa z 2020 i 2021 r.) wykazała, że wykorzystywane były wszystkie możliwe dostępy:

- R.P.P. – Urząd posiadał 10 dostępow, wszystkie były wykorzystane. Umowa nie została przedłużona i wygasła w 2020 r.;
- C.R.VAT – wykorzystywane są wszystkie 103 dostępy przez pracowników Urzędu oraz pracowników jednostek organizacyjnych Miasta;
- BIP – w ramach licencji Urząd posiada możliwość tworzenia nieograniczonej liczby dostępow, według stanu na 19 września 2022 r. założonych było 211 dostępow;
- System kolejkowy Q.– w ramach licencji można tworzyć nieograniczoną liczbę kont użytkowników, według stanu na 19 września 2022 r. założone były 63 dostępy;

<sup>52</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1062, ze zm.

<sup>53</sup> Umowy nr: INF/46/2019 z 18 listopada 2019 r. o wartości 9 840,00 zł, INF/20/2020 z 15 maja 2020 r. o wartości 199 260,00 zł, INF/42/2020 z 11 sierpnia 2020 r. o wartości 39 975,00 zł, INF/34/2021 z 29 czerwca 2021 r. o wartości 44 280,00 zł oraz INF/22/2022 z 23 maja 2022 r. o wartości 116 850,00 zł.

<sup>54</sup> Umowy nr: INF/63/2018 z 21 grudnia 2018 r. o wartości 250 920,00 zł, INF/45/2019 z 15 listopada 2019 r. o wartości 253 872,00 zł, INF/65/2020 z 21 grudnia 2020 r. o wartości 295 200,00 zł, INF/67/2021 z 31 grudnia 2021 r. o wartości 342 720,00 zł.

<sup>55</sup> R.P.P. (subskrypcja od 3 lipca 2019 r. do 2 lipca 2020 r.), C.R.VAT (subskrypcja od 15 lutego 2022 r. do 14 lutego 2023 r.), BIP (subskrypcja od 19 lutego 2020 r. do 18 lutego 2023 r.), System kolejkowy (subskrypcja od 18 czerwca 2021 r. do 17 czerwca 2023 r.), Przyjazne deklaracje (subskrypcja od 15 października 2021 r. do 14 października 2022 r.), Sprawozdawczość finansowa (subskrypcja od 27 grudnia 2021 r. do 27 grudnia 2022 r.).



- Przyjazne deklaracje – wykorzystywane jest jako usługa dla mieszkańców Miasta w celu umożliwienia wypełnienia oraz wysłania przygotowanych deklaracji podatkowych do Urzędu. Do usługi nie logowali się pracownicy Urzędu;
- Sprawozdawczość finansowa C. – Urząd posiada 163 wykupione dostępy, wszystkie były wykorzystywane.

(akta kontroli str. 974-981)

W sprawie weryfikacji adekwatności przydzielonych użytkownikom narzędzi informatycznych Prezydent wyjaśnił, że *badanie faktycznej przydatności narzędzi informatycznych odbywa się na bieżąco podczas wykorzystywania danego oprogramowania do realizacji zadań służbowych, zarówno przez pracowników merytorycznych, jak i pracowników Wydziału Informatyki, a jego efekty, zgłaszane uwagi znajdują odzwierciedlenie w specyfikacjach oprogramowania, którego zakup jest planowany, mają także wpływ na rozwój i zwiększanie funkcjonalności oprogramowania wykorzystywanego w Urzędzie. Zakupy oprogramowania wynikają z rzeczywistych potrzeb, cyklu życia produktu czy braku rozwoju posiadanego oprogramowania.*

(akta kontroli str. 181)

W okresie objętym kontrolą zakończył się okres trwałości dwóch projektów finansowanych ze środków UE, w ramach realizacji których nabywano oprogramowanie:

- Inteligentny Koszalin – rozbudowa infrastruktury społeczeństwa informacyjnego e-Koszalin – budowa sieci teleinformatycznej i systemu monitoringu wizyjnego<sup>56</sup> - oprogramowanie zakupione w ramach realizacji zadania częściowo jest nadal użytkowane w ramach systemu monitoringu wizyjnego<sup>57</sup>, a część została zlikwidowana w 2018<sup>58</sup> r. oraz w 2021<sup>59</sup> r.
- Portal Edukacyjny Województwa Zachodniopomorskiego – Koszalin<sup>60</sup> - oprogramowanie zakupione w ramach realizacji projektu: Elektroniczny System Zarządzania Oświatą oraz system MOL i CMS, z których korzystają wszystkie szkoły, dla których Miasto jest organem prowadzącym oraz uczniowie i nauczyciele tych szkół; A. – system przekazany i użytkowany przez Koszalińską Bibliotekę Publiczną; Elektroniczny system obiegu dokumentów użytkowany przez pracowników Urzędu oraz szkoły, dla których Miasto jest organem prowadzącym. Od 2020 r. wykorzystywany tylko do celów archiwalnych; System do prowadzenia spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami, ewidencji gruntów i budynków, planowania i zagospodarowania przestrzennego (SGN) oraz Portal systemu informacji przestrzennej SIPMK użytkowany przez pracowników Urzędu; oprogramowanie systemowe (SQL S., W.S., Vmware, MOLP SQL,), oprogramowanie antywirusowe użytkowane przez pracowników Urzędu oraz W.7 Pro oraz O.P.2010 użytkowane przez szkoły, dla których Miasto jest organem prowadzącym.

(akta kontroli str. 983-986)

2.3. W latach 2019-2022 (do 30 czerwca) poniesiono wydatki na nabycie programów, odpowiednio w każdym roku 211 362,00 zł, 83 912,30 zł, 1 755 429,86 zł i 63 480,30 zł. Wydatki związane z korzystaniem z oprogramowania komputerowego wyniosły w ww. okresie odpowiednio: 1 118 097,35 zł, 1 441 692,91

<sup>56</sup> Projekt finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007 – 2013, zakończony 25 marca 2016 r.

<sup>57</sup> A. N.S., W.S.2012 R2 oraz W.7 P. (3 licencje w użytkowaniu Komendy Miejskiej Policji w Koszalinie).

<sup>58</sup> C. X.S.

<sup>59</sup> 10 licencji W.7. P.

<sup>60</sup> Projekt zakończony 18 listopada 2013 r.

zł, 1 657 350,26 zł oraz 742 082,81 zł, z czego dostosowanie i aktualizacja: 13 284,00 zł, 239 235,00 zł, 141 194,31 zł i 9 471,00 zł, przedłużenie umów licencyjnych: 0, 5 313,60 zł, 39 762,83 zł i 2 324,66 zł, subskrypcja licencji: 0, 15 172,14 zł, 5 589,12 zł i 66 087,90 zł, opłaty za wsparcie i asysty techniczne: 1 070 805,90 zł, 1 168 761,97 zł, 1 435 901,52 zł i 614 841,81 zł, inne: 34 007,45 zł, 13 210,20 zł, 34 902,48 zł i 49 357,44 zł.

(akta kontroli str. 199)

2.4. W sprawie wymagań bezpieczeństwa jakie muszą spełniać aplikacje/systemy informatyczne dopuszczone do przetwarzania informacji Prezydent wyjaśnił, że zakup każdego oprogramowania traktowany jest indywidualnie. Na etapie weryfikowania złożonej oferty prowadzone są rozmowy z potencjalnym dostawcą. Daje to pewność, że zakupione oprogramowanie spełni stawiane mu wymagania. Musi spełniać wymagania autoryzacji i autentykacji. Dostępność oprogramowania i zawartych w nim danych zapewnia instalacja w środowisku serwerowym, opartym na wirtualizacji. Dzięki temu zapewnione jest bezpieczeństwo oraz integralność, kontrolowana jest także liczba i uprawnienia użytkowników. Bezpieczeństwo danych zapewniają wykonywane kopie zapasowe wykonywane zgodnie z założonym scenariuszem i harmonogramem. Oprogramowanie musi pozwalać na przydzielanie uprawnień do programów zgodnie z wnioskami kierowników komórek. Użytkownikom nie nadaje się uprawnień na poziomie admin/root/superuser. Te uprawnienia pozostają w gestii administratorów systemów tj. pracowników Wydziału Informatyki. Ponadto Wydział Informatyki wymaga od dostawców oprogramowania zapewnienia bezpiecznego, szyfrowanego i rozliczalnego połączenia do infrastruktury Urzędu w celu prowadzenia prac serwisowych.

(akta kontroli str. 189-190)

Biegły ustalił, że w przypadku nabywania jakiegokolwiek oprogramowania, w tym oprogramowania SaaS, wymagania i oczekiwania Urzędu względem nabywanego oprogramowania były określane w opisie przedmiotu zamówienia, następnie, w trakcie analizy złożonych ofert, badane było spełnienie przez oferenta warunków określonych w opisie przedmiotu zamówienia. Funkcjonująca w Urzędzie procedura zakupów nie uwzględniała szczegółowych zadań i odpowiedzialności odnoszących się do nabywania i wykorzystywania oprogramowania w modelu SaaS w zakresie oceny lub weryfikacji odnoszących się do minimum takich kwestii jak (każdorazowo, jeśli dotyczy):

- wiarygodności dostawcy, w tym pod kątem zapewniania wsparcia technicznego i bezpieczeństwa,
- spełnienia (wcześniej wyspecyfikowanych) wymagań bezpieczeństwa,
- dostępności umowy SLA i spełnienia oczekiwań Urzędu w tym zakresie,
- spełnienia wymagań związanych z zarządzaniem danymi (śledzenie zmian na poziomie rekordów bazy danych, zapewnienia możliwości eksportu danych w popularnych formatach, zasady rozdzielania danych (multi-tenancy),
- zapewnienia szyfrowania data-in-transit w oparciu o bezpieczne protokoły i algorytmy,
- polityki kopii zapasowej, w tym częstotliwości wykonywania kopii i okresu retencji oraz przechowywania,
- spełnienia wymagań kontroli dostępu,
- spełnienia wymagań RODO (i innych wymagań wynikających z określonych przepisów prawa) jeśli dotyczy.

Biegły stwierdził 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.346-360)

2.5. W procesie nabywania licencji / oprogramowania SaaS pracownicy WI nie weryfikowali zgodności nowo zakupywanego oprogramowania pod kątem spełniania wymogów bezpieczeństwa (szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 342-343)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych na nadzór autorski Systemu finansowo-księgowego<sup>61</sup> przeprowadzone zostały w trybie z wolnej ręki z naruszeniem przesłanek jego stosowania określonych w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp z 2004 r. oraz art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp z 2019 r. Po ich przeprowadzeniu zawarto cztery umowy<sup>62</sup> na nadzór autorski o łącznej wartości 1 142 712,00 zł<sup>63</sup>, zawarte z tym samym wykonawcą, który dokonał wdrożenia Systemu.

W związku z realizacją umowy nr INF/38/2014 z 25 listopada 2014 r. na dostawę, instalację i kompleksowe wdrożenie systemu Finansowo-Księgowego, zawarto kolejną umowę licencyjną na użytkowanie programu komputerowego nr 455/2015 z 30 stycznia 2015 r., która zawierała sprzeczne warunki dotyczące uprawnień do korzystania z wdrożonego w Urzędzie Systemu finansowo-księgowego. Konsekwencją przyjętych w 2015 r. postanowień umownych było ograniczenie uprawnień Zamawiającego do dysponowania Systemem, w szczególności do wprowadzania zmian lub adaptacji oraz udostępniania dokumentacji osobom trzecim. Kolejną konsekwencją przyjętych w 2015 r. postanowień umownych było zobligowanie Urzędu do udzielania zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki. Natomiast postanowienia ww. umowy z 2014 r. umożliwiały zastosowanie trybów konkurencyjnych przy udzielaniu zamówień na rozbudowę / wprowadzanie zmian do Systemu, tj.:

a) na podstawie § 7 ust. 3 umowy INF/38/2014 Gmina Miasto Koszalin<sup>64</sup> uzyskała bezwarunkową oraz nieodwołalną zgodę na korzystanie z praw zależnych do SYSTEMU i dokumentacji do niego w rozumieniu art. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tj. na dokonywanie opracowań do SYSTEMU i dokumentacji SYSTEMU oraz na korzystanie z nich. W szczególności, w ramach udzielonej licencji Zamawiający był uprawniony do rozbudowy i rozwoju SYSTEMU po upływie okresu wsparcia technicznego i serwisu w zakresie rozszerzenia lub rozbudowy struktur baz danych nienaruszających reguł spójności opracowanych przez Wykonawcę schematów bazy danych oraz do udostępniania dokumentacji SYSTEMU podmiotom trzecim w zakresie związanym z rozbudową SYSTEMU lub budową i rozbudową innych systemów dla Zamawiającego. Na podstawie § 7 ust. 7 powyższej umowy Wykonawca zobowiązany był dostarczyć

<sup>61</sup> BZP-6.271.1.61.2018.AP, BZP-5.271.1.47.2019.AB, BZP-6.271.1.47.2020.AP, BZP-6.271.1.39.2021.AP.

<sup>62</sup> Umowy nr: INF/63/2018 z 21 grudnia 2018 r. o wartości 250 920,00 zł, INF/45/2019 z 15 listopada 2019 r. o wartości 253 872,00 zł, INF/65/2020 z 21 grudnia 2020 r. o wartości 295 200,00 zł, INF/67/2021 z 31 grudnia 2021 r. o wartości 342 720,00 zł.

<sup>63</sup> W tym trzy umowy w okresie objętym kontrolą o łącznej wartości 873 792,00 zł.

<sup>64</sup> Dalej: Zamawiający.

Zamawiającemu pisemne licencje na czas nieoznaczony, niewyłącznie, nieodpłatnie, nieodwołalnie i nieograniczone terytorialnie;

- b) zapisy umowy licencyjnej 455/2015 z 30 stycznia 2015 r. odbierają wcześniej nadane uprawnienia do korzystania z praw do SYSTEMU gdyż licencja nie upoważnia Licencjobiorcy do odtwarzania programu źródłowego, z zastrzeżeniem art. 75 ust. 2 pkt. 3 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych; udostępniania programu i dokumentacji osobom trzecim (w tym także udostępniania programu łącznie z komputerem, na którym jest zainstalowany); przekazania w dowolnej formie (nawet łącznie ze sprzętem) bez zgody Licencjodawcy, programu i dokumentacji innej osobie oraz wprowadzania zmian lub adaptacji programu bez zgody. Ponadto udzielona licencja przestała być nieograniczona terytorialnie i odnosi się wyłącznie do terytorium Polski;
- c) potwierdzający dostarczenie licencji w dniu 23 lutego 2015 r., ówczesny kierownik zespołu projektowego do kontaktów z Wykonawcą wyjaśnił, że ani on, ani nikt inny w Urzędzie w tamtym czasie nie zwrócił uwagi na stwierdzone rozbieżności pomiędzy wskazanymi umowami.

(akta kontroli str. 724-778)

Prezydent wyjaśnił, że *kierownik zespołu projektowego i inne osoby w Urzędzie Miejskim nie dostrzegły rozbieżności pomiędzy zapisami umowy nr INF/38/2014 z dnia 25 listopada 2014 na dostawę, instalację i kompleksowe wdrożenie systemu Finansowo-Księgowego i zapisami umowy licencyjnej na użytkowanie programu komputerowego nr 455/2015 z 30 stycznia 2015 r. w zakresie uprawnień do korzystania z wdrożonego w Urzędzie Systemu Finansowo-Księgowego nr 455/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. Umowa licencyjna nr 455/2015 na użytkowanie programu komputerowego zawierała następujące zapisy: Pkt. 5 "Niniejsza umowa nie upoważnia licencjobiorcy do:*

*Pkt5 ppkt 3 „przekazania w dowolnej (nawet łącznie ze sprzętem) bez zgody licencjodawcy, programu i dokumentacji innej osobie,*

*Pkt 5 ppkt 4 Wprowadzania zmian lub adaptacji programu bez zgody licencjodawcy”.*

*Jednakże zgoda na powyższe wyrażona została przez licencjodawcę w § 7 pkt 3 Umowy nr INF 38/2014, który stanowi, że: „Wykonawca udzieli Zamawiającemu bezwarunkowej oraz nieodwołalnej zgody na korzystanie z praw zależnych do SYSTEMU i dokumentacji do niego w rozumieniu art. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tj. na dokonywanie opracowań do SYSTEMU i dokumentacji SYSTEMU oraz korzystanie z nich. W szczególności, w ramach udzielonej licencji Zamawiający jest uprawniony do rozbudowy i rozwoju SYSTEMU po upływie wsparcia technicznego i serwisu w zakresie rozszerzenia lub rozbudowy struktur baz danych nienaruszających reguł spójności opracowanych przez Wykonawcę schematów bazy danych oraz do udostępniania dokumentacji SYSTEMU podmiotom trzecim w zakresie związanym z rozbudową SYSTEMU lub budową i rozbudową innych systemów dla zamawiającego”.*

*W związku z powyższym, w procesie wdrażania programu komputerowego Finansowo-Księgowego uznano, iż postanowienia obu umów nie były rozbieżne.*

(akta kontroli str. 966-971)

Podana w wyjaśnieniu konkluzja, że postanowienia obu umów nie były rozbieżne jest sprzeczna z treścią złożonych wyjaśnień. W powyższych wyjaśnieniach Prezydent przywołuje treść pkt 5 umowy ze stycznia 2015 r., a następnie wskazuje, że zgoda na powyższe została wyrażona przez licencjodawcę w § 7 Umowy nr INF/38/2014, przyznając tym samym, że umowy różniły się.

W sprawie przyczyn wprowadzenia w ww. umowie licencyjnej z 2015 r. postanowień odmiennych i niekorzystnych dla Zamawiającego w porównaniu do postanowień ww. umowy z 2014 r. Prezydent wyjaśnił: *na etapie wdrażania systemu Finansowo – Księgowego nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy postanowieniami umowy INF/38/2014 z dnia 25 listopada 2014 r. na dostawę, instalację i kompleksowe wdrożenie Systemu Finansowo-Księgowego, a postanowieniami umowy licencyjnej na używanie programu komputerowego nr 455/2015 z 30 stycznia 2015 r. w zakresie uprawnień do korzystania z wdrożonego w Urzędzie Miejskim w Koszalinie Systemu Finansowo-Księgowego.*

*W przywołanej powyżej umowie nr INF/38/2014, w § 7 ust. 1 jest zapis, iż „Majątkowe prawa autorskie do dostarczonego przez Wykonawcę SYSTEMU należą do Wykonawcy”. Natomiast zapis w ustępie 2 należy rozumieć w korelacji z ustępem 3, który wyraźnie wskazuje na jakiej płaszczyźnie korzystania z Systemu Finansowo Księgowego Zamawiający ma prawa do ingerencji w konfigurację i zmiany na ściśle określonej płaszczyźnie funkcjonowania Systemu Finansowo – Księgowego: „Wykonawca udzieli Zamawiającemu bezwarunkowej oraz nieodwołalnej zgody na korzystanie z praw zależnych do SYSTEMU i dokumentacji do niego w rozumieniu art. 2 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tj. na dokonywanie opracowań do SYSTEMU i dokumentacji SYSTEMU oraz na korzystanie z nich. W szczególności, w ramach udzielonej licencji Zamawiający jest uprawniony do rozbudowy i rozwoju SYSTEMU po upływie okresu wsparcia technicznego i serwisu w zakresie rozszerzenia lub rozbudowy struktur baz danych nienaruszających reguł spójności opracowanych przez Wykonawcę schematów bazy danych oraz do udostępniania dokumentacji SYSTEMU podmiotom trzecim w zakresie związanym z rozbudową SYSTEMU lub budową i rozbudową innych systemów dla Zamawiającego”.*

*Zapis ten odnosi się tylko i wyłącznie do zmian i rozbudowy baz danych zaimplementowanych w Systemie Finansowo – Księgowym.*

*Zgodnie z art. 2. ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 o prawie autorskim i prawach pokrewnych „Opracowanie cudzego utworu, w szczególności tłumaczenie, przeróbka, adaptacja, jest przedmiotem prawa autorskiego bez uszczerbku dla prawa do utworu pierwotnego”. Aby Zamawiający mógł dysponować prawami licencji do zmian struktury Systemu lub do dodawania nowych elementów mających wpływ na kod źródłowy systemu wymagana by była umowa o przeniesienie majątkowych praw autorskich, a nie umowa licencyjna.*

*W umowie licencyjnej nr 455/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. na użytkowanie programu komputerowego, w ust. 4 Licencjodawca oświadczył, że „System Finansowo Księgowy dla Urzędu Miejskiego w Koszalinie, będący rezultatem samodzielnej twórczości, stanowi przedmiot praw autorskich i że służą mu wyłączne prawa autorskie do tego programu a nadto, że prawa te nie są w zakresie objętym niniejszą umową w żaden sposób ograniczone”. Ponadto, zgodnie z zapisem art. 53 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych: „Umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności”. Oznacza to, że skuteczne przeniesienie autorskich praw majątkowych wymaga oddzielnej umowy z zachowaniem formie pisemnej. Zatem w umowie INF/38/2014 z dnia 25 listopada 2014 r. oraz w umowie licencyjnej nr 455/2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. zapisy są zgodne w kwestii udzielonej licencji na korzystanie z Systemu Finansowo – Księgowego w Urzędzie Miejskim w Koszalinie. W myśl ogólnej zasady funkcjonującej na rynku informatycznym, najlepszym, najpewniejszym i najbardziej oszczędnym jest udzielanie zamówień związanych z rozwojem systemów informatycznych autorowi oprogramowania, który posiada kod źródłowy oraz kadrę programistyczną będącą jego autorami.*

(akta kontroli str. 966-971)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższej argumentacji Prezydenta. Użyte w wyjaśnieniu stwierdzenie: *Aby Zamawiający mógł dysponować prawami licencji do zmian struktury Systemu lub do dodawania nowych elementów mających wpływ na kod źródłowy systemu wymagana by była umowa o przeniesienie majątkowych praw autorskich, a nie umowa licencyjna*, nie ma zastosowania w danym przypadku, gdyż w umowie chodziło o możliwości rozbudowy Systemu. Gdyby Zamawiający dysponował autorskimi prawami majątkowymi to mógłby odsprzedawać dalej ten program i udzielać licencji. Nietrafna jest również argumentacja, że zgoda wyrażona w § 7 umowy INF/38/2014 odnosi się tylko i wyłącznie do zmian i rozbudowy baz danych, gdyż określając zakres udzielonej zgody Wykonawca użył sformułowania: *W szczególności, w ramach udzielonej licencji Zamawiający jest uprawniony do rozbudowy i rozwoju SYSTEMU po upływie okresu wsparcia technicznego i serwisu w zakresie rozszerzenia lub rozbudowy struktur baz danych nienaruszających reguł spójności opracowanych przez Wykonawcę schematów bazy danych oraz do udostępniania dokumentacji SYSTEMU podmiotom trzecim w zakresie związanym z rozbudową SYSTEMU lub budową i rozbudową innych systemów dla Zamawiającego*". Użyte sformułowanie „w szczególności” ma charakter otwarty (przykładowy), a nie zamknięty i zawężający. Poza tym, w wyjaśnieniu Prezydent pomija dalszą część zdania po „oraz”: *oraz do udostępniania dokumentacji SYSTEMU podmiotom trzecim w zakresie związanym z rozbudową SYSTEMU lub budową i rozbudową innych systemów dla Zamawiającego*. Wyszczególniono w ten sposób uprawnienie Zamawiającego do rozszerzenia lub rozbudowy struktur baz danych oraz uprawnienie Zamawiającego do udostępniania dokumentacji podmiotom trzecim w zakresie związanym z rozbudową systemu lub budową i rozbudową innych systemów.

Według art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp z 2004 r. oraz art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp z 2019 r. zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów, jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.

Każdorazowo uzasadnieniem wyboru trybu postępowania o sprawowanie nadzoru autorskiego nad Systemem był art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp z 2004 r.<sup>65</sup> z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów oraz art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b w związku z art. 305 pkt 1 pzp z 2019 r.<sup>66</sup> Według Zamawiającego zamówienie mogło być realizowane tylko przez M. z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów. M. jest autorem i dostawcą używanego w Urzędzie oprogramowania finansowo – księgowego, które dostarczone i wdrożone zostało na podstawie ww. umowy INF/34/2014 z 25 listopada 2014 r. M. jest jedynym samodzielnym twórcą i właścicielem kodów źródłowych ww. oprogramowania i z tego tytułu przysługują mu wyłączne prawa autorskie wynikające z ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Jako jedyny może świadczyć usługi nadzoru autorskiego oraz aktualizacji lub modyfikacji oprogramowania i żadna osoba prawna lub fizyczna nie została upoważniona do świadczenia powyższych usług w jego imieniu. Ww. oprogramowanie jest objęte wyłącznym autorskim prawem majątkowym w zakresie przystosowania, zmiany funkcjonalności lub jakichkolwiek innych zmian.

<sup>65</sup> Umowy na nadzór autorski: INF/63/2018, INF/45/2019, INF/65/2020 oraz umowy na modernizacje: INF/46/2019, INF/20/2020.

<sup>66</sup> INF/67/2021.

Wykonawca jako jedyny może prowadzić opiekę autorską i pełen serwis oprogramowania i nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.

(akta kontroli str. 779-867, 913-927)

W sprawie braku przeprowadzenia rozeznania możliwości samodzielnego zapewnienia sobie w kolejnych latach serwisu SYSTEMU oraz jego rozbudowy z pominięciem Wykonawcy Prezydent wyjaśnił, że *Urząd zgodnie z zapisami umów licencyjnych nr 445/2015 oraz 490/2017 nie posiada możliwości samodzielnej rozbudowy systemu finansowo – księgowego – nie posiada programistów. Zamawiający nie może zatem odtwarzać programu źródłowego oraz nie może udostępniać programu i dokumentacji osobom trzecim. Nie może także wprowadzać zmian lub adoptować programu bez zgody Licencjodawcy. W związku z powyższym nie było podstaw do rozeznania możliwości samodzielnego, z pominięciem Wykonawcy, rozbudowy systemu (...) nie było przesłanek do skorzystania z możliwości zapewnienia sobie w kolejnych latach serwisu systemu z pominięciem Wykonawcy.*

(akta kontroli str. 960-964)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Prezydenta, gdyż powyżej wykazano posiadanie zgody na korzystanie z praw zależnych do SYSTEMU i dokumentacji, w szczególności do rozbudowy i rozwoju SYSTEMU po upływie okresu wsparcia technicznego i serwisu. W postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, w wyniku których zawarto umowy o nadzór autorski Systemu finansowo-księgowego nie wykazano jednoczesnego spełnienia wszystkich przesłanek uzasadniających ograniczenie konkurencji i udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, tj.: istnienia na rynku tylko jednego wykonawcy, który może świadczyć przedmiotowe dostawy i usługi, przysługującej ochrony na podstawie prawa wyłącznego, oraz że nie istnieją rozwiązania równoważne Systemowi, które odpowiadałyby rzeczywistym potrzebom zamawiającego.

2. W procesie nabywania licencji / oprogramowania SaaS pracownicy WI nie weryfikowali zgodności nowo zakupionego oprogramowania pod kątem spełniania wymogów bezpieczeństwa. Kierownik Referatu 1 wyjaśnił, że *nie nałożono na nas takiego obowiązku. W Urzędzie nie sformułowano wymagań dotyczących bezpieczeństwa dla nabywanych aplikacji i systemów informatycznych.*

(akta kontroli str. 342-343)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Dokonywano zakupu wyłącznie niezbędnych, wykorzystywanych w znaczącym stopniu programów komputerowych. Funkcjonująca w Urzędzie procedura zakupów nie uwzględniała szczegółowych zadań i odpowiedzialności odnoszących się do nabywania i wykorzystywania oprogramowania w modelu SaaS w zakresie oceny lub weryfikacji wiarygodności wykonawcy. W procesie pozyskiwania takiego oprogramowania nie sformułowano wymagań dotyczących bezpieczeństwa, w tym pod kątem zapewnienia przez dostawcę wsparcia technicznego, dostępności SLA, polityki kopii zapasowych itp. NIK negatywnie ocenia przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki na nadzór autorski nad systemem finansowo – księgowym oraz rozbudowę tego systemu, z naruszeniem przesłanek jego zastosowania. Wydatki z tego tytułu poniesione w okresie objętym kontrolą<sup>67</sup> wyniosły 1 351 812 zł.

<sup>67</sup> Do 7 października 2022 r.

## IV. Uwagi i wnioski

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

- Wnioski
1. Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki po spełnieniu przesłanek wyboru tego trybu.
  2. Ustanowienie i wdrożenie szczegółowych zasad zarządzania licencjami.
  3. Okresowe sprawdzanie stacji roboczych, urządzeń mobilnych i udostępnionych udziałów sieciowych pod kątem obecności nieautoryzowanego oprogramowania.
  4. Określenie wymogów w zakresie bezpieczeństwa dotyczących oprogramowania SaaS oraz ustanowienie i wdrożenie mechanizmu kontrolnego zapewniającego, aby w procesie pozyskiwania oprogramowania SaaS dokonywana była weryfikacja spełnienia tych wymogów.
- 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.


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

Szczecin, 28 października 2022 r.

Kontrolerzy  
Radosław Kropiowski  
Doradca ekonomiczny  
Signed by /  
Podpisano przez:  
 Radosław  
Kropiowski  
Date / Data:  
2022-10-28 09:49

Krzysztof Szczepaniak  
Główny specjalista kontroli  
państwowej  
Signed by /  
Podpisano przez:  
 Krzysztof  
Szczepaniak  
Date / Data: 2022-  
10-28 09:09

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor

Signed by / Podpisano  
przez:  
 Wiesław Chabraszewski  
Date / Data:  
2022-10-28 10:18  
podpis