

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

Nr ewid. P/10/045
KGP-4101-03-00/2010

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa

Warszawa styczeń 2011 r.

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

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

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa

Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

(-) Andrzej Otrębski

Akceptuję:

(-) Stanisław Jarosz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

(-) Jacek Jeziński

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 5 stycznia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

tel./fax: 0-22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	11
3.1. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych oraz stanu prawnego	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	18
3.2.1. Ogólny opis systemów informatycznych MSP.....	18
3.2.2. Ewidencja mienia Skarbu Państwa i dane o spółkach	19
3.2.3. Użyteczność ZSI	21
3.2.4. Pozyskiwanie danych - XBRL.....	22
3.2.5. Zbiorcza ewidencja mienia Skarbu Państwa.....	23
3.2.6. System Informatycznych Rejestrów	25
3.2.7. Realizacja ustawy o informatyzacji	26
3.2.8. Biuletyn Informacji Publicznej	28
3.2.9. Akty prawne w formie elektronicznej.....	29
3.2.10. Ochrona danych osobowych	30
3.2.11. Zamówienia publiczne	30
4. Informacje dodatkowe o kontroli.....	33
4.1. Przygotowanie kontroli.....	33
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	33
5. Załączniki	34
5.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska	34
5.2. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności	35
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	39

1. Wprowadzenie

Temat kontroli Najwyższa Izba Kontroli, z własnej inicjatywy, przeprowadziła kontrolę funkcjonowania wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa (dalej: MSP lub Ministerstwo). Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/10/045.

Ogólne tło badanej problematyki Od 1999 r. Ministerstwo użytkuje Zintegrowany System Informatyczny (dalej: ZSI), który w założeniach miał pomóc w realizacji ustawowych zadań Ministra Skarbu Państwa (dalej: Ministra SP). Przy jego pomocy m.in. miała być prowadzona ewidencja mienia Skarbu Państwa, w tym akcji i udziałów. NIK nie przeprowadzała do tej pory odrębnej kontroli systemów informatycznych MSP, ale w niektórych innych kontrolach wskazywano na nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu.

Cel kontroli Podstawowym celem kontroli było dokonanie oceny zakupu, wdrożenia i funkcjonowania wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa oraz ich wykorzystania dla realizacji zadań Ministra Skarbu Państwa.

Zakres Badaniami kontrolnymi, przeprowadzonymi w centrali Ministerstwa Skarbu Państwa oraz w Delegaturach MSP w Ciechanowie, Łodzi i Toruniu, objęto funkcjonowanie systemów informatycznych wspomagających realizację podstawowych zadań Ministra Skarbu Państwa. Były to: podsystemy Zintegrowanego Systemu Informatycznego dotyczące zarządzania mieniem Skarbu Państwa oraz System Informatycznych Rejestrów do obsługi wypłat rekompensat za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. mienie zabużańskie). Zbadano także funkcjonowanie Biuletynu Informacji Publicznej oraz Elektronicznej Skrzynki Podawczej. Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2004 r. do dnia 30 lipca 2010 r.

Organizacja Kontrolę przeprowadzono w okresie od dnia 7 maja do dnia 2 sierpnia 2010 r.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie skontrolowanych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Najpoważniejszą z nich było niedostosowanie modułu ZSI „Zbiorcza ewidencja mienia Skarbu Państwa” do obowiązujących w tym zakresie przepisów¹. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia stopień realizacji przez Ministerstwo Skarbu Państwa ustawowych zadań z zakresu informatyzacji.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Powstały w 1999 r. Zintegrowany System Informatyczny (dalej: ZSI), był przydatnym, wykorzystywanym przez wszystkie komórki organizacyjne Ministerstwa narzędziem informatycznym. Wspomagał zarówno realizację ustawowych zadań Ministra Skarbu Państwa (komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych czy zarządzanie majątkiem Skarbu Państwa), jak i funkcjonowanie Ministerstwa Skarbu Państwa. NIK ocenia, że jego utworzenie było celowe. W Ministerstwie używano także innych systemów wspomagających realizację zadań, m.in. System Informatycznych Rejestrów (dalej: SIR) do obsługi wypłat rekompensat za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. mienie zabużańskie) oraz System Decyzyjny, zapewniający m.in. obsługę poczty elektronicznej, rejestrację obiegu dokumentów, etc. Systemy te spełniają oczekiwania użytkowników i charakteryzują się dużą niezawodnością. [str. 18 *Informacji*]
2. NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności, celowości i rzetelności, niedostosowanie utworzonego w ramach ZSI modułu „Zbiorcza ewidencja mienia Skarbu Państwa” (opracowanego specjalnie w celu sprawnej realizacji ustawo-

¹ Zwłaszcza do postanowień §§ 15 i 25 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa. (Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.).

wego² zadania prowadzenia zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa) do postanowień obowiązujących w tym zakresie przepisów. Przy jego wykorzystaniu nie było bowiem możliwe wyodrębnienie składników mienia podlegającego ewidencji na szczególnych zasadach (m.in. dóbr kultury wpisanych do inwentarza muzealiów, lasów państwowych), a także zobowiązań Skarbu Państwa oraz obciążeń publicznoprawnych. Tym samym moduł ten był nieprzydatny do prowadzenia zbiorczej ewidencji Skarbu Państwa w formie elektronicznej. W konsekwencji ewidencję taką faktycznie prowadzono w całości poza systemem informatycznym. [str. 23 *Informacji*]

3. W ZSI występowały błędy utrudniające korzystanie ze zgromadzonych zasobów. Występowanie różnorodnych błędów jest częstym mankamentem systemów informatycznych. NIK pozytywnie, pod względem celowości, ocenia utworzenie w MSP systemu weryfikacji i zgłaszania dostrzeżonych usterek, aczkolwiek służby informatyczne Ministerstwa nie były w pełni skuteczne w ich usuwaniu. Kontrola NIK zidentyfikowała trzy istotne błędy, które do czasu zakończenia kontroli nie zostały wyeliminowane. Jeden z tych błędów był szczególnie poważny, gdyż powodował niezamierzone kasowanie danych w systemie. [str. 21 *Informacji*]
4. Oprócz błędów w działaniu ZSI stwierdzono, że brak było w nim części danych albo nie były one aktualne. System nie zapewniał możliwości szybkiej weryfikacji niektórych danych z dokumentacją źródłową. W ocenie NIK obniża to wiarygodność ZSI jako źródła informacji. [str. 19 *Informacji*]
5. Nie stwierdzono nieprawidłowości w funkcjonowaniu Systemu Informatycznych Rejestrów. Decyzję o wdrożeniu tego systemu podjęto jednak bez wcześniejszej analizy kosztów i korzyści tego wdrożenia. Przyczyną było uznanie, że analiza taka nie jest możliwa, ze względu na charakter projektu, który nie będzie generował dochodów. NIK zwraca uwagę, że możliwość taka jednak istniała przy odpowiednim wykorzystaniu np. metodyki zalecanej przez Ministra Rozwoju Regionalnego przy staraniach o środki unijne. Brak jakiegokolwiek analizy powoduje trudności z określeniem optymalnej kwoty wydatków, jaką należałoby

² Art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, ze zm.).

- ponieść na stworzenie systemu, aby nie naruszać zasady celowości i oszczędności dokonywania wydatków. [str. 26 *Informacji*]
6. NIK negatywnie, pod względem celowości, ocenia fakt, że MSP nie prowadziło działań zmierzających do rozszerzenia zakresu automatycznego pozyskiwania danych (dane do systemu pozyskiwano głównie z dokumentów papierowych). W ocenie NIK, bardziej efektywnym sposobem jest pozyskiwanie danych z dokumentów w postaci elektronicznej, aczkolwiek utrudnieniem jest tu brak ujednoliconego w skali kraju formatu raportów sprawozdawczych i ich zakresu. Ministerstwo Skarbu Państwa nie było również aktywnym uczestnikiem przedsięwzięć związanych z informatyzacją państwa, a nawet nie miało perspektywicznych planów w tym zakresie. [str. 22 *Informacji*]
 7. Ministerstwo Skarbu Państwa nie w pełni realizowało obowiązki nałożone *ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*³. Systemy teleinformatyczne ZSI i SIR nie zostały dostosowane do wymagań określonych obowiązującymi przepisami⁴. Nie tworzono i nie wysyłało dokumentów elektronicznych, a procedury związane z ich przyjmowaniem nie uwzględniały niektórych wymogów wynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów. Akty normatywne tworzone w postaci elektronicznej nie spełniały wymagań dotyczących struktury zbiorów. Nie tworzono, a tym samym nie publikowano w formie elektronicznej Dzienników Urzędowych Ministra Skarbu Państwa. [str. 26, 29 *Informacji*]
 8. W Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP), prowadzonym przez MSP, brak było niektórych elementów wymienionych w *ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*⁵ (m.in. nie umieszczono informacji o stanie przyjmowanych spraw oraz dokumentacji przebiegu i efektów kontroli zewnętrznych). [str. 28 *Informacji*]
 9. Ochrona danych osobowych w systemach informatycznych MSP (fizyczna i programowa) wykonywana była rzetelnie w ramach ustanowionych w Mini-

³ Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. Nr 212, poz. 1766) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej (Dz. U. Nr 214, poz. 1781).

⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

sterstwie zasad. Formalne uchybienia w dokumentacji tej ochrony polegały na niespełnieniu niektórych wymagań *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*⁶ oraz *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urzędnicy i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*⁷. Nie były również uwzględniane zalecenia Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych odnośnie wymaganej dokumentacji⁸. [str. 30 *Informacji*]

10. Nie stwierdzono naruszeń prawa w przeprowadzanych przez MSP postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych z zakresu informatyki. W dwóch spośród ośmiu skontrolowanych zamówień, wskutek nienależytej staranności, dopuszczono jednak do uchybień - w jednym przypadku nie ustalając w umowie procedury powiadamiania o awarii, w drugim zaś nie dokonując udokumentowania zasadności wyboru przyjętego trybu udzielenia zamówienia (z wolnej ręki). [str. 30 *Informacji*]

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

ZSI, jako główny system informatyczny Ministerstwa Skarbu Państwa, tylko częściowo spełnił założenia leżące u podstaw jego powstania. Nie działał bowiem zasadniczy moduł tego systemu, pomimo iż zapewnienie jego funkcjonowania i wykorzystywania do prowadzenia zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa było prawnym obowiązkiem Ministra Skarbu Państwa. W MSP dominowało pasywne podejście do problemu informatyzacji. Ministerstwo nie tylko nie włączyło się aktywnie w proces informatyzacji państwa, ale nawet nie dostrzegało utraty oczywistych korzyści płynących z efektywnego wykorzystywania już posiadanych narzędzi informatycznych.

Jedną z podstawowych korzyści z posiadania systemu informatycznego jest zapewnienie sobie rzetelnych i stale aktualnych danych. Dane systemu ZSI nie były natomiast

⁶ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

⁸ „ABC bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych przy użyciu systemów teleinformatycznych”, „ABC zagrożeń bezpieczeństwa danych osobowych w systemach teleinformatycznych” opublikowane na stronie internetowej Generalnego Inspektora Danych Osobowych www.giodo.gov.pl

w pełni wiarygodne i niekiedy wymagały weryfikacji przed podjęciem decyzji w oparciu o zgromadzone w tym systemie informacje.

Niniejsza kontrola zidentyfikowała w MSP nieprawidłowości, w tym systemowe, które mogą pojawić się także w innych jednostkach. Są to przede wszystkim brak planowania perspektywicznego w zakresie informatyzacji zbieżnego z działaniami ogólnopaństwowymi, w tym zwłaszcza w zakresie identyfikacji elektronicznych źródeł informacji przydatnych dla jednostki (strategia informatyzacji MSP nie była aktualizowana od 2001 r.). Pozostałe nieprawidłowości to m.in.: nieskuteczność służb informatycznych w usuwaniu błędów i niefunkcjonalności systemu, niedostosowanie części systemu do wymogów prawa, realizacja ochrony danych osobowych nie w pełni zgodnie ze wskazaniami GIODO oraz wybiórcze publikowanie informacji w BIP.

Uwzględniając przedstawione w niniejszej informacji wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Skarbu Państwa m.in. o:

1. Dostosowanie istniejącego w ZSI modułu zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa do wymagań *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa*⁹ w celu pełnego wykorzystania tego modułu.
2. Dokonywanie, przy wykorzystaniu dostępnych metod, analizy kosztów i korzyści inwestycji z zakresu informatyki.
3. Zainicjowanie działań zmierzających do zwiększenia zakresu elektronicznego pozyskiwania danych i wymiany dokumentów drogą elektroniczną.
4. Doprowadzenie dokumentacji ochrony danych osobowych w systemach informatycznych MSP do zgodności z obowiązującymi przepisami i zaleceniami Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.
5. Podjęcie prac w celu dostosowania używanych systemów teleinformatycznych do minimalnych wymagań, określonych przepisami *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych* oraz *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimal-*

⁹ Patrz przypis nr 1

*nych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej*¹⁰.

6. Opracowanie i wdrożenie procedur związanych z tworzeniem, obiegiem wewnętrznym, przyjmowaniem i wysyłaniem dokumentów elektronicznych.
7. Opracowanie i wdrożenie procedur związanych z klasyfikowaniem informacji podlegających upublicznieniu oraz zapewnienie niezwłocznego ich umieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej.
8. Rozważenie wprowadzenia niezbędnych modyfikacji i usprawnień technicznych ZSI, w celu wprowadzenia ułatwień funkcjonalnych oraz eliminacji wykazanych w trakcie kontroli błędów i utrudnień.

¹⁰ Patrz przypis nr 4

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych oraz stanu prawnego

W MSP, w końcu 1999 r. zakupiono i wdrożono Zintegrowany System Informatyczny, skonstruowany na bazie trzeciej wersji systemu EGERIA (firmy Comarch SA), który zintegrowano z systemem Obiegu Dokumentów Lotus Notes oraz używaną już aplikacją Analizator Managera. Poza standardowymi modułami EGERII¹¹, w ramach ZSI zostały zaprojektowane, zrealizowane i wdrożone dodatkowe moduły, obejmujące m.in. ewidencję mienia Skarbu Państwa, ewidencję księgową akcji i udziałów Skarbu Państwa, bazę kandydatów do rad nadzorczych oraz bazę organów spółek. Moduł ZSI „*Monitorowanie i nadzór*” służył do prowadzenia pełnej ewidencji składów osobowych w organach spółek i zmian tych składów¹². Oprócz bezpośredniego dostępu (wglądu) do jednostkowych danych, moduł pozwalał na indywidualne raportowanie składów organów poszczególnych spółek oraz na ich łączne listowanie. Nie było natomiast możliwości opracowywania zbiorczych zestawień (obliczeń), ze względu na brak odpowiedniego oprogramowania umożliwiającego tworzenie tak dedykowanych raportów. W 2004 r. MSP podpisało z firmą Comarch SA umowę na dostawę, wdrożenie i dostosowanie do indywidualnych potrzeb zamawiającego Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Gospodarowania, obejmującego moduły: finansowo-księgowy, płatności elektroniczne oraz kadrowo-płacowy. Umowa obejmowała także dostarczenie certyfikatu licencyjnego do korzystania z całego oprogramowania oraz świadczenie usług serwisowych. Nowy system, zastępujący system poprzednio używany, oparty został na nowszej, czwartej wersji systemu EGERIA. Moduły specjalnie napisane na potrzeby MSP zostały dostosowane do nowej wersji oprogramowania.

¹¹ EGERIA w wersji trzeciej obejmowała moduły: Centralny Słownik Systemu, Centralna Kartoteka Kontrahentów, Księga Główna, Należności i Zobowiązania, Ewidencja Kadrowa, Płace, Sprzedaż, Gospodarka Magazynowa.

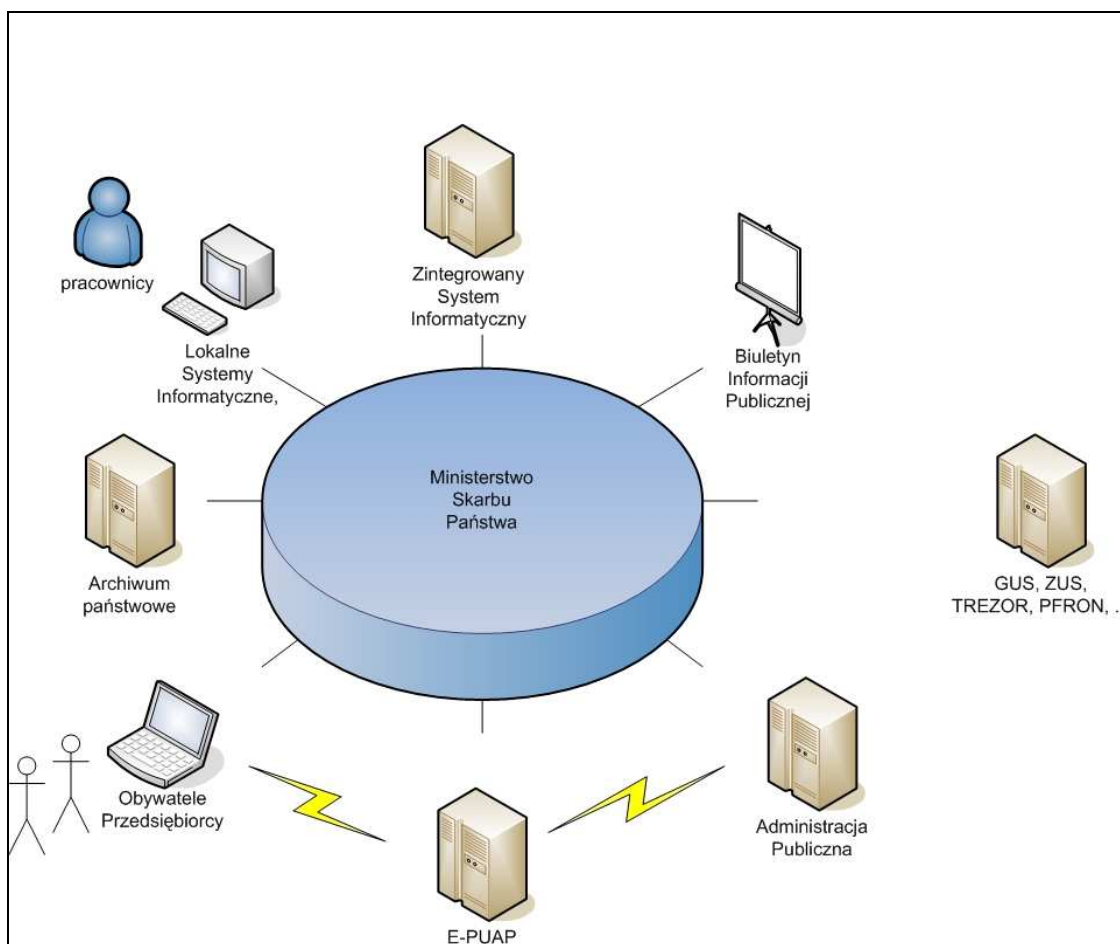
¹² Ujmuje ona podstawowe dane m.in. nazwisko i imię osoby, jej funkcję w zarządzie lub radzie nadzorczej, nr PESEL, nr teczek akt osobowych (jeżeli reprezentuje SP i w MSP była ona prowadzona), z dodatkową możliwością wylistowania 9 grup osób: wszystkie, zarząd, rada nadzorcza, a w każdej z nich osoby aktualnie pełniące funkcje, tzw. aktywne i pozostałe, nieaktywne.

W latach 2004, 2006 i 2009 MSP podpisało z Comarch SA umowy na świadczenie asysty technicznej, szkolenia oraz serwis ZSI. Koszt asysty w 2009 r. wyniósł 123,7 tys. zł miesięcznie, to jest prawie 1,5 mln zł rocznie. Za tę kwotę Comarch SA poprawiał błędy w systemie, przeprowadzał jego serwis i szkolenia z obsługi. Za dodatkową opłatą (stawki dla osób wykonujących prace zostały uzgodnione w umowie) dokonywane były zmiany i małe rozszerzenia systemu. Większe zmiany realizowano na podstawie odrębnych umów. Dla przedstawicieli Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek opracowano oprogramowanie „*Generator Ankiety*”, które umożliwia sporządzanie i przesyłanie do MSP kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych tych spółek.

W 2008 r. firma ABG Spin wykonała dla MSP System Informatyczny Rejestrów obsługujący rejestr centralny i rejestry wojewódzkie, prowadzone na podstawie art. 19 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹³. System miał umożliwiać rejestrowanie wniosków o odszkodowania przez pracowników urzędów wojewódzkich, zatwierdzanie tych wniosków przez przedstawicieli Ministra SP oraz comiesięczne przekazywanie do Banku Gospodarstwa Krajowego danych osób uprawnionych do otrzymania stosownej rekompensaty. W okresie objętym kontrolą (poprzez SIR i przed jego wdrożeniem) wypłacono łącznie około 29 tys. rekompensat, na kwotę ponad 1,2 mld zł.

Na rys. 1 przedstawiono głównych dostarczczyeli i odbiorców informacji drogą teleinformatyczną w MSP. Szczegółowo zbadano przede wszystkim systemy bezpośrednio wspomagające realizację ustawowych zadań Ministra Skarbu Państwa, to jest odpowiednie moduły ZSI („*Zbiorcza ewidencja Ewidencji Mienia Skarbu Państwa*”, „*Akcje i Udziały*”, „*Rejestr Kandydatów do Rad Nadzorczych*”) oraz System Informatyczny Rejestrów. Zbadano także systemy umożliwiające realizację ustawowych zadań związanych z dostępem do informacji publicznej (obsługa Biuletynu Informacji Publicznej), informatyzacją państwa (tworzenie, wysyłanie i przyjmowanie dokumentów elektronicznych) oraz ogłaszaniem aktów normatywnych (tworzenie i publikowanie aktów prawnych w formie elektronicznej).

¹³ Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.



Rys. 1 Schemat teleinformatyki w MSP

Na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa¹⁴ minister ten kierował działem administracji rządowej Skarb Państwa, a jego obsługę zapewniało Ministerstwo Skarbu Państwa. Ministerstwo działało na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Skarbu Państwa¹⁵ oraz statutu i regulaminu organizacyjnego, które określają wewnętrzną strukturę organizacyjną i szczególne zadania poszczególnych jednostek oraz komórek organizacyjnych.

Minister Skarbu Państwa, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁶, reprezentował Skarb Państwa w zakresie spraw dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym komercjalizacji

¹⁴ Dz. U. Nr 216, poz. 1601.

¹⁵ Dz. U. Nr 91, poz. 1023.

¹⁶ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz narodowych funduszy inwestycyjnych i ich prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa.

Szczegółowe kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa zostały określone m.in. w przywołanej już *ustawie o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*. Zgodnie z art. 2 pkt 3 *ustawy* Minister SP zobowiązany był m.in. do prowadzenia zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa, a także, na mocy art. 2 pkt 4 *ustawy*, do prowadzenia ewidencji podmiotów, w szczególności państwowych jednostek organizacyjnych, którym przysługuje prawo wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa lub do działania w imieniu Skarbu Państwa.

Sposób prowadzenia ewidencji majątku Skarbu Państwa regulowało przywołane już *rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa*. Zgodnie z §23 *rozporządzenia* ewidencja zbiorcza tego majątku powinna być prowadzona w ujęciu wartościowym, z podziałem rodzajowym składników, uwzględniającym ich przeznaczenie, sposób zagospodarowania oraz ewidencjonowania. Powinna także zawierać dane dotyczące podmiotów, które wykonują uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa. W zbiorczej ewidencji miały być wyodrębnione składniki podlegające ewidencji na szczególnych zasadach np. dobra kultury, zasoby archiwalne, zasoby biblioteczne, zasoby wodne, drogi, kopaliny, lasy czy zobowiązania Skarbu Państwa. Dane o mieniu miały być przekazywane do Ministerstwa Skarbu Państwa albo w formie pisemnej – oryginał albo kopia dokumentu oryginalnego i zapisu elektronicznego (§15 *rozporządzenia*).

Zgodnie z art. 19 przywołanej już *ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, wojewodowie zobowiązani byli do prowadzenia wojewódzkich rejestrów, zawierających dane dotyczące decyzji lub zaświadczeń potwierdzających prawo do rekompensaty. Raz na kwartał, w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, dane zawarte w rejestrach wojewódzkich powinny być przekazywane ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, który prowadzi rejestr centralny. Minister miał natomiast przekazywać Bankowi Gospodarstwa Krajowego dane osób uprawnionych do otrzymania świadczenia pieniężnego. Zarówno rejestry wojewódzkie, jak i rejestr centralny powinny być prowadzone w formie elektronicznej.

*Zarządzenie nr 14 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, sposobu prowadzenia bazy danych o kandydatach na członków rad nadzorczych oraz przeprowadzania szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych*¹⁷ stanowi (w §3 ust. 8), że wszelkie zmiany związane z powołaniem do rady nadzorczej powinny zostać niezwłocznie odnotowane w Zintegrowanym Systemie Informatycznym, w bazie kandydatów i aktach pracowniczych.

Na podstawie art. 39 ust. 4 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*¹⁸ w MSP bezpośredni nadzór nad komórką organizacyjną do spraw informatyki sprawował Dyrektor Generalny.

Podstawowym aktem prawnym regulującym działania administracji w zakresie informatyzacji była przywołana już *ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, zwana dalej *ustawą o informatyzacji*. Weszła ona w życie w dniu 21 lipca 2005 r., z wyjątkiem niektórych przepisów, które weszły w życie w innych terminach. Podmioty publiczne prowadzące rejestry publiczne lub używające systemów teleinformatycznych do realizacji zadań publicznych miały obowiązek zgłosić ten fakt do Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych (art. 20 ust. 1 *ustawy*). Z dniem 17 czerwca 2010 r., to jest z dniem wejściu w życie nowelizacji *ustawy o informatyzacji*¹⁹, obowiązek ten został zniesiony.

System teleinformatyczny używany do realizacji zadań publicznych powinien spełniać minimalne warunki określone w przywołanych już aktach prawnych, to jest w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych* oraz w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej*. Musi być on wyposażony w sprzęt i oprogramowanie umożliwiające wymianę danych z innymi systemami oraz zapewniać dostęp do zasobów informacji udostępnianej przez te systemy. W *rozporządzeniach* zdefiniowane zostały: wykaz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących umożliwiających wymianę danych z systemami telein-

¹⁷ Dz. Urz. MSP Nr 1, poz. 1 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2010 r., Nr 40, poz. 230.

formatycznymi, formaty danych zapewniające dostęp do zasobów informacyjnych oraz elektroniczna postać 16 podstawowych rodzajów informacji używanych w różnych rejestrach publicznych (np. PESEL, nazwisko, imię, adres). Jeżeli rejestr publiczny ewidencjonuje ten rodzaj informacji, to jego postać musi być zgodna z wymaganiami. Definicję rejestru publicznego ustawodawca zawarł w art. 3 pkt 5 *ustawy o informatyzacji*. Pojęcie rejestr publiczny oznacza „*rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych*”.

*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym*²⁰ określiło sposób, zakres i tryb udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym. Dane są udostępniane na warunkach określonych w przepisach, na podstawie których rejestr ten jest prowadzony. Podmiot prowadzący rejestr powinien informować, poprzez publikację w BIP, o warunkach i formatach udostępnianych danych.

Ustawa o informatyzacji, w art. 16, wprowadziła dla podmiotów realizujących zadania publiczne obowiązek prowadzenia wymiany informacji przy pomocy dokumentów elektronicznych. W *rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym*²¹ określono warunki doręczania dokumentów elektronicznych tym podmiotom oraz poświadczania ich odbioru. Doręczanie dokumentów elektronicznych powinno odbywać się poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą (dalej: ESP)²², która automatycznie wystawia urzędowe poświadczenie odbioru (dalej: UPO)²³. Dokumenty elektroniczne w urzędzie powinny być sporządzane według formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej. Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów*

²⁰ Dz. U. Nr 205, poz. 1692.

²¹ Dz. U. Nr 200, poz. 1651.

²² Zdefiniowana w §2 pkt 1 jako „*dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania informacji w formie elektronicznej do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej*”.

²³ Zdefiniowane w §2 pkt 4 jako „*dane elektroniczne dołączone do dokumentu elektronicznego doręczonego podmiotowi publicznemu lub połączone z tym dokumentem z taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana dokonana w tym dokumencie jest rozpoznawalna, określające pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny, datę i czas doręczenia dokumentu elektronicznego rozumiane jako data i czas wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, datę i czas wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru*”.

w postaci elektronicznej²⁴ wzór elektroniczny miał być publikowany w centralnym repozytorium wzorów pism w formie dokumentów elektronicznych. *Rozporządzenie* określiło zawartość wzoru elektronicznego: opis wzoru, schemat XSD oraz referencyjny opis wizualizacji opisany w języku XSL. W *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych*²⁵ zdefiniowano niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych (tzw. metadane²⁶). Sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi uregulowany został w *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi*²⁷.

Problematyki przygotowywania i ogłaszania aktów normatywnych dotyczy *ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*²⁸. Zgodnie z art. 15 ust. 3a *ustawy*, do wniosku o opublikowanie aktu prawnego należy dołączyć akt normatywny w formie elektronicznej. Na podstawie art. 22 ust. 1 *ustawy* m.in. Minister Skarbu Państwa był zobowiązany do wydawania dziennika urzędowego także w formie elektronicznej (art. 28b ust. 1a) i udostępniania go nieodpłatnie. Techniczne aspekty sporządzania dzienników urzędowych w formie elektronicznej zostały zdefiniowane w *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych*²⁹. Zgodnie § 8 ust. 2 i § 2 pkt 17 *rozporządzenia*, dzienniki urzędowe w formie elektronicznej powinny być wydawane w formacie PDF, wygenerowanym w sposób umożliwiający przeszukanie tekstu i jego wydruk.

Zasady przetwarzania danych osobowych ustalono w przywołanej już *ustawie o ochronie danych osobowych*. Uszczegółowienie ograniczeń, związanych z przetwa-

²⁴ Dz. U. Nr 151, poz. 1078 ze zm., uchylone z dniem 17 czerwca 2010 r.

²⁵ Dz. U. Nr 206, poz. 1517.

²⁶ Metadane – zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie, np. identyfikator, twórca, tytuł, data, format, odbiorca, język, kwalifikacja, opis, itd.

²⁷ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

²⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.

²⁹ Dz. U. Nr 75, poz. 451 ze zm.

rzaniem danych osobowych w systemach komputerowych, zawarte zostało w przywołanym już *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*. Najważniejsze warunki jakie musi spełnić urząd przetwarzający dane osobowe to:

- prowadzenie ewidencji osób upoważnionych do dostępu do danych osobowych z zakresem przetwarzania tych danych,
- zabezpieczenie danych osobowych przed niepożądanym dostępem, modyfikacją czy zniszczeniem,
- prowadzenie dokumentacji systemu teleinformatycznego przetwarzającego dane osobowe zgodnie z przywołanym powyżej rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- sporządzanie dla każdej osoby raportu o przetwarzaniu jej danych osobowych w systemie,
- zgłoszenie zbioru danych osobowych do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Obowiązkiem administratora danych osobowych jest określenie środków technicznych i organizacyjnych niezbędnych do zapewnienia poufności, integralności i rozliczalności przetwarzanych danych. W tym celu powinny zostać określone metody i środki uwierzytelniania oraz procedury: zarządzania użytkownikami, nadawania uprawnień do przetwarzania danych osobowych, rozpoczynania i kończenia pracy, tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych wraz z miejscem ich przechowywania, oraz zabezpieczenia systemu informatycznego.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Ogólny opis systemów informatycznych MSP

Podstawowym systemem informatycznym użytkowanym w MSP był Zintegrowany System Informatyczny. Składał się on z dwóch części. Pierwsza, o nazwie „Zarządzanie i Gospodarka”, wspomagała prace związane z funkcjonowaniem Ministerstwa, takie jak prowadzenie księgowości, spraw kadrowych, rachuby płac itd. Druga natomiast, podzielona na dwa podsystemy, miała wspomagać realizację usta-

wowych zadań Ministra Skarbu Państwa, takich jak gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa oraz komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. System zbudowany został w architekturze klient-serwer, z centralnym serwerem aplikacji i centralną bazą danych.

W Ministerstwie używane były ponadto inne systemy informatyczne - m.in. System Informatycznych Rejestrów (SIR) oraz System Decyzyjny – środowisko Lotus Notes, do pracy grupowej. System SIR służył do obsługi wypłat rekompensat za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. mienie zabużańskie), natomiast System Decyzyjny udostępniał niektóre dane (np. zarządzenia Ministra Skarbu Państwa czy zarządzenia Dyrektora Generalnego), a także zapewniał m.in. obsługę poczty elektronicznej, rejestrację obiegu dokumentów i możliwość posługiwania się książką telefoniczną Ministerstwa. Modyfikacje oprogramowania oraz nowe funkcjonalności ZSI wykonywane były z inicjatywy użytkowników. W latach 2004-2010 wdrożono łącznie 16 takich modyfikacji. System ZSI dostosowany został do potrzeb użytkowników poprzez modyfikacje w ramach tzw. asysty technicznej lub poprzez rozbudowę o kolejne moduły wtedy, gdy było to potrzebne (zawarto 6 umów na tego typu prace). W latach 2004-2010, w MSP wydano na informatykę łącznie prawie 11,1 mln zł, z czego ponad 7,1 mln zł na utrzymanie i rozwój ZSI. O ile celowość tych wydatków nie wzbudza zastrzeżeń, to utrzymywanie niektórych modułów w stanie uniemożliwiającym ich wykorzystywanie zgodnie z przeznaczeniem jest niegospodarnością.

3.2.2. Ewidencja mienia Skarbu Państwa i dane o spółkach

Dane o ilości i wartości mienia Skarbu Państwa, objętego ewidencją prowadzoną przez Ministra SP, wprowadzane były zarówno do bazy danych systemu ZSI, jak i do systemu księgowego. Wprowadzały je delegatury MSP i właściwe Departamenty Nadzoru Właścicielskiego MSP, przekazując następnie kopie dokumentów źródłowych do Departamentu Mienia Skarbu Państwa. Departament ten weryfikował poprawność wprowadzonych danych i wystawiał polecenie księgowania. W celu sprawowania należytego nadzoru nad spółkami, w bazie danych systemu ZSI przechowywane były również inne informacje ich dotyczące, nieobjęte ewidencją księgową (np. składy organów spółek, wyniki finansowe, itd.). Dane te do systemu wprowadza-

li pracownicy właściwych Departamentów Nadzoru Właścicielskiego. Część danych o spółkach oraz dane z raportów miesięcznych i kwartalnych wprowadzane do systemu bezpośrednio ze zbiorów przekazywanych przez przedstawicieli Skarbu Państwa w spółkach. Zbiory te były zapisane w specjalnym formacie XML, a dane do nich rejestrowało się przy pomocy specjalnego programu „*Generator ankiet*”, udostępnionego na stronie internetowej Ministerstwa. Dane do ZSI wprowadzane były na podstawie dokumentów papierowych lub przenoszone były ręcznie z dokumentów elektronicznych (np. z komunikatów spółek zamieszczonych na ich stronach internetowych).

W procesie wprowadzania danych wystąpiły zarówno błąd systemowy, jak i błędy popełnione przez pracowników obsługujących system. Sprawdzenie przez kontrolerów NIK poprawności danych o pięciu spółkach nadzorowanych przez Departament Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II wykazało, że pole „*zagrożenie dla działalności spółki*” w ankiecie kwartalnej (w ZSI pkt 13.4) pozostało niewypełnione, pomimo zapisania stosownej rubryki w wersji papierowej ankiety (pkt. 10). Było to spowodowane systemowym błędem programu wczytującego dane z pliku XML, zawierającego dane przesłane przez spółkę. W systemie brak było ponadto części danych lub były one nieaktualne³⁰ w wyniku omyłek pracowników. Występujący niekiedy brak pełnej dokumentacji podmiotów³¹ (co stwierdzono w Delegaturze MSP w Ciechanowie) powodował, że nie było możliwe szybkie zweryfikowanie zgromadzonych w systemie danych. W konsekwencji informacje zawarte w ZSI miały więc ograniczoną wiarygodność.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo, a w szczególności delegatury MSP, pomimo prowadzonych licznych szkoleń³², nie były należycie przygotowane do korzystania z zaawansowanego narzędzia jakim jest Oracle Discoverer (generator raportów). Jedną z jego funkcjonalności było generowanie tabel na podstawie danych z bazy danych i eksportowanie ich do arkusza Excel. Delegatury MSP co miesiąc otrzy-

³⁰ Na przykład brak było informacji o zagrożeniach dla podmiotu, nie wprowadzono informacji o syndyku Zakładów Mięsnych Płock SA, nie zmodyfikowano karty prywatyzacyjnej spółki RUCH SA, nieaktualne były dane spółki METRON-AKWA SA.

³¹ W przypadku spółek Interpegro SA czy Agromet SA Delegatura MSP w Ciechanowie dysponowała jedynie niepodpisanymi notatkami, bez żadnych dokumentów źródłowych.

³² W latach 2004-2010 tylko z zakresu obsługi i stosowania ZSI (różnych modułów) przeszkolono łącznie 185 pracowników Centrali MSP oraz 29 pracowników Delegatur. Ponadto w zakresie Oracle Discoverer zostało przeszkolonych 95 pracowników w Centrali i 29 z Delegatur.

mywały z Biura Ministra do wypełnienia tabeli w Excelu. Były to np. „wykaz egzekucji”, „wykaz upadłości” czy „informacja o nadzorowanych podmiotach”.

Duża część danych do umieszczenia w tabelach była już wprowadzona do ZSI, a pomimo to Biuro Ministra, zamiast wstępnie wypełnić zestawienia danymi i przesłać je do delegatur w celu sprawdzenia i uzupełnienia, przekazywało tabele puste. Delegatury wypełniały je danymi z ZSI, ręcznie przenosząc dane pomiędzy aplikacjami. W ocenie NIK takie działanie było niecelowe (nieefektywne), gdyż nadmiernie angażowało czas pracowników i stwarzało ryzyko popełnienia błędów przy ręcznym wprowadzaniu danych.

3.2.3. Użyteczność ZSI

ZSI wykorzystywany był w Ministerstwie przez wszystkie komórki organizacyjne. W każdej z nich był administrator merytoryczny, odpowiedzialny za administrowanie i właściwe wykorzystywanie narzędzi informatycznych oraz zasobów ZSI w zakresie zadań wykonywanych przez tę komórkę. Pracę administratorów merytorycznych koordynował i nadzorował Dyrektor Biura Informatyki MSP. W opinii użytkowników funkcjonalność ZSI była wystarczająca dla sprawnego, terminowego i oszczędnego wykonywania zadań.

ZSI obarczony był błędami utrudniającymi korzystanie z tego systemu. Błędy takie są zjawiskiem występującym praktycznie w każdym systemie informatycznym, dlatego pracownikom MSP nie można przypisać winy za ich wystąpienie. Eliminowanie błędów wymagało ustanowienia procedur ich rozpoznawania i usuwania. W tym celu zorganizowano w MSP system weryfikacji potencjalnych błędów oraz zgłaszania ich do serwisu, co NIK ocenia pozytywnie pod względem celowości.

Kontrolerzy NIK zidentyfikowali jednak trzy błędy, które do czasu zakończenia kontroli nie zostały usunięte. Jeden z tych błędów był szczególnie istotny, gdyż powodował zagrożenie niezamierzonym kasowaniem danych w systemie³³. Mankamentami były także nieergonomiczne rozwiązania utrudniające wprowadzanie danych i sprzyjające popełnianiu błędów³⁴. Użytkownicy nie mieli ponadto dostępu do aktu-

³³ Podczas wprowadzania danych o zobowiązaniach pozacenowych na formacie znajdują się dwa przyciski „Anuluj”. Naciśnięcie niewłaściwego przycisku powoduje wykasowanie z ZSI wszystkich powiązanych dokumentów wraz z całym zobowiązaniem.

³⁴ Np. ograniczenia pola zobowiązań cenowych do rozmiarów umożliwiających wpisanie tylko 1200 znaków (np. liter), podczas gdy istnieją zobowiązania o dłuższej treści, a także funkcjonowanie dwóch przycisków „Anuluj” opisanych w przypisie nr 33.

alnej dokumentacji użytkowej systemu, a przycisk „Pomoc” nie działał. W ocenie NIK, wskazuje to na niepełną skuteczność działań służb informatycznych Ministerstwa. Ocena ta znajduje także uzasadnienie w fakcie nieprzygotowania podstawowych planów działań delegatur MSP na wypadek sytuacji awaryjnych w trakcie eksploatacji systemów informatycznych.

3.2.4. Pozyskiwanie danych - XBRL

W Ministerstwie podejmowano starania, aby dane zgromadzone w ZSI były kompletne i aktualne. Działania te NIK ocenia pozytywnie.

Ich obszar obejmował jednak zapewnienie kompletności i aktualności zbioru danych wyłącznie w oparciu o papierowe dokumenty źródłowe (np. umowy prywatyzacyjne, dane z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), informacje ze spółek, etc.). Zdaniem NIK efektywniejsze i generujące mniej błędów jest pozyskiwanie danych z elektronicznej wersji dokumentów. MSP nie miało jednak perspektywicznych planów rozszerzenia skali pozyskiwania danych elektronicznych i nie prowadziło działań w tym kierunku. Tymczasem dane w postaci elektronicznej już są, albo w niedługim czasie będą dostępne (np. dostęp do KRS czy raporty finansowe spółek giełdowych). Ministerstwo nie dysponowało oprogramowaniem, przy pomocy którego mogłoby tworzyć własne dokumenty elektroniczne w formatach zgodnych z wymaganiami stosownych przepisów oraz z zapisami możliwymi do wielokrotnego wykorzystywania. W konsekwencji, np. obszerne niekiedy wykazy zobowiązań pozacenowych, wynikających z umów prywatyzacyjnych, do systemu wpisywano ręcznie.

Zdaniem NIK, problem ten stanowi część szerszego zagadnienia, dotyczącego unowocześnienia sprawozdawczości, w tym sprawozdawczości o charakterze finansowym. W chwili obecnej większość polskich przedsiębiorców składa takie sprawozdania co najmniej do właściwego Urzędu Skarbowego i Urzędu Statystycznego, Krajowego Rejestru Sądowego i Monitora Polskiego B. Podmiotów zainteresowanych tymi sprawozdaniami jest jednak więcej. Zalicza się do nich również Ministerstwo Skarbu Państwa, w zakresie tych spółek, w których Skarb Państwa posiada akcje czy udziały. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oszacowała³⁵, że koszt tworzenia wszelkich dokumentów na potrzeby administracji publicznej wynosi ok. 2,5% PKB. Wprowadzona jednolita sprawozdawczość finansowa w Australii

³⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/36/52/43384923.pdf>

przyniosła oszczędności dla przedsiębiorców rzędu 800 mln USD³⁶. Kluczowym elementem powodzenia tego przedsięwzięcia jest uzgodnienie jednolitego, łącznego zakresu danych sprawozdawczych. W Polsce powstają wprawdzie inicjatywy jednolitej sprawozdawczości finansowej na potrzeby niektórych instytucji państwowych – XBRL³⁷/SBR³⁸ - lecz podejmowane są one oddzielnie. Przykładowo, obecnie sprawozdawczość dla Narodowego Banku Polskiego (do celów nadzorczych i oceny stabilności sektora bankowego) realizowana jest zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej i opiera się na elektronicznej sprawozdawczości, bazującej na standardzie XBRL. We wrześniu 2010 r. Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyłoniło wykonawcę systemu elektronicznego raportowania w standardzie XBRL do Monitora Polskiego B. Odmienny format, to jest XML, stosuje natomiast Główny Urząd Statystyczny. Z dniem 1 stycznia 2009 r. Urząd ten wprowadził jako obowiązującą elektroniczną formę przekazywania danych statystycznych poprzez wypełnianie on-line odpowiednich formularzy na Portalu Sprawozdawczym GUS lub w specjalnie przygotowanych aplikacjach off-line i przesłanie przygotowanych danych do GUS właśnie w tym formacie.

Zdaniem NIK, prowadzenie odrębnych prac przez poszczególne podmioty gromadzące dane ze sprawozdań może przynieść tylko ograniczone rezultaty. Możliwość uzyskania większych efektów stworzyłoby skoordynowanie prac na szczeblu międzyresortowym, zarówno w zakresie semantycznym (znaczenie poszczególnych danych i ich grup), jak i syntaktycznym (formaty danych).

3.2.5. Zbiorcza ewidencja mienia Skarbu Państwa

NIK negatywnie, pod względem legalności, celowości i gospodarności, ocenia niedostosowanie oprogramowania istniejącego w ZSI modułu „Zbiorcza ewidencja mienia Skarbu Państwa” (utworzonego specjalnie w celu sprawnej realizacji ustawowego zadania prowadzenia zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa) do wymogów wynikających z postanowień § 25 *rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa*. Ocena ta dotyczy wyłącznie funkcjono-

³⁶ <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=1122&id=188539&typ=news>

³⁷ XBRL (ang. eXtensible Business Reporting Language; pol. Rozszerzalny Język Sprawozdawczości Finansowej) to międzynarodowy standard sporządzania elektronicznych sprawozdań finansowych, który pozwala na dostarczanie nie tylko samych raportowanych danych, lecz także informacji opisujących te dane (definicja, znaczenie, powiązanie między danymi itp.).

³⁸ Standard Business Reporting – Standardy Sprawozdań Finansowych.

wania narzędzi informatycznych wykorzystywanych do ewidencji składników majątkowych Skarbu Państwa i nie odnosi się do ustalonych przepisami prawa zasad prowadzenia tej ewidencji oraz sporządzania stosownych sprawozdań. W module, o którym mowa, nie było możliwe wyodrębnienie składników mienia podlegającego ewidencji na szczególnych zasadach (w zakresie określonym w odrębnych przepisach), np. dóbr kultury wpisanych do inwentarza muzealiów, zasobów archiwalnych, zasobów wodnych, dróg, kopalin czy lasów, a także zobowiązań Skarbu Państwa czy obciążeń publicznoprawnych. Ponadto, oprogramowanie wyszczególniało nieistniejące już podmioty np. Agencję Prywatyzacji, Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych czy Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad. Przyczyną powyższego stanu rzeczy było to, że moduł zbudowano w oparciu o stan prawny (treść *rozporządzenia*) obowiązujący w 1999 r. Po nowelizacji *rozporządzenia* w 2004 r., wskutek braku rzetelnych uregulowań kompetencyjnych (przedstawiciele Ministerstwa tłumaczyli, że nie wiadomo było kto i w jaki sposób miałby wprowadzać dane do systemu), zbiorczą ewidencję mienia Skarbu Państwa prowadzono faktycznie poza systemem. Posługiwano się arkuszami Excel i bazami danych Access, na podstawie informacji przesyłanych korespondencyjnie przez właściwe podmioty. Tym samym nie był spełniony wymóg prowadzenia ewidencji w jednolitym i spójnym systemie informatycznym (§ 29 *rozporządzenia*), a także nie została w pełni zrealizowana dyspozycja § 15 *rozporządzenia*, dotycząca przekazywania kopii dokumentów na nośnikach elektronicznych. Możliwości bieżącego ingerowania w wykonywane obliczenia i grupowania powodowała, że cały proces zbierania danych nie był weryfikowalny, a wynik końcowy obciążony ryzykiem niewiarygodności.

Przeprowadzone w trakcie kontroli porównanie wykazu „*Akcje Skarbu Państwa w spółkach publicznych*”, zawartego w „*Sprawozdaniu o stanie mienia Skarbu Państwa na dzień 31 grudnia 2008 r.*” z danymi roboczymi przekazanymi przez Departament Mienia Skarbu Państwa w dniu 23 lipca 2010 r. wykazało występowanie znaczących różnic. Przykładowo, w zbiorze figurowało 371 500 akcji spółki Energomontaż Południe SA, podczas gdy w sprawozdaniu wykazanych było ich 269 719. W odniesieniu do spółki Elektrociepłownia Będzin SA, w zbiorze wykazano 157 466 akcji, a w sprawozdaniu 161 988. Zgodne były natomiast w obydwu przypadkach pozostałe rejestrowane dane, czyli udział procentowy akcji Skarbu Państwa w łącznej ich liczbie oraz ich wartość giełdowa.

Zaniechanie działań w celu doprowadzenia modułu do stanu umożliwiającego jego efektywne wykorzystywanie – w ocenie NIK – pozbawione było podstaw ekonomicznych, ze względu na poniesione koszty jego budowy i utrzymania (serwisowania) w ramach całego ZSI³⁹.

W 2008 r., trakcie przeprowadzonej przez NIK w MSP kontroli „Wykonywania uprawnień w odniesieniu do składników majątku trwałego stanowiącego własność Skarbu Państwa i użytkowanych przez Polską Akademię Nauk”⁴⁰ stwierdzono, że nie był również wykorzystywany moduł ZSI pn. „Ewidencja wniosków o zbycie nieruchomości Skarbu Państwa”. Do połowy 2010 r. stan w powyższym zakresie nie uległ zmianie. Rejestr wszystkich wpływających wniosków prowadzony był w formie papierowej, a od kwietnia 2010 r. także w formie arkusza kalkulacyjnego Excel. Ewidencję danych w systemie prowadzono z przerwami. Wynikały one z dużej rotacji pracowników w byłym Departamencie Ewidencji, Reprywatyzacji i Rekompensat, do którego zadań należało ówczasie rozpatrywanie wniosków o zbycie majątku Skarbu Państwa. Obecny Departament Mienia Skarbu Państwa przejął akta spraw dotyczących wniosków (wraz z zeszytami, w których była prowadzona ewidencja wniosków) dopiero w dniu 22 stycznia 2010 r. Ewidencja spraw prowadzona w ZSI nie została przekazana.

3.2.6. System Informatycznych Rejestrów

Minister Skarbu Państwa, na podstawie art. 19 ust. 2 *ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*, zobowiązany był do prowadzenia w formie elektronicznej centralnego rejestru osób uprawnionych do otrzymania rekompensat. Początkowo, od grudnia 2006 r., do realizacji tego zadania wykorzystywany był program jednostanowiskowy o nazwie „Mienie Pozostawione”, który na skutek coraz dłuższej listy osób oczekujących na wypłatę rekompensat, we wrześniu 2008 r. zastąpiony został nowym systemem SIR. Koszt jego zakupu i wdrożenia wyniósł ponad 1 mln zł. Przygotowanie i wdrożenie systemu przebiegło zgodnie z podpisaną umową. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego systemu.

³⁹ Kosztów związanych z powstaniem i utrzymaniem modułu w MSP odrębnie nie ewidencjonowano.

⁴⁰ Kontrola nr P/08/174.

NIK zwraca jednak uwagę, że decyzję o wdrożeniu nowego systemu podjęto bez wcześniejszej analizy kosztów i korzyści tego wdrożenia. Zdaniem Dyrektora Generalnego MSP „...w przypadku projektów, które służą do realizacji celów społecznych niemożliwe jest przeprowadzenie klasycznej analizy opłacalności, z uwagi na brak strony dochodowej projektu”. W ocenie NIK możliwość taka jednak istniała. Analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych prowadzi się m.in. w ramach starań o finansowanie projektów inwestycyjnych ze środków unijnych, przy czym nie zawsze są to projekty generujące dochód. Stosowne zalecenia w tym zakresie, wraz ze wskazaniem metodyki, którą można posiłkować się przy dokonywaniu takich analiz sformułował Minister Rozwoju Regionalnego w dokumencie *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007 – 2013. Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód*⁴¹. W ocenie NIK brak jakiegokolwiek analizy powoduje trudności z określeniem optymalnej kwoty, jaką należałoby przeznaczyć na stworzenie systemu, aby nie naruszyć zasady celowości i oszczędności dokonywania wydatków.

3.2.7. Realizacja ustawy o informatyzacji

Ministerstwo Skarbu Państwa nie w pełni realizowało obowiązki nałożone *ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*.

3.2.7.1. Elektroniczna Skrzynka Podawcza

Wprawdzie Elektroniczna Skrzynka Podawcza została w MSP udostępniona, ale nie przyjmowała dokumentów elektronicznych wcześniej podpisanych podpisem elektronicznym. Podmioty składające dokumenty elektroniczne nie miały dostępu do dokumentacji użytkowej. W Biuletynie Informacji Publicznej nie zamieszczono informacji o sposobach i nośnikach informatycznych, na których MSP przyjmuje dokumenty elektroniczne. Złożony przez kontrolerów NIK w Biurze Podawczym Ministerstwa dokument elektroniczny został wprawdzie przyjęty, ale nie zostało wystawione – wbrew obowiązującym przepisom⁴² - Urzędowe Poświadczenie Odbioru. Od 2005 r. do dnia 17 czerwca 2010 r. Ministerstwo nie zgłosiło do Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych żadnego używanego lub

⁴¹ Nr MRR/H/14(1)09/2007, Warszawa, 19 września 2007 r., str.11.

⁴² Patrz § 6 ust. 2 pkt 2 i 3 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie warunków organizacyjno – technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym*.

prowadzonego systemu teleinformatycznego ani rejestru publicznego⁴³. Ministerstwo, także wbrew obowiązującym przepisom⁴⁴, nie przygotowało oprogramowania do tworzenia dokumentów w formie elektronicznej, tzn. zbioru w formacie XML z wypełnionymi metadanymi, w strukturze zgodnej z wcześniej przygotowanym i opublikowanym schematem oraz tzw. arkuszem stylów.

3.2.7.2. Wymiana dokumentów elektronicznych

W MSP nie ustanowiono właściwych procedur przyjmowania i wysyłania dokumentów elektronicznych. Nie zmodyfikowano w tym zakresie obowiązującej instrukcji kancelaryjnej tłumacząc, że z uwagi na identyczne procedury obiegu dokumentów elektronicznych i papierowych nie istniała potrzeba nowelizacji tej instrukcji. Zdaniem NIK, należało to jednak uczynić z uwagi na specjalne wymagania dotyczące korespondencji drogą elektroniczną (podmioty zobowiązane do udostępniania Elektronicznej Skrzynki Podawczej muszą przyjmować i wysyłać korespondencję za jej pomocą⁴⁵), a także ze względu na wymogi dotyczące archiwizacji dokumentów elektronicznych⁴⁶.

3.2.7.3. Dostosowanie do minimalnych wymagań

MSP nie dostosowało formatów danych używanych w systemach ZSI i SIR do wzorca określonego w *rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej*. W MSP uznano, że nie było potrzeby finansowania stosownej modyfikacji. Zdaniem MSP nie wniosłaby ona nic nowego do systemu, ze względu na zaprojektowanie i wdrożenie wszystkich modułów ZSI przed wejściem w życie *rozporządzenia* oraz ze względu na to, że ZSI nie jest rejestrem publicznym, a dane w nim zawarte nie podlegają wymianie informacji w formie elektronicznej ze środowiskiem zewnętrznym. NIK nie podziela tej argumentacji. Zgodnie z art. 58 *ustawy o informatyzacji* należało

⁴³ W dniu 17 czerwca 2010 r. weszła w życie nowelizacja *ustawy o informatyzacji*, która zniosła ten obowiązek (określony w ówczesnym art. 20).

⁴⁴ Artykuł 19 b *ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*, przepisy *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych* oraz *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi*.

⁴⁵ Patrz § 5 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym*.

⁴⁶ Określone w *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi*.

dostosować istniejące już systemy teleinformatyczne do wymogów *ustawy* w terminie dwóch lat od jej wejścia w życie, czyli do dnia 21 lipca 2007 r. System ZSI przyjmuje dane elektroniczne w formacie XML, przygotowane przy pomocy aplikacji „*Generator Ankiel*”. Dostosowanie ZSI do minimalnych wymagań stanowiłoby ponadto pierwszy krok do dwustronnej wymiany danych, a więc rozszerzenia współpracy w stosunku do stanu obecnego (tylko przyjmowanie danych - wyłącznie z jednego źródła). NIK zwraca także uwagę na pasywne podejście MSP do problemów informatyzacji. Ministerstwo nie miało aktualnego, strategicznego planu informatyzacji w układzie wieloletnim. Ostatni plan strategiczny dotyczył funkcjonowania ZSI i został opracowany w styczniu 1997 r., a następnie zaktualizowany w styczniu 2001 r. Tym samym utracona została możliwość nawiązania aktywnej współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne, w celu wypracowania np. zakresu danych i usług udostępnianych przez te podmioty, a których pozyskanie mogłoby usprawnić działalność MSP.

W ocenie NIK, jedną z przyczyn przedstawionych w niniejszym punkcie nieprawidłowości i uchybień było ograniczenie się Departamentu Prawnego MSP do cyklicznego informowania Kierownictwa Ministerstwa i dyrektorów komórek organizacyjnych MSP tylko o tych zmianach w prawie, które zachodziły w obszarze działu administracji rządowej *Skarb Państwa*. W odniesieniu do zmian legislacyjnych dotyczących działu *informatyzacja*, w tym także tych, w wyniku których na MSP nałożone zostały określone obowiązki, informacje ze strony Departamentu Prawnego były natomiast incydentalne.

3.2.8. Biuletyn Informacji Publicznej

W Biuletynie Informacji Publicznej prowadzonym przez MSP, przede wszystkim wskutek braku należytej współpracy pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, nie było niektórych elementów wymienionych w *ustawie o dostępie do informacji publicznej*. Nie zostały zamieszczone: informacja o stanie przyjmowanych spraw i kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania oraz dokumentacja przebiegu i efektów kontroli, w tym wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów przeprowadzających kontrole zewnętrzne. W BIP nie zostały również podane niektóre elementy wymienione w §5 ust. 2 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych*

podmiotom publicznym - np. adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej oraz określenie akceptowalnych struktur fizycznych dokumentów elektronicznych. W Ministerstwie nie określono ponadto szczegółowych procedur identyfikacji i przekazywania informacji do publikowania w BIP.

3.2.9. Akty prawne w formie elektronicznej

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 20 a) wymaga, aby dzienniki urzędowe były wydawane również w formie elektronicznej, jako zbiory w formacie pdf, umożliwiające wyszukanie tekstów. Ani w BIP, ani na stronie internetowej Ministerstwa nie było Dzienników Urzędowych Ministra Skarbu Państwa. Na stronie internetowej Ministerstwa dostępne były natomiast graficzne obrazy dokumentów z zarządzeniami Ministra Skarbu Państwa, które nie umożliwiały odszukania tekstu.

Przygotowywane w Ministerstwie projekty aktów prawnych pod względem technicznym były niezgodne z wymaganiami zawartymi w *rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych*. Dokumenty elektroniczne zawierające akty prawne (wewnętrzne i zewnętrzne) nie miały wymaganej struktury XML⁴⁷. Rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa, przekazywane w formie elektronicznej do Rządowego Centrum Legislacji, nie spełniały wymogów formalnych. Centrum jedynie weryfikowało przekazane akty prawne oraz poprawność złożonego podpisu elektronicznego - nie sprawdzało natomiast poprawności struktury pliku XML.

Nierzetelnością ze strony Biura Informatyki MSP było poinformowanie (wyłącznie w formie ustnej) jedynie dwóch komórek organizacyjnych Ministerstwa⁴⁸ o dostępnym w MSP narzędziu do redagowania aktów prawnych w formie elektronicznej. Pozostałe komórki organizacyjne (np. Departament Nadzoru Właścicielskie-

⁴⁷ Akt prawny wytworzony w edytorze MS Word i zapisany jako XML nie był zapisany z wyróżnieniem struktury aktu prawnego (tytuł aktu, data aktu, numer aktu, artykuł, paragraf, ustęp, punkt, litera, tiret, itd.).

⁴⁸ Departament Prawny i Biuro Ministra.

go i Prywatyzacji II) nie miały wiedzy o tym narzędziu i w konsekwencji nie przygotowały projektów aktów prawnych zgodnie z obowiązującymi wymogami.

3.2.10. Ochrona danych osobowych

Faktyczna ochrona danych osobowych w systemach informatycznych, w takim zakresie w jakim wynikało to z ustalonych w MSP zasad, wykonywana była rzetelnie. Występowały natomiast uchybienia formalne w dokumentacji ochrony danych osobowych, w zakresie wymagań określonych w art. 33 *ustawy o ochronie danych osobowych* oraz w § 4 pkt 1, 3, i 4 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*. Brak było raportów dla osób, których dane osobowe były przetwarzane w ZSI⁴⁹, polityka bezpieczeństwa nie zawierała zaś niektórych wymaganych elementów i częściowo sformułowana została niezgodnie w wytycznymi Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w tej sprawie⁵⁰. Uchybienia te powodowały, że utrudnione było monitorowanie czy ustalone zasady ochrony są adekwatne do zagrożeń. Bez dokładnej identyfikacji wszystkich elementów wpływających na bezpieczeństwo, ochrona danych może być niepełna lub nadmierna (bezzasadnie zaostrzona).

3.2.11. Zamówienia publiczne

NIK nie stwierdziła naruszeń prawa w przeprowadzanych przez Ministerstwo postępowaniach o udzielenia zamówień publicznych z zakresu informatyki. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2004-2010, Ministerstwo przeprowadziło 87 takich postępowań, z których 8 skontrolowano szczegółowo, dobierając je w sposób celowy według kryterium trybu postępowania i wartości zamówienia. W ocenie NIK, w dwóch zamówieniach dopuszczono do uchybień wskutek nienależytej staranności.

⁴⁹ Stosowne zmiany w systemie zostały przeprowadzone. W trakcie niniejszej kontroli następowal formalny odbiór tych prac.

⁵⁰ Polityka bezpieczeństwa powinna zawierać szczegółową inwentaryzację zasobów i ich charakterystykę. W MSP zawierała natomiast ogólne informacje np. wskazany był cały budynek MSP jako miejsce przetwarzania informacji, bez wskazania kluczowych pomieszczeń, brak było delegatur w wykazie, wskazane zostały zbiory danych osobowych ale bez powiązań pomiędzy poszczególnymi zbiorami, programy Oracle, Lotus Notes i MS Office wskazane zostały jako służące do przetwarzania danych osobowych, ale nie opisano sposobu przepływu danych pomiędzy poszczególnymi systemami.

I tak, w podpisanej umowie na realizację zamówienia oznaczonego jako BDG-MS-382-168/09 „Dostawa oraz instalacja urządzeń do akceleracji ruchu na łączach sieci WAN” nie zabezpieczono należycie interesów MSP, gdyż nie ustalono procedury powiadamiania o awarii, z podaniem serwisowych numerów telefonów. Zdaniem NIK, są to kluczowe elementy zabezpieczające możliwość terminowego egzekwowania napraw gwarancyjnych i upraszczające możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń z tytułu nienależytego wykonania zobowiązań przez kontrahenta.

W postępowaniu nr BDG-TK-382-200/09 o udzielenie zamówienia na świadczenie „Usługi dostępu do elektronicznego serwisu informacyjnego Bloomberg Anywhere wraz z terminalem” nie dochowano należytej staranności w zakresie udokumentowania zasadności wyboru przyjętego trybu udzielenia zamówienia (z wolnej ręki). Analizy, na podstawie której zdecydowano o wyborze tego serwisu i trybie zakupu usługi, nie dokonano w formie pisemnej (w tej formie przedstawiono jedynie konkluzje w ramach druku ZP-2⁵¹). W konsekwencji nie wykazano na czym polega rzeczywista przewaga zakupionego serwisu nad co najmniej jednym innym, który oferował podobny zakres usług i był dostępny na rynku. W umowie nie określono ponadto kar umownych z tytułu ewentualnego nienależytego wykonania zamówienia. Było to spowodowane faktem nieakceptowania przez dostawcę tego typu postanowień w umowach. Argumentacji tej Ministerstwo nie przeciwstawiło się, pomimo iż ten element umów (postanowienia dotyczące kar umownych) był zalecany postanowieniami zarządzenia nr 20 Ministra Skarbu Państwa z 19 maja 2009 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych MSP i Delegatur MSP w procesie dokonywania wydatków publicznych⁵².

Wszystkie modyfikacje i rozszerzenia systemu ZSI wykonywała firma Comarch SA. W postępowaniach o udzieleniu zamówienia na asystę techniczną, serwis i usługi konsultingowe osoby decydujące o wyborze trybu postępowania nie były rzetelnie informowane przez Biuro Informatyki MSP o niektórych istotnych okolicznościach. Pracownicy Biura powoływali się na prawa autorskie firmy Comarch SA do systemu, bez zwrócenia uwagi na fakt, że dotyczą one jedynie części określanej jako „Zarządzanie i Gospodarka”. Informowali także o trwającej umowie na modyfikację syste-

⁵¹ Protokół postępowania o udzielenie zamówienia o wartości zamówienia nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości kwoty 60.000 euro.

⁵² Zarządzenie niepublikowane.

mu, podczas gdy faktycznie realizacja tej umowy została już zakończona⁵³. Nie wskazywali ponadto, że z uwagi na wartość tej umowy (13,5 tys. zł), do jej zawarcia nie było konieczne stosowanie przepisów *ustawy z dnia 29 kwietnia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych*⁵⁴.

⁵³ W uzasadnieniu wniosku z dnia 7 lipca 2006 r. powołano się na modyfikację modułu „Zbiorcza Ewidencja Mienia Skarbu Państwa” w ramach realizowanej umowy MSP/DBiF/118/FSP/2006 z dnia 31 maja 2006 r., która została odebrana w dniu 16 czerwca 2006 r.

⁵⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

W ramach prac przygotowawczych wykorzystano wyniki innych kontroli NIK, podczas których ujawnione zostały wady używanych w MSP systemów informatycznych, w tym kontroli P/08/174 „Wykonywanie uprawnień w odniesieniu do składników majątku trwałego stanowiącego własność Skarbu Państwa i użytkowanych przez Polską Akademię Nauk” oraz P/08/051 „Sprawowanie nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa”. Koordynator kontroli dokonał przeglądu umów dotyczących informatyzacji zawartych przez MSP w ostatnich latach. Do przygotowania kontroli wykorzystano także analizy i oceny dostępne na stronach internetowych oraz w prasie.

W zespole kontrolnym uczestniczyli kontrolerzy zajmujący się systemami teleinformatycznymi. Kierownik zespołu posiadał uprawnienia Certyfikowanego Audytora Systemów Informatycznych (CISA).

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Minister Skarbu Państwa, wykorzystując ustawowe uprawnienia, dwukrotnie złożył zastrzeżenia co do ustaleń opisanych w protokole kontroli. Zostały one częściowo uwzględnione. Protokół kontroli podpisany został przez Ministra Skarbu Państwa w dniu 28 października 2010 r. Wystąpienie pokontrolne skierowano do Ministra Skarbu Państwa w dniu 2 listopada 2010 r. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zostały złożone przez Ministra w dniu 11 listopada 2010 r. Dotyczyły uwagi NIK o braku analizy kosztów i korzyści projektów informatycznych oraz powiązane go z tą uwagą wniosku o dokonywanie analizy ekonomicznej opłacalności inwestycji z zakresu informatyki. Kolegium NIK, uchwałą z dnia 15 grudnia 2010 r., powyższe zastrzeżenie uwzględniło częściowo, poprzez zmianę redakcji stosownego wniosku pokontrolnego.

5. Załączniki

5.1. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska

Ministrem Skarbu Państwa od dnia 16 listopada 2007 r. jest Pan Aleksander Grad.

Poprzednio Ministrami Skarbu Państwa byli:

- Pan Wojciech Jasiński – od dnia 15 lutego 2006 r. do dnia 16 listopada 2007 r.;
- Pan Kazimierz Marcinkiewicz – Prezes Rady Ministrów sprawujący równocześnie urząd Ministra Skarbu Państwa od dnia 4 stycznia 2006 r. do dnia 15 lutego 2006 r.;
- Pan Andrzej Mikosz – od dnia 31 października 2005 r. do dnia 3 stycznia 2006 r.;
- Pan Jacek Socha - od dnia 2 maja 2004 r. do dnia 19 października 2005 r. (pełnił obowiązki do dnia 31 października 2005 r.).

5.2. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

1. *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej - Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.*
2. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.*
3. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych - Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.*
4. *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przyśługujących Skarbowi Państwa - Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.*
5. *Ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent - Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294 ze zm.*
6. *Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia - Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 ze zm.*
7. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej – Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.*
8. *Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym – Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.*
9. *Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95.*
10. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.*
11. *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne - Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565 ze zm.*
12. *Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej – Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.*
13. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Skarbu Państwa Dz. U. Nr 91, poz. 1023.*

14. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa - Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.*
15. *Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 maja 1997 r. w sprawie spisów osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia świadectw rekompensacyjnych - Dz. U. z 1997 r. Nr 51, poz. 328 zmienionego rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 stycznia 1998 r. - Dz. U. z 1998 r. Nr 26, poz. 151. Rozporządzenie wygasło z dniem 31 grudnia 2007 r.*
16. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych - Dz. U. Nr 100, poz. 1024.*
17. *Rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 29 sierpnia 2005 r. w sprawie sposobu prowadzenia oraz trybu dostarczania i udostępniania danych z Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych - Dz. U. Nr 200, poz. 1655. (uchylone z dniem 17 czerwca 2010 r.)*
18. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 – Dz. U. Nr 61, poz. 415 (uchylone z dniem 17 czerwca 2010 r.).*
19. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym - Dz. U. Nr 200, poz. 1651.*
20. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych – Dz. U. Nr 212, poz. 1766.*
21. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej – Dz. U. Nr 214, poz. 1781.*
22. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym – Dz. U. Nr 205, poz. 1692.*

23. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych – Dz. U. Nr 206, poz. 1517.*
24. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi – Dz. U. Nr 206, poz. 1518.*
25. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2007 r. w sprawie warunków udostępniania formularzy i wzorów dokumentów w postaci elektronicznej – Dz. U. Nr 151, poz. 1078 ze zm. (utrata mocy obowiązującej z dniem 17 czerwca 2010 r.).*
26. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, elektronicznej formy dzienników urzędowych oraz środków komunikacji elektronicznej i informatycznych nośników danych - Dz. U. Nr. 75, poz. 451 ze zm.*
27. *Zarządzenie nr 14 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa i rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa, sposobu prowadzenia bazy danych o kandydatach na członków rad nadzorczych oraz przeprowadzania szkoleń i egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych - Dz. Urz. MSP Nr 1, poz. 1 ze zm.*
28. *Zarządzenie nr 34 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie zasad doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na członków rad nadzorczych - Dz. Urz. MSP Nr 3, poz. 6.*
29. *Zarządzenie nr 45 Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 grudnia 2007 r. w sprawie zasad i trybu doboru kandydatów do składu rad nadzorczych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa oraz rad nadzorczych innych podmiotów prawnych nadzorowanych przez Ministra Skarbu Państwa - Dz. Urz. MSP Nr 2, poz. 4.*
30. *Zarządzenie nr 20 Ministra Skarbu Państwa z 19 maja 2009 r. w sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych MSP i Delegatur MSP w procesie dokonywania wydatków publicznych (niepublikowane).*

31. *Zarządzenie nr 20 Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie gromadzenia, aktualizacji i sporządzania niektórych informacji dotyczących spółek oraz wzorów formularzy informacyjnych (niepublikowane).*

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Prezes Rady Ministrów

Wiceprezes Rady Ministrów - Minister Gospodarki

Prezes Trybunału Konstytucyjnego RP

Prezes Narodowego Banku Polskiego

Rzecznik Praw Obywatelskich

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

Minister Skarbu Państwa

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Sejmowa Komisja Skarbu Państwa

Sejmowa Komisja Innowacyjności i Nowych Technologii

Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej

Senacka Komisja Gospodarki Narodowej

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w Kancelarii Prezydenta RP

kontroli funkcjonowania wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa”.

Nadmieniam, że GODO nigdy nie formułował odrębnych zaleceń w przedmiocie ochrony danych osobowych w systemach informatycznych MSP, co sugeruje powyższy wniosek.

Niemniej jednak, MSP przygotowało projekt nowego dokumentu pn. *Polityka bezpieczeństwa...* Został on uzupełniony m. in. o wynikające z rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych następujące elementy:

- opis kluczowych dla systemu informatycznego pomieszczeń, opis ich zabezpieczeń oraz zasady dostępu do nich,
- opis pomieszczeń i ich zabezpieczeń w delegaturach terenowych Ministra Skarbu Państwa,
- dokładny opis zbiorów danych osobowych,
- wskazanie dwóch systemów informatycznych, czyli ZSI i SIR oraz zaznaczenie braku przepływu danych osobowych pomiędzy tymi systemami.

Projekt jest w końcowej fazie uzgodnień wewnętrznych MSP i wejdzie w życie najpóźniej do końca stycznia 2011 r.

Dodatkowo zwracam uwagę na wypowiedź kontrolera NIK na naradzie pokontrolnej w dniu 11 sierpnia 2010 r., że: „wymagana dokumentacja, czyli *Polityka bezpieczeństwa...* i *Instrukcja zarządzania...* nie spełniają wymagań stawianych w wytycznych Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GODO) w tym zakresie” (strona 4 protokołu narady pokontrolnej z dnia 11.08.2010 r.). Odnosi się ona wyłącznie do opracowań GODO z serii ABC... Nie odnosi się natomiast do przywołanego powyżej rozporządzenia MSWiA z dnia 29 kwietnia 2004 r.

Należy zauważyć, że opracowania GODO pt. „ABC zasad bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych przy użyciu systemów teleinformatycznych” czy „ABC zagrożeń bezpieczeństwa danych osobowych w systemach informatycznych” nie mają rangi przepisu prawa. Jest to istotne, ponieważ przepisy prawa z zakresu ochrony danych osobowych są tam interpretowane poszerzająco. Z ustawy o ochronie danych osobowych nie wynika uprawnienie takiej interpretacji przepisów przez GODO.

Co więcej, są to opracowania mające podnosić bezpieczeństwo informacji we wszelkich podmiotach, w środowisku chroniącym szeroko pojętą informację niejawną, (choćby tajemnicę przedsiębiorcy). Natomiast urząd administracji funkcjonuje na zasadach transparentności, jawności i chroni wyłącznie te obszary danych, które są objęte ochroną z mocy prawa. Stąd wynikają istotne różnice w ocenie poziomu akceptowanego ryzyka i mechanizmów wdrożonych dla jego zminimalizowania pomiędzy przedsiębiorcami, a urzędami administracji.

Zgodnie z podstawowym kanonem prawa administracyjnego urzędy administracji działają ściśle w ramach przepisów prawa. Jeśli GODO uznałby przyjęcie rozwiązań opracowań z serii ABC, które spełniają rolę pomocniczą i popularyzatorską w zakresie ochrony danych osobowych, za konieczne dla właściwego funkcjonowania systemów ochrony tych danych, podjąłby zapewne działania zmierzające do zmiany przepisów w stosownym zakresie.

Na stronie 68 opracowania pt. „ABC zagrożeń bezpieczeństwa danych osobowych w systemach informatycznych” jest zapis: *Okazuje się, że na pewnym poziomie dodawanie nowych zabezpieczeń jest znacznie kosztowniejsze niż wzrost wartości bezpieczeństwa, które przy ich pomocy można osiągnąć.* Wskazuje on ewidentnie na charakter tych opracowań, które ze swoim racjonalnym podejściem do problemów ochrony danych osobowych, nie mają rangi wytycznych i należy wykorzystywać je jako materiały o charakterze pomocniczym.

Ponadto informuję, że przytoczony na stronie 30 „Informacji...” art. 33 *ustawy o ochronie danych osobowych* dotyczy obowiązku informacyjnego administratorów danych, nie stanowi zaś elementu „Polityki bezpieczeństwa”. Zastrzeżenia kontrolującego w protokole kontroli budził natomiast brak, znajdującego się w fazie testowania oprogramowania, pozwalającego na automatyczne uzyskanie danych przewidzianych tym obowiązkiem. Oprogramowanie to zostało odebrane od wykonawcy i obecnie funkcjonuje.

MINISTER

Aleksander Grad

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Skarbu Państwa do *Informacji o wynikach kontroli*
funkcjonowania wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa

Zgodnie z artykułem 64 ust. 1 *ustawy o NIK* protokół kontroli i wystąpienie pokontrolne stanowią podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli. Powyższy przepis dopuszcza formułowanie w informacjach także dodatkowych, uzupełniających wniosków wynikających z ustaleń opisanych w protokole kontroli i wystąpieniu pokontrolnym. Bezsprzecznym jest, że zawarty w mniejszej informacji wniosek dotyczący doprowadzenia dokumentacji ochrony danych osobowych w systemach informatycznych MSP do zgodności z obowiązującymi przepisami i zaleceniami GODO, wynika z ustaleń opisanych zarówno w protokole kontroli, jak i wystąpieniu pokontrolnym. Merytoryczna zasadność i oczywistość tego wniosku nie jest przez Ministra Skarbu Państwa kwestionowana, o czym świadczy przygotowanie w ministerstwie nowej *polityki bezpieczeństwa*. Z satysfakcją przyjmuję deklarację, iż wejdzie ona w życie pod koniec stycznia 2011 r.

Jest faktem, że Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie formułował odrębnych zaleceń w przedmiocie ochrony danych osobowych w systemach informatycznych MSP. Jeżeli treść wniosku odczytana została odmiennie, to interpretacja taka jest jak najdalsza od intencji Najwyższej Izby Kontroli. Wskazane zalecenia GODO odnoszą się generalnie do ochrony danych osobowych w systemach informatycznych, ktokolwiek byłby ich użytkownikiem. Nie mają one charakteru normy prawnej, ale tworzą dobrą praktykę w tym zakresie. Zgadzam się ze stanowiskiem Ministra Skarbu Państwa, że zalecenia te należy stosować z uwzględnieniem specyfiki podmiotu i środowiska, w którym ten podmiot funkcjonuje.

Odnosnie przywołanej wypowiedzi kontrolera NIK z narady pokontrolnej należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 58 *ustawy o NIK* narada pokontrolna jest czynnością, w ramach której pojawia się możliwość omówienia stwierdzonych nieprawidłowości oraz wniosków zmierzających do ich usunięcia. Jednakże stanowiska prezentowane wówczas przez obie strony nie mają charakteru ostatecznego, a poczynione ustalenia nie są wiążące.

Minister Skarbu Państwa wskazał również, że przywołany na stronie 30 *Informacji* art. 33 *ustawy o ochronie danych osobowych* dotyczy obowiązku informacyjnego administratorów danych, nie stanowi zaś elementu *Polityki bezpieczeństwa*. Podzielam ten pogląd. Chciałbym jednak wskazać, że przywołanie w *Informacji* tego przepisu było wynikiem ustalenia, że w Ministerstwie stosowne oprogramowanie nie funkcjonowało należycie, utrudniając administratorowi danych realizację obowiązku informacyjnego wobec osób, które występują o informację dotyczącą ochrony ich danych osobowych. Uchybienie to zostało usunięte jeszcze w czasie trwania kontroli, co zostało przez NIK zaznaczone.

20 stycznia 2011 r.

/-/ Stanisław Jarosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli