



Tekst ujednolicony w brzmieniu  
uwzględniającym Uchwałę  
Nr 3/2010 Kolegium Najwyższej  
Izby Kontroli z dnia 24 lutego 2010 r.

**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**  
*Stanisław Jarosz*

Warszawa, dnia 2 listopada 2010 r.

**Pan**  
**Aleksander Grad**

**Minister**  
**Skarbu Państwa**

KGP-4101-03-01/2010  
P/10/045

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli<sup>1</sup> przeprowadziła w Ministerstwie Skarbu Państwa (dalej: MSP), kontrolę funkcjonowania wybranych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 28 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie skontrolowanych systemów informatycznych Ministerstwa Skarbu Państwa, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia niepełną realizację przez MSP ustawowych zadań z zakresu informatyzacji.**

1. Podstawowym systemem informatycznym użytkowanym w MSP jest, powstały w 1999 r., Zintegrowany System Informatyczny (dalej ZSI). Składa się on z dwóch części.

---

<sup>1</sup> Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Pierwsza, o nazwie „*Zarządzanie i Gospodarka*” wspomaga realizację bieżących prac związanych z funkcjonowaniem Ministerstwa, takich jak: księgowość, kadry, płace itd. Druga natomiast, podzielona na dwa podsystemy, wspomaga realizację podstawowych zadań Ministra Skarbu Państwa, takich jak gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa oraz komercjalizację i prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. Ponadto, w Ministerstwie używane są inne systemy - m.in. System Informatycznych Rejestrów (dalej SIR) oraz System Decyzyjny – środowisko Lotus Notes do pracy grupowej. System SIR służy do obsługi wypłat rekompensat za mienie pozostawione poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tzw. mienie zabużańskie), natomiast System Decyzyjny udostępnia niektóre dane (np. zarządzenia Ministra Skarbu Państwa czy zarządzenia Dyrektora Generalnego) oraz zapewnia m.in. obsługę poczty elektronicznej, rejestrację obiegu dokumentów i książkę telefoniczną Ministerstwa.

ZSI wykorzystywany jest w Ministerstwie przez wszystkie komórki organizacyjne. W każdej z nich jest administrator merytoryczny, czyli osoba odpowiedzialna za administrowanie i właściwe wykorzystywanie narzędzi informatycznych oraz zasobów ZSI w zakresie zadań wykonywanych przez tę komórkę. Dyrektor Biura Informatyki koordynuje i sprawuje nadzór merytoryczny nad pracą administratorów merytorycznych. System ZSI jest dostosowywany do potrzeb użytkowników poprzez modyfikacje w ramach tzw. Asysty Technicznej lub poprzez rozbudowę o kolejne moduły, gdy jest to potrzebne. W latach 2004-2010 na informatykę wydano łącznie w MSP prawie 11,1 mln zł, z czego ponad 7,1 mln zł na utrzymanie i rozwój ZSI.

2. NIK negatywnie, pod względem legalności, celowości i rzetelności, ocenia niedostosowanie oprogramowania istniejącego w ZSI modułu „*Zbiorcza ewidencja mienia Skarbu Państwa*” (utworzonego specjalnie w celu sprawnej realizacji ustawowego<sup>2</sup> zadania prowadzenia zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa), do wymogów wynikających z postanowień § 25 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczególnych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa<sup>3</sup>. W module, w obecnym jego kształcie, nie jest możliwe wyodrębnienie składników mienia podlegającego ewidencji na szczególnych zasadach i w zakresie określonym w odrębnych ustawach i 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, aktualna wersja oprogramowania wyszczególnia nieistniejące już podmioty np.

---

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

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 77, poz. 864 ze zm.

Agencję Prywatyzacji, Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych czy Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad. Przyczyny powyższego stanu rzeczy wyjaśnił Pan Józef Głowacki – Dyrektor Departamentu Mienia Skarbu Państwa (dalej: DMSP), który wskazał, że moduł budowany był w oparciu o stan prawny określony w pierwotnym tekście wymienionego wyżej rozporządzenia, obowiązującego w 1999 r. Po jego nowelizacji w 2004 r. nie wiadomo było kto i w jaki sposób miałyby wprowadzać dane do systemu. W konsekwencji zbiorczą ewidencję mienia Skarbu Państwa prowadzi się faktycznie poza systemem, przy pomocy arkuszy Excel i bazy danych Access, na podstawie danych przesyłanych korespondencyjnie przez właściwe podmioty. Tym samym nie jest spełniony wymóg prowadzenia ewidencji w jednolitym i spójnym systemie informatycznym (§ 29 *rozporządzenia*), a także nie jest w pełni zrealizowana dyspozycja § 15 *rozporządzenia* (przekazywanie kopii dokumentów na nośnikach elektronicznych). Istnieje możliwość bieżącego ingerowania w wykonywane obliczenia i grupowania, co powoduje, że cały proces zbierania danych nie jest weryfikowalny, a wynik końcowy obciążony ryzykiem niewiarygodności. Przeprowadzone przez NIK 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 figuruje 371 500 akcji spółki Energomontaż Południe SA, podczas gdy w sprawozdaniu wykazanych jest ich 269 719. W odniesieniu do spółki Elektrociepłownia Będzin SA także występowały rozbieżności (w zbiorze wykazano 157 466 akcji, a w sprawozdaniu 161 988). Zgodne były natomiast, w przypadku obydwu spółek, pozostałe rejestrowane dane, czyli udział procentowy akcji Skarbu Państwa w łącznej ich liczbie i ich wartość giełdowa.

Zaniechanie działań w celu doprowadzenia modułu do stanu umożliwiającego jego efektywne wykorzystywanie – w ocenie NIK – jest niegospodarnością, ze względu na poniesione koszty jego stworzenia i utrzymania (serwisowania) w ramach całego ZSI<sup>4</sup>.

W trakcie przeprowadzonej przez NIK w MSP, w 2008 r., kontroli „*Wykonywania uprawnień w odniesieniu do składników majątku trwałego stanowiącego własność Skarbu Państwa i użytkowanych przez Polską Akademię Nauk*”<sup>5</sup> stwierdzono, że nie jest również wykorzystywany moduł ZSI pn. „*Ewidencja wniosków o zbycie nieruchomości Skarbu Państwa*”. Do czasu niniejszej kontroli stan w powyższym zakresie nie uległ zmianie. Jak wyja-

---

<sup>4</sup> Kosztów związanych z powstaniem i utrzymaniem modułu w MSP odrębnie nie ewidencjonowano.

<sup>5</sup> Kontrola nr P/08/174.

śnił Pan Zbigniew Wtulich - Naczelnik Wydziału Nadzoru i Gospodarki Mieniem Skarbu Państwa „...obecnie w Wydziale rejestr wszystkich wpływających wniosków prowadzony jest w formie papierowej, a także dla własnych potrzeb ewidencyjnych od kwietnia 2010 r. w formie arkusza kalkulacyjnego Excel”. Jak wyjaśnił Pan Józef Głowacki, ewidencja danych w systemie prowadzona była z przerwami. Wynikały one – zdaniem wyjaśniającego - z dużej rotacji pracowników w byłym Departamencie Ewidencji, Reprywatyzacji i Rekompensat, do którego zadań należało ówczasie rozpatrywanie wniosków o zbycie majątku Skarbu Państwa. 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. Jak stwierdził Pan Józef Głowacki, o ustaleniach kontroli NIK w zakresie niewykorzystywania przez MSP systemu ZSI do ewidencjonowania wpływających wniosków, DMSP nie został poinformowany.

3. Dane do ZSI wprowadzane są na podstawie dokumentów papierowych lub przenoszone są z dokumentów elektronicznych. W procesie wprowadzania tych danych stwierdzono zarówno błąd systemowy, jak i błędy popełnione przez pracowników obsługujących system.

ZSI umożliwia wczytywanie danych ze zbiorów. Zbiory te są zapisane w specjalnym formacie XML, a dane do nich są rejestrowane przy pomocy specjalnego programu „*Generator ankiety*”, udostępnianego na stronie internetowej Ministerstwa. Sprawdzenie poprawności danych wprowadzonych dla pięciu spółek 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). Jak wyjaśnił Pan Olgierd Generowicz – Naczelnik Wydziału w powyższym Departamencie, było to spowodowane błędem programu wczytującego dane z pliku XML, zawierającego dane przesłane przez spółkę. W systemie brak było ponadto części danych lub były one nieaktualne<sup>6</sup>, w wyniku omyłek pracowników. Występujący niekiedy brak pełnej dokumentacji podmiotów<sup>7</sup> (co stwierdzono w Delegaturze MSP w Ciechanowie) sprawia, że nie jest możliwe szybkie weryfikowanie zgromadzonych w systemie danych. W ocenie NIK dane te mają więc ograniczoną wiarygodność.

W Ministerstwie podejmowane są działania, aby dane zgromadzone w ZSI były kompletne i aktualne. Obszar tych działań obejmuje jednak zapewnienie kompletności i aktualno-

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> W przypadku spółek Interpegro SA czy Agromet SA Delegatura MSP w Ciechanowie dysponuje jedynie niepodpisanymi notatkami, bez żadnych dokumentów źródłowych.

ści w oparciu o papierowe dokumenty źródłowe [np. umowy prywatyzacyjne, dane z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), informacje ze spółek, etc.]. Działania te należy ocenić pozytywnie.

NIK zwraca przy tym uwagę, że efektywniejsze i generujące mniej błędów jest pozyskiwanie danych z wersji elektronicznej. MSP nie ma jednak perspektywicznych planów rozszerzenia skali pozyskiwania danych elektronicznych i nie prowadzi działań w tym kierunku. Tymczasem dane w tej postaci są już, albo będą w niedługim czasie, dostępne (np. dostęp do KRS czy elektroniczna postać Monitora Polskiego „B” z informacjami ze spółek). Ministerstwo nie dysponuje oprogramowaniem, przy pomocy którego mogłoby tworzyć własne dokumenty elektroniczne, zgodne z wymaganiami stosownych przepisów, z zapisami możliwymi do wielokrotnego wykorzystywania. W konsekwencji, na przykład, obszerne niekiedy wykazy zobowiązań pozacenowych, wynikających z umów prywatyzacyjnych do systemu są wpisywane ręcznie.

Kontrola wykazała, że Ministerstwo, a w szczególności Delegatury, nie są należycie przygotowane do korzystania z zaawansowanego narzędzia jakim jest Oracle Discoverer – (generator raportów). Jedną z jego funkcjonalności jest generowanie tabel na podstawie danych z bazy danych i eksportowanie ich do arkusza Excel. Delegatury co miesiąc otrzymują z Biura Ministra tabele w Excelu do wypełnienia. Są to np. „wykaz egzekucji”, „wykaz upadłości” czy „informacja o nadzorowanych podmiotach”. Duża część danych wymaganych do umieszczenia w tych tabelach jest już wprowadzona do ZSI, a pomimo to Biuro Ministra, zamiast wstępnie wypełnić tabele danymi i przesłać je do Delegatur celem sprawdzenia i uzupełnienia, przekazuje puste tabele, które Delegatury wypełniają danymi z ZSI, ręcznie przenosząc dane pomiędzy aplikacjami. W ocenie NIK takie działanie jest nieefektywne, gdyż nadmiernie angażuje czas pracowników i stwarza ryzyko popełnienia błędów przy ręcznym wprowadzaniu danych.

**4.** ZSI obarczony jest błędami utrudniającymi korzystanie z tego systemu. Błędy takie są swoistą cechą każdego systemu informatycznego, w związku z czym pracownikom MSP nie można przypisać winy za ich wystąpienie. Eliminowanie błędów wymaga 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 nie-

zamierzone kasowanie danych w systemie<sup>8</sup>. Mankamentami były także nieergonomiczne rozwiązania, utrudniające wprowadzanie danych i sprzyjające popełnianiu błędów<sup>9</sup>. Użytkownicy nie mieli ponadto dostępu do aktualnej dokumentacji użytkowej systemu, a przycisk „Pomoc” nie działał. W ocenie NIK, wskazuje to na niepełną skuteczność działań służb informatycznych Ministerstwa. Ocena ta znajduje także dodatkowe uzasadnienie w fakcie nieprzygotowania podstawowych planów działania Delegatur MSP, na wypadek sytuacji awaryjnych w trakcie eksploatacji systemów informatycznych.

**5.** Minister Skarbu Państwa na podstawie art. 19 ust. 2 *ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>10</sup> zobowiązany jest do prowadzenia w formie elektronicznej centralnego rejestru osób uprawnionych do wypłaty rekompensat. Początkowo, od grudnia 2006 r., do realizacji tego zadania wykorzystywany był program jednoinstanowiskowy o nazwie „Mienie Pozostawione”, który na skutek coraz dłuższej listy osób oczekujących na wypłatę rekompensat został zastąpiony, we wrześniu 2008 r., nowym *Systemem Informatycznym Rejestrów* (SIR). Koszt jego zakupu i wdrożenia wyniósł ponad 1 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że decyzję o wdrożeniu nowego systemu podjęto bez wcześniejszej analizy kosztów i korzyści tego wdrożenia. Zdaniem Pana Grzegorza Borowca - 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 - przy wykorzystaniu np. analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych wg Komisji Europejskiej, która wymagana jest przy wnioskach o środki unijne<sup>11</sup>. Brak jakiegokolwiek analizy powoduje bowiem trudności z określeniem nie tylko optymalnej, ale także maksymalnej kwoty wydatków jaką należałoby ponieść na stworzenie systemu, aby nie naruszać zasady celowości i oszczędności dokonywania wydatków.

---

<sup>8</sup> Podczas wprowadzania danych o zobowiązaniach pozacenowych na formatce znajdują się dwa przyciski „Anuluj”. Naciśnięcie niewłaściwego przycisku powoduje wykasowanie z ZSI wszystkich powiązanych dokumentów wraz z całym zobowiązaniem.

<sup>9</sup> Np. ograniczenia pola zobowiązań cenowych do 1200 znaków, podczas gdy istnieją zobowiązania o dłuższej treści czy wspomniane już dostępne dwa przyciski „Anuluj”.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1418.

<sup>11</sup> Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych zawarty na stronie internetowej Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (<http://www.parp.gov.pl/files/112/146/407/8834.pdf>).

**6.** NIK negatywnie ocenia niepełną realizację przez MSP obowiązków w zakresie informatyzacji, nałożonych *ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*<sup>12</sup>.

**6.1.** Elektroniczna Skrzynka Podawcza została wprawdzie 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 informacyjnych, na których MSP przyjmuje dokumenty elektroniczne. Złożony przez kontrolerów NIK w Biurze Podawczym Ministerstwa dokument elektroniczny został wprawdzie przyjęty, ale nie zostało wystawione - zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>13</sup> - Urzędowe Poświadczenie Odbioru. Od 2005 r. do dnia 17 czerwca 2010 r. Ministerstwo nie zgłosiło do Krajowej Ewidencji Systemów Teleinformatycznych i Rejestrów Publicznych żadnego z użytkowanych lub prowadzonych systemów teleinformatycznych i rejestrów publicznych<sup>14</sup>. Ministerstwo, wbrew obowiązującym przepisom<sup>15</sup>, nie przygotowało oprogramowania do tworzenia dokumentów w formie elektronicznej, tzn. zbioru w formacie XML z wypełnionymi metadany-  
mi<sup>16</sup>, w strukturze zgodnej z wcześniej przygotowanym i opublikowanym schematem oraz tzw. arkuszem stylów.

**6.2.** W MSP nie ustanowiono właściwych procedur przyjmowania i wysyłania dokumentów elektronicznych. Nie dostosowano w tym zakresie obowiązującej instrukcji kancelaryjnej. Zdaniem NIK, należało to uczynić z uwagi na specjalne wymagania dotyczące korespondencji drogą elektroniczną (konieczność przyjmowania i wysyłania ich poprzez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą podmiotów ustawowo zobowiązanych do jej udostępniania<sup>17</sup>), a także ze

---

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

<sup>13</sup> Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 i 3 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno – technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym*, wydanego na podstawie art. 16 ust. 3 *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. Nr 64, poz. 565).

<sup>14</sup> W dniu 17 czerwca 2010 r. weszła w życie nowelizacja *ustawy o informatyzacji*, która zniósła ten obowiązek (określony w ówczesnym art. 20).

<sup>15</sup> Artykuł 19 b *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. Nr 64, poz. 565) oraz przepisy *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych* (Dz. U. Nr 206, poz. 1517) oraz *rozporządzenia 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).

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Patrz § 5 *rozporządzenia 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.

względu na wymogi dotyczące archiwizacji dokumentów elektronicznych<sup>18</sup>. W tym zakresie NIK nie podziela opinii Pana Adama Wojtasia - Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, że z uwagi na podleganie takim samym procedurom obiegu dokumentów elektronicznych i papierowych nie istniała potrzeba modyfikacji instrukcji kancelaryjnej.

**6.3.** MSP nie dostosowało używanych w systemach ZSI i SIR formatów danych do wzorca określonego w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*<sup>19</sup>. Pan Bogusław Dziarnowski – Dyrektor Biura Informatyki wyjaśnił<sup>20</sup>, że nie było potrzeby wydawania środków publicznych na modyfikację, która nie wносиła 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 działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* należało 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 Ankiety”. Upublicznienie dokładnej specyfikacji używanego formatu XML (tzw. XML Schema) pozwoliłoby na pozyskiwanie danych z szerszego kręgu aplikacji i podmiotów. Dostosowanie ZSI do minimalnych wymagań stanowiłoby pierwszy krok do dwustronnej wymiany danych, a więc rozszerzenia w stosunku do stanu obecnego (tylko przyjmowanie danych i wyłącznie z jednego źródła). NIK zwraca ponadto uwagę, że od czasu rozpoczęcia budowy systemu w 1998 r. Ministerstwo nie dokonało zmian w strategii informatyzacji, a ostatnia analiza w tym zakresie była wykonana w 2001 r. Tym samym utracona została możliwość aktywnej współpracy z innymi podmiotami realizującymi zadania publiczne, w celu wypracowania np. zakresu danych i usług udostępnianych przez te podmioty, a których pozyskanie mogłyby 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 *Skarbu*

---

<sup>18</sup> *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi* – op.cit.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 212, poz. 1766.

<sup>20</sup> Pisma nr BI-S-0912-1/10 (MSP/BI/344/10) z dnia 17 czerwca 2010 r. oraz nr BI-S-0912-1/10 (MSP/BI/373/2010) z dnia 2 lipca 2010 r.

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.

**7.** NIK negatywnie ocenia fakt, że 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*<sup>21</sup>. Nie została zamieszczona informacja o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli. Nie umieszczano także wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów przeprowadzających kontrole zewnętrzne. W BIP nie zostały również podane informacje wymienione w §5 ust. 2 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym*<sup>22</sup>, np. adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej, określenie akceptowalnych struktur fizycznych dokumentów elektronicznych oraz ewentualnych innych wymagań. Ministerstwo nie określiło szczegółowych procedur identyfikacji i przekazywania informacji do publikowania w BIP.

**8.** *Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 20 a)*<sup>23</sup> wymaga, aby Dzienniki Urzędowe były upubliczniane 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 są natomiast skany<sup>24</sup> dokumentów z zarządzeniami Ministra Skarbu Państwa.

**8.1.** Ministerstwo przygotowuje projekty aktów prawnych niezgodnie z wymaganiami zawartymi 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*<sup>25</sup>. Dokumenty elektroniczne zawierające akty prawne (wewnętrzne i zewnętrzne) nie mają wymaganej struktury XML<sup>26</sup>. Rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa, przekazywane w formie elektronicznej do Rządowego Centrum Legislacji nie spełniały wymogów formalnych. Zgodnie z wyjaśnieniami Pana

---

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 200, poz. 1651.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 17, poz. 95.

<sup>24</sup> Obraz graficzny dokumentu, pozbawiony możliwości wyszukania tekstu.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 451 ze zm.

<sup>26</sup> 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.).

Mariusza Lachowskiego –Dyrektora Departamentu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego Rządowego Centrum Legislacji, Centrum jedynie weryfikuje przekazane akty prawne oraz poprawność złożonego podpisu elektronicznego - nie sprawdza natomiast poprawności struktury pliku XML.

**8.2.** Nierzetelnością ze strony Biura Informatyki MSP było poinformowanie (wyłącznie w formie ustnej) jedynie dwóch komórek organizacyjnych Ministerstwa<sup>27</sup> o dostępnym narzędziu do redagowania aktów prawnych w formie elektronicznej. Pozostałe komórki organizacyjne (np. Departament Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji II) nie miały wiedzy, umiejętności ani narzędzi do przygotowania projektów aktów prawnych zgodnie z obowiązującymi wymogami, aczkolwiek projekty takie również przygotowywały.

**9.** Faktyczna ochrona danych osobowych w systemach informatycznych wykonywana jest rzetelnie. Występowały natomiast uchybienia formalne w dokumentacji ochrony danych osobowych, w zakresie wymagań określonych w art. 33 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*<sup>28</sup> oraz w § 4 pkt 1, 3, i 4 *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 urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych*<sup>29</sup>. Brak było raportów dla osób, których dane osobowe są przetwarzane w ZSI<sup>30</sup>, polityka bezpieczeństwa nie zawierała niektórych wymaganych elementów i częściowo sformułowana została niezgodnie w wytycznymi Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w tej sprawie<sup>31</sup>. Uchybienia te powodują, że utrudnione jest ustanowienie takiej ochrony danych osobowych, która byłaby adekwatna do zagrożeń. Bez dokładnej identyfikacji wszystkich elementów wpływających na bezpieczeństwo, ochrona danych może być niepełna lub bezzasadnie zaostrzona.

**10.** NIK nie stwierdziła naruszeń prawa w przeprowadzanych przez Ministerstwo postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych z zakresu informatyki. W okresie objętym

---

<sup>27</sup> Departament Prawny i Biuro Ministra.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 1024.

<sup>30</sup> Stosowne zmiany w systemie zostały przeprowadzone. W trakcie niniejszej kontroli nastąpił formalny odbiór tych prac.

<sup>31</sup> Polityka bezpieczeństwa powinna zawierać szczegółową inwentaryzację posiadanych zasobów i ich charakterystykę. Stosowny dokument w MSP zawierał natomiast ogólne informacje np. wskazany jest cały budynek MSP jako miejsce przetwarzania informacji, bez wskazania kluczowych pomieszczeń, brak jest wymienionych delegatur w wykazie, wskazane są zbiory danych osobowych ale brak jest wskazanych powiązań pomiędzy poszczególnymi zbiorami, wskazane są programy Oracle, Lotus Notes i MS Office jako służące do przetwarzania danych osobowych ale nie opisano sposobu przepływu danych pomiędzy poszczególnymi systemami.

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. Natomiast w dwóch zamówieniach dopuszczono, w ocenie NIK, do uchybień o charakterze nienależytej staranności. 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”, w ocenie NIK, nie zabezpieczono należycie interesów Skarbu Państwa, gdyż nie ustalono w niej 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 roszczeń z tytułu ewentualnego 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 których zdecydowano o wyborze tego serwisu i trybie zakupu tej usługi, nie dokonano w formie pisemnej (w tej formie przedstawiono jedynie konkluzje w ramach druku ZP-2). W konsekwencji zaburzona została przejrzystość kryteriów tego wyboru. Nie wykazano bowiem, na czym polega przewaga zakupionego serwisu nad co najmniej jednym innym, który oferuje podobny zakres usług i jest dostępny na rynku. W umowie nie określono ponadto kar umownych z tytułu ewentualnego nienależytego wykonania zamówienia przez wykonawcę. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, było to spowodowane faktem nieakceptowania przez dostawcę tego typu postanowień w umowach. Element ten (postanowienia dotyczące kar umownych) był natomiast 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 publicznych.

**11.** 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. Przedstawiciele tego Biura powoływali się na prawa autorskie firmy Comarch SA do systemu, bez zwrócenia uwagi na fakt, że dotyczą one jedynie części określonej jako „Zarządzanie i Gospodarka”. Przedstawiciele ci informowali także o trwającej umowie na modyfikację systemu, podczas gdy faktycznie realizacja tej umowy została już

zakończona<sup>32</sup>. Nie wskazali ponadto, że z uwagi na wartość tej umowy (13,5 tys. zł), do jej zawarcia nie było konieczne stosowanie przepisów ustawy *Prawo Zamówień Publicznych*.

Budowa nowych modułów ZSI prowadzona była na podstawie przetargów nieograniczonych. W ocenie NIK, uchybieniem w postępowaniu o udzielenie zamówienia na realizację modułu „*Nieruchomości Skarbu Państwa*” było ustalenie, jako jednego z warunków, konieczności ukończenia przez programistę kursu administrowania jednym z modułów systemów ZSI. W ocenie NIK, żądanie od programisty wiedzy i umiejętności z innego obszaru informatyki było działaniem ograniczającym krąg potencjalny wykonawców zamówienia.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Dostosowanie do obowiązujących przepisów istniejącego w ZSI modułu zbiorczej ewidencji mienia Skarbu Państwa, w celu jego pełnego wykorzystywania.
2. Podjęcie prac zmierzających do zwiększenia zakresu elektronicznego pozyskiwania danych i wymiany dokumentów drogą elektroniczną.
3. Dokonywanie, przy wykorzystaniu dostępnych metod, analizy kosztów i korzyści inwestycji z zakresu informatyki.
4. Podjęcie prac w celu dostosowania używanych systemów teleinformatycznych do minimalnych wymagań, określonych stosownymi przepisami.
5. Opracowanie i wdrożenie procedur związanych z tworzeniem, obiegiem wewnętrznym, przyjmowaniem i wysyłaniem dokumentów elektronicznych.
6. Opracowanie i wdrożenie procedur związanych z klasyfikowaniem informacji podlegających upublicznieniu oraz zapewnienie niezwłocznego ich umieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej.
7. Rozważenie wprowadzenia niezbędnych modyfikacji i usprawnień technicznych ZSI, w celu eliminacji błędów i utrudnień oraz wprowadzenia ułatwień funkcjonalnych, wskazanych w niniejszym wystąpieniu.

---

<sup>32</sup> 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 31 maja 2006 r., która została odebrana 16 czerwca 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

/-/ Stanisław Jarosz