

RPW/58941/2014 P
Data:2014-08-05

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KAP-4101-002-02/2014

Warszawa, dnia 4. 08. 2014 r.

Pan
Rafał Trzaskowski
Minister Administracji i Cyfryzacji

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne NIK po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji pn. „Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu”.

Ł. Kutyla

SCP/26578/2014
ID:00980300030856



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KAP – 4101-002-02/2014

P/14/004

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/004 – Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Mariusz Stolarz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89912 z dnia 4 czerwca 2014 r. 2. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89913 z dnia 4 czerwca 2014 r. 3. Piotr Bielecki, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89914 z dnia 4 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (dalej <i>Ministerstwo, MAiC</i>) 00-060 Warszawa, ul. Królewska 27
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Minister Administracji i Cyfryzacji od 3 grudnia 2013 r. (dalej <i>Minister AiC</i>) wcześniej: Michał Boni, Minister Administracji i Cyfryzacji od 18 listopada 2011 r. od 27 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 7-36)
Zakres kontroli	Realizacja zadań Ministra Administracji i Cyfryzacji określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych ¹ (dalej <i>rozporządzenie KRI</i>).
Okres objęty kontrolą	Od 31 maja 2012 r. do 14 lipca 2014 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Minister Administracji i Cyfryzacji wywiązał się z obowiązków wynikających z § 9 pkt 1 i 2 oraz § 10 ust. 5 i 12 rozporządzenia KRI dotyczących zapewnienia publicznej dyskusji nad rekomendacjami interoperacyjności, prowadzenia repozytorium interoperacyjności oraz zapewnienia publikowania w repozytorium interoperacyjności na ePUAP schematów XML struktur danych cech informacyjnych

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 526.

obiektów. Ponadto, Minister Administracji i Cyfryzacji podejmował działania mające na celu zapoznanie przedstawicieli administracji publicznej z zagadnieniami interoperacyjności systemów informatycznych.

W MAiC podjęto działania przygotowawcze dla realizacji zadań krótkookresowych w zakresie interoperacyjności, określone w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 8 stycznia 2014 r. *Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa* (dalej *PZIP*). Jednakże do zakończenia czynności kontrolnych NIK, pomimo upływu sześciomiesięcznego terminu na ich realizację określonego w *PZIP*, nie zostały one w pełni zrealizowane. Zdaniem NIK, stwarza to zagrożenie opóźnienia realizacji określonych w *PZIP* zadań w zakresie osiągnięcia interoperacyjności systemów informacyjnych podmiotów realizujących zadania publiczne.

Stwierdzono, że za wyjątkiem jednego przypadku, Ministerstwo na bieżąco udzielało odpowiedzi na zgłoszone pytania i wątpliwości w sprawach regulowanych rozporządzeniem KRI.

Minister Administracji i Cyfryzacji nie podejmował kontroli w pomiotach publicznych w zakresie działania systemów teleinformatycznych, prowadzenia rejestrów i wymiany informacji w postaci elektronicznej, przewidzianych w art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów publicznych – dalej *ustawa o informatyzacji*². W opinii NIK niezbędnym jest podejmowanie kontroli w ww. zakresie, dzięki czemu MAiC mógłby posiadać więcej informacji o praktycznym funkcjonowaniu systemów informatycznych w podmiotach podlegających wymogom rozporządzenia KRI. Należy również wskazać, że niepodejmowanie przez MAiC kontroli w ww. zakresie i jednocześnie nieprzekazanie wojewodom jednolitych kryteriów merytorycznych przeprowadzania takich kontroli nie sprzyja skutecznemu sprawowaniu kontroli działania systemów teleinformatycznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego w zakresie realizacji zadań Ministra Administracji i Cyfryzacji określonych w rozporządzeniu KRI

Opis stanu faktycznego

Organizację MAiC i zakres jego zadań w badanym okresie określono w Statucie stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 97 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2011 r.³ oraz w Regulaminie organizacyjnym⁴.

Zadania MAiC w zakresie m.in. przygotowywania rekomendacji dotyczących interoperacyjności, neutralności technologicznej i jawności standardów informatycznych dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, rekomendowania strategicznych zadań państwa, standardów i wytycznych w zakresie informatyzacji administracji publicznej, przygotowywania rekomendacji dotyczących minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MAiC, wykonuje Departament Informatyzacji (dalej *DI*).

Zadania związane z wdrażaniem Krajowych Ram Interoperacyjności, realizowane przez Departament Informatyzacji MAiC, są wykonywane przez pracowników

² Dz. U. z 2013 r., poz. 235 ze zm.

³ M.P. z 2014 r., poz. 39.

⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa regulaminy organizacyjne wprowadzone zarządzeniami Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji: nr 5 z dnia 27 grudnia 2011 r. – obowiązywał do 21 stycznia 2013 r. (Dz. Urz. MAiC z 2012 r., poz. 5) oraz nr 1 z dnia 15 stycznia 2013 r. – obowiązuje od dnia 22 stycznia 2013 r. (Dz. Urz. MAiC z 2013 r., poz. 1), zwany dalej *Regulaminem organizacyjnym MAiC*.

w ramach ich obowiązków służbowych. Stanowisko Dyrektora DI pozostawało nieobsadzone⁵. Od 1 lutego 2012 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych Departamentem Informatyzacji kierowała Zastępca Dyrektora Pani Justyna Duszyńska.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą MAiC nie planowało i nie przekazywało dotacji dla podmiotów publicznych z przeznaczeniem na dostosowanie systemów/rejestrów do wymogów rozporządzenia KRI. Wnioski o dotacje na ten cel nie były składane do MAiC.

(dowód: akta kontroli str.107)

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z § 9 rozporządzenia KRI, Minister Administracji i Cyfryzacji zapewnia realizację publicznej dyskusji nad rekomendacjami interoperacyjności (pkt 1) oraz prowadzenie repozytorium interoperacyjności (pkt 2).

W toku kontroli ustalono, iż Minister Administracji i Cyfryzacji w okresie objętym kontrolą zapewnił prowadzenie publicznej dyskusji nad rekomendacjami interoperacyjności na Portalu Interoperacyjności. Pani Edyta Szostak, Dyrektor Generalny MAiC podała, iż Portal Interoperacyjności (dalej *PI*), stanowiący narzędzie, przy wykorzystaniu którego Minister organizuje publiczną dyskusję w zakresie wypracowania rekomendacji i wzorców, stosowanych przy świadczeniu usług publicznych, został sfinansowany ze środków projektu ePUAP. Ponadto, Pani Justyna Duszyńska Z-ca Dyrektora DI podała, iż „(...) w ramach obecnie realizowanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, we współpracy z Centrum Projektów Informatycznych, projektu ePUAP rozbudowywane są funkcjonalności systemu ePUAP, po zakończeniu którego udostępniona zostanie nowa wersja platformy, w tym nowe funkcjonalności w zakresie repozytorium interoperacyjności.”

PI został udostępniony na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (dalej *ePUAP*) w następującej lokalizacji: strona główna www.epuap.gov.pl > Podmioty publiczne > Portal Interoperacyjności. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁶ na PI zamieszczone były informacje dotyczące prowadzonych dyskusji w ramach 33 wątków⁷. Jak podała Pani Edyta Szostak, Dyrektor Generalny MAiC, w związku z nowelizacją ustawy o informatyzacji Minister Administracji i Cyfryzacji udostępnił dwa wątki wraz ze wstępnymi propozycjami w celu przeprowadzenia dyskusji i wypracowania właściwego rozwiązania dla:

1. Standardu Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP) – opisu niezbędnych właściwości, jakie powinna posiadać Elektroniczna Skrzynka Podawcza udostępniana przez podmioty publiczne;
2. Standardu Formularza ePUAP - opisu charakterystycznych elementów, jakie powinien lub może posiadać formularz używany przez podmioty publiczne na platformie ePUAP, wraz załącznikiem do Standardu, w którym zawarto opis podstawowych elementów Formularza (formularz.xsd⁸), stanowiącego podstawę do jednego ze sposobów weryfikacji Formularzy instalowanych na ePUAP.

(dowód: akta kontroli str.102-108, 110, 114-180, 275-291)

Opis stanu
faktycznego

2. Minister Administracji i Cyfryzacji, stosownie do § 9 pkt 2 rozporządzenia KRI zapewnił prowadzenie repozytorium interoperacyjności. Repozytorium Interoperacyjności (dalej *RI*) dostępne jest po wejściu na stronę internetową www.epuap.gov.pl > „Podmioty publiczne” > „PI” > „Produkty Rekomendacji”. W RI

⁵ Nabór w toku.

⁶ Tj. do dnia 14 lipca 2014 r.

⁷ Wątek stanowi pewną przestrzeń roboczą na Portalu Interoperacyjności, w ramach której trwają prace nad rekomendacją.

⁸ XSD - jest plikiem schematu dla wzoru określającego strukturę dokumentu elektronicznego w formacie xml.

zamieszczono informację o 26 rekomendacjach interoperacyjności⁹, o których mowa w § 6 KRI, w tym o rekomendacjach dotyczących standardu ESP oraz standardu Formularza ePUAP. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych z ww. 26 rekomendacji dziewięć zostało zaakceptowanych przez Komitet Interoperacyjności. W RI znajdowało się również 151 dokumentów¹⁰ będących produktami tych rekomendacji¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 215-263, 275-291, 301-305)

Stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia KRI informacje opublikowane w repozytorium interoperacyjności powinny być oznaczone w szczególności:

- nazwą,
- opisem,
- wersją,
- datą i czasem publikacji,
- statusem obowiązywania,
- identyfikatorem pozwalającym na identyfikację osoby publikującej.

Szczegółowe badanie 15 dokumentów zamieszczonych w RI wykazało, że były one oznaczone zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia KRI.

(dowód: akta kontroli str. 232-263, 301-305)

Minister AiC, stosownie do § 10 ust. 5 rozporządzenia KRI, opublikował w RI schematy XML struktury danych cech informacyjnych obiektów, które odnosiły się do:

- osób fizycznych posiadających nadany numer PESEL,
- osób prawnych, jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej oraz organów władzy publicznej,
- obiektów przestrzennych¹².

W RI do dnia 24 czerwca 2014 r. nie publikowano schematów XML struktur danych cech informacyjnych innych obiektów niż „osoba fizyczna”, „podmiot”, „obiekt przestrzenny”, ponieważ podmioty publiczne nie występowały do MAiC z wnioskami, o którym mowa w § 10 ust. 12 rozporządzenia KRI. Nie publikowano również opisu protokołów i struktur wymiany danych usługi sieciowej, o których mowa w § 8 ust. 3 rozporządzenia KRI, gdyż żadna jednostka administracji publicznej nie zwracała się z prośbą o ich umieszczenie.

(dowód: akta kontroli str. 215-231)

Opis stanu
faktycznego

3. W związku z wejściem w życie rozporządzenia KRI, pracownicy Departamentu Informatyzacji MAiC przeprowadzali szkolenia dotyczące interoperacyjności, m.in. w dniu 9 maja 2014 r. na prośbę Departamentu Rozwoju Cyfrowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, przeprowadzone zostały warsztaty poświęcone interoperacyjności systemów teleinformatycznych adresowane do pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (dalej *POPC*) oraz potencjalnych beneficjentów i przedstawicieli Urzędów Marszałkowskich odpowiedzialnych za przygotowanie Regionalnych Programów Operacyjnych. Na spotkaniach i konferencjach pracownicy DI wygłaszali również prelekcje dotyczące zagadnień związanych z interoperacyjnością, np. w dniu 22 maja 2013 r. na XXXVI całodziennym spotkaniu audytorów wewnętrznych

⁹ Rekomendacja to dokument wypracowany w ramach Portalu Interoperacyjności. W ramach jednej rekomendacji mogą powstać różne produkty (np. schemat XML).

¹⁰ Pojedynczy, podstawowy lub złożony składnik wzoru dokumentu elektronicznego lub inny dokument np. standard.

¹¹ Efekt przeprowadzonej dyskusji, wypracowane rozwiązanie.

¹² Element świata rzeczywistego przyjęty w układzie współrzędnych np. budynek o ustalonym adresie.

jednostek sektora finansów publicznych¹³, w dniu 7 czerwca 2013 r. na konferencji pn. „E-dostępność sektora publicznego w Polsce – osiągnięcia i wyzwania”¹⁴. Jak podała Pani Edyta Szostak, Dyrektor Generalny MAiC, temat interoperacyjności omawiany był także na spotkaniach Linii Współpracy¹⁵ strony rządowej z samorządową, w ramach grupy roboczej ds. elektronizacji¹⁶. Ponadto, w 2013 r. organizowane były w MAiC spotkania pod przewodnictwem Podsekretarza Stanu Pana Andrzeja Ręgowskiego, mające na celu wypracowanie rozwiązań w zakresie interoperacyjności rejestrów publicznych. W ramach cyklu ww. spotkań wypracowano wykaz krytycznych cech informacyjnych dla rejestrów publicznych oraz opracowano i przetestowano narzędzie analityczne dotyczące budowy modelu współdziałania usług z rejestrami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 109-111)

NIK pozytywnie ocenia podejmowane przez MAiC działania mające na celu zapoznanie przedstawicieli administracji publicznej z zagadnieniami interoperacyjności systemów informatycznych.

Opis stanu
faktycznego

4. Kontrola wykazała, że po wejściu w życie rozporządzenia KRI, różne podmioty¹⁷ zwracały się do MAiC o udzielenie informacji i wyjaśnień w sprawach regulowanych ww. rozporządzeniem. Najwięcej wątpliwości dotyczyło kwestii przeprowadzania audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji i znaczenia terminu „istotnej modernizacji”, o której mowa w § 23 rozporządzenia KRI. Za wyjątkiem jednego przypadku (opisanego poniżej), Ministerstwo na bieżąco udzielało odpowiedzi na zgłoszone pytania i wątpliwości. W ocenie NIK, pozytywnie należy ocenić opracowanie przez Departament Informatyzacji MAiC w uzgodnieniu z Departamentem Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów wspólnego stanowiska odnośnie najwcześniejszych podnoszonych zagadnień związanych z obowiązkiem przeprowadzania okresowego audytu w zakresie bezpieczeństwa informacji, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Powyższe stanowisko wraz z wytycznymi do przeprowadzenia audytu zostało zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalono, iż Wojewoda Podlaski w uzgodnieniu z pozostałymi wojewodami, w dniu 17 lipca 2012 r. skierował do Ministra Administracji i Cyfryzacji pismo (znak: BI-I.002.1.2012.MS) z prośbą o wyjaśnienie sposobu realizacji obowiązku określonego w art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o informatyzacji, dotyczącego przeprowadzania kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego w zakresie działania systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych, które są używane do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wojewoda Podlaski w ww. piśmie przedstawił najistotniejsze problemy w zakresie realizacji przedmiotowej kontroli oraz zwrócił się z prośbą o określenie jednolitych kryteriów merytorycznych kontroli. W toku kontroli ustalono, iż ww. pismo wpłynęło do MAiC w dniu 25 lipca 2012 r. i do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 14 lipca 2014 r. nie została udzielona na nie odpowiedź.

¹³ http://www.mf.gov.pl/news1/-/asset_publisher/7QN/content/id/4581781;jsessionid=DAA4E860D38EC36400930548DD4823AB

¹⁴ <http://wiadzialni.org/e-dostepnosc-sektora-publicznego-w-polsce-osiagniecia-i-wyzwania,m.mg,8,27>

¹⁵ Linia Współpracy to sposób współpracy między samorządami i rządem. Pozwala samorządowcom i administracji rządowej konsultować założenie projektów teleinformatycznych na wczesnym etapie. Ponieważ projekty są różne, powstały cztery grupy robocze, które spotykają się cyklicznie i specjalizują w: elektronizacji usług administracji, e-umiejętnościach i partycypacji cyfrowej, sprawach otwartego rządu, budowie sieci szerokopasmowych budowanych ze środków unijnych (źródło: <https://mac.gov.pl/linia-wspolpracy-rzadu-i-samorzadu>).

¹⁶ <http://maic.gov.pl/grupa-ds-elektronizacji-uslug-administracji>

¹⁷ Polski Związek Niewidomych, firma Librus, Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie, Urząd Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna, Ministerstwo Finansów - Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych.

Pani Justyna Duszyńska, Zastępca Dyrektora DI poinformowała, iż „(...) sprawa nie została zakończona, a odpowiedź na ww. pismo nie została udzielona. Analiza przebiegu prowadzenia przedmiotowej sprawy w systemie nie wskazuje na przyczynę nie udzielenia odpowiedzi na ww. pismo i jej nie zakończenia przez referenta sprawy.” Ponadto Pani Justyna Duszyńska wskazała, iż część kwestii poruszanych w tym piśmie, w tym, m.in. wdrażanie i rozwój Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, nadal pozostaje przedmiotem współpracy Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego i MAiC.

(dowód: akta kontroli str. 37-89, 264-274, 296-297, 308-309)

Zdaniem NIK, brak odpowiedzi może utrudniać wywiązywanie się przez wojewodów z obowiązku przeprowadzania kontroli dotyczących stosowania przepisów rozporządzenia KRI. Z uzyskanych przez NIK informacji wynika, iż 14 wojewodów nie przeprowadzało kontroli w powyższym zakresie¹⁸.

Opis stanu faktycznego

5. W kwestii terminu „istotnej modernizacji” Pani Justyna Duszyńska, Zastępca Dyrektora DI w udzielonych wyjaśnieniach¹⁹ wskazała, iż do oceny jaka modernizacja jest istotna, właściwy jest administrator konkretnego systemu informatycznego, który został zmodernizowany. Poinformowano również, że ocena taka zawsze będzie indywidualna oraz uzależniona od specyfiki konkretnego systemu, niemniej jednak kryteria w oparciu, o które przedmiotowa ocena powinna być dokonywana to w szczególności zmiana funkcjonalności, używalności, wydajności lub niezawodności systemu czy też nakład czasowy związany ze zmianą oraz nakład finansowy niezbędny do jej przeprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 102-115, 181-185, 270, 292-297)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zauważa, że w trakcie prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia KRI Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie Podsekretarza Stanu w MSWiA z dnia 10 sierpnia 2011 r. nr DSI-WPISI-0230-9-1/2011 przedstawiło wyjaśnienie, że „Poprzez istotną modernizację należy rozumieć modernizację co najmniej na poziomie 10% ogólnej wartości systemu”. W opinii NIK, brak precyzyjnego określenia pojęcia „istotnej modernizacji” może utrudniać interpretację tego pojęcia przez podmioty realizujące zadania publiczne. Ma to znaczenie w aspekcie realizacji wymogu określonego w § 23 rozporządzenia KRI, który zobowiązuje ww. podmioty do dostosowania użytkowanych systemów teleinformatycznych do wymogów zawartych w rozdziale IV rozporządzenia KRI, nie później niż w dniu ich pierwszej istotnej modernizacji.

Opis stanu faktycznego

6. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o informatyzacji, minister właściwy do spraw informatyzacji dokonuje kontroli w pomiotach publicznych²⁰ działania systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych albo realizacji obowiązków wynikających z art. 13 ust. 2 ww. ustawy – pod względem zgodności z minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych lub minimalnymi wymaganiami dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej.

¹⁸ NIK zwróciła się, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej *ustawa o NIK*) do wszystkich wojewodów o udzielenie informacji dotyczących kontroli jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzanych na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 25 ust. 3 ustawy o informatyzacji, tj. w zakresie działania systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych, które są używane do realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

¹⁹ Problem „istotnej modernizacji” poruszony został przez Polski Związek Niewidomych.

²⁰ Za wyjątkiem:

- jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz w tworzonych lub prowadzonych przez te jednostki samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych;
- podmiotów publicznych podległych lub nadzorowanych przez organy administracji rządowej.

Zadania kontrolne w MAiC przypisane były²¹ do zakresu działania Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków (dalej *DKSiW*). W okresie objętym kontrolą *DKSiW* nie planował i nie przeprowadzał kontroli w wyżej wymienionym zakresie. Natomiast na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, *DKSiW* przeprowadził w okresie od 17 czerwca 2013 r. do 31 maja 2014 r. kontrolę projektu ponadsektorowego²² pn.: „Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej 2 (*ePUAP2*)”.

Jak podał Pan Piotr Witkowski, Dyrektor *DKSiW*, w latach 2011 – 2013 członkowie kierownictwa i komórki organizacyjne Ministerstwa nie wnioskowały o umieszczenie w planie kontroli realizacji przez *DKSiW* kontroli w pomiotach publicznych w zakresie działania systemów teleinformatycznych, używanych do realizacji zadań publicznych albo realizacji obowiązków określonych w art. 13 ust. 2 ustawy o informatyzacji. Jednocześnie Dyrektor *DKSiW* wskazał, iż Departament Informatyzacji MAiC weryfikuje osiąganie interoperacyjności przez systemy teleinformatyczne na etapie prac nad projektami dokumentów rządowych rozpatrywanych przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji (dalej *KRMC*), za pomocą listy kontrolnej.

Pan Piotr Witkowski Dyrektor *DKSiW* poinformował, iż pracownicy *DKSiW* nie spełniali i nie spełniają wymogu określonego w art. 28 ust. 1 pkt 5 ustawy o informatyzacji, tj. nie posiadali i nie posiadają certyfikatów wskazanych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2010 r. w sprawie wykazu certyfikatów uprawniających do prowadzenia kontroli projektów informatycznych i systemów teleinformatycznych²³. Dyrektor *DKSiW* poinformował, iż podejmował starania mające na celu pozyskanie specjalistów posiadających certyfikat wskazany w ww. rozporządzeniu. W wyniku tych starań w okresie od 17 czerwca 2013 r. do 30 kwietnia 2014 r. w *DKSiW* był zatrudniony ekspert, który jako członek zespół kontrolnego uczestniczył w przygotowaniu i przeprowadzeniu kontroli projektu ponadsektorowego *ePUAP2*. Jak wyjaśnił Pan Piotr Witkowski dalsze starania o pozyskanie na stałe ekspertów posiadających odpowiedni certyfikat uprawniający do przeprowadzenia kontroli systemów informatycznych, bądź inicjowanie działań zmierzających do uzyskania takich uprawnień przez pracowników *DKSiW*, nie były konieczne, ponieważ zarówno członkowie kierownictwa i komórki organizacyjne Ministerstwa nie wnioskowały o umieszczenie w planie kontroli określonych w art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o informatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 90-101)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przedstawiona w wyjaśnieniach argumentacja nie może, zdaniem NIK, uzasadniać niepodjęcia działań w celu realizacji przypisanych ustawowo Ministrowi Administracji i Cyfryzacji zadań kontrolnych. NIK zwraca uwagę, że dla zapewnienia pełnego obrazu o stanie osiąganej interoperacyjności systemów informatycznych w podmiotach publicznych niezbędnym jest prowadzenie kontroli w zakresie

²¹ Zgodnie z § 22 Regulaminu organizacyjnego prowadzenie kontroli przypisane było do zakresu działania Departamentu Kontroli, Skarg i Wniosków.

²² Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o informatyzacji, kontroli realizacji ponadsektorowych projektów informatycznych dokonuje Prezes Rady Ministrów.

²³ Dz. U. Nr 177, poz. 1195. Zgodnie z rozporządzeniem, uprawnionymi do przeprowadzania kontroli projektów informatycznych, w rozumieniu art. 25 ustawy o informatyzacji, są osoby posiadające następujące certyfikaty: Audytora systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji według normy PN ISO/IEC 27001 lub jej odpowiednika międzynarodowego; Audytora systemu zarządzania usługami informatycznymi według normy PN ISO/IEC 20000 lub jej odpowiednika międzynarodowego; Audytora systemu zarządzania jakością według normy PN ISO/IEC 9001 lub jej odpowiednika międzynarodowego; Certified Information System Auditor (CISA); Certified in the Governance of Enterprise IT (CGEIT); Certified Internal Auditor (CIA); Certified Information Systems Security Professional (CISSP); Europejski Certyfikat Umiejętności Zawodowych Informatyka - EUICP Professional specjalizacja Audytor Systemów Informatycznych, Systems Security Certified Practitioner (SSCP).

Opis stanu
faktycznego

określonym w art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o informatyzacji. W szczególności jest to konieczne z uwagi na dynamiczny przebieg procesu informatyzacji w kraju. Pozwoliłoby to również na wypracowanie rozwiązań możliwych do wykorzystania na etapie dokonywania ewentualnego przeglądu funkcjonowania wymogów określonych w rozporządzeniu KRI.

7. W dniu 8 stycznia 2014 r. został przyjęty przez Radę Ministrów *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*²⁴.

W punkcie 6.3.1. PZIP określone zostały zadania do zrealizowania w obszarze interoperacyjności, w tym zadania krótkookresowe, do zrealizowania w ciągu sześciu miesięcy od daty przyjęcia dokumentu, tj. do 8 lipca 2014 r.:

- 1) powołanie przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji, międzyresortowego zespołu do spraw osiągania interoperacyjności mającego za zadanie koordynację przedsięwzięć z zakresu osiągania interoperacyjności,
- 2) opublikowanie schematów struktur danych cech informacyjnych podstawowych obiektów opisywanych w rejestrach publicznych,
- 3) opublikowanie informacji o sposobie identyfikacji osób fizycznych nieposiadających numeru PESEL oraz podmiotów innych niż osoby fizyczne nieposiadających nadanego numeru REGON,
- 4) zidentyfikowanie rejestrów publicznych zawierających dane referencyjne niezbędne do realizacji procedur administracyjnych i uzyskanie od podmiotów publicznych prowadzących te rejestry zasad tworzenia identyfikatorów obiektów innych niż osoba, podmiot i obiekt przestrzenny oraz struktur danych cech informacyjnych.

Inicjowanie i koordynowanie działań w administracji rządowej określonych w PZIP zostało powierzone Ministrowi Administracji i Cyfryzacji²⁵. Zgodnie § 21 pkt 7 Regulaminu organizacyjnego MAiC zadania związane z realizacją PZIP wykonywane były przez Departament Informatyzacji.

Pani Justyna Dyszyńska, Z-ca Dyrektora DI, odpowiedzialna za zadania wynikające z PZIP podała, że ich realizacja będzie się odbywała przy współdziałaniu podmiotów publicznych objętych zakresem regulacji wynikających z rozporządzenia KRI. Poinformowała również, iż w zakresie pierwszego działania „(...) *dotychczas określono główne obszary prac oraz propozycje składu międzyresortowego zespołu do spraw osiągania interoperacyjności mającego za zadanie koordynację przedsięwzięć z zakresu osiągania interoperacyjności.*”

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 14 lipca 2014 r., zespół nie został powołany. Pani Justyna Dyszyńska poinformowała, iż „*Przygotowane propozycje będą przedstawione Panu Ministrowi. (...) Kwestie interoperacyjności będą podlegały ocenie przy dokonywaniu oceny wniosków o dofinansowanie z PO PC, przy tym każdorazowo będą podlegały weryfikacji w zakresie uwzględnienia założeń i celów PZIP. Niezbędne do tego jest stworzenie mechanizmów współpracy pomiędzy MAiC, a innymi resortami, jednym z których powinien być zespół, o którym mowa w PZIP, działający przy KRMC. Trwają uzgodnienia z Komisją Europejską w zakresie merytorycznym dot. PO PC i jednocześnie trwają ustalenia pomiędzy MAiC, MIR a Władzą Wdrażającą w zakresie zarządzania PO PC. Chcemy, aby mechanizmy zarządzania dały możliwość realnego wpływu na finasowanie ze środków UE rozwiązań zapewniających m.in. interoperacyjność systemów w ramach systemu informacyjnego państwa.*”

(dowód: akta kontroli str. 186-214, 270, 293-294, 310-311)

²⁴ https://mac.gov.pl/files/pzip_ostateczny.pdf

²⁵ Rozdział 7, str. 74 PZIP.

W zakresie działania drugiego, dotyczącego opublikowania schematów danych cech informacyjnych podstawowych obiektów opisywanych w rejestrach publicznych, Pani Justyna Duszyńska, Z-ca Dyrektora DI poinformowała, iż obejmuje ono weryfikację struktur określonych w rozporządzeniu KRI i uzupełnienie ich o dodatkowe opisy, oraz że będzie przedmiotem prac ww. międzyresortowego zespołu ds. osiągania interoperacyjności. Jak poinformował Pan Marek Gajewski, Naczelnik Wydziału Polityki Informatyzacji Państwa w DI „W 2008 r. opublikowano schematy podstawowych obiektów informacyjnych, tj. osoba fizyczna, podmiot, obiekt przestrzenny. Będą prowadzone prace nad już opublikowanymi schematami w celu ich modyfikacji, udoskonalania. Stosownie do przekazanych informacji z MSW pismem z dnia 3 czerwca 2013 r. przyjmuje się, że dla obiektu osoba należy rozważyć pewne zmiany. Na dzień dzisiejszy nie otrzymałem takiego zadania do realizacji.”

(dowód: akta kontroli str. 189-190, 294, 298-300, 312)

Odnosnie działania trzeciego Z-ca Dyrektora DI, Pani Justyna Duszyńska wskazała, że właściwym do realizacji zadania opublikowania informacji o sposobie identyfikacji osób fizycznych nieposiadających numeru PESEL – jest MSW, a podmiotów innych niż osoby fizyczne nieposiadających nadanego numeru REGON – GUS.

W toku kontroli ustalono, iż w repozytorium interoperacyjności w MAiC nie opublikowano schematów XML struktur danych cech informacyjnych innych obiektów niż „osoba fizyczna”, „podmiot”, „obiekt przestrzenny”, ponieważ podmioty publiczne nie występowały do MAiC z prośbą o ich publikację.

Ponadto, Pani Justyna Duszyńska, Z-ca Dyrektora DI podała, iż „PZIP zakłada funkcjonowanie struktury dedykowanej do obsługi zagadnień wynikających z PZIP w zakresie monitorowania postępów. W kontekście ustaleń na zarządzaniem PO PC rozważana jest możliwość powiązania prac w ramach jednej struktury zarządczej w tym zakresie. Niezależnie od tego w ramach zadań realizowanych przez DI prowadzone są również działania związane z wdrażaniem założeń PZIP. To nie jest tak, że my się nie zajmujemy PZIP, tylko działania w nim określone powinny być uwzględnione przy realizacji PO PC.”

(dowód: akta kontroli str. 189-190, 294-295)

W zakresie działania czwartego, jak poinformowała Pani Justyna Duszyńska, Z-ca Dyrektora DI, w ramach cyklicznych spotkań dotyczących interoperacyjności z udziałem przedstawicieli podmiotów zewnętrznych organizowanych przez MAiC, wykonane zostały prace w obszarze identyfikacji oraz analizy krytycznych cech informacyjnych dla rejestrów publicznych. Pani Justyna Duszyńska wskazała, iż prace wykonywane w ramach tego działania nie są zakończone. Pan Marek Gajewski Naczelnik Wydziału Polityki Informatyzacji Państwa w DI podał, że „Na dzień dzisiejszy działanie to nie zostało wykonane. W ubiegłym roku pod przewodnictwem Pana Ministra Andrzeja Ręgowskiego zawiązana została grupa na poziomie kierownictwa resortów oraz urzędów centralnych do zakresu interoperacyjności rejestrów publicznych. W wyniku prac tej grupy wykazano, iż należy przejść na poziom operacyjny w celu ustalenia identyfikacji tych rejestrów publicznych. Na poziomie operacyjnym zostało stworzone w MAiC i przetestowane (...) narzędzie wspomagające (...) w zakresie budowy modelu współdziałania usług z rejestrami publicznymi, w tym umożliwiające wykazanie rejestrów przechowujących dane referencyjne. Planowane jest, że powyższym zagadnieniem ma zająć się międzyresortowy zespół ds. osiągania interoperacyjności, który ma zostać powołany.”

(dowód: akta kontroli str. 189-190, 295-296, 298-300)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że pomimo upływu terminu na wykonanie działań krótkoterminowych związanych z interoperacyjnością (określonych w PZIP), żadne z nich nie zostało w pełni zrealizowane. Wskazuje to na potrzebę przyspieszenia realizacji tych zadań, bowiem w ocenie NIK sytuacja taka stwarza zagrożenie opóźnienia realizacji pozostałych zadań określonych w tym programie w zakresie osiągania interoperacyjności systemów informacyjnych realizujących zadania publiczne. Szczególną rolę w tym zakresie ma Minister Administracji i Cyfryzacji, któremu w PZIP powierzono inicjowanie i koordynowanie działań związanych z informatyzacją, a co za tym idzie, działania Ministra mają istotny wpływ na terminowość realizacji poszczególnych zadań programu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Uwzględnienie w planach kontroli Ministerstwa i realizowanie kontroli w pomiotach publicznych w zakresie działania systemów teleinformatycznych, prowadzenia rejestrów i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz podjęcie działań w celu pozyskania specjalistów posiadających odpowiednie kwalifikacje do przeprowadzenia takich kontroli.
2. Przeprowadzenie prac koniecznych dla zrealizowania zadań krótkookresowych dotyczących interoperacyjności określonych w pkt 6.3.1 *Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 4.08.2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

