

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

**P/05/050**

KGP/41012/05

Nr ewid. 118/2006/P05050/KGP

## **Informacja o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych**

Warszawa październik 2006 r.

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

**Wizja** 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

### świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych

Dyrektor Departamentu  
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jezierski

Warszawa, dnia 2 października 2006r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel./fax: 0-xxxx-22-825-44-81  
www.nik.gov.pl

## Spis treści:

<b>1.</b>	<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....</b>	<b>4</b>
2.1.	Synteza wyników kontroli.....	4
2.2.	Wnioski .....	8
<b>3.</b>	<b>WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....</b>	<b>9</b>
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	9
3.2.	Istotne ustalenia kontroli .....	14
3.2.1.	<i>Przygotowanie Strategii w MNiL.....</i>	<i>14</i>
3.2.2.	<i>Realizacja Strategii w poszczególnych jednostkach .....</i>	<i>17</i>
3.2.3.	<i>Ocena sposobu wykonywania wybranych usług publicznych przy zastosowaniu mediów elektronicznych.....</i>	<i>23</i>
3.2.4.	<i>Realizacja delegacji do wydawania aktów wykonawczych.....</i>	<i>34</i>
3.2.5.	<i>Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli TISPE .....</i>	<i>36</i>
3.2.6.	<i>Pozostałe ustalenia.....</i>	<i>38</i>
<b>4.</b>	<b>INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....</b>	<b>42</b>
4.1.	Przygotowanie kontroli.....	42
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	43
<b>5.</b>	<b>ZAŁĄCZNIKI .....</b>	<b>44</b>
5.1.	Wykaz skontrolowanych podmiotów .....	44
5.2.	Wykaz wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK.....	44
5.3.	Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, w tym zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach .....	45
5.4.	Wykaz podstawowych aktów prawnych .....	47
5.5.	Raport z badania strony głównej BIP .....	48
5.6.	Raport z rozpoznania stron podmiotowych BIP .....	51
5.7.	Raport z rozpoznania stron internetowych powiatowych urzędów pracy .....	53
5.8.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli ....	55



## 1. WPROWADZENIE

<b>Temat</b>	Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła <i>kontrolę świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych</i> . Została ona ujęta w planie pracy NIK pod nr P/05/050. Kontrola dotyczyła okresu od 1 stycznia 2004 r. do połowy 2005 r. <sup>1</sup>  Administracja elektroniczna w Polsce stanowi przedmiot coraz żywszej debaty publicznej. Na zainteresowanie tą tematyką wskazują także skargi <sup>2</sup> zgłaszane do NIK. Sprawne wdrożenie i wykonywanie przez administrację publiczną – za pomocą mediów elektronicznych – jak największej liczby usług <sup>3</sup> na rzecz obywateli i przedsiębiorców może przyczynić się do korzystnych zmian w funkcjonowaniu państwa. W okresie objętym badaniami kontrolnymi przyjęto oraz rozpoczęto wdrażanie rządowej <i>Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006</i> <sup>4</sup> .
<b>Cel</b>	Celem kontroli była ocena działań podejmowanych w zakresie rozwoju usług publicznych udostępnianych drogą elektroniczną ze szczególnym uwzględnieniem oceny stopnia przygotowania administracji rządowej do świadczenia tych usług, Oceniony został stopień realizacji <i>Strategii ePolska 2004</i> oraz zarządzanie projektem budowy Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.
<b>Zakres</b>	Kontrolą objęto stan realizacji rządowej strategii informatyzacji RP, sprawdzenie zakresu usług świadczonych drogą elektroniczną przez organy administracji publicznej oraz działania podejmowane na rzecz wdrażania wybranych usług. Badaniami kontrolnymi objęto 2004 r. i I półrocze 2005 r.  Czynności kontrolne przeprowadzono w: <b>b. Ministerstwie Nauki i Informatyzacji, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, b. Ministerstwie Gospodarki i Pracy</b> oraz w <b>Państwowym Przedsiębiorstwie Użyteczności Publicznej „Poczta Polska”</b> <sup>5</sup> .
<b>Organizacja</b>	Jednostką wykonującą badania kontrolne był Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 27 lipca 2005 r. do 17 stycznia 2006 r.

<sup>1</sup> W toku badań kontrolnych przeprowadzono przegląd stron internetowych powiatowych urzędów pracy według stanu na dzień 31 października 2005 r.

<sup>2</sup> Np. skarga z 4 lipca 2003 r. złożona przez Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej w Tarnowie, dotycząca wyboru wykonawcy miejskiego serwisu WWW; skarga z 8 marca 2005 r. złożona przez rodziców uczniów szkoły publicznej w Katowicach, dotycząca pobierania opłat za przesłanie kserokopii protokołów komisji Rady Miasta.

<sup>3</sup> Definicja usług publicznych – por. str. 9 *Informacji*.

<sup>4</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2004 r.

<http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=259>, określane dalej w *Informacji* także jako *Strategia ePolska2004* lub *Strategia*

<sup>5</sup> Kontrola p.p.u.p. „Poczta Polska” w zakresie rejestracji odbiorników radiowo-telewizyjnych wynika z wyznaczenia tej jednostki - na podstawie rozporządzenia **Ministra Łączności** (w porozumieniu z **Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji**), wydanego na podstawie art. 49 ust. 6 *ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji* (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm.) - jako podmiotu, zobowiązanego do realizacji zadania zleconego tą *ustawą*.

## 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

### Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie – z punktu widzenia kryterium rzetelności – stopień przygotowania administracji rządowej do świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną oraz sposób opracowania i realizacji *Strategii* przez wyznaczone podmioty. Podstawą negatywnej oceny są ustalenia, dotyczące w szczególności:

- braku budowy wspólnej elektronicznej platformy, ujętej w projekcie o nazwie *Wrota Polski*, uniemożliwiającego jej wykorzystanie do świadczenia usług publicznych m.in. związanych z udzielaniem zamówień publicznych; stworzenie zintegrowanej platformy usług administracji publicznej zostało wskazane w *Strategii ePolska2004* wśród działań o największym znaczeniu dla informatyzacji kraju.
- zaniechania niezbędnych działań zmierzających do zmiany *ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym*<sup>6</sup>.
- nie wydania przez ministra właściwego do spraw gospodarki, a następnie przez ministra właściwego do spraw informatyzacji - rozporządzenia do *ustawy o podpisie elektronicznym*, określającego warunki techniczne oraz warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów w postaci elektronicznej; rozporządzenie to jest kluczowe, z punktu widzenia realizacji tej ustawy przez administrację publiczną.

Ponadto NIK negatywnie ocenia sposób wywiązywania się, przez zobowiązane podmioty, z ustawowych obowiązków w zakresie udostępniania na drodze elektronicznej Biuletynu Informacji Publicznej. Wyniki kontroli uzasadniają także negatywną ocenę dla sposobu zarządzania projektem przedsięwzięcia związanego z budową Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców

### 2.1. Synteza wyników kontroli

#### Przygotowanie Strategii Informatyzacji RP

1. NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, sposób opracowania przez Ministra Nauki i Informatyzacji *Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006*. Dokument ten **został sporządzony bez właściwej analizy stanu wykonania wcześniejszych planów związanych z informatyzacją, potrzeb społecznych oraz zaleceń Komisji Europejskiej w tym zakresie**. W *Strategii ePolska2004* nie wyznaczono wiodących podmiotów odpowiedzialnych za realizację ujętych w niej działań, nie określono kluczowych miar efektywności oraz oczekiwanych efektów końcowych. Zamieszczone zapisy są niespójne wewnętrznie. [str. 14-16 *Informacji*]

#### Realizacja Strategii przez MNiI

2. **Minister Nauki i Informatyzacji nie realizował wszystkich zadań przypisanych mu w *Strategii ePolska2004***, przez co ograniczył innym organom administracji publicznej możliwość działań w sferze świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną. W planach finansowo-zadaniowych MNiI na lata 2004 i 2005

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.; działanie A.5.5. *Strategii*

ujęto tylko 23 z 45 działań przewidzianych w *Strategii* do realizacji przez ten resort.

Nie został zrealizowany przez Ministra Nauki i Informatyzacji projekt budowy i uruchomienia „*Wrót Polski*” – polegający na przeniesieniu usług publicznych na wspólną platformę elektroniczną. W wyniku braku tej platformy, nie było możliwe świadczenie, przy jej wykorzystaniu, m.in. usługi elektronicznych zamówień publicznych. W konsekwencji, nie uzyskano potencjalnych corocznych oszczędności w wydatkach publicznych, w kwocie oszacowanej na 10 miliardów zł. [str17-19 *Informacji*]

#### Realizacja *Strategii* przez MSWiA

3. NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, sposób realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *Strategii ePolska2004*. W badanym okresie nie wdrożono w Ministerstwie SWiA rozwiązań personalnych i organizacyjnych zapewniających pełne wykonanie powierzonych zadań. Ustalenia kontroli wskazują na niejasny podział kompetencji, w zakresie zadań wynikających ze *Strategii*, zarówno w kierownictwie jak i pomiędzy komórkami organizacyjnymi resortu. Spośród pięciu działań przypisanych MSWiA w *Strategii ePolska2004*, z terminem realizacji do końca 2004 r., zrealizowane zostało jedno. [str. 20 *Informacji*]

#### Realizacja *Strategii* przez MGiP

4. W *Strategii ePolska2004* b. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zostało wymienione jako podmiot odpowiedzialny lub współodpowiedzialny za realizację 19 zadań. Spośród sześciu zadań przypisanych Ministerstwu z terminem wykonania do końca 2004 r., zostało zrealizowane pięć. Izba ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności, sposób realizacji działania zakładającego propagowanie zakończonych sukcesem przypadków wykorzystania telepracy<sup>7</sup> do zmniejszania bezrobocia. [str. 21, 22 *Informacji*]

#### Raporty dotyczące realizacji *Strategii*

5. Minister Nauki i Informatyzacji, przedstawiając Radzie Ministrów raporty o stanie realizacji *Strategii ePolska2004*, nie informował o rzeczywistym stopniu zaawansowania wszystkich przewidzianych działań oraz o zagrożeniach dla ich terminowej i zgodnej z oczekiwanymi efektami finalizacji. W związku z tym nie zostały podjęte kroki dyscyplinujące w stosunku do podmiotów odpowiedzialnych za niewykonanie 77% działań w terminie do końca 2004 r. Minister NiI nieskutecznie egzekwował, od poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację *Strategii ePolska2004*, obowiązek udzielania informacji dotyczących stanu wykonania zadań. [str. 17 *Informacji*]

#### Biuletyn Informacji Publicznej

6. NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, sposób administrowania stroną główną Biuletynu Informacji Publicznej. Realizacja zadań w tym zakresie została powierzona ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, a następnie<sup>8</sup> ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. Zawartość strony głównej BIP nie odpowiadała wymogom określonym w przepisach, co w efekcie prowadziło do zawężenia możliwości dostępu do informacji publicznej. W wyniku badania stron internetowych BIP prowadzonych przez podmioty zo-

<sup>7</sup> Praca wykonywana poza siedzibą firmy, możliwa dzięki wykorzystaniu komputerów i urządzeń telekomunikacyjnych; *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów* pod redakcją profesora Jerzego Bralczyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005

<sup>8</sup> Od 21 lipca 2005 r.

bowiązane na podstawie *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, stwierdzono nieprawidłowości niemal w 97% przypadków. [str. 23-24 *Informacji*]

CEPiK

7. Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPiK), za wdrożenie której odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw administracji publicznej, **nie działała jako system gromadzenia wiarygodnych danych i informacji**. Stwierdzono rozbieżności danych rejestracyjnych i ewidencyjnych, spowodowane podziałem kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej odpowiedzialnymi za rejestrację pojazdów i ewidencjonowanie zgromadzonych danych. Budowę systemu teleinformatycznego CEPiK nadmiernie uzależniono od równoczesnego uruchomienia sieci teletransmisji danych (WAN CEPiK) i zapasowego centrum komputerowego. Działania MSWiA w zakresie migracji i weryfikacji danych o pojazdach nie doprowadziły do utworzenia wiarygodnej centralnej ewidencji pojazdów.

NIK ocenia negatywnie, pod względem celowości, kontynuowanie prac nad CEPiK – bez weryfikacji aktualnych warunków zewnętrznych. [str. 24-27 *Informacji*]

Podpis elektroniczny

8. NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, działania ministra właściwego do spraw gospodarki mające na celu zapewnienie rozwoju usług umożliwiających stosowanie podpisu elektronicznego. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w *ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym*, organ ten pełni centralną rolę w systemie certyfikacji podpisu elektronicznego.

W toku kontroli ustalono, że do listopada 2005 r. w Polsce zostało wydanych mniej niż 7 tys. kwalifikowanych certyfikatów umożliwiających składanie bezpiecznych podpisów elektronicznych przez osoby fizyczne.

**Minister właściwy do spraw gospodarki zaniechał działań niezbędnych do sfinalizowania zmian do ustawy o podpisie elektronicznym**. Zmiany te były postulowane w wyniku przeglądu przeprowadzonego w MGiP w ramach realizacji *Strategii ePolska2004*. W jego rezultacie stwierdzono m.in. konieczność uproszczenia przepisów i dostosowanie prawa krajowego do rozwiązań zastosowanych w prawie wspólnotowym. [str. 22 *Informacji*]

**Minister właściwy do spraw gospodarki** nie wykorzystywał swoich kompetencji w zakresie kontroli banków i organów władzy publicznej<sup>9</sup> świadczących usługi certyfikacyjne oraz wykorzystujących systemy teleinformatyczne związane ze świadczeniem tych usług. Na zlecenie Ministra prowadzono jedynie kontrole działalności jednostek wpisanych do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne. [str. 31 *Informacji*]

Niepełna realizacja delegacji ustawowych

9. Izba ocenia negatywnie, pod względem rzetelności i legalności, **zaniechania i opóźnienia w zakresie wydawania aktów wykonawczych do ustaw, uniemożliwiające ich pełne wejście w życie**. Do dnia zatwierdzenia niniejszej *Informacji* nie zostało wydane rozporządzenie na podstawie art. 58 ust. 3 *ustawy o podpisie elektronicznym*, w sprawie warunków technicznych oraz warunków bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów w postaci elektronicznej. Rozporządzenie to ma zasadnicze znaczenie dla pełnej realizacji tej ustawy przez administrację publiczną. Delegacja do jego wydania obowiązuje od 16 sierpnia 2002 r. Odpo-

---

<sup>9</sup> Por.: art. 58 ust. 1 *ustawy o podpisie elektronicznym*.



wiedzialność za powyższe zaniechanie obciąża ministra właściwego do spraw gospodarki, a od 21 lipca 2005 r. ministra właściwego do spraw informatyzacji.

Ponadto, minister właściwy do spraw informatyzacji nie wydał dwóch rozporządzeń do *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*<sup>10</sup>, a cztery rozporządzenia wydał z opóźnieniem. Nie zostało także wydane przez MNiI rozporządzenie do *ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*<sup>11</sup>.

Minister właściwy do spraw pracy nie wydał dwóch rozporządzeń do *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*<sup>12</sup>. [str. 34-36 *Informacji*]

#### Inne ustalenia

**10.** W ocenie NIK, ze względu na opóźnione rozpoczęcie przez ministra właściwego do spraw gospodarki, budowy Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej (CIDG), występuje zagrożenie zrealizowania całości prac w przewidywanym terminie, tj. do 1 stycznia 2007 r. W założeniu CIDG ma umożliwiać prowadzenie zbioru informacji o danych zawartych w ewidencji, udzielanie informacji o wpisie oraz wydawanie zaświadczeń o treści wpisów w ewidencji [str. 32-33 *Informacji*]

Minister właściwy do spraw pracy nie zapewnił jednolitości stosowania prawa w zakresie usług pośrednictwa pracy<sup>13</sup>, nie ustalił standardów realizacji tych usług oraz nieskutecznie koordynował prace publicznych służb zatrudnienia. [str. 28-29 *Informacji*]

Poczta Polska udostępniała drogą elektroniczną informacje o abonamencie RTV, natomiast nie umożliwiała rejestracji, modyfikacji danych<sup>14</sup> i wyrejestrowania odbiorników radiowych i telewizyjnych oraz sprawdzenia stanu opłat za pośrednictwem internetu. [str. 33 *Informacji*]

W związku z brakiem odpowiednich instrumentów prawnych dotyczących kontroli przez operatora obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz wnoszenia opłat abonamentowych, posiadacze nie zarejestrowanych odbiorników mają możliwość uchylania się od płacenia abonamentu. Do dnia zakończenia postępowania kontrolnego NIK, nie został określony tryb przeprowadzania przedmiotowych kontroli. [str. 39 *Informacji*]

NIK negatywnie ocenia, z punktu widzenia legalności, **zatrudnianie w Ministerstwie Gospodarki i Pracy pracowników do realizacji zadań związanych z projektem TISPE**<sup>15</sup> w formie umowy zlecenia, mimo iż zatrudnienie to miało **cechy stosunku pracy**. [str. 38 *Informacji*] O przypadkach naruszania praw pracowni-

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm., dalej także: *ustawa o informatyzacji*.

<sup>11</sup> j.t. Dz.U. z 2005 r. Nr. 190, poz. 1606 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm., dalej także *ustawa o promocji zatrudnienia*

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4b) *ustawy o promocji zatrudnienia*

<sup>14</sup> Nazwiska i imienia lub nazwy abonenta, adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, miejsca użytkowania odbiornika RTV.

<sup>15</sup> Nazwa systemu przyjęta w 1999 r., nazywany jest on również Portalem Promocji Eksportu, por. także pkt. 3.2.5. *Informacji*.

Niepełna realizacja wniosków pokontrolnych NIK

czych w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Izba poinformowała **Państwową Inspekcję Pracy**.

11. NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, realizację przez ministra właściwego do spraw gospodarki trzech z pięciu wniosków pokontrolnych wystosowanych przez Izbę<sup>16</sup>, w związku z ustaleniami kontroli wybranych działań administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu (tzw. projekt TISPE), przeprowadzonej w drugiej połowie 2003 r. Nie przyjęto strategii informatyzacji obowiązującej wszystkie jednostki organizacyjne Ministerstwa, nie wprowadzono jednolitej metodyki realizacji projektów informatycznych i nie zapewniono właściwego planowania w ramach wdrażania projektu TISPE. [str. 36-38 *Informacji*]

## 2.2. Wnioski

Wyniki kontroli *świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych* wskazują na konieczność realizacji następujących wniosków, w tym *de lege ferenda*:

- 1) Dokonanie przez **Radę Ministrów** pogłębionej analizy stanu realizacji *Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006* i uwzględnienie wyników tej analizy w tworzonym na lata 2007-2010 *Planie Informatyzacji Państwa*, o którym mowa w art. 6 *ustawy o informatyzacji*.
- 2) Podjęcie przez ministra właściwego do spraw informatyzacji inicjatywy dotyczącej nowelizacji *ustawy o dostępie do informacji publicznej* w celu uzyskania realnego wpływu na egzekwowanie wymogów w zakresie prowadzenia podmiotowych stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej. [str. 23-24 *Informacji*]
- 3) Podjęcie przez ministra właściwego do spraw łączności inicjatywy ustawodawczej dotyczącej określenia sposobu i trybu przeprowadzania kontroli rejestracji odbiorników RTV oraz opłacania abonamentu RTV. [str. 38-39 *Informacji*]

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych NIK wnioskowała o przeprowadzenie przez właściwych ministrów kompleksowej oceny realizacji działań *Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006* ze wskazaniem zagrożeń dla jej wykonania. Izba wnioskowała również o podjęcie działań na rzecz implementacji e-usług, w wybranych newralgicznych obszarach (m.in. zamówienia publiczne oraz dostęp do limitowanych świadczeń medycznych). Wnioskowano także o zrealizowanie delegacji dotyczących wydania aktów wykonawczych do *ustawy o podpisie elektronicznym* oraz *ustawy o promocji zatrudnienia*.

Część wniosków dotyczyła szczegółowych kwestii, m.in. korekt w implementacji projektu Cepik oraz analizy projektu CIDG pod kątem ewentualnych zagrożeń. Pełny wykaz wniosków pokontrolnych NIK został zamieszczony w załączniku 5.2 *Informacji*.

---

<sup>16</sup> Wystąpienie pokontrolne NIK znak I/03/008, KGP/41146-1/03 z 3 marca 2004 r., skierowane do pana Jerzego Hausnera - Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej. Kontrola obejmowała okres 1999 – I połowa 2003 r.

### 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

#### 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Definicja usług publicznych	Pod pojęciem usług publicznych rozumie się usługi świadczone przez organy administracji publicznej na rzecz obywateli oraz organizacji, a także inne formy komunikacji pomiędzy organami administracji publicznej a obywatelami i organizacjami, służące realizacji zadań administracji publicznej lub wywiązywaniu się obywateli i organizacji z obowiązków wobec państwa <sup>17</sup> .
Inicjatywa eEurope	W listopadzie 1999 r. <b>Komisja Europejska</b> przedstawiła inicjatywę <i>eEurope</i> mającą na celu zorganizowanie przejścia do społeczeństwa informacyjnego, zarówno w przypadku członków Unii, jak i krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej. Celem <i>eEurope</i> jest zapewnienie każdemu obywatelowi Unii Europejskiej, każdej szkole, firmie i urzędowi dostępu do nowych technik teleinformatycznych i ich wykorzystania. Oznacza to, między innymi, obowiązek wdrożenia przez organy władzy publicznej wykonywania usług na rzecz obywateli i przedsiębiorców przy pomocy mediów elektronicznych. Rada Europejska w Lizbonie, 23 i 24 marca 2000 r., przyjęła tzw. <i>Strategię Lizbońską</i> <sup>18</sup> , zgodnie z którą gospodarka europejska do roku 2010 ma stać się najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarką na świecie. W celu realizacji Strategii Rada Europejska, jeszcze na tym samym szczycie, przyjęła także dokument <i>eEurope Action Plan 2002 An Information Society for All</i> <sup>19</sup> . Dokument ten był następnie zatwierdzony przez szczyt europejski w Feira w dniach 19-20 czerwca 2000 r. W wyniku realizacji planu <i>eEurope2002</i> i doświadczeń z nią związanych sporządzono kolejny dokument (związany ściśle ze <i>Strategią Lizbońską</i> ): <i>eEurope 2005: An Information Society for All</i> , przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 28 maja 2002 r. <sup>20</sup> Centralnym pojęciem <i>eEurope2005</i> stała się usługa.
Strategie ePolska	Ramy działań strategicznych RP w obszarze informatyzacji określały dokumenty zawierające w nazwie termin <i>ePolska</i> . Pierwszy dokument przygotowany został w czerwcu 2001 r. <sup>21</sup> w oparciu o dokument <i>eEurope</i> z 2000 roku. Kolejna strategia krajowa została przygotowana w grudniu 2003 r. – <i>Strategia informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006</i> . Zapisy zawarte w <i>Strategiach</i> są wyznacznikami zadań organów państwa.

<sup>17</sup> Definicja zawarta w dokumencie „Wrota – wstępna koncepcja projektu” z 11 grudnia 2002 r., sporządzonym na zlecenie Komitetu Badań Naukowych.

<sup>18</sup> Przyjęta przez Radę Europejską w Lizbonie 23 i 24 marca 2000 r., a następnie zatwierdzona w Feira w dniach 19-20 czerwca 2000 r.; [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)

<sup>19</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/action\\_plan/pdf/actionplan\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/pdf/actionplan_en.pdf), dalej *eEurope2002*

<sup>20</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/news\\_library/documents/eeurope2005/eeurope2005\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf)

<sup>21</sup> *ePolska. Plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006*, <http://www.bip.gov.pl/pliki/epolska.pdf>

**Ustawa  
o informatyzacji**

Istotnym ogniwem realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski oraz strategii jest uchwalenie *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*. Ustawa ta opublikowana została w dniu 20 kwietnia 2005 r., natomiast większość jej przepisów weszła w życie 21 lipca 2005 r. W *ustawie o informatyzacji* zostały zdefiniowane m. in. minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych, dla rejestrów publicznych i wymiany informacji; zostały wprowadzone pojęcia projektu informatycznego o publicznym zastosowaniu oraz ponadsektorowego projektu informatycznego. Przepisy *ustawy* pozwalają ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji na wywieranie realnego wpływu na kształt i przebieg procesu informatyzacji administracji publicznej.

**Promulgacja prawa**

Problematykę publikacji aktów prawnych reguluje *ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*. Zgodnie z jej art. 42a<sup>22</sup>, od 1 lipca 2006 r. został wprowadzony obowiązek wydawania dzienników urzędowych i skorowidzów do roczników tych dzienników w formie elektronicznej, a także udostępnianie dzienników urzędowych, zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat i zbiorów przepisów gminnych oraz ogłoszonych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych przez środki komunikacji elektronicznej oraz informatyczne nośniki danych. Do określenia wymagań technicznych dokumentów elektronicznych zawierających akty normatywne i inne akty prawne, doręczane do ogłoszenia, oraz wymagań technicznych, jakim musi odpowiadać elektroniczna forma dzienników urzędowych, w art. 15 ust. 5 oraz art. 20a ust. 2 *ustawy*, został zobowiązany minister właściwy do spraw informatyzacji.

*Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz ustawy o podpisie elektronicznym*<sup>23</sup> przesunęła termin wprowadzenia dzienników urzędowych w formie elektronicznej z 1 lipca 2006 r. na 1 maja 2008 r.

**Abonament RTV**

Obowiązki związane z użytkowaniem odbiorników radiowo-telewizyjnych ustanawiają przepisy *ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych*<sup>24</sup>, która weszła w życie z dniem 16 czerwca 2005 r. (poprzednio rozdział 7 *ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*<sup>25</sup>). Na podstawie tych aktów prawnych osoby fizyczne i prawne zobowiązane były i są do:

- zarejestrowania odbiornika (w ciągu 14 dni od jego zakupu)
- wnoszenia opłaty abonamentowej dającej prawo do korzystania z odbiornika radiowego i/lub telewizyjnego.

Na mocy *rozporządzenia Ministra Łączności z dnia 16 lipca 1993 r. w sprawie rejestracji odbiorników radiowych i telewizyjnych*<sup>26</sup> do prowadzenia rejestracji oraz przyjmowania opłat abonamentowych zobligowane zostały urzędy pocztowe. Przepisy nowej ustawy utrzymały wcześniejszy system opłat, zachowu-

---

<sup>22</sup> W brzmieniu obowiązującym do 14 sierpnia br.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 145, poz. 1050

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

<sup>25</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 252, poz. 2531 ze zm..

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 70, poz. 339 ze zm. *Rozporządzenie* zostało uchylone z dniem 16 czerwca 2005 r. na podstawie art. 11 pkt 8 *ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych*.

jąc także zasadę realizowania zadań związanych z rejestracją odbiorników oraz pobieraniem opłat przez Poczta Polska<sup>27</sup>.

## EURES

W ramach budowy sieci współpracy Publicznych Służb Zatrudnienia oraz innych organizacji regionalnych, krajowych i międzynarodowych, działających w obszarze zatrudnienia (takich jak związki zawodowe, organizacje pracodawców, władze lokalne i regionalne), Unia Europejska realizuje projekt EURES. Projekt ten wspiera mobilność pracowników na poziomie międzynarodowym i transgranicznym w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (w krajach UE oraz Norwegii, Islandii i Szwajcarii).

Do głównych działań w ramach sieci EURES należą usługi pośrednictwa pracy, czyli usługi informacyjne i doradcze na rzecz osób poszukujących pracy i pracodawców, w tym osób o szczególnych potrzebach w zakresie informacji (młodzież, osoby starsze, niepełnosprawni, kobiety i członkowie rodzin pracowników migrujących pomiędzy krajami Unii Europejskiej).

Na stronie EURES<sup>28</sup> znajduje się codziennie uaktualniana baza danych z ofertami pracy przedstawianymi przez publiczne służby zatrudnienia w krajach EOG. W Polsce, poza bazą EURES, funkcjonują także inne bazy o różnym zasięgu prowadzone przez urzędy publiczne (w szczególności przez powiatowe urzędy pracy), organizacje i przedsiębiorstwa. Przykładem serwisu o zasięgu krajowym jest „Polska baza ofert pracy publikowanych przez urzędy pracy”<sup>29</sup>.

## Rejestracja działalności gospodarczej

Tryb rejestracji działalności gospodarczej w okresie objętym kontrolą regulowały dwie ustawy: w odniesieniu do wpisu osób fizycznych do gminnych ewidencji działalności gospodarczej - *ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej*<sup>30</sup>, natomiast w odniesieniu do wpisu pozostałych przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym - *ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*<sup>31</sup> (*usdg*).

Przepisy *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* przewidują, od 1 stycznia 2007 r., możliwość składania wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej w formie elektronicznej. Wniosek składany w formie elektronicznej ma zawierać dane w ustalonym formacie elektronicznym, zawarte we wzorze urzędowym oraz ma być opatrzony bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach *ustawy o podpisie elektronicznym*<sup>32</sup>.

Zgodnie z 41 ust. 1 *usdg*, z dniem 1 stycznia 2007 r. ma zostać utworzona **Centralna Informacja o Działalności Gospodarczej**, której celem ma być:

- 1) prowadzenie zbioru informacji o danych zawartych w ewidencji;
- 2) udzielanie z ewidencji informacji o wpisie;

<sup>27</sup> Art. 5 ust. 1

<sup>28</sup> [www.praca.gov.pl/eures](http://www.praca.gov.pl/eures)

<sup>29</sup> [www.epuls.praca.gov.pl/](http://www.epuls.praca.gov.pl/)

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm. Regulacje dotyczące rejestru osób fizycznych obowiązują do 31 grudnia 2006 r. na podstawie art. 66 pkt 2 *ustawy z dnia 2 czerwca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. Nr 173, poz. 1808)

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm. Ustawa weszła w życie 21 sierpnia 2004 r., z tym że część przepisów weszła w życie 1 stycznia 2005 r., a część wejdzie w życie 1 stycznia 2007 r.

<sup>32</sup> Art. 40 ust. 1.

3) wydawanie zaświadczeń o treści wpisów w ewidencji.

Do jej prowadzenia zobowiązany będzie minister właściwy do spraw gospodarki.

**Biuletyn  
Informacji  
Publicznej**

Publiczne obowiązki informacyjne zostały uregulowane w *ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*<sup>33</sup>. Jej przepisy<sup>34</sup> wymagają by minister właściwy do spraw administracji publicznej utworzył stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) zawierającą wykaz podmiotów prowadzących stronę BIP, wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z tymi stronami.

*Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*<sup>35</sup> określa szczegółowe standardy ujednoczonego systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej, obejmujące:

- 1) strukturę strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej,
- 2) standardy struktury stron Biuletynu Informacji Publicznej, na których udostępniają informacje publiczne organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, a także związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.

Dostęp do informacji publicznych zawartych w Biuletynie jest możliwy poprzez stronę główną Biuletynu posiadającą adres URL - [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)<sup>36</sup>. Podmiotowa strona Biuletynu powinna zawierać<sup>37</sup>:

- 1) logo (znak graficzny) Biuletynu,
- 2) imię i nazwisko, adres, numer telefonu, numer faksu i adres e-mail osób redagujących podmiotową stronę Biuletynu,
- 3) instrukcję korzystania z podmiotowej strony Biuletynu,
- 4) menu przedmiotowe,
- 5) informację o liczbie odwiedzin podmiotowej strony Biuletynu,
- 6) rejestr zmian treści informacji publicznych zawartych na podmiotowych stronach Biuletynu, ze wskazaniem daty, od której zmiany te obowiązują,
- 7) informację dotyczącą sposobu dostępu do informacji publicznych będących w posiadaniu podmiotu tworzącego podmiotową stronę Biuletynu, a niedostępnych w Biuletynie,
- 8) moduł wyszukiwający.

**Podpis  
elektroniczny**

Ramowe założenia dotyczące systemu podpisu elektronicznego zostały przedstawione w *Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/EC z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych*<sup>38</sup>. Dyrektywa ta wprowadziła także wytyczne dla krajów członkowskich Unii Europejskiej dotyczące warunków dla podpisu elektronicznego.

*Ustawa o podpisie elektronicznym* reguluje tę problematykę na terytorium Polski i dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia ww. dyrektywy. W *ustawie* zostały określone warunki stosowania i uznania za ważne oświadcze-

---

<sup>33</sup> Dz.U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.

<sup>34</sup> Art. 9 ust. 1.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 619, dalej *rozporządzenie BIP*

<sup>36</sup> § 3 *rozporządzenia BIP*.

<sup>37</sup> § 12 ust. 1 *rozporządzenia BIP*.

<sup>38</sup> Dz. Urz. WE L 13 z 19/01/2000, str. 12 – 20.

[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_013/l\\_01320000119en00120020.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_013/l_01320000119en00120020.pdf)

nia woli podpisane przy pomocy podpisu elektronicznego. Najważniejsze z nich, to uznanie, że bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu jest równoważny podpisowi odręcznemu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

**Data graniczną, po której organy władzy publicznej zostały zobowiązane do przyjmowania podań i wniosków w postaci elektronicznej był dzień 16 sierpnia 2006 r<sup>39</sup>.** Zgodnie z art. 2 *ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz ustawy o podpisie elektronicznym* termin ten został przesunięty na 1 maja 2008 r.

Banki i organy władzy publicznej zostały zobowiązane do dostosowania swojej działalności, w zakresie świadczenia usług certyfikacyjnych, do wymogów *ustawy o podpisie elektronicznym*<sup>40</sup>. Minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej został zobowiązany<sup>41</sup>, do określenia warunków technicznych i warunków bezpieczeństwa udostępniania formularzy do składania wniosków i podań. Minister właściwy do spraw finansów publicznych, został zobowiązany<sup>42</sup> do dostosowania przepisów regulujących sposób wnoszenia opłat za czynności administracyjne do wymogów obrotu prawnego z wykorzystaniem podpisu elektronicznego.

W dniu 17 lutego 2005 r. uchwalona została *ustawa o informatyzacji*, w której dookreślone zostały zadania państwa związane z elektroniczną wymianą i przechowywaniem informacji. Realizacja tych zadań jest niemożliwa bez wcześniejszego faktycznego wdrożenia w życie podpisu elektronicznego.

Kompetencje w zakresie wprowadzania podpisu elektronicznego w Polsce, do 31 października 2005 r., były rozdzielone pomiędzy Ministra Nauki i Informatyzacji<sup>43</sup> oraz Ministra Gospodarki i Pracy<sup>44</sup>. Zgodnie bowiem z *ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*<sup>45</sup> dział gospodarka obejmuje m.in. nadzór nad świadczeniem usług związanych z podpisem elektronicznym natomiast dział informatyzacja obejmuje sprawy zastosowań informatyki w społeczeństwie informacyjnym, w szczególności w gospodarce, bankowości i edukacji.

<sup>39</sup> Art. 58 ust. 2.

<sup>40</sup> Art. 58 ust. 1

<sup>41</sup> Art. 58 ust. 3

<sup>42</sup> Art. 58 ust. 4

<sup>43</sup> Na mocy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Informatyzacji* (Dz. U. Nr 220, poz. 1879) z dniem 31 października 2005 r. zostało zniesione Ministerstwo Nauki i Informatyzacji. Sprawy działu informatyzacja, na mocy *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. Nr 220, poz. 1897), podlegają Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. Nr 220, poz. 1883) komórki organizacyjne obsługujące dział informatyzacja w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji włączone zostały do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

<sup>44</sup> Od dnia 31 października 2005 r. - Ministerstwo Gospodarki na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy* (Dz. U. Nr 220, poz. 1880).

<sup>45</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548, ze zm., art. 9 ust. 2 pkt. 5, art. 12a. Z dniem 1 lipca 2002 r. utworzono nowy dział administracji rządowej "informatyzacja" na mocy dodanego art. 12a do *ustawy dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (v. ustawa zmieniająca - Dz.U. z 2001 r.Nr 154, poz. 1800).

## 3.2. Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. PRZYGOTOWANIE STRATEGII W MNiI.

**eEurope2005** W dniu 28 maja 2002 r. Komisja Europejska przyjęła plan działania *eEurope: an information society for all (eEurope2005)*, który określa kierunki rozwoju gospodarki elektronicznej i społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej. Dokument ten jest kontynuacją planu działania *eEurope Action Plan 2002 An Information Society for All (eEurope2002)*.

Plan *eEurope2005* stanowi uaktualnienie celów i priorytetów określonych w *eEurope2002*, wynikających ze Strategii Lizbońskiej, zgodnie z którą gospodarka europejska do roku 2010 ma stać się najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarką na świecie.

**ePolska2001** Dokument strategiczny *ePolska – Plan działania na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001-2006 (ePolska 2001)* sporządzony na wzór planu *eEurope2002*, został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 21 września 2001 r. W dokumencie określono zadania związane z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej i społeczeństwa informacyjnego oraz podmioty odpowiedzialne za ich realizację.

**ePolska2004** Z uwagi na zakończenie negocjacji akcesyjnych i perspektywę włączenia się Polski do inicjatyw Komisji Europejskiej, konieczne było uaktualnienie i modyfikacja obowiązującego dokumentu strategicznego w tym zakresie. W związku z tym, Minister Nauki i Informatyzacji opracował i przedstawił Radzie Ministrów całkowicie nowy dokument strategiczny (*Strategię ePolska2004*), która została przyjęta 13 stycznia 2004 r. W założeniu, *Strategia ePolska2004* miała wyznaczać kierunek rozwoju informatyzacji zgodny z planami Unii Europejskiej. Dokument wskazuje trzy obszary informatyzacji kraju, w których określono 16 działań priorytetowych.

**Wrota Polski** W *Strategii ePolska2004*, wśród działań priorytetowych, wymieniono przeniesienie usług publicznych na platformę elektroniczną (przedsięwzięcie *Wrota Polski*). Projekt ten zakłada usprawnienie przepływu informacji oraz zapewnienie możliwości załatwiania spraw między urzędami a obywatelami lub podmiotami gospodarczymi na drodze elektronicznej.

Jednym z zasadniczych działań ujętych w *Strategii*, jest zapewnienie podstaw prawnych dla informatyzacji administracji publicznej. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez uchwalenie *ustawy o informatyzacji działalności niektórych podmiotów realizujących zadania publiczne*. Wejście w życie przepisów *ustawy – zgodnie ze Strategią –* miało nastąpić w I połowie 2004 r. *Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* weszła w życie 21 lipca 2005 r. Zdaniem Izby, roczne opóźnienie wejścia w życie powyższej *ustawy*, w stosunku do terminu planowanego w *Strategii*, nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości.



Brak analizy stanu wykonania założeń ePolska2001

*Strategia Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006 (Strategia ePolska2004)* została opracowana bez właściwej analizy stanu wykonania wcześniejszych planów związanych z informatyzacją, w tym także tych, które zostały ujęte w dokumencie *ePolska2001*. Nie zostały w odpowiednim stopniu uwzględnione potrzeby społeczne oraz zalecenia Komisji Europejskiej.

W ocenie NIK, *Strategia ePolska2004* jest dokumentem ogólnym, a ujęte w nim cele operacyjne nie zapewniają pełnej realizacji przyjętych priorytetów. W niektórych obszarach zaniechano wyznaczenia działań związanych z realizacją celów pośrednich, wynikających z planu działania *eEurope2005*. W konsekwencji, w przyjętej koncepcji informatyzacji, nie uwzględniono elementów zalecanych przez Komisję Europejską, mających wpływ na rezultat, przebieg oraz koszt procesu informatyzacji państwa i budowy społeczeństwa informacyjnego.

Brak odniesienia celów ePolska2004 do ePolska 2001 oraz eEurope2005

*Strategia ePolska2004* zawiera wyłącznie opisy projektów realizowanych przez poszczególne urzędy administracji publicznej, bez nawiązania do celów strategicznych wymienionych w opracowaniach: *ePolska 2001* oraz *eEurope2005*, a także bez analizy możliwości ich realizacji. W *Strategii ePolska2004* pominięto 16 z 25 działań i celów pośrednich *eEurope2005*.

Z ustaleń kontroli<sup>46</sup> wynika, że przyczyną rozbieżności pomiędzy wymienionymi opracowaniami było niezrealizowanie przez Polskę celów *eEurope2002*, stanowiących podstawę do działań ujętych w *eEurope2005*. Ponadto, część zadań umieszczono w innych dokumentach, np. *Wrota – wstępna koncepcja projektu*<sup>47</sup> czy *ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne*<sup>48</sup>.

Zdaniem NIK, *Strategia ePolska2004*, będąca nadrzędnym, kompleksowym dokumentem w obszarze informatyzacji administracji publicznej, powinna uwzględniać wszystkie cele z dokumentów *eEurope2005* oraz te cele z *eEurope2002*, które nie zostały zrealizowane, a które są konieczne do realizacji celów *eEurope2005*. I tak:

Pominięcie uczestnictwa w paneuropejskim projekcie dotyczącym wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, poprzez tworzenie regionalnych skupisk firm nowej gospodarki, zmniejsza szanse na powstawanie takich centrów w Polsce. Brak identyfikacji barier legislacyjnych skutkuje pozostawieniem rozwiązań prawnych nieadekwatnych do wymogów nowej gospodarki i wstrzymuje rozwój e-biznesu (np. brak możliwości wnoszenia opłaty skarbowej w inny sposób niż przy wykorzystaniu tradycyjnych znaczków skarbowych).

Nieuwzględnienie założenia o interoperacyjności<sup>49</sup> usług *e-government* skutkuje koniecznością poniesienia dodatkowych wydatków na zapewnienie komunikacji pomiędzy wdrażanymi systemami.

Ograniczenia i wyłączenia w ePolska2004

W *Strategii ePolska2004* przyjęto założenie o przeniesieniu na platformę elektroniczną, w pierwszej kolejności, 12 z 20 usług publicznych dla obywateli i firm,

<sup>46</sup> Protokół przesłuchania świadka Wojciecha Szewki, Podsekretarza Stanu w MNiI, 3 listopada 2005 r.

<sup>47</sup> Dokument z 11 grudnia 2002 r. opracowany przez firmę McKinsey & Company Polska sp. z o.o. na zlecenie Komitetu Badań Naukowych

<sup>48</sup> Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.

<sup>49</sup> Interoperacyjność jest zdolnością dwóch lub większej liczby komponentów do wymiany informacji, rozumienia jej oraz wykorzystania – <http://www.gazeta-it.pl/trendy/git34/interdyscyplarnosc.html>

uznanych przez Komisję Europejską za podstawowe i wykorzystywane w celu monitorowania postępu w rozwoju społeczeństwa informacyjnego<sup>50</sup>. Zadanie to miało zostać zrealizowane w ramach działania B1 *Wrota Polski*.

Pominięto do wdrożenia w pierwszej kolejności m.in. usługi dostępu do świadczeń medycznych, udzielania pomocy publicznej oraz dostępu do elektronicznego dziennika urzędowego zawierającego wiążące akty prawa. NIK zwraca uwagę, że służba zdrowia i administracja publiczna są zaliczane do obszarów życia publicznego szczególnie narażonych na ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych<sup>51</sup>.

W opinii Izby przeniesienie na platformę elektroniczną usług dostępu do limitowanych świadczeń medycznych (zabiegów, przyjęcia do szpitala itd.) oraz udzielania pomocy publicznej (zwłaszcza przydzielania i rozliczania przyznanych dotacji i subsydiów, a także restrukturyzacji należności publicznoprawnych), może w znaczący sposób przyczynić się do zwiększenia transparentności tych dziedzin.

Ponadto, z uwagi na rosnącą liczbę stanowionych corocznie aktów prawa, wskazane jest zapewnienie powszechnego i szybkiego dostępu do źródeł prawa poprzez publikatory wydawane w formie elektronicznej. Na podstawie przepisów *ustawy o informatyzacji* został wprowadzony wymóg wydawania w formie elektronicznej Dzienników Urzędowych i zbiorów aktów prawa miejscowego (por. str. str. 10 *Informacji*), przy czym, na mocy przepisów *ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz ustawy o podpisie elektronicznym* termin jego obowiązywania został przesunięty na dzień 1 maja 2008 r. Izba zwraca jednak uwagę, że do dnia wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej<sup>52</sup>, minister właściwy do spraw informatyzacji nie wykonał upoważnienia zawartego w art. 20a ust. 2 *ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* - do wydania rozporządzenia w sprawie wymagań technicznych, jakim musi odpowiadać elektroniczna forma dzienników urzędowych.

Zdaniem NIK, z uwagi na liczbę stanowionych corocznie aktów prawa, powszechny dostęp do źródeł prawa poprzez publikatory wydawane w tradycyjnej formie w praktyce jest utrudniony, a w gospodarce zwiększa koszty transakcyjne.

**Wewnętrzna  
niespójność  
ePolska2004**

Analiza *Strategii ePolska2004* wskazuje, że w dokumencie tym nie wyznaczono wiodących podmiotów odpowiedzialnych za realizację wszystkich działań, nie określono kluczowych miar efektywności oraz oczekiwanych efektów końcowych. Zamieszczone zapisy są wewnętrznie niespójne.

Realizację 16 priorytetowych działań *Strategii ePolska2004* podzielono na 83 działania pośrednie. W ośmiu działaniach pośrednich wyznaczono podmioty realizujące zadanie w liczbie większej niż jeden, bez jednoznacznego wskazania podmiotu wiodącego. Terminy realizacji zostały określone dla wszystkich działań, ale w przypadku siedmiu spośród 16 działań priorytetowych terminy ich realizacji były krótsze niż terminy realizacji odpowiadających im działań pośrednich.

NIK zwraca uwagę, że tylko dla działań priorytetowych wyznaczono oczekiwane efekty końcowe, a zamieszczony w dokumencie harmonogram nie zawie-

---

<sup>50</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/europe/2002/news\\_library/documents/eGovtIndicatorsPaperFinal\\_en.pdf](http://europa.eu.int/information_society/europe/2002/news_library/documents/eGovtIndicatorsPaperFinal_en.pdf)

<sup>51</sup> Por.: *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK przeprowadzonych w roku 2004*, NIK, Warszawa lipiec 2005 r. oraz *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2004 r.

<sup>52</sup> 14 sierpnia 2006 r.

rał opisu mierników postępu prac. Zadania stawiane w tego typu dokumencie planistycznym powinny być: konkretne, mierzalne, uzgodnione, wykonalne i określone w czasie<sup>53</sup>.

### 3.2.2. REALIZACJA STRATEGII W POSZCZEGÓLNYCH JEDNOSTKACH

#### Raporty z realizacji Strategii ePolska2004

Minister Nauki i Informatyzacji, przedstawiając Radzie Ministrów raporty o stanie realizacji *Strategii ePolska2004*, **nie informował o rzeczywistym stopniu wykonania wszystkich przewidzianych zadań przez podmioty odpowiedzialne**. Minister NiI nie sygnalizował również zagrożeń dla terminowego i zgodnego z oczekiwanymi efektami końcowymi wykonania tych zadań. W związku z tym nie były podejmowane kroki dyscyplinujące w stosunku do podmiotów odpowiedzialnych za niezrealizowanie 77% działań przewidzianych do wykonania do końca 2004 r.

W przedstawionym Radzie Ministrów w lipcu 2004 r. raporcie<sup>54</sup> MNiI nie przedstawiło informacji o stanie wykonania 32 z 83 (39%) działań ujętych w *Strategii*. W raporcie<sup>55</sup> z czerwca 2005 r. nie podano informacji o 26 (31%) działaniach.

Pomimo umieszczenia w *Strategii ePolska2004* terminów i opisu oczekiwanych rezultatów końcowych dla działań priorytetowych, w raportach monitoringowych, MNiI nie odniosło się do tych wskaźników.

W *Strategii ePolska2004* przewidziano zakończenie realizacji 35 działań do końca 2004 r. Według raportów monitoringowych MNiI, w tym terminie zakończono realizację 8 działań (23%), natomiast 17 działań (49%) było w trakcie realizacji, a o 10 działaniach (28%) brak było jakiegokolwiek informacji.

W ocenie NIK, Minister NiI nie podejmował skutecznych działań w celu uzyskania od podmiotów odpowiedzialnych za realizację *Strategii ePolska2004* rzetelnych informacji o stanie wykonania przypisanych im zadań. Wynikało to m.in. z faktu, że Minister zwracając się o informacje, nie określał ich zakresu (terminy, stopień wykonania, zagrożenia) niezbędnego do dokonania oceny stanu zaawansowania wykonanych prac. W konsekwencji raporty przekazywane Radzie Ministrów były nierzetelne.

Do dnia sporządzenia niniejszej *Informacji* nie został opublikowany kolejny raport o realizacji *Strategii ePolska 2004*.

#### Realizacja Strategii przez MNiI

**Minister NiI nie realizował wszystkich zadań przypisanych w *Strategii ePolska2004***, stwarzając tym samym zagrożenie dla osiągnięcia zaplanowanych celów. W *Strategii ePolska2004* Ministerstwo NiI zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny lub współodpowiedzialny za realizację 45 działań. W raporcie monitorującym stopień zaawansowania realizacji *Strategii ePolska2004*, przedstawionym Radzie Ministrów w lipcu 2004 r., MNiI nie przedstawiło informacji

<sup>53</sup> Zgodnie z zasadami dobrej praktyki wyrażonymi w technice SMART (Specific, Measurable, Agreed, Real, Timed), patrz np. Strategy Survival Guide (<http://www.strategy.gov.uk/survivalguide/index.asp>) opracowany przez UK Prime Minister's Strategy Unit

<sup>54</sup> Raport: monitoring realizacji działań Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006

<sup>55</sup> Raport: monitoring realizacji działań Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006 (za okres 1.VII-31.12.2004)

o stanie realizacji 21 przypisanych mu działań (47%). W raporcie z czerwca 2005 r. nie została podana informacja o stanie realizacji 18 działań (40%). Spośród 17 działań przypisanych Ministerstwu w *Strategii ePolska2004* z terminem realizacji do końca 2004 r. MNiI zrealizowało 9 działań (53%).

Jak ustalono w trakcie kontroli, w planach finansowo-zadaniowych MNiI na lata 2004 i 2005 ujęto tylko 23 z 45 działań przypisanych Ministerstwu w *Strategii ePolska2004*, co należy uznać jako istotną przyczynę połowicznego wywiązywania się z nałożonych zadań.

Izba zwraca uwagę na brak realizacji działania B1.2 „Elektroniczny obieg dokumentów w ramach prac legislacyjnych administracji rządowej (elektroniczna Rada Ministrów)” prowadzonego wspólnie z **Rządowym Centrum Legislacji**. W rezultacie tego zaniechania, administracja rządowa nadal nie posiada jednolitego, elektronicznego systemu obiegu dokumentów ułatwiającego realizację prac legislacyjnych.

#### **Wrota Polski**

**Nie został zrealizowany przez Ministra NiI projekt informatyczny Wrota Polski** polegający na przeniesieniu usług publicznych na platformę elektroniczną. Realizacja zintegrowanej platformy usług administracji publicznej *Wrota Polski* została wymieniona w *Strategii ePolska2004*, wśród działań priorytetowych o największym znaczeniu dla informatyzacji kraju. Termin realizacji projektu upłynął w połowie 2005 r.

Nawiązując do priorytetów *eEurope2005*, w grudniu 2002 r., na zlecenie **Komitetu Badań Naukowych** firma **McKinsey & Company Polska sp. z o.o.** opracowała dokument *Wrota – wstępna koncepcja projektu*, w którym została przedstawiona koncepcja przeniesienia usług publicznych na platformę elektroniczną.

W listopadzie 2003 r. z powodu zbyt małej ilości ważnych ofert MNiI unieważniło, na podstawie art. 27b ust. 1 pkt 1<sup>56</sup> *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*<sup>57</sup>, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wsparcie zarządzania projektem i opracowanie wizji architektury informatycznej elektronicznej platformy usług publicznych.

W wyniku kolejnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zwycięskie konsorcjum firm McKinsey & Company Polska sp. z o.o. i **Infovide SA** przedstawiło projekt ePUAP – elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. W rezultacie powstał dokument *Program realizacji projektu Wrota Polski*, zaakceptowany 21 grudnia 2004 r. przez pana Włodzimierza Marcińskiego, Podsekretarza Stanu w MNiI.

NIK zwraca uwagę, że plan przeniesienia usług publicznych na platformę elektroniczną został przyjęty przez MNiI w grudniu 2004 r., czyli dopiero dwa lata po opracowaniu wstępnej koncepcji projektu i jednocześnie pół roku przed planowanym w *Strategii ePolska2004* zakończeniem jego realizacji. W praktyce uniemożliwiło to realizację zapisów *Strategii* w tym zakresie w założonym terminie.

Akceptacja programu realizacji *Wrót Polski* (21 grudnia 2004 r.) miała miejsce krótko po upływie terminu składania wniosków o dofinansowanie ze środków

---

<sup>56</sup> Postępowanie o zamówienie publiczne unieważnia się, m.in. jeżeli w postępowaniu prowadzonym w trybie innym niż tryb zamówienia z wolnej ręki wpłynęły mniej niż dwie oferty niepodlegające odrzuceniu.

<sup>57</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm. (tekst jednolity)

Unii Europejskiej w I rundzie aplikacyjnej w ramach działania 1.5 *Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw*, tj. 17 grudnia 2004 r.

Wniosek o dofinansowanie budowy ePUAP w kwocie 25 907 tys. zł został złożony przez MNiI w II rundzie aplikacyjnej, 15 lipca 2005 r. i zaakceptowany przez **Ministra Gospodarki i Pracy** 27 października 2005 r. Zgodnie z przyjętym we wniosku harmonogramem prac, ich zakończenie planowane jest na koniec 2007 r. – tj. dwa i pół roku po terminie określonym w *Strategii ePolska2004*. Opisana opóźnienie w budowie platformy *Wrota Polski*, w konsekwencji, w znacznym stopniu opóźnia możliwość wykonywania przez administrację publiczną szerokiego zakresu usług za pomocą mediów elektronicznych.

**W ocenie NIK Program realizacji projektu Wrota Polski został opracowany nierzetelnie.** Dokument zawiera błędy merytoryczne, które mogą negatywnie wpływać na prawidłowość oszacowania kosztów i zysków z wdrożenia projektu, terminowość jego realizacji oraz równorzędność e-usług w porównaniu do tradycyjnych sposobów komunikowania się z organami administracji publicznej.

Corzyści z wdrożenia usługi *Elektroniczne zamówienia publiczne* zostały oszacowane m.in. na podstawie wartości Produktu Krajowego Brutto, którą przyjęto w wysokości 730 mld zł. Natomiast wg **Głównego Urzędu Statystycznego** wartość PKB w roku opracowania dokumentu (tj. w 2004 r.) to 885 mld zł, a w roku poprzedzającym 816 mld zł. W rezultacie zastosowania błędnej podstawy obliczeń (zaniżonej wartości PKB) zaniżono kwotę możliwych do uzyskania oszczędności co najmniej o 50 mln zł (odpowiadającą kosztowi wdrożenia usługi). MNiI przyjęło wyliczenia przedstawione przez wykonawcę bez ich weryfikacji.

Zaplanowano wprowadzenie usługi *Głosowanie przez portal internetowy*, jednocześnie nie postulując jakichkolwiek zmian w przepisach określających zasady przeprowadzania wyborów organów władzy publicznej.

NIK zwraca uwagę na ponad dwukrotne wydłużenie okresu wprowadzania zmian w prawie, założonego w *Programie realizacji Wrot Polski* - w porównaniu z przyjętą wcześniej *Strategią ePolska2004*, w której założono przeprowadzenie takich zmian w okresie dziewięciu miesięcy od jej przyjęcia<sup>58</sup>.

Z raportu firmy **Capgemini Polska sp. z o.o.** z 8 lipca 2004 r. *Rozwój eGovernment w Polsce. Trzecia edycja badań eEurope*<sup>59</sup> wynika, iż ówczesny poziom zaawansowania rozwoju usług e-government w Polsce oceniono na 34%, a w przypadku wybranych usług „[...] znaczący rozwój osiągnięty został głównie dzięki samodzielnym inicjatywom jednostek administracji publicznej poszczególnych województw.”<sup>60</sup>

**Potencjalne oszczędności w wydatkach publicznych**

Brak wspólnej elektronicznej platformy usług publicznych powodował, że nie realizowano w jej ramach zamówień publicznych w drodze elektronicznej. W konsekwencji nie wykorzystano możliwości uzyskania potencjalnych corocznych oszczędności w wydatkach publicznych, określonych przez autorów projektu *Wrota Polski* na kwotę co najmniej 10 mld zł.

<sup>58</sup> Działanie B.1.9 „Nowelizacja ustaw i działania regulacyjne”, str. 26.

<sup>59</sup> [http://www.mnii.gov.pl/mein/\\_gAllery/10/66/1066.pdf](http://www.mnii.gov.pl/mein/_gAllery/10/66/1066.pdf).

<sup>60</sup> Raport Capgemini z 8 lipca 2004 r. *Rozwój eGovernment w Polsce. 3 edycja badań eEurope*, slajd 40.

W dokumencie *Wrota – wstępna koncepcja projektu* z grudnia 2002 r., opracowanym na zlecenie KBN, wskazano, że szacunkowe oszczędności wynikające z przeniesienia na platformę elektroniczną usługi zamówień publicznych wyniosą 12,5 mld zł rocznie. W dokumencie *Program realizacji projektu Wrota Polski*, przyjętym przez MNiI w grudniu 2004 r. oszacowano możliwe do uzyskania oszczędności z tytułu implementacji przedmiotowej e-usługi na 10,033 mld zł rocznie, z czego 10,006 mld zł to oszczędności w wydatkach publicznych – sięgają one zatem ok. 5% całkowitych wydatków z budżetu państwa i ok. 22% deficytu budżetowego z roku 2004<sup>61</sup>.

Harmonogram wdrażania e-usług przedstawiony w *Programie realizacji projektu Wrota Polski* przewidywał 3,5 roku<sup>62</sup> na implementację usługi zamówień publicznych, w tym dwa lata na przeprowadzenie trzech zmian w *ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>63</sup>, po których przewidziano półtoraroczny okres wdrożenia technologicznego. W ocenie NIK tak długi okres na przeprowadzenie zmian legislacyjnych nie znajduje uzasadnienia – zwłaszcza, że zgodnie z zapisem obowiązującej *Strategii ePolska2004* odnoszącym się do działania B.1.4, usługa w całości powinna zostać wdrożona w czasie krótszym niż 18 miesięcy (w tym 9 miesięcy na przeprowadzenie niezbędnych zmian w prawie – działanie B.1.9). Należy także zauważyć, że oprogramowanie niezbędne do uruchomienia portalu zamówień publicznych już zostało zakupione przez **Urząd Zamówień Publicznych**<sup>64</sup>.

#### Realizacja Strategii przez MSWiA

NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, **sposób realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Strategii ePolska2004**. W badanym okresie nie zastosowano rozwiązań personalnych i organizacyjnych zapewniających nadzór nad działaniami podejmowanymi przez Ministerstwo, w celu wykonania zadań przewidzianych w ww. dokumencie. Zaniedbania osób kierujących resortem spowodowały, że MSWiA nie realizowało pełnego zakresu prac przypisanych w *Strategii ePolska2004*.

Minister SWiA nie wyznaczył osób oraz komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań przypisanych resortowi w *Strategii ePolska2004*. Jak zeznali<sup>65</sup> sprawujący funkcję Ministra SWiA, panowie Józef Oleksy oraz Ryszard Kalisz, odpowiedzialnym za realizację przez Ministerstwo *Strategii ePolska2004*, był pan Leszek Ciećwierz, Podsekretarz Stanu w MSWiA. Wskazano przy tym na fakt wyznaczenia<sup>66</sup> pana Ciećwierza do udziału w pracach **Międzyresortowego Zespołu ds. Koordynacji oraz Monitorowania Działań Organów Administracji Rządowej Dotyczących Rozwoju Elektronicznej Gospodarki i Administracji Publicznej**, powołanego w dniu 18 lutego 2005 r.<sup>67</sup>.

Zeznania byłych ministrów nie znajdują potwierdzenia w zakresie kompetencji pana L. Ciećwierza określonych w *Decyzji nr 25 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 8 marca 2004 r. w sprawie zakresu czynności Se-*

---

<sup>61</sup> Por.: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2004 r.* NIK, maj 2005 r.

<sup>62</sup> Por. Załącznik 3d „Aspekty prawne związane z projektem” str. 26 oraz Załącznik 4c „Plan implementacji usług priorytetowych” str. 10.

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.

<sup>64</sup> Pismo znak UZP/ZP/102429/27891/05 z 26 września 2005 r. pana Piotra Zatyki – Wiceprezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

<sup>65</sup> Protokoły przesłuchania świadków z 20 oraz 21 grudnia 2005 r.

<sup>66</sup> Pismo SMP-0730-1322/05/DZ z 3 marca 2005 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Ministra Nauki i Informatyzacji.

<sup>67</sup> Zarządzenie Nr 20 Prezesa Rady Ministrów

*ekretarza Stanu i Podsekretarzy Stanu w MSWiA*, natomiast sam zainteresowany uznał<sup>68</sup>, że nie otrzymał polecenia realizacji takiego zadania.

Przekazując za pośrednictwem **Sekretariatu MSWiA**<sup>69</sup> *Strategię ePolska2004* do pięciu jednostek organizacyjnych Ministerstwa, nie wydano poleceń określających odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych zadań. Kompetencje jednostek w tym zakresie nie były określone także w *Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa*<sup>70</sup>.

W *Strategii ePolska2004*, MSWiA zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny lub współodpowiedzialny za realizację siedmiu działań w obszarze A5 „Bezpieczeństwo w sieci”, pięciu działań w obszarze B1 „Wrota Polski” oraz dwóch działań w obszarze B3 „Centralne bazy danych i rejestry”. MSWiA nie realizowało czterech z 14 działań (29%) przypisanych Ministerstwu w *Strategii*: A5.5 „Podjęcie prac związanych z przeglądem rozwiązań zawartych w ustawie o podpisie elektronicznym”, A5.9 „Utworzenie jednostki koordynującej działania instytucji rządowych w dziedzinie bezpieczeństwa sieci”, B1.4 „Przeniesienie priorytetowych usług publicznych na platformę elektroniczną” oraz B1.14 „Stworzenie platformy usług on-line dla podmiotów korzystających ze środowiska”.

Spośród pięciu działań przypisanych MSWiA w *Strategii ePolska2004* z terminem realizacji do końca 2004 r., resort ten, wspólnie z resortami gospodarki oraz nauki i informatyzacji, zrealizował tylko jedno działanie – B3.1. „Przygotowanie planu działań związanego z tworzeniem, integracją i racjonalizacją wykorzystania baz danych związanych z ewidencją ludności, pojazdów i innych”.

#### Realizacja Strategii w MGiP

W *Strategii ePolska2004* b. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej zostało wymienione jako podmiot odpowiedzialny lub współodpowiedzialny za realizację 19 zadań. Spośród sześciu zadań przypisanych Ministerstwu z terminem realizacji do końca 2004 r. zostało zrealizowanych pięć zadań; nie zostało zrealizowane zadanie B7.2 „Stworzenie elektronicznego rejestru wiarygodności przedsiębiorstw do celów postępowań administracyjnych: o udzielenie zamówienia publicznego, o udzielenie finansowego wsparcia inwestycji, itp.”.

W ramach kontroli zbadano realizację trzech działań związanych ze świadczeniem usług publicznych przy zastosowaniu mediów elektronicznych (A5.5 „Podjęcie prac związanych z przeglądem rozwiązań zawartych w ustawie o podpisie elektronicznym”, B2.3 „Wdrożenie w Polsce systemu EURES (European Employment Services) – jednolitego europejskiego systemu wymiany informacji o miejscach pracy oraz warunkach życia i pracy” oraz C2.2 „Propagowanie zakończonych sukcesem przypadków wykorzystania telepracy do wyjścia z bezrobocia”).

Ustalenia kontroli dotyczące realizacji wymienionych działań, zostały przedstawione na str. 22-23 oraz 27-31 *Informacji*.

<sup>68</sup> Wyjaśnienia z 25 października 2005 r.

<sup>69</sup> Pismo SMP-688/04/DD z 30 stycznia 2004 r.

<sup>70</sup> Wprowadzony *zarządzeniem nr 25 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 października 2002 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - Dz.Urz. MSWiA Nr 7, poz. 28 ze zm., uchylony zarządzeniem nr 14 z dnia 12 maja 2004 r. (Dz.Urz. MSWiA Nr 5, poz. 12 ze zm.*

Przegląd ustawy  
o podpisie  
elektronicznym

Minister właściwy do spraw gospodarki zaniechał sfinalizowania działań niezbędnych do wprowadzenia zmian do ustawy o podpisie elektronicznym. W Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006, w działaniu A5 „Bezpieczeństwo w sieci”, przewidziano podjęcie prac związanych z przeglądem ustawy o podpisie elektronicznym, przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy przy współpracy Ministerstwa Nauki i Informatyzacji oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W Ministerstwie GiP przygotowano we wrześniu 2004 r., po konsultacjach z zainteresowanymi podmiotami i organizacjami, *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym*. W dokumencie tym, jako zasadniczy cel nowelizacji, została wskazana poprawa konkurencyjności krajowych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego na rynku europejskim oraz dostosowanie polskich uregulowań do *Dyrektywy 1999/93/EC z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych*. Uznano także za konieczne wyeliminowanie przepisów dotyczących wymagań technicznych stawianych kwalifikowanym certyfikatom i kwalifikowanym podmiotom świadczącym usługi certyfikacyjne, zbędnych w kontekście *Decyzji Komisji Europejskiej z 14 lipca 2003 r.*<sup>71</sup>, wprowadzającej zalecane standardy w tym zakresie.

Według *Założeń*, istotnym celem modyfikacji, które miały zostać wprowadzone do ustawy o podpisie elektronicznym, było jej dostosowanie do zmian wynikających z utworzenia nowego działu administracji „Informatyzacja”, który zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej, podlega ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. Ponadto w *Założeniach* wskazano na niższe niż zakładane wykorzystanie podpisu elektronicznego w stosunku do nakładów poniesionych na zakup sprzętu. Według danych przekazanych przez cztery podmioty świadczące usługi certyfikacyjne do listopada 2005 r. wystawiono 6951 certyfikatów, z czego 5129 było aktywnych.

Pan Jerzy Hausner – Minister Gospodarki i Pracy, w piśmie z 22 listopada 2004 r.<sup>72</sup> skierowanym do pana Aleksandra Proksy – Sekretarza Rady Ministrów wskazał, że główną przesłanką do podjęcia prac nad nowelizacją ustawy o podpisie elektronicznym była kwestia uregulowania zasad finansowania funkcjonowania Krajowej Infrastruktury Klucza Publicznego<sup>73</sup>. Według pana Ministra Hausnera przesłanka ta ustała w związku z przejęciem zadań techniczno-organizacyjnych wynikających z ustawy o podpisie elektronicznym przez **Narodowy Bank Polski** od jego spółki zależnej **Centrum Zaufania i Certyfikacji Contrast SA**.

W ocenie NIK powyższe uzasadnienie dotyczy tylko jednej przesłanki do wprowadzenia zmian do ustawy. Nadal nie uregulowane są pozostałe ww. kwestie objęte dokumentem *Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym*.

Telepraca

W marcu 2004 r. Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej powierzył<sup>74</sup> **Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości** (PARP) funkcję głównego koordynatora w dziedzinie upowszechniania i rozwoju telepracy. Jednocześnie PARP

<sup>71</sup> Dz. Urz. WE L 175, 15/07/2003, str. 0045-0046 (brak publikacji w języku polskim).

<sup>72</sup> Pismo BDG-IV-072-219-KG/04

<sup>73</sup> System certyfikacji klucza publicznego

<sup>74</sup> Pismo DRP.IV.077-5/ZS/2004 z 18 marca 2004 r.



realizowała Zadanie 3.2. *Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2005 rok*<sup>75</sup>, polegające m.in. na promocji telepracy.

Z przeprowadzonej w toku kontroli analizy *Sprawozdania półrocznego z realizacji KPD/Z na 2005 r.* przekazanego przez PARP wynika, że zawierało ono wyłącznie informacje o postępowaniu przetargowym na realizację programu *Telepraca* i wstrzymaniu podpisania umowy z wyłonionym w postępowaniu wykonawcą z powodu kontroli Urzędu Zamówień Publicznych. Izba zwróciła uwagę, że Minister nie posiadał dokumentacji dotyczącej szczegółowych działań w zakresie upowszechniania telepracy, które PARP zobowiązała się przekazać w kwietniu 2004 r.

Zdaniem NIK, Minister nierzetelnie monitorował realizację zadań dotyczących upowszechniania telepracy, ponieważ nie podejmował inicjatywy w kierunku uzyskania od PARP planu działań oraz nie wprowadził rzetelnego systemu raportowania stanu ich realizacji. W toku kontroli zwrócono uwagę, że rozwój telepracy wymaga podejmowania decyzji i działań o charakterze kreowania polityki, do czego PARP nie jest predestynowana. Sugestie PARP dotyczące podjęcia takich kroków nie spotkały się ze zrozumieniem MGPIPS.

W okresie objętym kontrolą Minister nie podejmował żadnych bezpośrednich działań dotyczących popularyzacji telepracy, jako środka zwalczania bezrobocia.

### 3.2.3. OCENA SPOSOBU WYKONYWANIA WYBRANYCH USŁUG PUBLICZNYCH PRZY ZASTOSOWANIU MEDIÓW ELEKTRONICZNYCH

Poniżej przedstawiono ocenę – zbadanych podczas przeprowadzonej kontroli – usług publicznych świadczonych przy zastosowaniu mediów elektronicznych.

**Biuletyn  
Informacji  
Publicznej**

Zgodnie z art. 9 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*, do 21 lipca 2005 r. strona główna **Biuletynu Informacji Publicznej**<sup>76</sup> była administrowana przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Na podstawie art. 44 *ustawy o informatyzacji*, zmieniającego art. 9 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, z dniem 21 lipca 2005 r. zadanie to zostało przekazane ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji.

NIK ocenia negatywnie – pod względem rzetelności – wypełnianie przez ww. ministrów obowiązków w zakresie administrowania stroną główną BIP.

**Poprawność strony  
głównej BIP**

W trakcie kontroli poddano analizie<sup>77</sup> internetową stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej pod względem jej zgodności z przepisami *ustawy o dostępie do informacji publicznej* oraz *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*.

Niezgodnie z wymogami określonymi w przywołanej *ustawie* i *rozporządzeniu*, wykaz zamieszczony na stronie głównej BIP nie uwzględniał wszystkich organów władzy publicznej oraz podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Stwierdzono ponadto, że wykaz ten zawierał wprawdzie odnośniki do stron internetowych poszczególnych instytucji, jednak bez możliwo-

<sup>75</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 21 września 2004 r., [http://www.mgip.gov.pl/NR/rdonlyres/36E8EA72-6E77-44F5-9C77-6EE777F0D771/0/kpd\\_210904.doc](http://www.mgip.gov.pl/NR/rdonlyres/36E8EA72-6E77-44F5-9C77-6EE777F0D771/0/kpd_210904.doc); dalej *KPD/Z*

<sup>76</sup> [www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)

<sup>77</sup> Notatka służbowa kontrolera NIK z 6 września 2005 r.

ści uzyskania połączenia, co naruszało art. 9 ust. 1 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Strona główna BIP nie zawierała menu przedmiotowego, co było niezgodne z § 8 ust. 1 pkt 5 *rozporządzenia BIP*.

Ustalona przez Ministra SWiA w § 3 *rozporządzenia BIP*, zasada dostępu do informacji publicznych, poprzez m.in. menu przedmiotowe strony głównej BIP, nie była realizowana w praktyce. Minister nie przestrzegał określonych przez siebie wymagań, ograniczając przy tym możliwość dostępu do pełnego zakresu informacji publicznej.

#### Poprawność stron podmiotowych BIP

NIK zwraca uwagę na brak regulacji prawnych upoważniających właściwy organ administracji do monitorowania przestrzegania przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej*, w szczególności w zakresie odnoszącym się do struktury oraz treści stron podmiotowych BIP.

W celu zbadania związku pomiędzy zawartością internetowych stron BIP podmiotów zobowiązanych do ich utrzymywania na podstawie przepisów ww. *ustawy*, a działaniami i uprawnieniami właściwego ministra w zakresie weryfikacji ich zgodności z przepisami, przeprowadzono rozpoznanie jakości<sup>78</sup> tych stron. Spośród 93 stron podmiotowych BIP w przypadku 90 (96,8%) stwierdzono nieprawidłowości, takie jak: całkowity brak strony, brak informacji o przeprowadzonych kontrolach, osobach redagujących, jak również brak informacji o stronie podmiotowej na stronie głównej BIP. Wynik analizy stron internetowych wskazuje na konieczność ciągłego monitorowania i egzekwowania wymogów dotyczących udostępniania informacji publicznych poprzez BIP.

NIK zwraca uwagę, że minister właściwy do spraw informatyzacji nie podejmował działań dyscyplinujących w odniesieniu do osób i podmiotów naruszających obowiązek udostępniania danych poprzez BIP. Nie był prowadzony rejestr przypadków zaniechania obowiązków związanych z prowadzeniem BIP, w związku z czym nie podejmowano prób pociągnięcia do odpowiedzialności za popełnienie czynu wyczerpującego dyspozycję art. 23 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*<sup>79</sup>.

#### CEPiK - otoczenie informacyjne

Izba ocenia negatywnie – z punktu widzenia rzetelności – **wdrażanie przedsięwzięcia Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) i sposób zarządzania nim**. Także negatywnie, pod względem celowości, NIK ocenia kontynuowanie prac nad CEPiK, bez weryfikacji aktualnego wpływu otoczenia (warunków zewnętrznych) na przedsięwzięcie.

W okresie objętym kontrolą, **Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców nie działała jako system gromadzenia wiarygodnych danych i informacji**. Kluczowe znaczenie dla systemu ewidencji pojazdów (umożliwiającego gromadzenie danych i informacji oraz ich wymianę z podmiotami współpracującymi), a tym sa-

---

<sup>78</sup> W celu realizacji tego badania, na podstawie wewnętrznej bazy danych NIK ustalono zbiór przeprowadzonych po 1 stycznia 2004 r. kontroli jednostkowych NIK (zbiór ten uznano za aproksymację zbioru jednostek kontrolowanych będących organami administracji rządowej, samorządowej oraz państwowymi osobami prawnymi, w tym przedsiębiorcami podlegającymi obowiązkowi udostępniania informacji publicznej). Z tak określonego zbioru wybrano reprezentatywną próbę losową 93 jednostek kontrolowanych (przy poziomie ufności - 95%, oczekiwanym poziomie dewiacji populacji - 1%, dla populacji 5000 i większych).

<sup>79</sup> Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku

mym dla systemu informatycznego wspierającego funkcjonowanie tej ewidencji, ma przyjęty sposób rejestracji danych.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym:

- 1) rejestracji pojazdu dokonuje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania właściciela pojazdu, dane dotyczące właściciela i pojazdu organ rejestrujący przekazuje do centralnej ewidencji (odpowiednio art. 73 ust. 1 oraz art. 80b *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym*<sup>80</sup>),
- 2) kompetencje w sprawach dotyczących procesów rejestracji pojazdów należą do ministra właściwego do spraw transportu (por. Dział III *ustawy Prawo o ruchu drogowym*),
- 3) zadanie prowadzenia centralnej ewidencji pojazdów (CEP) oraz centralnej ewidencji kierowców (CEK), zgodnie z art. 80a i 100a *ustawy Prawo o ruchu drogowym* należy do ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Powyższy podział kompetencji powoduje istotne problemy w koordynacji poszczególnych zadań i w konsekwencji prowadzi do faktycznego rozdziału powiązanych ze sobą czynności rejestracji (dopuszczenia do ruchu) i ewidencji (gromadzenia i udostępniania danych ewidencyjnych). Skutkiem tego, pomimo stosowanych regulacji prawnych w zakresie warunków i sposobu współdziałania podmiotów, które przekazują dane do ewidencji<sup>81</sup>, są m.in. rozbieżności danych rejestracyjnych i ewidencyjnych.

#### Koncepcja przedsięwzięcia CEPiK

Pan Leszek Ciećwierz – Podsekretarz Stanu w MSWiA, zaakceptował<sup>82</sup> 30 maja 2003 r. realizację przedsięwzięcia CEPiK przez MSWiA jako równoczesną budowę: 1) systemu teleinformatycznego CEPiK, 2) sieci teletransmisji danych WAN CEPiK oraz 3) zapasowego centrum komputerowego. Jednocześnie został zaakceptowany harmonogram wykonania zadań przedsięwzięcia CEPiK w latach 2004-2009. Zgodnie z tym harmonogramem, zakończenie budowy i oddanie do eksploatacji sieci teletransmisji danych WAN CEPiK miało nastąpić do 31 października 2004 r., wykonanie i oddanie do eksploatacji Zapasowego Centrum Komputerowego – do 1 stycznia 2005 r., a produkcyjne uruchomienie systemu analityczno-raportowego CEPiK<sup>83</sup> (po zakończeniu procesu weryfikacji danych o pojazdach) – do 31 grudnia 2005 r.

Rozpoczęcie wszystkich trzech działań jednocześnie, bez wnikliwej analizy otoczenia zewnętrznego przedsięwzięcia, doprowadziło do dekoncentracji środków finansowych i wdrożenia w starostwach dodatkowej aplikacji *Pojazd*, wykraczającej poza zaakceptowaną 30 maja 2003 r. pierwotną koncepcję systemu informatycznego CEPiK.

Do funkcjonowania CEPiK niezbędne są wiarygodne dane. Ministerstwo SWiA przyjęło koncepcję pozyskania ich początkowo z Wojewódzkich Ewidencji Pojazdów, a następnie ze starostw.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm. (tekst jednolity)

<sup>81</sup> *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców* (Dz. U. Nr 92, poz. 1028 ze zm.) oraz *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 września 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji pojazdów* (Dz. U. Nr 106, poz. 1166 ze zm.).

<sup>82</sup> Pismo DRP-GP-7940/2003 Dyrektora DRP do kierownictwa MSWiA.

<sup>83</sup> Podstawowa część systemu teleinformatycznego CEPiK.

Działania podejmowane w celu przeniesienia danych ujawniły, że zakres danych i informacji o pojazdach i ich właścicielach, gromadzonych w Centralnej Ewidencji Pojazdów na podstawie art. 80b *ustawy Prawo o ruchu drogowym* jest szerszy od analogicznego zakresu danych i informacji, które były gromadzone w starostwach – przed wejściem w życie tej *ustawy*, np. nie było obowiązku podawania numeru PESEL właściciela pojazdu. Przed tworzeniem przepisów *ustawy* nie przewidziano okresu przejściowego dla funkcjonowania systemu informacyjnego CEP przy niepełnym zasobie informacyjnym w organach rejestrujących.

W ocenie Izby, działania MSWiA w zakresie przeniesienia i weryfikacji danych były niewystarczające. Pomimo wydatkowania przez Ministerstwo 3,5 mln zł na weryfikację danych przez starostwa – nie osiągnięto wystarczającego stopnia ich wiarygodności. W konsekwencji nie został zrealizowany harmonogram wykonania zadań przedsięwzięcia CEPiK w latach 2004-2005. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. do 23 grudnia 2005 r., żadne z wymienionych zadań nie zostało wykonane.

#### Zmiany koncepcji przedsięwzięcia CEPiK

W ramach *Umowy na wykonanie i wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK wraz z robotami budowlanymi (adaptacyjnymi) pomieszczeń przeznaczonych na ten cel*, zawartej 28 października 2003 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz firmą **Softbank SA**, powinna być budowana centralna aplikacja dla rejestracji pojazdów zintegrowana z centralną ewidencją pojazdów. Jednak prace nad tą aplikacją zostały zahamowane. Z wyjaśnień<sup>84</sup> Dyrektora Departamentu Rejestrów Państwowych MSWiA wynika, że wstrzymanie prac zostało spowodowane brakiem sieci WAN CEPiK oraz brakiem dostępu do katalogu typów i marek samochodów opracowanego przez **Instytut Transportu Samochodowego**. Kolejnym, wskazywanym powodem wstrzymania budowy aplikacji centralnej, był brak współpracy ze strony **Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych SA** (PWPW) nad określeniem wspólnego standardu danych przesyłanych z systemu CEPiK do PWPW niezbędnych do fizycznego wytworzenia dowodów rejestracyjnych.

W związku z powyższym, do rejestracji i ewidencji pojazdów w starostwach była wykorzystywana aplikacja *Pojazd* – wdrożona w październiku 2004 r. na podstawie *Umowy z 8 kwietnia 2004 r. o integracji systemów informatycznych do rejestracji i ewidencji pojazdów oraz centralnej personalizacji dokumentów* pomiędzy MSWiA i Ministerstwem Infrastruktury.

Według umowy między MSWiA i MI, aplikacja *Pojazd* miała być rozwiązaniem tymczasowym, do czasu zakończenia budowy i oddania do eksploatacji sieci teletransmisji danych WAN CEPiK. Do dnia zakończenia kontroli nie był znany termin zakończenia budowy i oddania do eksploatacji tej sieci. W dniu 28 października 2005 r. MSWiA unieważniło, na podstawie art. 27b ust. 1 pkt 1 *ustawy o zamówieniach publicznych*, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie, wdrożenie oraz obsługę eksploatacyjną i rozwój sieci WAN dla CEPiK<sup>85</sup>.

#### Sieć rozległa WAN CEPiK

Zdaniem NIK koncepcja systemu informatycznego CEPiK została nadmiernie uzależniona od budowy dedykowanej sieci rozległej (WAN CEPiK). Należało przyjąć koncepcję budowy systemu informatycznego działającego w oparciu

<sup>84</sup> Wyjaśnienia z 14 grudnia 2005 r.

<sup>85</sup> Druk ZP-1 nr 54/G-VIII/PD/03.

o ogólnodostępne łącza teleinformatyczne, w szczególności w sytuacji kiedy była dostępna sieć rozległa PESEL-NET. Takie rozwiązanie zostało zaprezentowane w *Studium Przedsięwzięcia dla systemu CEPiK* ze stycznia 2000 r. oraz w *Opisie przedmiotu zamówienia na wykonanie, wdrożenie oraz na obsługę eksploatacyjną i rozwój systemu informatycznego CEPiK* z 24 lipca 2003 r.

Ogólnodostępne łącza teleinformatyczne i/lub sieć PESEL-NET, mogłyby mieć zastosowanie przy mniejszych nakładach finansowych w początkowym okresie pracy systemu. Zastosowanie zabezpieczenia typu *Virtual Private Network* (VPN) jest w stanie zapewnić komunikację sieciową za pomocą sprawdzonych technik szyfrowania danych wraz z wiarygodnym uwierzytelnianiem tożsamości użytkowników systemu.

#### Zapassowe Centrum Komputerowe

NIK zwraca także uwagę, że kolejnym zagrożeniem dla realizacji przedsięwzięcia CEPiK było uzależnienie oddania systemu do użytkowania od uruchomienia Zapassowego Centrum Komputerowego w Legionowie. W początkowej fazie system zasilany był danymi w cyklu tygodniowym i nie występowała potrzeba asekuracji jego funkcjonowania przez równoległe działające (w trybie „on-line”) centrum awaryjne. W trakcie badania kontrolnego NIK stwierdzono, że MSWiA nie było w stanie oszacować długości trwania postępowania na udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego tego elementu systemu<sup>86</sup>.

#### Ograniczenia CEPiK

Przyjęta koncepcja przedsięwzięcia CEPiK nie uwzględnia w wystarczającym stopniu obowiązującego modelu rejestracji i ewidencjonowania pojazdów. Istotnymi problemami są:

- uwarunkowanie realizacji CEPiK od podmiotów zewnętrznych, na które minister właściwy do spraw administracji publicznej nie ma bezpośredniego wpływu lub wpływ ten jest ograniczony (np. minister właściwy do spraw transportu, PWPW, starostwa),
- niezadowalająca wiarygodność danych zasilających system informatyczny CEPiK,
- wdrożenie rozwiązań tymczasowych, nie wynikających z założeń CEPiK,
- niezrealizowanie przyjętego harmonogramu wykonania głównych zadań przedsięwzięcia CEPiK w latach 2004-2005.

#### Usługi pośrednictwa pracy

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw pracy, dotyczące wykorzystania przez służby zatrudnienia opracowanych i wdrożonych przez MGIP rozwiązań informatycznych wspomagających pośrednictwo pracy. Nie zostały m.in. wykorzystane możliwości zwiększenia skuteczności usługi pośrednictwa pracy, wynikające z połączenia ogólnopolskiej bazy ofert e-PULS z europejską bazą danych EURES.

Negatywne oceny NIK zostają wyrażone w kontekście trudnej sytuacji na krajowym rynku pracy, gdzie właściwe organy administracji publicznej powinny podejmować wszelkie dostępne przedsięwzięcia zmierzające do zmniejszania bezrobocia. W ocenie NIK, wśród tych przedsięwzięć mieści się pełne i racjonalne wykorzystywanie rozwiązań informatycznych, ułatwiających monitorowanie oraz przepływ wiadomości o ofertach pracy.

<sup>86</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DRP z 14 grudnia 2005 r.

Brak standardów realizacji elektronicznego pośrednictwa pracy

Izba ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, działania koordynacyjne ministra właściwego do spraw pracy dotyczące zastosowania mediów elektronicznych przez publiczne służby zatrudnienia (PSZ). **Nie zostały ustalone standardy realizacji usług publicznych na rynku pracy w zakresie stosowania przez PSZ narzędzi informatycznych. Nie podejmowano również innych działań koordynacyjnych stymulujących PSZ do pełnego wykorzystania internetowej bazy ofert pracy.**

Minister nie wywiązał się z obowiązku zapewnienia jednolitości stosowania prawa na rynku pracy, wynikającego z art. 4 ust. 1 pkt 4b) *ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* tj. ustalenia standardów realizacji usług rynku pracy świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia. Minister nie wydał przepisów wykonawczych, do czego został zobligowany na podstawie art. 35 ust. 3 i 4 *ustawy o promocji zatrudnienia*, dotyczących m.in. innymi standardów usług i warunków pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Zdaniem NIK, powyższa delegacja ustawowa stwarza Ministrowi możliwość wskazania jednolitego sposobu wykorzystywania systemów teleinformatycznych, w tym funkcjonującej od 2003 r. ogólnopolskiej bazy ofert pracy e-PULS<sup>87</sup>, do realizacji usługi pośrednictwa pracy przez PSZ. Skoordynowanie działań PSZ w tym zakresie, a w szczególności ich podstawowych komórek – powiatowych urzędów pracy (PUP) - wynika z konieczności stworzenia spójnego systemu informacji o wolnych miejscach pracy.

Nie wydając stosownych rozporządzeń, Minister zaniechał nałożenia na PUP obowiązku publikowania wszystkich ofert pracy zarówno w bazie ogólnokrajowej (e-PULS), jak również w bazie wspólnotowej EURES. Tym samym, brak szczegółowych regulacji, zobowiązujących PSZ do zamieszczania wszystkich posiadanych publicznych ofert pracy w informatycznych bazach danych ograniczył jakość świadczonej usługi pośrednictwa pracy.

Izba zwraca uwagę, że Minister nie wprowadził również obowiązku publikacji wszystkich posiadanych publicznych ofert pracy w oparciu o obowiązujące nadal *rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy*<sup>88</sup> wydane na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 i 5 *ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu*<sup>89</sup>, obowiązującej przed dniem wejścia w życie *ustawy o promocji zatrudnienia*.

Według wyjaśnień<sup>90</sup> złożonych przez p.o. Dyrektora Departamentu Rynku Pracy MGIP<sup>91</sup>, nie wydano rozporządzeń na podstawie art. 35 *ustawy o promocji zatrudnienia* z powodu wydłużonego procesu przygotowania ich projektów. Proces ten został zawieszony w czerwcu 2005 r., ze względu na prace nad nowelizacją tej ustawy<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Baza danych ofert pracy funkcjonująca jako ogólnie dostępna strona [www.epuls.praca.gov.pl](http://www.epuls.praca.gov.pl), administrowana przez Ministra.

<sup>88</sup> Dz. U. Nr 12, poz. 146 ze zm.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 ze zm. (tekst jednolity)

<sup>90</sup> Pismo DRP-IV-073-IV-28-LA/2005 z 24 października 2005 r.

<sup>91</sup> Dalej także Dyrektor DRP.

<sup>92</sup> Nowelizacja dokonana z dniem 1 listopada 2005 r. *ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 164, poz.

Z art. 149 ust. 1 *ustawy o promocji zatrudnienia* wynika, że niektóre dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowały moc (w tym ww. *rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r.*) do czasu wydania nowych aktów.

Kwestia braku przedmiotowych rozporządzeń była także objęta wystąpieniem pokontrolnym NIK<sup>93</sup> z kontroli w zakresie wykonania w 2004 r. budżetu państwa w części 31 – Praca i części 44 – Zabezpieczenie społeczne oraz planu finansowego Funduszu Pracy, skierowanego do pana Jacka Piechoty – Ministra Gospodarki i Pracy.

Ustalenia kontroli wskazują, że Ministerstwo nie podejmowało także innych działań koordynacyjnych skierowanych do PSZ, mobilizujących je do pełnego wykorzystania narzędzia e-PULS, w tym np. dyspozycji koordynacyjnych w formie stosownych zaleceń, informacji lub poprzez interwencję u wojewodów oraz organów samorządu terytorialnego bezpośrednio nadzorujących działania jednostek organizacyjnych PSZ.

**Kompletność  
internetowej bazy  
ofert PSZ**

Przeprowadzone w toku kontroli rozpoznanie na reprezentatywnej próbie<sup>94</sup> stron internetowych powiatowych urzędów pracy wykazało, że **jedynie 9,4% rozpoznanych PUP zamieszczało w bazie e-PULS wszystkie posiadane publiczne oferty pracy, natomiast 34,4% PUP w ogóle nie wykorzystywało sieci w tym celu. W 56,3% PUP nie przekazywano ofert do bazy e-PULS, natomiast publikowano je na własnych stronach internetowych.** Przeprowadzone rozpoznanie wykazało również, że 34,4% stron PUP nie posiadało informacji i linków dotyczących bazy e-PULS.

Zdaniem Izby, brak skutecznych działań ministra właściwego do spraw pracy w okresie objętym kontrolą, mających na celu pełne wykorzystanie i promowanie narzędzia e-PULS, ograniczał możliwości dostępu do publicznych ofert pracy. Dotyczyło to zarówno osób poszukujących pracy, jak i jednostek PSZ. Należy zauważyć, że zapewnienie pełnej wymiany informacji o ofertach pracy między jednostkami służb zatrudnienia zwiększyłoby dostęp do tych ofert również osobom, które korzystają z pośrednictwa PSZ a nie posługują się internetem. Dodatkowo, kompletna baza ofert PSZ mogłaby być wykorzystywana jako narzędzie monitoringu rynku pracy.

**Wdrożenie  
w Polsce systemu  
EURES**

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia rzetelności i legalności, **realizację przez ministra właściwego do spraw pracy zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami Unii Europejskiej oraz państwami, z którymi UE zawarła umowy o swobodzie przepływu osób.**

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2d) *ustawy o promocji zatrudnienia*, Minister jest zobowiązany do wykonywania powyższych zadań, w szczególności przez realizowanie i koordynowanie działań w województwach i powiatach w zakresie udziału PSZ w sieci Europejskich Służb Zatrudnienia<sup>95</sup>. Ponadto w *Strategii ePolska2004*

1366) – przyp. NIK.

<sup>93</sup> Wystąpienie pokontrolne KPZ-41002-2-2005 P/04/111 z 25 kwietnia 2005 r.

<sup>94</sup> Rozpoznanie na reprezentatywnej próbie z poziomem ufności 95% i błędem szacowania 8,5% przeprowadzono na losowej próbie 32 powiatowych urzędów pracy.

<sup>95</sup> European Employment Services, dalej EURES

zobowiązano **Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej** do wdrożenia w Polsce systemu EURES (działanie B2.3)

Z dniem 1 maja 2004 r. na mocy *Decyzji Komisji Europejskiej nr 2003/8/EC z dnia 23 grudnia 2002 r. wprowadzającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 1618/1968 dotyczące obsadzania wolnych miejsc pracy i podań o pracę*<sup>96</sup> polskie PSZ stały się częścią sieci EURES. Na podstawie *Decyzji EURES* przyjęto *Statut EURES*<sup>97</sup> oraz *Wytyczne co do działań EURES, obejmujące trzyletni okres od 1 kwietnia 2004 r. do 31 marca 2007 r.*<sup>98</sup>, do przestrzegania których zobowiązano wszystkich członków sieci EURES. Ministerstwo jako członek sieci EURES, na podstawie przytoczonych wyżej dokumentów, sporządziło *Plan działania EURES na okres od 1 kwietnia 2004 r. do 31 marca 2007 r.*<sup>99</sup>, odnoszący się do polskich PSZ w tym zakresie. Plan został zatwierdzony 14 listopada 2003 r. przez pana Marka Szczepańskiego - Podsekretarza Stanu w MGPIPS.

Udostępnianie ofert  
pracy w sieci  
EURES

Minister nie podjął skutecznych działań mających na celu udostępnianie w sieci EURES, od dnia 1 stycznia 2005 r., wszystkich publicznych ofert pracy będących w posiadaniu PSZ. Zadanie to zostało wskazane bezpośrednio w *Statucie EURES*<sup>100</sup>, *Wytycznych EURES*<sup>101</sup> oraz *Planie EURES*<sup>102</sup>. W ocenie Izby, zaniechanie to przyczyniło się do ograniczenia funkcjonalności działania sieci EURES dla obywateli i pracodawców.

Udostępnianie w sieci EURES ofert pracy polskich PSZ zostało zrealizowane poprzez połączenie bazy ofert e-PULS z europejską bazą EURES. W związku z tym wszystkie oferty zamieszczane przez PSZ w e-PULS są jednocześnie dostępne w bazie EURES. Z objętych rozpoznaniem NIK powiatowych urzędów pracy 91% z nich nie zamieszczało wszystkich publicznych ofert pracy w bazie e-PULS, a w konsekwencji w bazie EURES.

Izba zwraca uwagę, że w wydanym na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu realizacji przez organy zatrudnienia zadań wynikających z udziału publicznych służb zatrudnienia w sieci EURES*<sup>103</sup> (*rozporządzenie EURES*), również nie zawarto obowiązku zamieszczania publicznych ofert pracy będących w posiadaniu PSZ, w internetowej bazie danych. Zgodnie z *Wytycznymi EURES*, wszyscy członkowie i partnerzy tej sieci muszą zapewnić użytkownikom łatwy dostęp do informacji na temat ofert pracy publikowanych przez EURES<sup>104</sup>. Tymczasem według *Raportu Rocznego z Działalności Sieci EURES w Polsce 1 maj 2004 r. – 31 marca 2005 r.*<sup>105</sup> spo-

<sup>96</sup> Dz. Urz. WE L 005, 10/01/2003, str. 16 - 19, <http://europa.eu.int/eur-lex/pl/dd/docs/2003/32003D0008-PL.doc>; dalej *Decyzja EURES*

<sup>97</sup> Przyjęty przez Biuro Koordynacji EURES w dniu 4 kwietnia 2003 r., Dz.Urz. WE, C 106, 03/05/2003, str. 3 – 10, [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c\\_106/c\\_10620030503en00030010.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_106/c_10620030503en00030010.pdf)

<sup>98</sup> Przyjęte przez Biuro Koordynacji EURES w Komisji Europejskiej 22 lipca 2003 r., [http://www.wup.lodz.pl/files/eur\\_wytyczne\\_eures\\_2004-2007.doc](http://www.wup.lodz.pl/files/eur_wytyczne_eures_2004-2007.doc); dalej *Wytyczne EURES*

<sup>99</sup> Dalej *Plan EURES*

<sup>100</sup> Część II, Cele operacyjne, standardy jakości i obowiązki członków i partnerów EURES, pkt. 2.1. Integracja baz danych o wolnych miejscach pracy.

<sup>101</sup> Oczekiwany rezultat Priorytet nr 2.

<sup>102</sup> Zadanie nr 1 Priorytet nr 2

<sup>103</sup> Dz. U. Nr 57, poz. 492, uchylone z dniem 1 listopada 2005 r. w związku z uchyleniem upoważnienia do wydania tego aktu wykonawczego.

<sup>104</sup> Priorytet nr 2 *Wytycznych EURES* oraz Zadanie nr 3 Priorytetu 2 *Planu EURES*.

<sup>105</sup> <http://www.eures.praca.gov.pl/index.php?strona=raport>, Część II, str. 2



rządzonego przez MGiP, 30% stron internetowych PUP nie posiadało linków do stron EURES.

W ocenie Izby, celowym byłoby określenie szczegółowych obowiązków wykorzystania funkcjonujących własnych stron internetowych jednostek PSZ do promocji i dostępu do usług EURES. Brak jednolitych standardów w obszarze ogłaszania ofert pracy przez PSZ w ramach EURES, stanowi - w opinii NIK - niedopełnienie obowiązku nałożonego na Ministra w art. 4 ust. 1 pkt 4b *ustawy o promocji zatrudnienia*, tj. zapewnienia jednolitości stosowania prawa w omawianym zakresie.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rynku Pracy MGiP, nie były podejmowane inne działania w celu skłonienie do zamieszczania wszystkich ofert PSZ w bazie e-PULS i tym samym w bazie EURES.

**Podpis  
elektroniczny**

Możliwość przesyłania informacji drogą elektroniczną, w tym świadczenia usług publicznych, stanowi istotne ułatwienie funkcjonowania administracji publicznej, przedsiębiorstw i osób fizycznych. Kluczowym czynnikiem przy zawieraniu tą drogą umów, składania oświadczeń woli lub wysyłania podań jest podpis elektroniczny. Warunki jego funkcjonowania oraz zasady świadczenia usług certyfikacyjnych określa *ustawa o podpisie elektronicznym*. NIK ocenia negatywnie, pod względem rzetelności, działania ministra właściwego do spraw gospodarki, mające na celu zapewnienie rozwoju usług umożliwiających stosowanie podpisu elektronicznego.

**Brak kontroli  
banków i organów  
władzy publicznej**

Minister właściwy do spraw gospodarki nie kontrolował banków i organów władzy publicznej w zakresie świadczenia usług certyfikacyjnych oraz wykorzystania systemów teleinformatycznych związanych ze świadczeniem tych usług.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 *ustawy o podpisie elektronicznym* banki i organy władzy publicznej, do 31 grudnia 2002 r., były zobowiązane do dostosowania swojej działalności w zakresie świadczenia usług certyfikacyjnych oraz wykorzystania systemów teleinformatycznych związanych ze świadczeniem tych usług do wymogów *ustawy o podpisie elektronicznym*. Izba negatywnie ocenia pod względem rzetelności brak działań kontrolnych ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie dostosowania usług certyfikacyjnych oraz wykorzystania systemów teleinformatycznych do wymogów *ustawy o podpisie elektronicznym*.

**Kontrole  
podmiotów  
kwalifikowanych**

Na zlecenie ministra właściwego do spraw gospodarki, prowadzono kontrole działalności jednostek wpisanych do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne.

Kompetencje ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów *ustawy o podpisie elektronicznym* zostały określone w jej art. 30 ust. 2 pkt 3). Działając na podstawie art. 35 ust. 3 tej *ustawy* minister właściwy do spraw gospodarki zlecił spółce Centrast SA przeprowadzenie kontroli w spółkach wpisanych do rejestru podmiotów kwalifikowanych świadczących usługi certyfikacyjne. Kontrole zostały przeprowadzone w oparciu o przepisy *ustawy o podpisie elektronicznym* w IV kwartale 2004 r.

Protokoły oraz sprawozdania z kontroli kwalifikowanych podmiotów Centrast SA przekazywał Ministrowi w celu opracowania i przedłożenia kontrolowanym podmiotom wystąpień pokontrolnych. Stwierdzone nieprawidłowości w działalności w **UNIZETO Sp. z .o.o.** (11), **Krajowej Izbie Rozliczeniowej SA** (4)

i Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych SA (14) zostały uznane jako uchybienia, głównie w obszarze zabezpieczenia techniczno-organizacyjnego, nieprecyzyjności zapisów w dokumentach *Polityk Certyfikacyjnych* i innych dokumentach proceduralnych wymaganych dla prowadzonych usług.

Kontrola przeprowadzona w **TP Internet Sp. z o.o.** stwierdziła sześć przypadków niespełnienia wymogów określonych obowiązującymi przepisami prawa, z czego dwa - dotyczące wydawania tzw. certyfikatów testowych oraz prawidłowości weryfikacji tożsamości subskrybenta, uznano za niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 14 ust.1 art. 21 ust. 5 i 6 *ustawy o podpisie elektronicznym* oraz § 23 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia warunków technicznych i organizacyjnych dla kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, polityk certyfikacji dla kwalifikowanych certyfikatów wydawanych przez te podmioty oraz warunków technicznych dla bezpieczeństwa urządzeń służących do składania i weryfikacji podpisu elektronicznego*<sup>106</sup>. Minister Gospodarki i Pracy skierował zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa przez spółkę TP Internet Sp. z o.o. do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście<sup>107</sup> w sprawie wytwarzania w okresie od 14 lutego 2003 r. do 15 listopada 2004 r. przez TP Internet Sp. z o.o. certyfikatów kwalifikowanych zawierających fałszywe dane. Prokuratura Rejonowa Warszawa-Śródmieście poinformowała Ministra Gospodarki o umorzeniu śledztwa w tej sprawie<sup>108</sup>.

#### Rejestracja nowej firmy przez internet

Izba ocenia pozytywnie działania ministra właściwego do spraw gospodarki, związane z umożliwieniem rejestracji nowych firm drogą elektroniczną. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na zagrożenie dotrzymania ustawowego terminu wprowadzenia stosownych rozwiązań.

Rejestracja nowej firmy jest jedną z usług publicznych przewidzianych przez Unię Europejską w ramach programu *eEurope 2005: an information society for all*, będącego głównym planem strategicznym określającym kierunki rozwoju gospodarki elektronicznej i społeczeństwa informacyjnego w Unii Europejskiej.

Możliwość złożenia wniosku o zarejestrowanie nowej firmy drogą elektroniczną i związane z tym wymagania zostały określone w *ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*. Zgodnie z art. 41 *usdg* tworzy się **Centralną Informację o Działalności Gospodarczej** (CIDG), której zadaniem jest prowadzenie zbioru informacji o danych zawartych w ewidencji, udzielanie informacji o wpisie oraz wydawanie zaświadczeń o treści wpisów w ewidencji. Przepisy dotyczące elektronicznej rejestracji firm, utworzenia CIDG oraz przewidziane w *usdg* akty wykonawcze w omawianym zakresie – zgodnie z *ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej* - będą obowiązywały od 1 stycznia 2007 r.

Zgodnie z art. 74 tej ostatniej *ustawy*, minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z **Ministrem Sprawiedliwości**, zorganizuje działanie Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej.

#### Zagrożenia terminu uruchomienia CIDG

W ramach przygotowań do uruchomienia CIDG, w lutym 2005 r. opracowano *Koncepcję i architekturę techniczną systemu informatycznego Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej*. W harmonogramie prac przyjęto, iż do końca października 2006 r. powinien zostać ostatecznie oddany do użytku system centralny, zaś ostatecznie wdrożenia w gminach powinny zakończyć się w pierwszych dniach stycznia 2007 r. Minister właściwy do spraw gospodarki rozpoczął prace

---

<sup>106</sup> Dz.U. Nr 128, poz. 1094

<sup>107</sup> Pismo BKR 078-VIII-660AW/05 z 9 maja 2005 r.

<sup>108</sup> Pismo 2DS1518/05/I z 16 sierpnia 2005 r.

nad systemem w lipcu 2005 r., czyli z czteromiesięcznym opóźnieniem w stosunku do przyjętego harmonogramu. W październiku 2005 r. ogłoszono przetarg na wykonanie analizy i projektu systemu informatycznego przeznaczonego do obsługi Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej. Do dnia zakończenia kontroli trwały oceny nadesłanych ofert pod względem formalnym i merytorycznym.

W ocenie NIK, ze względu na opóźnione w stosunku do harmonogramu prac rozpoczęcie budowy CIDG, występuje zagrożenie dla uruchomienia tego systemu w przewidywanym terminie, tj. do 1 stycznia 2007 r.

www.1praca.gov.pl

NIK uznaje za celowe, działania resortu gospodarki polegające na zamieszczeniu na stronie internetowej „www.1praca.gov.pl” poradnika dla zakładającego firmę oraz informacji dotyczących m.in. wyboru prowadzonej działalności, tworzenia biznesplanu, rejestracji firmy, podatków, ulg, dotacji, pożyczek i pomocy dla przedsiębiorców.

Abonament RTV

NIK ocenia pozytywnie realizację przez Poczta Polską usługi publicznej, polegającej na poborze opłat abonamentowych<sup>109</sup>. Jednocześnie Izba wskazuje na niezapewnienie możliwości pełnego świadczenia usługi RTV drogą elektroniczną.

Obsługa poboru abonamentu radiowo-telewizyjnego jest usługą publiczną realizowaną przez Poczta Polską. W okresie objętym kontrolą usługa ta wykonywana była na podstawie *Umowy z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji* z 13 maja 1994 r., dotyczącej prowadzenia ewidencji, poboru i kontroli uiszczania abonamentu RTV.

W okresie objętym kontrolą Poczta Polska umieściła na swojej stronie internetowej<sup>110</sup> informacje o abonamencie RTV, lecz **nie umożliwiła rejestracji, modyfikacji danych<sup>111</sup> i wyrejestrowania odbiorników radiowych i telewizyjnych oraz sprawdzenia stanu wniesionych opłat za pośrednictwem internetu.**

Świadczeniu usługi poboru abonamentu RTV

Na stronie internetowej Poczty Polskiej<sup>112</sup> umieszczone zostały informacje: o sposobie opłacania abonamentu radiowo-telewizyjnego, rejestracji odbiorników RTV, aktualne i poprzednie stawki abonamentu, o karach za używanie niezarejestrowanego odbiornika RTV oraz o możliwości wniesienia opłaty abonamentowej za pomocą przelewu złożonego w dowolnym banku. Poczta Polska umożliwiła również zapoznanie się z wzorami druków opłaty i rejestracji, bez możliwości pobrania blankietu ze strony internetowej.

Do czasu zakończenia kontroli nie wprowadzono możliwości rejestracji, modyfikacji danych i wyrejestrowania odbiorników RTV oraz sprawdzenia stanu opłat za pośrednictwem internetu – z wykorzystaniem podpisu elektronicznego.

Po okresie objętym czynnościami kontrolnymi, Poczta umożliwiła dokonanie pierwszej rejestracji odbiornika RTV przy pomocy internetu, wskazując że jest to wstępny etap prac nad projektem obejmującym swoim zakresem wprowa-

<sup>109</sup> Dalej także usługa RTV

<sup>110</sup> [www.poczta-polska.pl](http://www.poczta-polska.pl)

<sup>111</sup> Nazwiska i imienia lub nazwy abonenta, adresu miejsca zamieszkania lub siedziby, miejsca użytkowania odbiornika RTV.

<sup>112</sup> <http://www.poczta-polska.pl/Uslugi/?U=DlaCiebie&DC=Finanse&F=RTV>

dzenie dodatkowych możliwości, np. zgłoszenia zmiany liczby posiadanych przez abonenta odbiorników RTV<sup>113</sup>.

Izba ocenia pozytywnie wprowadzenie przez Poczcie Polską możliwości wnoszenie opłaty abonamentowej RTV za pomocą przelewu złożonego w dowolnym banku, w tym przelewu złożonego drogą elektroniczną. Cykliczne opłaty mogą być realizowane przy pomocy zlecenia stałego.

Modernizacja  
baz  
danych

NIK pozytywnie ocenia prowadzone przez Poczcie Polską przedsięwzięcie modernizacji informatycznych baz danych kartotek RTV<sup>114</sup> - Kartoteka RTV. Projekt zmierza do obniżenia pracochłonności obsługi usługi RTV i do obniżenia kosztów własnych. Realizacja tego projektu, dzięki konsolidacji baz danych, powinna umożliwić scentralizowanie ewidencji abonentów, co m.in. usprawni windykację należności.

### 3.2.4. REALIZACJA DELEGACJI DO WYDAWANIA AKTÓW WYKONAWCZYCH

Na podstawie §127 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*<sup>115</sup> akty wykonawcze do ustawy powinny wchodzić w życie z dniem wejścia w życie ustawy, do której są wydawane. Ponadto zgodnie z art. 34 ust. 4 *uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>116</sup> do projektu ustawy wniesionego na ręce Marszałka Sejmu przez Radę Ministrów, oprócz załączonego uzasadnienia dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych, czyli rozporządzeń.

Minister właściwy  
do spraw  
gospodarki

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w *ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym* minister właściwy do spraw gospodarki pełni centralną rolę w systemie certyfikacji podpisu elektronicznego.

W *ustawie o podpisie elektronicznym* zostało zawartych 10 delegacji – dla Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw gospodarki oraz **ministra właściwego do spraw instytucji finansowych** – do uregulowania szczegółowych kwestii dotyczących świadczenia usług w zakresie podpisu elektronicznego. W związku z tym, w okresie *vacatio legis*, w dniu 26 marca 2002 r. Rada Ministrów przyjęła *Harmonogram szczegółowych działań legislacyjnych związanych z przygotowaniem aktów wykonawczych do ustawy o podpisie elektronicznym*<sup>117</sup>. Razem z *ustawą o podpisie elektronicznym*, tj. w dniu 16 sierpnia 2002 r., weszły w życie wydane na jej podstawie rozporządzenia realizujące osiem delegacji.

Minister właściwy do spraw gospodarki został upoważniony do wydania pięciu aktów wykonawczych do powyższej *ustawy*, z których nie zostało wydane rozporządzenie na podstawie art. 58 ust. 3 - w sprawie warunków technicznych

---

<sup>113</sup> Pismo pana Mariusza Wnuka – Zastępcy Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej znak SDG/MW/88/BRUF/208/2006 z 8 lutego 2006 r.

<sup>114</sup> Prowadzone w Rejonowych Urzędach Poczty zbiory danych związane z abonentami i poborem opłat abonamentowych.

<sup>115</sup> Dz.U. Nr 100 poz. 908

<sup>116</sup> M.P. z 2002 Nr 23, poz. 398 ze zm. (tekst jednolity)

<sup>117</sup> Protokół ustaleń Nr 13/2002 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 26 marca 2002 r., znak SM-I-0722-28/02/AG

oraz warunków bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów w postaci elektronicznej. Rozporządzenie to jest niezbędnym elementem do realizacji celu ustawy przez administrację publiczną.

Negatywnie o sprawności działania Ministra świadczy również fakt, że z rocznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w *Harmonogramie* przyjętym przez RM, zostało wydane *rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie określenia trybu uiszczania i wysokości opłat za przechowywanie dokumentów i danych związanych z usługami certyfikacyjnymi*<sup>118</sup>. Zgodnie z *Harmonogramem* ww. rozporządzenie powinno być wydane do końca IV kwartału 2002 r.

Minister właściwy  
do spraw  
informatyzacji

W *ustawie o informatyzacji* minister właściwy do spraw informatyzacji został zobowiązany do wydania rozporządzeń na podstawie 15 delegacji ustawowych. Do dnia zakończenia kontroli Minister NiI nie wydał jednego rozporządzenia<sup>119</sup> do ustawy o informatyzacji, a pięć rozporządzeń<sup>120</sup> wydał od dwóch do trzech miesięcy po wejściu w życie ustawy, tj. po dniu 21 lipca 2005 r.

Ponadto, na mocy art. 45 ustawy o informatyzacji zmieniającego z dniem 21 lipca 2005 r. kompetencje i zakres upoważnienia z art. 58 ust. 3 ustawy o podpisie elektronicznym, minister właściwy do spraw informatyzacji został upoważniony do wydania rozporządzenia. Do dnia sporządzenia niniejszej *Informacji*, delegacja ta nie została zrealizowana.

Według art. 58 ust. 3 ustawy o podpisie elektronicznym<sup>121</sup>, minister właściwy do spraw informatyzacji, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, powinien określić warunki techniczne oraz warunki bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów urzędowych, umożliwiających wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej. Zgodnie z art. 58 ust. 2 tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do 15 sierpnia 2006 r., do 16 sierpnia 2006 r. organy władzy publicznej miały umożliwić odbiorcom usług certyfikacyjnych realizację powyższych czynności w postaci elektronicznej, w przypadkach gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. Termin ten został przesunięty do 1 maja 2008 r. (por. str. 13 *Informacji*).

Zdaniem Izby odpowiednio wczesne uregulowanie warunków technicznych oraz bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów stanowi warunek konieczny do właściwego przygotowania administracji publicznej pod względem organizacyjnym, technicznym i finansowym do zapewnienia odbiorcom usług certyfikacyjnych możliwości wnoszenia podań i wniosków oraz dokonywania innych czynności w postaci elektronicznej.

Minister właściwy do spraw pracy do dnia zakończenia kontroli nie wydał rozporządzeń na podstawie art. 35 ust. 3 i 4 ustawy o promocji zatrudnienia. (por. str. 28 *Informacji*).

<sup>118</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 48.

<sup>119</sup> Na podstawie art. 12 ust. 6. *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie kryteriów i trybu przeznaczania oraz rozliczania środków finansowych na informatyzację* (Dz.U. Nr 53, poz. 388) zostało wydane 7 miesięcy po wejściu w życie ustawy.

<sup>120</sup> Na podstawie art. 17 ust. 3, art. 20 ust. 6, art. 21 ust. 6, art. 28 ust. 9 oraz art. 34 ustawy.

<sup>121</sup> Zmienionego z dniem 21 lipca 2005 r. przez art. 45 pkt 2 ustawy o informatyzacji; poprzednio organem odpowiedzialnym za wykonanie wzmiankowanej delegacji był minister właściwy do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

Izba ocenia negatywnie, pod względem rzetelności i legalności, zaniechania i opóźnienia ww. ministrów w zakresie wydania stosownych rozporządzeń.

### 3.2.5. REALIZACJA WNIOSKÓW POKONTROLNYCH Z KONTROLI TISPE

W drugiej połowie 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę: *Wybrane działania administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu (I/03/008)*. Skontrolowano działalność Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej<sup>122</sup> od roku 1999 do połowy 2003. W *Wystąpieniu pokontrolnym*<sup>123</sup> Izba wnosila o: planowanie strategiczne działań informatycznych, prowadzenie projektów informatycznych w Ministerstwie zgodnie z wybraną metodyką, planowanie zadań w ramach projektu TISPE (informatyczne narzędzie promocji eksportu) umożliwiające ocenę stopnia ich realizacji, ustanowienie kierownika projektu TISPE oraz modyfikację wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych. Realizacja tych wniosków miała usprawnić zarządzanie projektami informatycznymi w Ministerstwie i zapobiec powstawaniu nieprawidłowości o charakterze systemowym stwierdzonych podczas postępowania kontrolnego NIK.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister poinformował<sup>124</sup> o przyjęciu do realizacji wszystkich pięciu przedłożonych wniosków, a w szczególności poinformował, że do 31 maja 2004 r. zostanie opracowana *Strategia rozwoju technologii informacyjnej na lata 2004-2006* oraz zostanie przyjęta metodyka prowadzenia projektów informatycznych - PRINCE 2<sup>125</sup>. Ministerstwo Gospodarki i Pracy przekazało 12 lipca 2004 r., na wniosek Izby z 15 czerwca 2004 r., ww. dokumenty wraz z nowym regulaminem wewnętrznym udzielania zamówień publicznych oraz poinformowało o ustanowieniu kierownika projektu TISPE i o wykonywanym audycie Portalu Promocji Eksportu.

NIK negatywnie pod względem rzetelności, ocenia sposób wykonania przez ministra właściwego do spraw gospodarki trzech z pięciu wniosków pokontrolnych skierowanych przez Izbę w ww. *Wystąpieniu pokontrolnym*.

W ocenie NIK **nie zostało zapewnione planowanie strategiczne w zakresie informatyzacji b. Ministerstwa Gospodarki i Pracy**. Izba wnioskowała o „planowanie strategiczne działań informatycznych, obejmujące okresy dłuższe niż bieżący i przyszły rok budżetowy, obejmujące wszystkie kluczowe obszary właściwości Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej”. W kwietniu 2004 r. **Departament Informatyki MGPIPS**<sup>126</sup> opracował *Strategię Departamentu Informatyki na lata 2004-2006 (Strategię DI)* zaakceptowaną przez panią Jadwigę Mołdawę –

Brak planowania strategicznego w zakresie informatyzacji w MGIP

<sup>122</sup> Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej powstało 8 stycznia 2003 r. w wyniku połączenia Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. MGPIPS zostało 4 maja 2004 r. podzielone na Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Ministerstwo Polityki Społecznej (v. *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r.* w tej sprawie – Dz.U Nr 106, poz.1115 i 1116).

<sup>123</sup> *Wystąpienie pokontrolne* NIK znak I/03/008 KGP/41146-1/03 z 3 marca 2004 r. skierowane do pana Jerzego Hausnera - Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej. Kontrola obejmowała okres 1999 – I połowa 2003 r.

<sup>124</sup> Pismo BDGIV091-58/03 z 2 kwietnia 2004 r.

<sup>125</sup> PRINCE2 (PROjects IN Controlled Environments) metodyka ustrukturyzowanego zarządzania projektem brytyjskiej agencji rządowej The Office of Government Commerce (OGC).

<sup>126</sup> Dalej DI.

Dyrektora Generalnego MGIPS. Dokument ten został przedstawiony jako materiał wypełniający wykonanie powyższego wniosku pokontrolnego.

W ocenie NIK, *Strategia DI* nie jest dokumentem strategicznym dla całego Ministerstwa ponieważ wyznacza zadania jedynie dla Departamentu Informatyki, nie uwzględniając działań innych komórek organizacyjnych urzędu w zakresie informatyzacji. Świadczy o tym również brak obowiązku stosowania *Strategii DI* przez inne jednostki organizacyjne Ministerstwa. W efekcie opracowanie to nie wyczerpuje realizacji wniosku zawartego w *Wystąpieniu pokontrolnym*.

*Strategia DI* nie objęła wszystkich kluczowych obszarów działań Ministerstwa w zakresie informatyzacji. Jako przykładowe można wymienić przedsięwzięcia realizowane w resorcie, takie jak: projekt „Teleinformatycznego Systemu Promocji Eksportu” (TISPE) prowadzony przez **Departament Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu MGIP**<sup>127</sup> lub wprowadzanie przez sam Departament Informatyki systemu jakości według norm ISO.

Brak metodyki  
prowadzenia  
projektów  
informatycznych

Nie został wprowadzony w Ministerstwie obowiązek stosowania metodyki prowadzenia projektów informatycznych, uznającej kluczowe zasady dobrej praktyki branży informatycznej. Departament Informatyki w kwietniu 2004 r. opracował *Metodykę Realizacji Projektów Informatycznych; Wzorzec*. Jako cel i przeznaczenie dokumentu wskazano w nim, że jest on „wzorcowym opisem sposobu realizacji projektów informatycznych zleczanych firmom zewnętrznym przez Departament Informatyki”. Dokument nie został zatwierdzony przez kierownictwo Ministerstwa jako obowiązujący wszystkie komórki organizacyjne.

Izba uznaje za niewystarczające, rozwiązanie wskazane w wyjaśnieniach przez Dyrektora Generalnego, że zgodnie z *Decyzją Nr 2 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 lutego 2004 r.* dotyczącą zapewnienia jednolitych standardów informatycznych i *Decyzją nr 5 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy z dnia 24 maja 2004 r. w sprawie obiegu dokumentów dotyczących wydatkowania środków pochodzących z Unii Europejskiej oraz z budżetu centralnego*, projekty informatyczne realizowane przez komórki organizacyjne Ministerstwa wymagają stosownych uzgodnień z DI, dotyczących m.in. sposobu realizacji projektów.

Brak obowiązku stosowania ujednoczonej metodyki przez jednostki organizacyjne Ministerstwa, w których były realizowane projekty informatyczne, spowodował, że niektóre z tych projektów nie były wdrażane w oparciu o *Metodykę DI*. Przykładami takich przedsięwzięć są zidentyfikowane w toku kontroli NIK: projekt TISPE<sup>128</sup>, a także projekty prowadzone przez **Departament Rynku Pracy**<sup>129</sup>, tj. „Rozbudowa i aktualizacja baz danych programu Doradca 2000” oraz „Opracowanie testu w wersji konwencjonalnej (papier-ołówek) oraz komputerowej do badania zainteresowań zawodowych przeznaczonych dla potrzeb doradców zawodowych w urzędach pracy”, jak również „Monitoring Zawodów”.

Pomimo istotnych nieprawidłowości powstałych przy realizacji projektu TISPE, wykazanych przez NIK w *Wystąpieniu pokontrolnym* z 2004 r., MGIP nadal nie wykorzystywało metodyki opartej na zasadach tzw. dobrych praktyk w branży informatycznej. Nie sporządzono wymaganych przez *Metodykę DI* nie-

<sup>127</sup> Dalej DZE.

<sup>128</sup> Do dnia zakończenia kontroli projekt był w trakcie realizacji.

<sup>129</sup> Dalej DRP

których dokumentów, np. rejestru ryzyka oraz nie powołano zespołów projektowych.

Ograniczenia  
w planowaniu  
projektu TISPE

W odniesieniu do kontynuacji projektu TISPE, nie zostało zapewnione planowanie zadań umożliwiające ocenę stopnia realizacji tego projektu. W ramach kontroli wybranych działań administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu z 2003 r., Izba stwierdziła wady w systemie zarządzania, wskazujące na konieczność podjęcia pilnych działań naprawczych. W okresie objętym kontrolą z 2005 r., planowanie, ewidencjonowanie i raportowanie zadań dotyczących projektu TISPE polegało na sporządzaniu:

- 1) notatek służbowych przedstawianych do akceptacji Podsekretarzowi Stanu,
- 2) *Planu zadań TISPE na 2004 r.*,
- 3) okresowych raportów (kwartalnych i półrocznych).

W Ministerstwie nie opracowano strategii krótko- i długoterminowych dotyczących projektu TISPE, nie zatwierdzono również dokumentu, zawierającego całościowy plan operacyjny realizacji projektu. Projekt TISPE był modyfikowany i rozwijany, jednakże sposób ewidencjonowania zmian uniemożliwia ocenę stopnia jego wdrożenia.

Realizacja  
pozostałych  
wniosków  
pokontrolnych

Izba ocenia pozytywnie realizację pozostałych wniosków pokontrolnych, dotyczących ustanowienia kierownika projektu TISPE<sup>130</sup> oraz wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych, zwiększających konkurencję wśród podmiotów realizujących usługi i dostawy związane z projektami informatycznymi<sup>131</sup>.

### 3.2.6. POZOSTAŁE USTALENIA

Formy zatrudniania  
pracowników  
w MGIP

NIK ocenia negatywnie, z punktu widzenia legalności, zatrudnianie w Ministerstwie pracowników do realizacji zadań związanych z projektem TISPE w formie umowy zlecenia, mimo iż zatrudnienie to miało cechy stosunku pracy. W ramach realizacji zadań związanych z projektem TISPE, w okresie objętym kontrolą, powierzano część prac do wykonania osobom fizycznym w ramach umów zleceń. W imieniu Ministerstwa umowy były zawierane przez p.o. Dyrektorów DZE z 10 osobami.

Zdaniem NIK, praca świadczona przez zatrudniane osoby miała charakter stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 § 1 i § 1<sup>1</sup> *ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy*<sup>132</sup>.

Ministerstwo zawierało umowy zlecenia na okres od 26 dni do 6 miesięcy. Umowy zawierane były cyklicznie, tj. z tą samą osobą zawierano następujące po sobie umowy uwzględniając kilkudniowe przerwy (ze zróżnicowanym okresem trwania umowy). Z jedną osobą zawarto umowy na łączny okres 2 lat, nie uwzględniając kilkudniowych przerw, natomiast w przypadku pięciu osób okres ten przekraczał 1 rok. Przedmiotową pracę wykonywano pod bezpośrednim nadzorem Kierownika lub Zastępcy Kierownika Projektu TISPE w miejscu i czasie wskazanym przez pracodawcę.

---

<sup>130</sup> Pisma Mirosława Zielińskiego – Podsekretarza Stanu w MGPIPS z 29 marca 2004 r., z 4 marca 2005 r. oraz z 30 maja 2005 r.

<sup>131</sup> *Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych*

<sup>132</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm. (tekst jednolity)



Zgodnie z art. 22 § 1<sup>2</sup> *Kodeksu Pracy* nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania stosunku pracy. Zdaniem NIK, przedstawione wyżej działanie jest wykroczeniem przeciwko prawom pracownika, o którym mowa w art. 281 pkt 1 *Kodeksu Pracy*. Ponadto, należy zauważyć, że w konsekwencji Ministerstwo może zostać narażone na roszczenia ze strony osób świadczących pracę, przewidziane w *Kodeksie Pracy* i innych przepisach (np. składki na ubezpieczenie chorobowe, rekompensata niewykorzystanego urlopu itp.).

#### Wnoszenie opłat za używanie odbiorników RTV

Na koniec 2004 r., spośród 9,2 mln abonentów, którzy wywiązali się z obowiązku rejestracji posiadanych odbiorników RTV, 1,2 mln (13%), nie wносиło opłat za ich używanie. Zgodnie z art. 51 ust 1 *ustawy z dnia 28 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji* oraz art. 7 ust. 2 *obecnie obowiązującej ustawy o opłatach abonamentowych* nadzór nad wykonywaniem kontroli obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych sprawuje minister właściwy do spraw łączności. Powyższe *ustawy* oraz uchylone z dniem 16 czerwca 2005 r. *rozporządzenie Ministra Łączności z dnia 16 lipca 1993 r. w sprawie kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych*<sup>133</sup> ani żadne inne przepisy nie określiły sposobu oraz trybu przeprowadzania przedmiotowej kontroli.

Według ww. *rozporządzenia*, Poczta Polska była jednostką organizacyjną uprawnioną do przeprowadzania kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych.

Poczta Polska jako operator publiczny, jest zobowiązana do przeprowadzania kontroli wykonywania obowiązku rejestracji używanych odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych oraz uiszczania opłaty abonamentowej za ich używanie. Do opłat abonamentowych oraz do opłat pobieranych w związku z używaniem niezarejestrowanego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym (art. 7 ust. 3 *ustawy*).

Ponadto, w celu zwiększenia wpływów z opłat abonamentowych Poczta Polska dystrybuuje ulotki informujące o obowiązku rejestracji odbiorników RTV i wysokości opłat abonamentowych oraz kieruje listy na ten temat do podmiotów gospodarczych.

W związku z brakiem odpowiednich instrumentów prawnych dotyczących kontroli obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz wnoszenia opłat abonamentowych, posiadacze nie zarejestrowanych odbiorników radio-telewizyjnych mają możliwość uchylania się od płacenia abonamentu. NIK zwraca uwagę, że do dnia zakończenia kontroli ani w *ustawie o opłatach abonamentowych* ani w żadnych innych przepisach nie określono trybu przeprowadzania przedmiotowych kontroli.

#### Koszty realizacji usługi poboru abonamentu RTV

Przyjęta przez Pocztcę Polską metoda kalkulacji kosztów realizacji usługi poboru abonamentu RTV jest zgodna z założeniami wskazanymi w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie podziału kosztów operatora*

<sup>133</sup> Dz.U. Nr 70 poz. 339 ze zm.

*świadczonego powszechnie usługi pocztowe*<sup>134</sup>. Ze sprawozdań finansowych wynika, że na działalności związanej ze świadczeniem usługi RTV Poczta Polska poniosła w latach 2002 – 2004 straty.

**Przychody, koszty i zysk z usługi „obsługa abonamentu RTV” (w tys. zł).**

		<b>2002 r.</b>	<b>2003 r.</b>	<b>2004 r.</b>
1	Przychody	64 348,7	62 046,1	61 475,9
2	Koszty wytworzenia	57 137,0	53 680,7	52 369,7
3	Marża I stopnia (1-2)	<b>7 211,7</b>	<b>8 365,4</b>	<b>9 106,1</b>
4	Kwota narzutu kosztów ogólnozakładowych i kosztów sprzedaży	12 602,4	12 593,9	11 425,4
5	Wskaźnik narzutu kosztów ogólnozakładowych i kosztów sprzedaży	0,220565067	0,234606971	0,218168772
6	Marża II stopnia (1-2-4)	<b>-5 390,7</b>	<b>-4 228,4</b>	<b>-2 319,3</b>

Przychody Poczty Polskiej osiągnięte z tytułu realizacji tej usługi pokrywają koszty jej wytworzenia. Uzyskana marża I stopnia nie pokrywa jednak kwoty narzutu kosztów ogólnego zarządu i kosztów sprzedaży ustalonej na podstawie przyjętego – zgodnie z przywołanym *rozporządzeniem Ministra Finansów* – przez Poczta Polską wskaźnika.

W 2002 r. Poczta Polska zmieniła system kalkulacji kosztów. W „*Raporcie z badania sprawozdania finansowego za rok obrotowy 01.01 – 31.12.2002 r. p.p.u.p. Poczta Polska*”<sup>135</sup> biegły rewident stwierdził, że „W efekcie tych zmian system kalkulacji był znacząco odmienny od stosowanego w roku 2001. Dynamiki rentowności poszczególnych usług w roku 2002 mogłyby wykazywać inne wartości, a nawet kierunki, gdyby kalkulacja kosztów przeprowadzona została z zastosowaniem metody identycznej jak w okresie porównawczym”.

**Prowizja za pobór abonamentu RTV**

W *Umowie z KRRiTV z 13 maja 1994 r.* zostało określone wynagrodzenie Poczty Polskiej w wysokości 6,8% (prowizja) za wykonywanie usługi RTV. Prowizja ta była zmieniana kilkakrotnie. W okresie objętym kontrolą został podpisany *Aneks nr 11 z 13 grudnia 2004 r. do Umowy*, który obniżył prowizję z 6,2% do 6,0%. Poczta Polska zgodziła się na obniżenie prowizji w sytuacji, gdy obsługa abonamentu, według przyjętych wyliczeń, przynosiła straty finansowe po uwzględnieniu kosztów ogólnozakładowych.

Według pana Mariusza Wnuka - Zastępcy Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej<sup>136</sup>, przy podejmowaniu decyzji Przedsiębiorstwo kierowało się: danymi księgowymi za 10 miesięcy, podwyżką stawek opłat abonamentowych, prognozą inflacji i założeniem o uchylaniu się od opłat przez ok. 12% abonentów. Izba zwraca przy tym uwagę, że na całościowy wynik finansowy usługi RTV dominujący wpływ mają koszty ogólnozakładowe i koszty sprzedaży (tzw. II marża). Dla zrównoważenia zmniejszonych wpływów z tytułu obniżenia prowizji, Poczta Polska powinna dążyć do obniżenia kosztów ogólnozakładowych i kosztów sprzedaży.

<sup>134</sup> Dz. U. Nr 232, poz. 2327.

<sup>135</sup> Sporządzony przez PriceWaterhouseCoopers, 30 maja 2003 r.

<sup>136</sup> Pismo SDG/MW/88/BRUF/208/2006 z 8 lutego 2006 r., otrzymane w trybie art. 59 *ustawy o NIK*.

Jednocześnie NIK zauważa, że zawarcie przedmiotowego *Aneksu do Umowy* może przyczynić się do zwiększenia wielkości środków, przekazywanych na realizację przez nadawców publicznej radiofonii i telewizji misji publicznej, o której mowa w art. 21 *ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*.

## 4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI

### 4.1. Przygotowanie kontroli

Rozwój publicznych usług udostępnianych drogą elektroniczną – określanych jako *administracja elektroniczna* (ang. *e-government*) – stanowi przedmiot intensywnego zainteresowania najwyższych organów kontroli skupionych w organizacjach międzynarodowych: INTOSAI oraz EUROSAI. W obu tych organizacjach NIK aktywnie uczestniczy<sup>137</sup> w pracach nad rozwojem metodyki badań kontrolnych. W kontroli *Świadczenie wybranych usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych* zostały wykorzystane doświadczenia wynikające ze współpracy międzynarodowej.

Problematykę rozwoju i dostępności usług publicznych za pośrednictwem mediów elektronicznych wielokrotnie podejmowała prasa specjalistyczna jak i ogólna. Najczęściej poruszane tematy wywoływane są wadami ogłaszanych i realizowanych kosztownych zamówień publicznych w tej dziedzinie<sup>138</sup>.

W trakcie kontroli zostało przeprowadzone rozpoznanie funkcjonalności stron BIP oraz ich zgodności z przepisami *ustawy o dostępie do informacji publicznej* i *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*. Raport z badania strony głównej BIP oraz raport z rozpoznania stron podmiotowych BIP zamieszczono w załącznikach 5.5 oraz 5.6 *Informacji*. W przypadku stwierdzonych niezgodności z przepisami prawa podmiotowych stron BIP kontrolerzy NIK, zwrócili się do tych podmiotów, w trybie określonym w art. 29 ust. 2 lit. f) *ustawy o NIK* o udzielenie informacji o przyczynach stwierdzonych nieprawidłowości.

W obszarze badania zwalczania bezrobocia wylosowano i przeprowadzono rozpoznanie jakości 32 powiatowych stron internetowych powiatowych urzędów pracy (por. załącznik 5.7 *Informacji*).

---

<sup>137</sup> Szerzej o działalności międzynarodowej NIK na [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wspolpraca\\_miedzynarod](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wspolpraca_miedzynarod)

<sup>138</sup> Np.: **ComputerWorld**: Co dalej z e-podpisem? (27 grudnia 2004 r.,

<http://www.computerworld.pl/news/73804.html>),

Zabezpieczeni, ale przed czym (15 listopada 2004 <http://www.computerworld.pl/artykuly/45020.html>),

e-podpis nie może wystartować (26 listopada 2004 r. <http://www.computerworld.pl/news/72914.html>),

Rząd sieci (8 listopada 2004 <http://www.computerworld.pl/artykuly/44966.html>);

**Gazeta Wyborcza**: Sieć komputerowa połączy polskie ministerstwa (21 października 2004), Urząd Zamówień Publicznych się elektroniczuje (15 października 2004), Polski urząd cyfrowy (10 października 2004),

Sieć komputerowa połączy polskie ministerstwa (22 października 2004 r.,

<http://www.biznesnet.pl/pp/15133/>), Nie tylko zamówienia w UE (25 października 2004 r.), E-administracja:

wizje dobre, wykonanie słabe (29 września 2004 r.), Auta pod kontrolą – Budowa CEPiK idzie zgodnie

z planem, (3,4 stycznia 2004 r.), Rząd zaakceptował strategię ePolska (14 stycznia 2004 r.), [Rozmowa z Wojciechem Szewką, wiceministrem nauki i informatyzacji](#) (17 stycznia 2004 r.)

<http://serwisy.gazeta.pl/metroon/1,0,1870595.html> ;

**Rzeczpospolita**: Dokumentne nieszczęście (6 listopada 2004 r.), Upadek do zera 6 listopada 2004, Leniwy

poseł on-line (13 października 2004 r.), Jak i za co budować szybki Internet (19 października 2004 r.), Zyska

elektroniczna gospodarka (27 października 2004 r.);

**Onet.pl**: Rząd: Jesteśmy "w ogonie" komputeryzacji (9 marca 2004 r.).

## 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

<b>Protokoły kontroli</b>	Minister Gospodarki zgłosił zastrzeżenia do przekazanego protokołu kontroli <sup>139</sup> , które zostały w części uwzględnione. Kierownicy pozostałych kontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do przekazanych im protokołów kontroli.
<b>Narada pokontrolna</b>	Nieprawidłowości i wnioski wynikające z ustaleń kontroli Ministerstwa Nauki i Informatyzacji zostały omówione na naradzie pokontrolnej z udziałem zainteresowanych pracowników 12 grudnia 2005 r.
<b>Wystąpienia pokontrolne</b>	W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała, w okresie marzec 2006 r. – lipiec 2006 r. wystąpienia do: ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do spraw informatyzacji, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw pracy i Dyrektora Generalnego Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej „Poczta Polska”. W wystąpieniach zawarto oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokołach kontroli, a także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W dniu 27 lipca 2006 r. Minister Gospodarki złożyły trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 27 lipca 2006 r. złożył dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2006 r. oddaliło w całości zastrzeżenia złożone przez Ministra Gospodarki, natomiast jedno z zastrzeżeń złożonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało uznane w części, a pozostałe oddalono w całości. Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Dyrektor Generalny Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej przekazali informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków.
<b>Podejrzenie popełnienia wykroczenia</b>	Departament Gospodarki Skarbu Państwa i Prywatyzacji poinformował Państwową Inspekcję Pracy <sup>140</sup> o podejrzeniu popełnienia wykroczenia w sprawie zatrudniania w Ministerstwie Gospodarki i Pracy pracowników do realizacji zadań związanych z projektem TISPE w formie umowy zlecenia, mimo iż zatrudnienie to miało cechy stosunku pracy. Pani Beata Krajewska - Zastępca Okręgowego Inspektora Pracy ds. Prawno-Organizacyjnych poinformowała <sup>141</sup> , że w wyniku przeprowadzonej w lipcu br. kontroli w Ministerstwie Gospodarki mandatem ukarano jedną osobę za popełnienie wykroczenia z art. 281 pkt 1 <i>Kodeksu Pracy</i> . Pociągnięcie do odpowiedzialności innych osób nie było możliwe z powodu upływu okresu przedawnienia karalności czynów. Ponadto do Ministerstwa zostało skierowane wystąpienie, w którym inspektor pracy wniósł o zawieranie umów o pracę zamiast umów zlecenia.

<sup>139</sup> Pismo SM-II-0911-1-AW-/05 z 29 listopada 2005 r.

<sup>140</sup> Pismo KGP/41012-2/05 z 20 czerwca 2006 r.

<sup>141</sup> Pismo 2A-329-4601-2210/2206 z 2 sierpnia 2006 r.

## 5. ZAŁĄCZNIKI

### 5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

- 1) Ministerstwo Nauki i Informatyzacji
- 2) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- 3) Ministerstwo Gospodarki i Pracy
- 4) Przedsiębiorstwo Państwowe Użyteczności Publicznej Poczta Polska

### 5.2. Wykaz wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK.

NIK wniosowała o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do:

Ministra właściwego do spraw informatyzacji oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej:

- 1) Przeprowadzenie kompleksowej oceny realizacji działań *Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006* w oparciu o przyjęte wskaźniki, efektywności, terminowości i wykonania zadań wraz ze wskazaniem zagrożeń dla jej wykonania.
- 2) Podjęcie działań, wspólnie z innymi właściwymi organami administracji publicznej, na rzecz implementacji e-usług w następujących zakresach:
  - elektroniczne zamówienia publiczne,
  - dostęp do limitowanych świadczeń medycznych,
  - udzielanie pomocy publicznej,
  - dostęp do wiążących aktów prawa dla obywateli oraz administracji rządowej i samorządowej.
- 3) Ujęcie w najbliższym dokumencie strategicznym dotyczącym informatyzacji Polski wszystkich 20 podstawowych e-usług wskazanych przez Komisję Europejską z jednoznacznym przyporządkowaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie.
- 4) Podjęcie działań w celu zrealizowania delegacji ustawowej zawartej w art. 58 ust. 3 *ustawy o podpisie elektronicznym*.
- 5) Podjęcie działań zmierzających do modyfikacji zasad rejestracji i ewidencji pojazdów i kierowców oraz transferu danych i informacji w tym zakresie, determinujących sposób realizacji dalszych prac nad systemem CEPiK.

Ministra właściwego do spraw gospodarki:

- 1) Realizację wniosków pokontrolnych NIK zawartych w *Wystąpieniu pokontrolnym* z 3 marca 2004 r., w związku z ustaleniami kontroli wybranych działań administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu.
- 2) Pełne wykorzystywanie kompetencji do kontroli działalności podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne (pod względem zgodności z *ustawą*

o podpisie elektronicznym) w szczególności banków oraz organów władzy publicznej.

- 3) Podjęcie, wspólnie z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, inicjatywy zmierzającej do kontynuowania prac nad nowelizacją *ustawy o podpisie elektronicznym*.
- 4) Dokonanie przeglądu realizacji projektu Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej pod kątem zagrożenia terminu oddania systemu do eksploatacji.
- 5) Podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania zatrudniania przez Ministerstwo pracowników w formie umowy zlecenia, gdy zatrudnienie to ma cechy stosunku pracy.

Ministra właściwego do spraw pracy:

- 1) Podjęcie niezbędnych działań w celu wydania przepisów wykonawczych na podstawie zmienionego upoważnienia z art. 35 ust. 3 i 4 *ustawy o promocji zatrudnienia*.
- 2) Pełną realizację zadań wynikających ze *Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – ePolska na lata 2004-2006*.

Dyrektora Generalnego Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej „Poczta Polska”:

- 1) Uwzględnienie w planach rozwoju Poczty Polskiej dwukierunkowej wymiany informacji z abonentami RTV dot. rejestracji, wyrejestrowania, modyfikacji danych związanych z opłatą abonamentu oraz uzyskania informacji o stanie płatności.
- 2) Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia skuteczności poboru opłat abonamentowych

### **5.3. Lista osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, w tym zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach**

lp.	imię i nazwisko	funkcja	okres sprawowania funkcji (dot. członków kierownictwa)
1.	Ryszard Kalisz	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	od 19.05.2004r. do 19.10.2005r.
2.	Józef Oleksy	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	od 21.01.2004r. do 21.04.2004r.
3.	Krzysztof Janik	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	od 19.10.2001r. do 21.01.2004r.
4.	Jerzy Szmajdziński	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	od 21.04.2004r. do 19.05.2004r.
5.	Leszek Cieciewicz	Podsekretarz Stanu w MSWiA	od 23.10.2002r. do 02.11.2005r.
6.	Jerzy Bart	Dyrektor Generalny MSWiA	od 18.01.2002r.
7.	Ludwik Dorn	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	od 31.10.2005r.

**Kontrola świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych**

8.	Grzegorz Bliźniuk	Podsekretarz Stanu w MSWiA	od 2.11.2005r.
9.	Michał Kleiber	Minister Nauki i Informatyzacji	od 2.05.2004r. do 31.10.2005r.
10.	Włodzimierz Marciński	Podsekretarz Stanu w MNiI	od 6.07.2004 r. do 31.10.2005r.
11.	Wojciech Szewko	Podsekretarz Stanu w MNiI	od 22.07.2002r. do 26.04.2004r.
12.	Grzegorz Bliźniuk	Dyrektor Departamentu Informatycznych Systemów Administracji Publicznej MNiI	od 2.01.2003 r. do 1.04.2005 r.
13.	Marek Słowikowski	p.o. Dyrektor Departamentu Informatycznych Systemów Administracji Publicznej MNiI	od 01.04.2005 r.
14.	Dariusz Bogucki	Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informatycznego MNiI	od 15.06.2004 r.
15.	Grzegorz Woźniak	Minister Gospodarki	od 31.10.2005r.
16.	Jacek Piechota	Minister Gospodarki i Pracy	od 31.03.2005r. do 31.10.2005r.
17.	Jerzy Hausner	Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej	od 07.01.2003r. do 21.03.2005r.
18.	Irena Herbst	Podsekretarz Stanu	od 08.01.2003r. do 14.09.2005r.
19.	Małgorzata Okońska-Zaremba	Podsekretarz Stanu	od 08.01.2003r. do 31.07.2004r.
20.	Małgorzata Ostrowska	Podsekretarz Stanu	od 28.04.2005r. do 03.11.2005r.
21.	Marek Szczepański	Podsekretarz Stanu	od 08.01.2003r. do 30.09.2005r.
22.	Cezary Miżejewski	Podsekretarz Stanu	od 18.02.2004r. do 05.05.2004r.
23.	Mirosław Zieliński	Podsekretarz Stanu	od 18.03.2005r. do 16.06.2005r.
24.	Jadwiga Mołdawa	Dyrektor Generalny MGPiPS	od 18.01.2003r. do 30.10.2005r.
25.	Mirosława Boryczka	Dyrektor Generalny MG	od 03.11.2005r.
26.	Zbigniew Olejniczak	Dyrektor Departamentu Informatyki MGiP	od 08.01.2003 r. do 31.10.2005 r.
27.	Wojciech Pobóg-Pągowski	p.o. Dyrektora Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu MGiP	od 20.07.2005 r.
28.	Lech Antkowiak	Dyrektor Departamentu Rejestrów Państwowych MGiP	od 19.04.2004 r.
29.	Jerzy Molak	Dyrektor Departamentu Przedsiębiorczości MGiP	od 14.01.2005 r.
30.	Mariusz Wnuk	Zastępca Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej	objął funkcję po zakończeniu czynności kontrolnych



## 5.4. Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/EC z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (Dz. Urz. WE L 13 z 19/01/2000, str. 12 – 20)
2. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz. U. Nr 128, poz. 1402 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.)
8. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm. - tekst jednolity)
9. Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.)
10. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.)
11. Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o ochronie niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną opartych lub polegających na dostępie warunkowym (Dz.U. Nr 126, poz. 1068 ze zm.)
12. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz.U. Nr 85, poz. 728 ze zm.)
13. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718 ze zm.)
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 (Dz.U. Nr 149, poz. 1567)
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 67, poz. 619)
16. Zarządzenie Nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2005 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji oraz Monitorowania Działań Organów Administracji Rządowej Dotyczących Rozwoju Elektronicznej Gospodarki i Administracji Publicznej (nie publikowane)

## 5.5. Raport z badania strony głównej BIP

W dniu 6 września 2005 r., w ramach kontroli prowadzonej w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji: *Świadczenie wybranych usług publicznych przez media elektroniczne* zbadano poprawność strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) pod kątem jej zgodności z przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 67, poz. 619).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej,
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są organizacje związkowe i pracodawców reprezentatywne, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.), oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2).

Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej BIP jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, tworzonym w celu powszechnego udostępnienia informacji publicznej w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji minister właściwy do spraw informatyzacji tworzy stronę główną Biuletynu Informacji Publicznej zawierającą wykaz podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2, wraz z odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami. Na podstawie art. 9 ust. 4 pkt 1 minister właściwy do spraw informatyzacji gromadzi i udostępnia adresy wskazujące strony Biuletynu Informacji Publicznej tworzone przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2.

Stwierdzono, że administrowana przez Ministra Nauki i Informatyzacji strona główna BIP zawierała następujący wykaz podmiotów (menu podmiotowe) zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych w ww. publikatorze telein-

formatycznym: Prezydent, Sejm, Senat, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, organy wewnętrzne Rady Ministrów, inne organy działające przy Radzie Ministrów, urzędy podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów, urzędy podległe i nadzorowane przez ministrów, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, Sądy i Trybunały, Rzecznik Interesu Publicznego, Narodowy Bank Polski, administracja rządowa w terenie, samorząd terytorialny, Regionalne Izby Obrachunkowe, inne instytucje realizujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym.

Stwierdzono, że w ww. wykazie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych zamieszczono odnośniki do podstron internetowych, które nie umożliwiały połączenia ze stronami administrowanymi przez zobowiązane do tego podmioty. Dotyczyło to m.in. następujących podstron internetowych podmiotów:

- W menu podmiotowym „Organy wewnętrzne Rady Ministrów”: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Komisji Kodyfikacji Prawa Cywilnego, Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy, Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą, Zespołu do spraw Opracowania Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości wśród Dzieci i Młodzieży, Rady do spraw Zrównoważonego Rozwoju, Stałego Komitetu Rady Ministrów.
- W menu podmiotowym „Inne organy działające przy Radzie Ministrów”: Kolegium do spraw Służb Specjalnych, Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych.
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe lub nadzorowane przez Prezesa Rady Ministrów”: Rady do spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Rady Głównej do spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, Rady Legislacyjnej, Rady Polityki Regionalnej Państwa, Rady Prasowej, Rzecznika Prasowego Rządu, Agencji Wywiadu.
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Finansów: Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Centrum Kształcenia Kadr Skarbowości w Białobrzegach (zbadano 10 pierwszych odnośników na podstronie).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Środowiska: Głównego Geologa Kraju, Głównego Konserwatora Przyrody oraz Państwowej Rady Ochrony Przyrody (zbadano 10 pierwszych odnośników na podstronie).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu: Krajowej Rady Oświatowej (zbadano 10 pierwszych odnośników na podstronie).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Infrastruktury: Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Inspektora Kolejnictwa, Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (zbadano 10 pierwszych odnośników na podstronie).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Kultury: Komisji do spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców, Krajowej Rady Bibliotecznej oraz Rady do spraw Narodowego Za-

sobu Bibliotecznego, Rady do spraw Muzeów, Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (zbadano 10 pierwszych odnośników na podstronie).

- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Obrony Narodowej: Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej, Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego, Naczelnego Inspektora Farmaceutycznego Wojska Polskiego, Rady Wyższego Szkolnictwa Wojskowego i Nauki, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, Wojskowego Dozoru Technicznego (zbadano 7 pierwszych odnośników na podstronie).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Rolnictwa i rozwoju Wsi: Polskiego Klubu Wyścigów Konnych (zbadano 10 pierwszych odnośników na podstronie).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” Ministra Sprawiedliwości (nie badano odnośników na podstronie).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Zdrowia: Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (zbadano 10 pierwszych odnośników na podstronie).

Badając ww. wykaz podmiotów w zakresie, czy administrowana przez MNIł strona główna BIP zawiera wykaz wszystkich podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych, stwierdzono m.in.:

- W menu podmiotowym „Sejm” zamieszczono odnośnik „Biura poselskie” zawierający linki do stron 4 posłów na Sejm RP.
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Finansów zamieszczono odnośniki do 7 Izb Celnych oraz nie zamieszczono odnośników do żadnego z Urzędów Celnych.
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Polityki Społecznej zamieszczono odnośnik do jednego Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodziny.
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Infrastruktury zamieszczono tylko odnośnik do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (nie umożliwiający połączenia z podmiotową stroną) – brak odnośników do Okręgowych Dyrekcji.
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Kultury zamieszczono odnośniki do podstrony „Podstawowe, średnie i wyższe szkoły artystyczne oraz inne jednostki szkolnictwa artystycznego”, na której znajdował się tylko jeden odnośnik do tego typu jednostki; oraz do podstrony „Instytucje Kultury”, na której znajdowały się odnośniki do 9 instytucji (1 akademii muzycznej, 2 domów kultury, 2 filharmonii, 3 oper i 1 ośrodka praktyk teatralnych).
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Obrony Narodowej zamieszczono tylko odnośnik do Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej (nie umożliwiający połączenia z podmiotową stroną) – brak odnośników do Komend Wojewódzkich.
- W menu podmiotowym „Urzędy podległe i nadzorowane przez Ministrów” na podstronie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zamieszczono odnośniki do podstrony Głównego Inspektora Weterynarii, na której zamieszczono 1 odno-

śnik do podstrony 1 Wojewódzkiego Inspektora; oraz do podstrony Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa, na której zamieszczono odnośnik do 1 podstrony Wojewódzkiego Inspektora, i do podstrony Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno Spożywczych, na której zamieszczono odnośniki do 4 Wojewódzkich Inspektoratów.

- W menu podmiotowym „Sądy i Trybunały” na podstronie „Sądy Powszechne” zamieszczono 3 odnośniki do Sądów Apelacyjnych i 12 odnośników do Sądów Okręgowych.

Zgodnie z § 8 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej* strona główna Biuletynu zawiera: logo (znak graficzny) Biuletynu, imię i nazwisko, adres, numer telefonu, numer faksu i adres e-mail osób redagujących stronę główną Biuletynu, instrukcję korzystania z Biuletynu, menu podmiotowe wraz z adresami URL, menu przedmiotowe, informację o liczbie odwiedzin podmiotowych stron Biuletynu i poszczególnych grup tematycznych w menu przedmiotowym, rejestr zmian treści strony głównej Biuletynu, ze wskazaniem daty, od której zmiany te obowiązują, moduł wyszukiwujący.

Stwierdzono, że strona główna Biuletynu nie zawiera menu przedmiotowego, oznaczającego wykaz grup tematycznych<sup>142</sup>, który zawiera informacje publiczne udostępniane w Biuletynie na podstawie *ustawy o dostępie do informacji publicznej* lub *ustaw szczególnych*.

## 5.6. Raport z rozpoznania stron podmiotowych BIP

W dniach od 12 do 23 września 2005 r., w ramach kontroli prowadzonej w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji: *Świadczenie wybranych usług publicznych przez media elektroniczne* dokonano rozpoznania jakości stron podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej (stron podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych) pod kątem ich zgodności z przepisami *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* oraz *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*. Badaniem objęto także aktualność, kompletność i poprawność technologiczną podmiotowych stron BIP.

Badaniu poddano 93 strony BIP. Stwierdzono, że:

- 19 podmiotów z 93 (19%) nie posiadało strony BIP. Z pozostałych 74 stron, 2 strony (3%) nie otworzyły się – dalszemu badaniu poddano 72 strony (co stanowiło 97% z 74 oraz 77% z 93).
- 50 stron z 74 (68%) było umieszczonych w wykazie podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej na stronie głównej BIP ([www.bip.gov.pl](http://www.bip.gov.pl)).
- Wszystkie zbadane strony (72) posiadały logo.
- 30 stron z 72 (42%) posiadały nieprawidłowości w zakresie podania informacji o osobach redagujących Biuletyn.

<sup>142</sup> Por. *Biuletyn Informacji Publicznej Informatyzacja administracji*; Michał Bernaczyk, Mariusz Jabłoński, Krzysztof Wygoda; Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005 r.; str.: 219-222.

- 18 stron z 72 (25%) nie posiadało instrukcji korzystania ze strony.
- 2 strony z 72 (3%) nie posiadało menu przedmiotowego.
- 30 stron z 72 (42%) nie zawierało sposobu dotarcia do informacji publicznej będących w posiadaniu podmiotów, a nie opublikowanej na stronie BIP.
- 8 stron z 72 (11%) nie zawierało modułu wyszukiującego.
- 25 podmiotów z 93 (27%) umieściło na swojej stronie BIP informacje o organie nadrzędnym.
- 8 podmiotów z 72 (11%) nie podało własnej struktury organizacyjnej.
- 1 podmiot z 72 (1%) nie podał na stronie BIP imienia i nazwiska kierownika jednostki.
- 68 podmiotów z 72 (94%) podało na swojej stronie BIP numery telefonów kontaktowych.
- Adres e-mail podało 63 podmiotów z 72 (88%) – 9 podmiotów (12%) nie podało adresu e-mail.
- 17 stron z 72 (24%) zawierało reklamy albo inne treści o charakterze komercyjnym.
- 61 podmiotów z 72 (85%) nie zawarło na swoich stronach BIP informacji o przeprowadzonych w nich zewnętrznych kontrolach – 11 podmiotów (15%) podało takie dane. 8 podmiotów z 11 (73%) podało wpis o przeprowadzonej kontroli NIK – w 6 z nich (55%) podano czas przeprowadzenia kontroli. Wyniki kontroli podano w 5 z 11 (45%) przypadków. W 3 z 11 (27%) przypadków podano informację o sposobie realizacji wyników kontroli.
- 15 stron z 72 (21%) nie zawierało rejestru zmian treści na stronie BIP.
- 8 stron z 72 (11%) nie podało liczby odwiedzin na stronie.
- W 5 przypadkach na 178 (3%) nie udało się połączyć telefonicznie z badanym podmiotem, wykorzystując numery telefonów podane na stronach BIP podmiotów.
- Zostało wysłanych 130 e-maili na adresy podane na stronach podmiotów - odpowiedzi udzielono w przypadku 69 zapytań ze 130 (53%) wysłanych – 61 zapytań (47%) pozostało bez odpowiedzi.
- Spośród zbadanych 71 linków zewnętrznych zamieszczonych na stronach BIP podmiotów, 6 z nich (8%) nie otwierało się.
- 14 stron spośród 72 (19%) nie posiadało podstron z informacjami o zamówieniach publicznych.
- Spośród 72 stron, 71 z nich (99%) otworzyło się poprawnie w przeglądarce Internet Explorer wersja 6.0., 1 strona (1%) otworzyła się z błędem dot. licznika odwiedzin. Średni czas otwarcia wyniósł 4 sek.
- Spośród 72 stron, 69 z nich (96%) otworzyło się poprawnie w przeglądarce Mozilla Firefox wersja 1.0.4., 1 strona (1%) się nie otworzyła, 2 strony (3%) otworzyły się z błędami. Średni czas otwarcia wyniósł 6,8 sek.
- Spośród 72 stron, 66 z nich (92%) otworzyło się poprawnie w przeglądarce Opera wersja 8.01., 3 strony (4%) nie otworzyły się, 3 strony (4%) otworzyły się z błędami. Średni czas otwarcia wyniósł 3,9 sek.
- 71 stron spośród 72 (99%) zawierało błędy wskazane przez walidator treści *The W3C Markup Validation Service*, pobrany ze strony [www.validator.w3.org](http://www.validator.w3.org). Średnia liczba błędów na stronie wyniosła 51 (max.

310). 45 stron spośród 72 (63%) zawierało błąd typu „No DOCTYPE Found!”<sup>143</sup>.

## 5.7. Raport z rozpoznania stron internetowych powiatowych urzędów pracy

Rozpoznanie jakości internetowych stron PUP przeprowadzono na losowej próbie 32 jednostek. Wszystkie PUP posiadały strony WWW, na których publikowały własne informacje, z czego: 31 stron było wyłącznie administrowanych przez PUP, jedna strona była podstroną innego podmiotu. Wszystkie badane strony zawierały podstawowe dane (teleadresowe, itp.) dotyczące PUP.

Przeprowadzone rozpoznanie stron PUP przy pomocy przeglądarki Microsoft Internet Explorer nie wykazało istotnych błędów w funkcjonowaniu stron, a czas ładowania stron (przy połączeniu sieciowym - LAN) wynosił od 2 do 7 sekund.

Trzy PUP (9%) zamieszczały w bazie e-PULS wszystkie posiadane publiczne oferty pracy (oferty, w których nie zastrzeżono możliwości publikowania w Internecie), 34% PUP w ogóle nie zamieszczało ogłoszeń w e-PULS. W 59% PUP wystąpiła sytuacja nie przekazywania ofert do e-PULS, mimo iż oferty te były publikowane na stronach własnych PUP.

Z grupy PUP nie zamieszczających wszystkich ofert pracy:

- 17 % wyjaśniło, że e-PULS umieszczało jedynie ofert pracy deficytowych, na które jest małe prawdopodobieństwo znalezienia chętnych wśród zarejestrowanych w PUP,
- 14 % wyjaśniło, iż nie zamieszczało w e-PULS tylko ofert subsydiowanych,
- 10% PUP wskazało, iż przyczyną nie zamieszczania ofert były problemy techniczne,
- 3% PUP wyjaśniło, że zaczęnie zamieszczać oferty
- 7 % poinformowało, iż nie zamieszczało ogłoszeń ze względu na wysoki poziom bezrobocia na terenie działania PUP,
- 48% PUP wyjaśniło, iż nie widzi potrzeby zamieszczania w e-PULS posiadanych ofert pracy lub z innych, nie wymienionych wyżej powodów nie zamieszcza tam ofert ( np. przewidywanej szybkiej realizacji oferty).

Spośród badanych PUP 34% nie umożliwiała osobom niezarejestrowanym dostępu drogą elektroniczną (strona WWW, email) do pełnych informacji dotyczących otwartych ofert pracy (nie będących ofertami subsydiowanymi oraz ofertami, na których publikację nie wyraził zgody pracodawca).

Rozpoznawane strony w 97% nie posiadały modułu wyszukiwania ogłoszeń zawartych na własnej stronie internetowej. W przypadku PUP zamieszczających oferty w e-PULS była możliwość dotarcia i przeglądu (sortowania, „filtrowania”) tych ofert za pomocą modułu wyszukiwania poprzez stronę e-PULS.

Spośród rozpoznanych stron PUP 34% nie posiadało informacji i linków dotyczących bazy e-PULS, a 19% nie posiadało informacji i linków dotyczących stron EURES. Najczęstszym wyjaśnieniem braku umieszczenia linków i informacji

<sup>143</sup> Nieokreślony typ dokumentu – element wymagany przez standard HTML.

o e-PULS było: przeoczenie, przebudowa strony internetowej, wskazanie przez PUP innej strony WWW powiązanej z PUP (np. strona BIP lub strona wojewódzkiego urzędu pracy), gdzie takie linki się znajdowały. Ponad 80% PUP nie posiadających linków poinformowało, że umieści takie linki i informacje na swoich stronach internetowych.



## **5.8. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Prezes Narodowego Banku Polskiego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Minister Gospodarki
10. Minister Pracy i Polityki Społecznej
11. Minister Finansów
12. Minister Transportu
13. Minister Skarbu Państwa
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki
16. Przewodniczący Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
17. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
18. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ustawodawczej
19. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
20. Przewodniczący Sejmowej Komisji Skarbu Państwa
21. Przewodniczący Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu
22. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
23. Przewodniczący Sejmowej Komisji Rozwoju Przedsiębiorczości
24. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
25. Przewodniczący Sejmowej Komisji Pracy
26. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
27. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej
28. Przewodniczący Senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu
29. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej





**MINISTER GOSPODARKI**  
*Piotr Grzegorz Woźniak*

Warszawa, 10 października 2006 r.

BA-II-091-MD/06  
L.dz. 270

*P. D. / u* *sk. J. Woźniak*  
**WICEPREZES**  
Najwyższej Izby Kontroli  
*Jacek Jeziński*

Pan  
**Jacek Jeziński**  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

*szanowny Panie Prezeso!*

Nawiązując do „Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych” pragnę przedstawić następujące stanowisko w odniesieniu do ww. materiału.

Pomimo, że przedmiotowy dokument dotyczy zarówno kwestii elektronicznych usług publicznych, jak i podpisu elektronicznego, to brak jest w nim analizy obu tych zagadnień w ich wzajemnym powiązaniu. Tymczasem należy podkreślić, że występuje istotna zależność między popytem na usługi podpisu elektronicznego a dostępnością elektronicznych usług publicznych oraz liczbą wdrożeń w urzędach systemów masowego obiegu dokumentów. Istnienie i kierunek takiej zależności zostało pominięte, co sprzyja wnioskowi, że podpis elektroniczny stanowi przeszkodę informatyzacji.

Ponadto w ww. dokumencie brak jest analizy wzajemnej zależności chronologicznej i merytorycznej pomiędzy ustawą o podpisie elektronicznym oraz ustawą o informatyzacji oraz wydanych na ich podstawie rozporządzeń. Na str. 13 przedmiotowej informacji stwierdza się m.in. „W dniu 17 lutego 2005 r. uchwalona została ustawa o informatyzacji, w której dookreślone zostały zadania państwa związane z elektroniczną wymianą i przechowywaniem informacji. Realizacja tych zadań jest niemożliwa bez wcześniejszego wdrożenia w życie podpisu elektronicznego.” Przyjęcie powyższego założenia bez jego uzasadnienia w dalszej części prowadzi do odwrócenia rzeczywistych relacji między ustawą o informatyzacji oraz ustawą o podpisie elektronicznym. Należy wyraźnie stwierdzić, że podpis elektroniczny jest rozwiązaniem działającym i zapewniona została krajowa infrastruktura klucza publicznego. Natomiast stosowanie podpisu elektronicznego wymaga zarówno uprzedniego uregulowania i dopuszczenia stosowania dokumentu elektronicznego, jak i istnienia elektronicznych usług publicznych. Jakkolwiek w informacji podane zostały dane dotyczące niskiego poziomu e-usług w administracji, to brak jest zupełnie informacji o liczbie wdrożonych w urzędach systemów wsparcia obiegu dokumentów. Podkreślić należy, że to *dokument elektroniczny* jest nośnikiem podpisu elektronicznego i jako taki stanowi

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Sekretariat Wiceprezesa  
Jacka Jezińskiego  
Data wpływu ..12.10.2006..  
L.dz. 1650/06 (dot. 1643/06)

*521/4*  
DEPARTAMENT  
GOSPODARKEJ SKARBÓW PAŃSTWA  
Data ..16.10.06v..  
*16.10.06*

warunek konieczny stosowania e-podpisu. W związku z powyższym konieczne jest wyraźne opisanie w informacji chronologii wydania obu ustaw i pokazanie przynajmniej podstawowych zależności pomiędzy e-dokumentem oraz e-podpisem.

Podczas gdy *ustawa o podpisie elektronicznym* oraz niezbędne do jej zafunkcjonowania akty wykonawcze weszły w życie w dn. 16 sierpnia 2002 to *ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* weszła w życie dn. 21 lipca ubiegłego roku i do chwili obecnej brak jest licznych aktów wykonawczych. Oznacza to, że z przyczyn nie leżących po stronie Ministra Gospodarki przez blisko cztery lata podpis elektroniczny i infrastruktura klucza publicznego funkcjonowały, mimo że nie były określone wzory, formaty i struktura dokumentów elektronicznych, zasady doręczania, potwierdzania i archiwizacji dokumentów, standardy dla systemów w których mają być przetwarzane i udostępniane oraz nie dostosowano postępowania administracyjnego, w tym zasad wnoszenia opłat skarbowych lub opłat za czynności administracyjne. W związku z powyższym wydanie rozporządzenia przewidzianego w art. 58 ust. 3 ustawy z dnia 18 września 2001 r. *o podpisie elektronicznym*. (Dz. U. z dnia 15 listopada 2001 r.) nie było celowe przed wydaniem rozporządzeń do ustawy o informatyzacji oraz ustawy o narodowym zasobie archiwalnym. Pragnę również nadmienić, że stwierdzenie o konieczności wydania wszystkich aktów wykonawczych do ustawy, którą wydano przed ustanowieniem tego obowiązku jest sprzeczne z obowiązującym w krajowym porządku prawnym zakazem obowiązywania prawa wstecz. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" zostało opublikowane w dn. 5 lipca 2002 r. i nie może być stosowane do ustawy uchwalonej w roku 2001 niezależnie od terminu jej wejścia w życie.

W odniesieniu do pkt.8, w którym NIK ocenia negatywnie pod względem rzetelności działania ministra właściwego do spraw gospodarki mające na celu *zapewnienie rozwoju usług umożliwiających stosowanie podpisu elektronicznego* brak jest wskazania podstawy prawnej, która nakazuje ministrowi rozwój tego rodzaju usług. Minister właściwy ds. gospodarki odpowiada za zapewnienie infrastruktury klucza publicznego oraz świadczenie usług certyfikacyjnych. Rozwój usług, które w pierwszej kolejności umożliwiłyby stosowanie e-podpisu (w tym np. e-invoicing, e-procurement, e-taxation) należy do resortów innych niż Ministerstwo Gospodarki. W dalszej części stwierdza się m.in., że „minister właściwy do spraw gospodarki zaniechał działań niezbędnych do sfinalizowania zmian do ustawy o podpisie elektronicznym”. W tym miejscu również niezbędne jest wyraźne wskazanie podstawy prawnej lub dokumentu rządowego, który zobowiązywałby Ministra Gospodarki do dokonania nowelizacji w okresie od 1 stycznia 2004 do połowy roku 2005, czyli w okresie którego dotyczyła przeprowadzona kontrola NIK-u. Podkreślić należy, że minister właściwy ds. gospodarki obowiązany był wyłącznie *do dokonania przeglądu przepisów ustawowych*. Postulaty nowelizacji zgłoszone w ramach przeglądu pochodziły głównie od środowisk akademickich. Ze względu na bardzo ograniczony rozwój elektronicznych usług publicznych nie istniało w tamtym okresie czasu dostatecznie wiele wdrożeń e-podpisu pozwalających na zebranie doświadczeń. Na konieczność zebrania doświadczeń z dłuższego okresu czasu przed rozpoczęciem nowelizacji ustawy wskazywała m.in. opinia prof. Zbigniewa Radwańskiego. Podkreślić należy, że również w chwili obecnej zakres zastosowań umożliwiający zebranie doświadczeń pozostaje znacznie ograniczony. Wśród istniejących zastosowań pozwalających na ocenę funkcjonalności bezpiecznego podpisu elektronicznego można wymienić jedynie m.in. składanie informacji drogą elektroniczną do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego oraz Głównego Inspektora Informacji Finansowej. Określenie przez Ministra Finansów własnych formatów dokumentów stosowanych w tym zakresie pozwoliło zbudować systemy do obsługi wymiany dokumentów elektronicznych na użytek wymienionych instytucji. Systemy te działają w oparciu o certyfikaty kwalifikowane, a użytkownicy nie

zgłaszają problemów z wykorzystaniem certyfikatów i urzędów wydanych przez dowolne centrum certyfikacji. W tamtym okresie czasu zakładano, że dopiero rozwój masowych zastosowań, w tym zwłaszcza faktur elektronicznych, e-zamówień publicznych oraz elektronicznych deklaracji podatkowych pozwoli na zebranie szerokich doświadczeń dot. funkcjonowania podpisu elektronicznego. Decyzja o terminie rozpoczęcia nowelizacji ustawy o podpisie elektronicznym leżała w zakresie uznania Ministra Gospodarki i była ściśle zależna od wyników zebrania doświadczeń z dłuższego okresu czasu.

W dalszej części pkt. 8 stwierdza się m.in., iż „w toku kontroli ustalono, że do listopada 2005r. w Polsce zostało wydanych mniej niż 7 tys. kwalifikowanych certyfikatów umożliwiających składanie bezpiecznych podpisów elektronicznych przez osoby fizyczne.” Informację tą, należy uzupełnić o dane z innych krajów obowiązanych do wdrożenia dyrektywy oraz o informacje dotyczące dostępnych zastosowań i otoczenia podpisu elektronicznego. W ramach prowadzonej współpracy międzynarodowej Ministerstwo Gospodarki dysponuje przybliżonymi informacjami z innych krajów uzyskanymi m.in. podczas posiedzenia Europejskiego Forum Organów Nadzoru w czerwcu br. Dane te wskazują, że w wielu krajach o wyższym poziomie rozwoju e-usług publicznych certyfikaty kwalifikowane nie cieszą się znaczną popularnością. W Austrii wydano jedynie 65 tys. certyfikatów kwalifikowanych, mimo znacznie większej ilości e-usług publicznych. W Holandii istnieją trzy kwalifikowane centra świadczenia usług certyfikacyjnych, z których każde wydało jedynie od 1 tys. do 2 tys. certyfikatów kwalifikowanych. W Czechach istnieją trzy podmioty kwalifikowane, które wydały około 22 tysięcy certyfikatów kwalifikowanych. Na Węgrzech istnieje obecnie 6 podmiotów kwalifikowanych, z których jeden prowadzony przez Ministerstwo Informatyki i Komunikacji zaprzestaje obecnie działalności. Do chwili obecnej wydano tam 4850 certyfikatów, w tym jedynie 901 kwalifikowanych. W Danii i Szwecji certyfikaty kwalifikowane nie są w chwili obecnej wydawane, a obywatele tych państw korzystają tylko z podpisów niekwalifikowanych. Podkreślić należy, że decyzja o zakupie kwalifikowanego certyfikatu zależy bezpośrednio od liczby dostępnych elektronicznych usług publicznych i nie ma możliwości znaczącego poszerzenia rynku bez elektronicznej czynności administracyjnych. Dane z Unii Europejskiej dotyczące liderów wdrożenia podpisu elektronicznego dowodzą natomiast, że duża liczba kwalifikowanych certyfikatów jest związana z reguły z wydawaniem ich razem z dowodami tożsamości (eID). Nie wskazano jednak na ścisłą zależność między liczbą wydanych certyfikatów, a brakiem wdrożenia przez państwo elektronicznych dowodów tożsamości. Wydanie kart elektronicznych z certyfikatem dla wszystkich obywateli przeprowadzono w Estonii, a w chwili obecnej realizowane jest m.in. w Belgii. Informacja NIK nie podaje pożądanej liczby certyfikatów w stosunku do liczby mieszkańców, nie wskazuje modelowych punktów odniesienia w postaci wdrożeń w Unii Europejskiej, ani propozycji działań innych niż nowelizacja przepisów ustawowych. Wnioskuje zatem o uzupełnienie informacji dotyczącej liczby kwalifikowanych certyfikatów na str. 6 przez podanie uzasadnienia doboru wskaźników oraz przedstawienie sytuacji w innych państwach.

W odniesieniu do przedstawionego na str. 6 zarzutu dotyczącego braku pełnego wykorzystywania kompetencji do kontroli działalności podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne pragnę poinformować, że urząd przygotowuje i przeprowadzi stosowną kontrolę w bankach. Pragnę zapewnić, że do chwili przekazania kompetencji Minister Gospodarki działa w zakresie swoich upoważnień ustawowych sprawując nadzór nad świadczeniem usług certyfikacyjnych. Minister właściwy ds. gospodarki podziela stanowisko o istnieniu kompetencji do przeprowadzenia kontroli banków w zakresie dostosowania świadczonych usług certyfikacyjnych do wymogów ustawowych. Niemniej wskazane będzie uzupełnienie stwierdzenia o istnieniu podstaw prawnych do kontroli o merytoryczne uzasadnienie jej potrzeby. Pragnę nadmienić, że do chwili obecnej przez cały okres obowiązywania ustawy nie

wpłynęło żadne zgłoszenie w sprawie ewentualnych nieprawidłowości w bankach. Ponadto na str. 31-32 przedstawiono przebieg przeprowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki kontroli w podmiotach kwalifikowanych. W związku z brakiem zastrzeżeń NIK co do celowości i sposobu ich przeprowadzenia uprzejmie proszę o rozważenie czy ich szczegółowy przebieg wymaga przytoczenia w informacji. Brak podkreślenia, że początkowe uchybienia zostały niezwłocznie usunięte może podważać wiarygodność do systemu e-podpisu, choć w efekcie przeprowadzonych kontroli przez Ministra Gospodarki jest on jeszcze bezpieczniejszy.

Co do przedstawionego na str. 32-33 możliwego opóźnienia realizacji projektu Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej pragnę uprzejmie poinformować, że w chwili obecnej trwają prace związane ze zmianą projektu wynikające z nowej koncepcji rejestrów publicznych oraz nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Terminowość oddania systemu do eksploatacji zależy będzie m.in. od dostępności źródeł finansowania oraz realizacji innych kluczowych projektów e-government. W chwili obecnej prowadzonych jest kilka ważnych projektów informatycznych z którymi Centralna Informacja o Działalności Gospodarczej jest funkcjonalnie powiązana. Najważniejsze z nich to budowa Centralnego Rejestru Podmiotów (CRP) na bazie dotychczasowej Krajowej Ewidencji Podatników, modernizacja Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego (CI KRS) oraz rejestru PESEL (projekt PESEL2), a także uruchomienie internetowej platformy dostępu do usług publicznych realizowanej w ramach projektu e-PUAP. W świetle nowej koncepcji przewiduje się, że wszystkie rejestry publiczne będą opierać się na trzech tzw. rejestrach referencyjnych gromadzących dane źródłowe o osobach, o podmiotach oraz o jednostkach terytorialnych. Ze względu na wiarygodność danych oraz możliwość dokonania znaczących oszczędności ewidencja działalności gospodarczej prowadzona dotychczas w gminach zostanie oparta o wykorzystanie systemów informatycznych administracji skarbowej.

Termin uruchomienia systemu CIDG uzależniony jest zatem od harmonogramów i przebiegu prac w ramach projektów wyżej wymienionych. Najistotniejsze znaczenie mieć będzie ukończenie prowadzonych w Ministerstwie Finansów prac nad CRP. Planuje się, że CRP osiągnie pełną funkcjonalność w II kwartale 2008 roku i wówczas będzie można rozpocząć testy współpracy z CIDG. Równie istotne jest osiągnięcie rezultatów w projekcie e-Deklaracje, ponieważ w ramach tego projektu przewiduje się elektroniczną obsługę zgłoszeń NIP. Jest to zarazem kluczowy proces dla systemu Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej. Zakończenie projektu przewidziane jest w połowie 2008 roku. Głębokiej modernizacji i przebudowie podlega obecnie również system PESEL, który posłuży m.in. do weryfikacji danych osobowych występujących w innych systemach współpracujących z CIDG. Zakończenie projektu PESEL2 przewidziane zostało na maj 2008. Zbieżny termin realizacji przewidziano dla projektu e-PUAP, który ma dostarczyć wspólne dla całej administracji usługi udostępniania informacji, usługi rejestrowe oraz inne standardowe usługi publiczne, które mogą być istotne dla przebiegu realizacji CIDG. Modernizacji podlega również system obsługujący CI KRS. W 2007 roku podstawowe informacje o podmiotach wpisanych do rejestru będą udostępniane w ogólnodostępnych sieciach informatycznych. Przewiduje się, że dostęp do tych danych będzie możliwy również za pośrednictwem CIDG. Nowe rozwiązania dotyczące CIDG zawarte zostały w projekcie nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który uwzględni powyższe uwarunkowania i zależności między systemami. Zwracam się o uzupełnienie informacji zawartej na str. 31-32 o przedstawienie zagadnień jednego okienka i elektronicznej rejestracji prowadzenia działalności gospodarczej w powiązaniu z kompetencjami innych resortów oraz wymienionymi wyżej projektami. Zgodnie z przyjętym przez Komitet Rady Ministrów projektem nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje się, że uruchomienie systemu nastąpi w II półroczu 2008.

Nawiązując do przedstawionej na str. 36 Informacji nt. braku planowania strategicznego w zakresie informatyzacji b. MGiP uprzejmie informuję, że w najbliższym czasie zostaną podjęte działania zmierzające do przygotowania w Ministerstwa Gospodarki długookresowego planu działań informatycznych, obejmującego „okres dłuższy niż bieżący i przyszły rok budżetowy”. Z uwagi na fakt, że zamierzenia w zakresie informatyzacji Ministerstwa Gospodarki muszą być zbieżne z kierunkami rozwoju informatyki nakreślonymi w aktualnie opracowywanym przez MSWiA Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010, prace nad strategią informatyzacji MG zostaną podjęte po przyjęciu przez Radę Ministrów strategii na lata 2007-2010.

Co do braku metodyki prowadzenia projektów informatycznych, o którym mowa na str. 37 przedmiotowego materiału NIK, uprzejmie informuję, że w najbliższym czasie zostaną podjęte niezbędne kroki w celu opracowania metodyki prowadzenia projektów informatycznych w MG. Należy jednak mieć na uwadze, że w Ministerstwie Gospodarki prowadzone są projekty informatyczne o różnej skali i budżecie, dlatego też ww. metodyka powinna charakteryzować się odpowiednią elastycznością, zaś wymogi formalne powinny być adekwatne do skali realizowanego projektu.

W zakresie dotyczącym realizacji projektu „Portal Promocji Eksportu” uprzejmie informuję, że w styczniu 2006 r. zostały opracowane i zaakceptowane przez p. Andrzeja Karczmarską - Podsekretarza Stanu MG dokumenty dotyczące planowanych działań pt.: „Strategia Rozwoju Portalu Promocji Eksportu ” – obejmująca zadania krótko i długookresowe związane z realizacją projektu, jak również „Portal Promocji Eksportu – Zadania na rok 2006”. Informuję również, że planowanie, ewidencjonowanie i raportowanie w odniesieniu do projektu „Portal Promocji Eksportu” realizowane jest poprzez sporządzanie i przedstawianie do akceptacji Podsekretarza Stanu MG planów zadań na dany rok budżetowy (obejmujących aspekty merytoryczne i finansowe), jak również okresowych raportów dotyczących stanu realizacji zaplanowanych zadań.

Z poważaniem







## Opinia Prezesa NIK

**do stanowiska Ministra Gospodarki z dnia 10 października 2006 r.**  
do Informacji o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych

Minister Gospodarki w swoim stanowisku zwrócił uwagę na dodatkowe aspekty, które jego zdaniem Izba pominęła sporządzając przedmiotową informację.

Kwestia współzależności pomiędzy *ustawą o podpisie elektronicznym* i *ustawą o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne* została prawidłowo przedstawiona w *Informacji* (str. 13). Przedstawiona przez Ministra argumentacja, przytoczona wcześniej w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego m.in. w tej sprawie, nie została podzielona przez Kolegium NIK, które oddaliło zastrzeżenia w całości.

W *Informacji o wynikach kontroli* wskazano, że *rozporządzenie w sprawie warunków technicznych oraz warunków bezpieczeństwa udostępniania formularzy i wzorów w postaci elektronicznej* jest niezbędnym elementem do wdrożenia e-administracji (str. 35). Niewydanie tego aktu, od 2002 r., uniemożliwiło pełne wejście w życie przepisów *ustawy o podpisie elektronicznym*, w szczególności w zakresie przyjmowania przez organy administracji pism drogą elektroniczną. W rezultacie, obowiązek respektowania drogi elektronicznej przez administrację został przełożony - z 16 sierpnia 2006 r. na 1 maja 2008 r.

Podtrzymuję negatywną ocenę zaniechania prac nad nowelizacją *ustawy o podpisie elektronicznym*. Minister właściwy do spraw gospodarki był zobowiązany do dokonania przeglądu przepisów ustawowych, a co za tym idzie, do przedstawienia wniosków z dokonanego przeglądu. W Ministerstwie Gospodarki zostały rozpoczęte prace nad jej nowelizacją, które jednakże zostały zawieszono z powodu ustania tylko jednej z przyczyn, wcale nie najważniejszej (str. 22).

W pozostałym zakresie, przyjmuję do wiadomości informacje o działaniach podjętych i planowanych przez Ministra w celu realizacji wniosków pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu i *Informacji o wynikach kontroli*.

2 uf.  
WICEPREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Jeziński  
19.10.2006