



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 04 października 2011 r.

Pan
Janusz Witkowski
Prezes
Głównego Urzędu Statystycznego

KAP-4101-04-02/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 6 czerwca do 16 września 2011 r. w Głównym Urzędzie Statystycznym zwanym dalej „GUS” lub „Urzędem” kontrolę efektów wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, ocenia efekty wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji przez Główny Urząd Statystyczny. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że Urząd zrealizował zadania wynikające z Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010² (Plan Informatyzacji Państwa), dotyczące wykorzystania drogi elektronicznej w procesie budowy Systemu Informatycznego Statystyki Publicznej (SISP) w tym przekazywania danych statystycznych do GUS oraz umożliwienia wyszukiwania informacji statystycznej, a także zapewnił możliwość elektronicznego kontaktu obywateli z Urzędem w zakresie pozyskiwania informacji publicznej oraz przekazywania do GUS spraw i wniosków.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 (Dz. U. Nr 61, poz. 415).

Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in.:

- braku oznaczenia informacji publicznych udostępnionych w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) GUS danymi wskazanymi w art. 8 ust. 6 pkt. 1 i 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³,
- braku na stronie BIP GUS informacji o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, wymaganych art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e ustawy o dostępie do informacji publicznej,
- braku instrukcji korzystania ze strony BIP GUS wymaganej § 11 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej⁴.

1. Zgodnie z Planem Informatyzacji Państwa GUS jest odpowiedzialny za wdrożenie w latach 2007-2013 systemu informacyjnego statystyki publicznej (SISP), który ma zapewnić podmiotom życia społeczno-gospodarczego oraz obywatelom dostęp do informacji statystycznych, standardów informacyjnych oraz możliwość wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych w formie elektronicznej. W ramach tego systemu należało, do końca 2008 r., uruchomić proces przekazywania do GUS danych statystycznych, zaś do końca 2009 r., uruchomić możliwość wyszukiwania informacji statystycznej. W trakcie kontroli ustalono, że powyższe zadania zostały przez GUS zrealizowane w planowanych terminach.

1.1. W zakresie realizacji obowiązku przekazywania sprawozdań w formie elektronicznej, w GUS został uruchomiony Portal Sprawozdawczy. Pierwsze formularze obowiązujących sprawozdań, testowane w ramach pilotażowego systemu sprawozdawczości elektronicznej w 2005 r., zostały zamieszczone w Portalu w 2007 r. W kolejnych latach formularze zamieszczane w Portalu dostosowywano do zakresu badań statystycznych ustalanych w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej⁵.

Jak ustalono, zgodnie z założeniami Planu Informatyzacji Państwa, w Portalu Sprawozdawczym, oprócz możliwości złożenia formularza sprawozdania, zapewniono także możliwość wystosowania do podmiotów sprawozdawczych przypomnień o obowiązku

³ Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 10, poz. 68.

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2007 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2008 (Dz. U. Nr 210, poz. 1521 ze zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2009 (Dz. U. Nr 221, poz. 1436 ze zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010 (Dz. U. z 2010 Nr 3, poz. 14 ze zm.), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz. U. Nr 239, poz. 1594 ze zm.).

złożenia sprawozdania, monitów oraz potwierdzeń o zrealizowaniu obowiązku statystycznego. W 2010 r. drogą elektroniczną wystosowano 2 758 683 przypomnień o obowiązku złożenia sprawozdania statystycznego i 1 157 651 monitów dotyczących obowiązku złożenia sprawozdania statycznego. Za pośrednictwem Portalu do GUS złożono 2 741 370 sprawozdań, w tym 2 683 109 (tj. 97,9%) było prawidłowo sporządzonych. Do sprawozdawców wystosowano 2 422 602 potwierdzeń o realizacji obowiązku statystycznego. Powodem wystosowania mniejszej liczby potwierdzeń od złożonych sprawozdań było, jak wyjaśniono, błędne wskazanie przez sprawozdawców adresów e-mail, co uniemożliwiło skuteczne przesłanie potwierdzenia.

1.2. W zakresie realizacji obowiązku umożliwienia zainteresowanym wyszukiwania informacji statystycznej, w GUS został utworzony Portal Informacyjny zawierający 15 baz danych statystycznych. W trakcie kontroli ustalono, że w odniesieniu do większości danych (m.in. zawartych w Banku Danych Lokalnych, Bazie Danych Demografia, Polskiej Klasyfikacji Działalności 2007, Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług 2008), ich pozyskanie jest możliwe za pomocą funkcjonalnych wyszukiwarek. Uzyskanie żądanej informacji statystycznej jest wspierane przez udogodnienia polegające m.in. na odpowiedzi słów kluczowych w wyszukiwarkach baz oraz grupowanie informacji wg określonych cech.

Ustalono natomiast, że funkcjonująca na Portalu Informacyjnym GUS wyszukiwarka rejestru REGON posiada ograniczoną funkcjonalność. W celu uzyskania informacji z rejestru REGON podmiot zainteresowany musi wprowadzić pełny i poprawny numer REGON bądź NIP szukanego podmiotu gospodarki narodowej, które to dane nie są powszechnie znane. Wyszukiwarka nie umożliwia wyszukania informacji za pomocą danych charakterystycznych, takich jak nazwa, rodzaj wykonywanej działalności czy adres siedziby, mimo że dane te są jawne i zawarte w bazie rejestru REGON.

Jak wyjaśniono, w wyniku dalszych prac nad budową Systemu Informatycznego Statystyki Publicznej (SISP), rejestr REGON zostanie uzupełniony w 2012 r. o nowy moduł zapewniający rozszerzoną funkcjonalność w zakresie wyszukiwania podmiotów gospodarki narodowej.

2. W wyniku badania prawidłowości funkcjonowania w GUS Biuletynu Informacji Publicznej ustalono, że BIP GUS spełnia wymogi określone w § 8 i § 11 ust 1 pkt 1-3, 5, 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, a także art. 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3 lit a-d, f-h i pkt 4 oraz art. 8 ust. 6 pkt 2, 3 i 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Ustalono jednak, że nie wszystkie udostępnione w BIP informacje zawierały elementy wskazane w art. 8 ust. 6 pkt 1 i 4

ww. ustawy, tj. oznaczenie informacji danymi określającymi podmiot ją udostępniający oraz oznaczenie czasu jej wytworzenia. Brak było również informacji o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, wymaganych art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. e ww. ustawy, a także instrukcji korzystania ze strony podmiotowej BIP wymaganej § 11 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej. W trakcie kontroli NIK uzupełniono stronę BIP GUS o instrukcję korzystania z ww. strony.

3. W trakcie kontroli ustalono, iż Urząd umożliwił doręczanie dokumentów elektronicznych, w tym składanie przez obywateli wniosków i skarg, za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP)⁶ prowadzonej na portalu ePUAP, do której dostęp zapewniono poprzez stronę BIP GUS. Jednakże na stronie BIP GUS, brak było informacji w jakim formacie danych (np.: doc, pdf, txt, rtf) możliwe jest składanie pism za pośrednictwem ESP oraz brak było informacji o rodzajach informatycznych nośników danych (np.: dyskietka, pamięć masowa USB, płyta CD), na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru w przypadku złożenia pisma za pośrednictwem ESP. W trakcie kontroli NIK, Urząd uzupełnił stronę BIP GUS o brakujące informacje.

4. W wyniku kontroli wykonania wniosków po przeprowadzonej przez NIK w 2008 r. kontroli realizacji projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP)⁷ ustalono, że zostały zrealizowane wnioski dotyczące:

- rozważenia możliwości wystawiania urzędowego potwierdzenia odbioru nadawcom sprawozdań statystycznych poprzez Portal Sprawozdawczy i dokumentów elektronicznych przesyłanych pocztą elektroniczną,
- skrócenia planowanego terminu umożliwiającego wnoszenie w postaci elektronicznej, za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej albo na informatycznych nośnikach danych, formularzy związanych z obsługą rejestru TERYT w celu zgłaszania zmian.

Nie został natomiast zrealizowany wniosek dotyczący ustalenia wewnętrznych regulacji postępowania z dokumentami elektronicznymi. W GUS podjęto, co prawda, działania w celu realizacji tego wniosku, m.in. powołując w dniu 5 marca 2009 r. zespół do spraw przygotowania zmian Zasad i procedur postępowania z danymi statystycznymi⁸, jednakże przygotowane przez zespół w 2010 r. trzy projekty ww. Zasad i procedur nie uzyskały

⁶ § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz. U. nr 200, poz. 1651) uchylonego z dniem 18 grudnia 2010 r.

⁷ Wstąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli z dnia 4 września 2008 r., znak: P/08/045 GKP/41012-1/08.

⁸ Zarządzenie wewnętrzne nr 4 Prezesa GUS z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania zmian Zasad i procedur postępowania z danymi statystycznymi.

akceptacji Prezesa GUS. Dopiero czwarty projekt przedłożony 5 listopada 2010 r., został przez Prezesa GUS skierowany do konsultacji przez jednostki statystyki publicznej. Do dnia zakończenia kontroli nie został on jednak ostatecznie uzgodniony. Jak wynika z wyjaśnień, w związku ze zmianami organizacyjnymi GUS, które zaszły w 2011 r., projekt będzie wymagał kolejnych zmian i planowane jest wznowienie prac nad jego ostatecznym kształtem. Zdaniem NIK, niezrealizowanie pomimo upływu ponad trzech lat wniosku Izby świadczy o nieskuteczności działań w celu jego wdrożenia.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Zapewnienie prawidłowego oznaczania informacji udostępnianych w BIP GUS oraz zamieszczanie w BIP wszystkich wymaganych prawem informacji o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania.
2. Usprawnienie funkcjonalności wyszukiwania informacji w bazie danych REGON poprzez umożliwienie wyszukiwania wg ogólnie dostępnych danych o podmiocie.
3. Niezwłoczne wdrożenie wniosku NIK z 2008 r. w sprawie ustalenia wewnętrznych procedur regulujących postępowanie z dokumentami elektronicznymi w Urzędzie.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.