



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz**

Warszawa, dnia 3 marca 2011 r.

I/10/009
KGP-4114-09-00/2010

**Pan
Jerzy Miller**

**Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Urzędzie Dozoru Technicznego, Polskim Centrum Akredytacji, Agencji Rezerw Materiałowych oraz w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, kontrolę realizacji wybranych zadań w zakresie komunikacji elektronicznej oraz prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 października 2010 r.

W związku z ustaleniami tych kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze *wystąpienie* Panu Ministrowi jako organowi administracji publicznej odpowiedzialnemu za dział administracji rządowej *informatyzacja*³.

1. Skontrolowane jednostki organizacyjne jako podmioty publiczne zobowiązane do stosowania *ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁴ zobowiązane są do dołożenia należytych starań, aby komunikacja elektroniczna pomiędzy urzędami oraz urzędami i obywatelami była rozwijana i wykorzystywana w możliwie szerokim zakresie. Ich obowiązkiem jest także stworzenie obywatelom

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.; dalej *ustawa o NIK*.

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. Nr 216, poz. 1604).

⁴ Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm. Dalej: *ustawa o informatyzacji*.

możliwości zapoznania się z informacją publiczną za pośrednictwem przygotowanych w tym celu stron internetowych Biuletynu Informacji Publicznej⁵.

Trzy z czterech skontrolowanych jednostek organizacyjnych (Urząd Dozoru Technicznego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości), NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień w zakresie przyjmowania dokumentów w formie elektronicznej oraz zamieszczania informacji publicznych na stronach podmiotowych BIP. Polskie Centrum Akredytacji zostało ocenione negatywnie, ze względu na niedopełnienie obowiązku uruchomienia Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej: ESP)⁶ oraz nieprzyjmowanie doręczanych dokumentów elektronicznych na informatycznych nośnikach danych. Ponadto, na podmiotowej stronie BIP nie zamieszczano niektórych wymaganych prawem informacji publicznych.

2. Trzy spośród czterech skontrolowanych podmiotów (Urząd Dozoru Technicznego, Agencja Rezerw Materiałowych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości), realizując postanowienia *ustawy o informatyzacji* wdrożyły ESP i zamieściły o tym stosowne informacje na stronach podmiotowych BIP. Uchybieniem, w ocenie NIK, było niezamieszczenie przez Agencję Rezerw Materiałowych na swojej stronie BIP informacji o akceptowanych strukturach fizycznych dokumentów elektronicznych oraz o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (dalej: UPO). Obowiązek taki ustalony został w § 5 ust. 2 pkt 1 lit. b *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym*⁷ (dalej: *rozporządzenie o doręczaniu*).

Nieuzasadnione było uzależnienie możliwości złożenia dokumentu w formie elektronicznej za pomocą ESP od podania przez składającego swojego numeru PESEL, co miało miejsce w Urzędzie Dozoru Technicznego. Zgodnie z art. 63 § 3a *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁸ podanie wniesione w postaci dokumentu elektronicznego powinno być

⁵ Zgodnie z art. 9 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm). Dalej: BIP.

⁶ Rozumianej jako dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej, służący do przekazywania informacji w postaci elektronicznej do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnej sieci teleinformatycznej.

⁷ Dz. U. Nr 200, poz. 1651; rozporządzenie uchylone z dniem 18 grudnia 2010 r. w związku ze zmianą upoważnienia ustawowego do jego wydania, stosownie do art. 14 *ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 40, poz. 230). Aktualnie brak rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie art. 16 ust. 3 *ustawy o informatyzacji*.

⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071.

uwierzytelnione w systemach teleinformatycznych podmiotów publicznych przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu, użycie profilu zaufanego ePUAP⁹ lub zastosowanie innych technologii, tj. własnych, często innowacyjnych rozwiązań w zakresie identyfikacji użytkowników systemów teleinformatycznych¹⁰. Żądanie podawania numeru PESEL, w ocenie NIK, nie może być zakwalifikowane jako tzw. własne rozwiązanie, gdyż Urząd nie ma możliwości bezpośredniej weryfikacji w bazie PESEL prawidłowości podanego numeru. Również za działanie nieuzasadnione NIK uznała uzależnienie wydania UPO od podania numeru PESEL przez odbierającego. Miało to miejsce w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości podczas złożenia dokumentu w formie elektronicznej na informatycznym nośniku danych. NIK zwraca uwagę, że żądanie podania numeru PESEL nie znajdowało podstawy prawnej w *rozporządzeniu o doręczaniu* i nie jest niezbędne do otrzymania przez nadawcę UPO.

W dwóch skontrolowanych jednostkach (Urząd Dozoru Technicznego oraz Agencja Rezerw Materiałowych) UPO, które zgodnie z § 6 *rozporządzenia o doręczaniu* wytwarzane jest automatycznie przez system teleinformatyczny podmiotu będącego adresatem tego dokumentu, zostało wystawione przez zewnętrzną firmę świadczącą usługę ESP na rzecz tych jednostek. W konsekwencji podmiot składający dokument elektroniczny otrzymywał informację o dacie i czasie złożenia dokumentu do systemu teleinformatycznego firmy świadczącej usługę ESP, zamiast informacji o dacie i czasie złożenia tego dokumentu do systemu teleinformatycznego jednostki. W ocenie NIK było to niezgodne z postanowieniami §2 pkt 4 lit. b) *rozporządzenia o doręczaniu*. Wprawdzie zgodnie z art. 39 *Kodeksu postępowania administracyjnego* organ lub jednostka może doręczać pisma za pokwitowaniem przez inne upoważnione osoby lub organy, nie zwalnia to jej jednak z obowiązku dostosowania się do norm określonych w przepisach szczególnych, w tym przypadku w *rozporządzeniu o doręczaniu*. Dostosowanie polegałoby na spełnieniu wymogu, aby UPO pozwalało określić datę i czas wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego tych jednostek.

3. Skontrolowano również wywiązywanie się z obowiązków zamieszczania informacji publicznych na stronach podmiotowych BIP oraz przekazywania niezbędnych danych do prowadzenia strony głównej BIP. Za stronę główną BIP odpowiada wprawdzie minister właści-

⁹ To jest zestawu informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę, która jest dysponentem konta na ePUAP.

¹⁰ Od 1 lipca 2011 r. będzie obowiązywać zmiana art. 20a *ustawy o informatyzacji*, tj. można będzie wprowadzać uwierzytelnienie użytkownika przez zastosowanie: kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzianych w *ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym* (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, ze zm.), lub certyfikatu podpisu osobistego przy zachowaniu zasad przewidzianych w *ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych* (Dz. U. Nr 167, poz. 1131), lub profilu zaufanego ePUAP.

wy do spraw informatyzacji, ale to na poszczególnych jednostkach organizacyjnych spoczywa obowiązek dostarczania aktualnych danych niezbędnych do jej prowadzenia. Kontrola wykazała, że dane dotyczące tożsamości osoby sprawującej funkcję redaktora strony podmiotowej BIP w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości zamieszczone na stronie głównej BIP były nieaktualne, co stanowiło naruszenie postanowień §13 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej*¹¹. Jako przyczynę Pani Prezes Agencji wskazała zaplanowanie aktualizacji stron WWW BIP na grudzień 2010 r. Obecnie na stronie głównej BIP i stronie podmiotowej BIP Agencji znajdują się ujednolicone dane w tym zakresie.

Obowiązek umieszczenia na stronach podmiotowych BIP, prowadzonych przez zobowiązane podmioty, ustalonego katalogu informacji określony został w art. 8 w zw. z art. 6 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*. Żadna ze skontrolowanych jednostek nie zamieściła jednak na powyższych stronach informacji o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania oraz dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. Zdaniem NIK, obowiązek prezentowania wyników kontroli i ocen działań podmiotów kontrolowanych, jest wymogiem szczególnym, gdyż usprawnia dostęp do informacji o danym podmiocie. Pozwala bowiem na uniknięcie poszukiwań takich informacji na stronach wielu różnych instytucji kontrolnych.

Informacje, które są publikowane na podmiotowych stronach BIP poszczególnych jednostek organizacyjnych powinny być oznaczone w sposób nie budzący wątpliwości kto i kiedy je opublikował. W art. 8 ust. 6 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* zostały wymienione wymogi w zakresie oznaczania informacji publicznych, które nie we wszystkich jednostkach były spełnione. W przypadku dwóch ze skontrolowanych jednostek (Polskie Centrum Akredytacji, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) brak było informacji o tożsamości osoby, która wytworzyła informację lub odpowiada za jej treść oraz danych o osobie, która wprowadziła informację do BIP. Ponadto, w przypadku Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości informacje w BIP nie były oznaczone czasem ich udostępnienia. Informacje publiczne na stronie podmiotowej BIP Agencji Rezerw Materiałowych nie zostały natomiast oznaczone danymi określającymi czas ich wytworzenia. Osoba przeglądająca zasoby stron podmiotowych powinna mieć możliwość ustalenia, czy zamieszczenie informacji publicznych miało miejsce niezwłocznie po jej wytworzeniu czy z opóźnieniem, a w tym celu

¹¹ Dz. U. Nr 10, poz. 68

niezbędne jest oznaczenie ich zgodnie z obowiązującymi przepisami. Dwie ze skontrolowanych jednostek (Polskie Centrum Akredytacji oraz Agencja Rezerw Materiałowych) nie oznaczały publikowanych informacji danymi określającymi podmiot, który udostępnił informację.

NIK w wystąpieniach pokontrolnych wystosowanych po niniejszej kontroli sformułowała szereg wniosków, które w szczególności dotyczyły: uruchomienia wymiany informacji, danych i dokumentów w postaci elektronicznej, opublikowania na stronie podmiotowej BIP wszystkich, przewidzianych przepisami prawa informacji oraz opatrzenia ich wymaganymi oznaczeniami, zamieszczania w UPO daty i czasu doręczenia, czyli wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego danej jednostki, a nie podmiotu zewnętrznego obsługującego ESP, umożliwienia składania dokumentów w formie elektronicznej i odbioru UPO bez konieczności podawania numeru PESEL, w przypadkach gdy nie ma takich wymagań określonych w przepisach prawa. Kontrolowane jednostki w odpowiedziach na te wystąpienia informowały o przyjęciu wszystkich wniosków do zrealizowania w pierwszym i drugim kwartale 2011 r.

Przekazując, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wyraża przekonanie, że będą one pomocne Panu Ministrowi w sprawnym kierowaniu działem administracji rządowej *informatyzacja*.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się o nadesłanie, o ile Pan Minister uzna to za stosowne, informacji o sposobie wykorzystania przedstawionych ocen i uwag - w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

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

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

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-) Stanisław Jarosz