



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

P/12/045
KST/4101-03-04/2011

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2012 r.

**Pan
Waldemar Pawlak
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Gospodarki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli² przeprowadziła w Ministerstwie Gospodarki³, kontrolę efektów wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 10 stycznia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*, przekazuje Panu Premierowi niniejsze wystąpienie.

1) Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wdrażanie przedsięwzięć z zakresu e-administracji w Ministerstwie Gospodarki. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na długotrwałość realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku kontroli P/08/045 *Realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)*.

2) Oprogramowanie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej prowadzonej przez ministra właściwego do spraw gospodarki, zostało oddane do użytkowania w terminie wynikającym z art. 68, w związku z art. 72 pkt 2, *ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁴, to znaczy z dniem 1 lipca 2011 r. Pełne oddanie CEIDG (wraz z danymi przeniesionymi z baz gminnych) zostało przewidziane w art. 66 ww. ustawy na początek 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wprowadzenie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, które miało na celu między innymi:

- zastąpienie dotychczasowych gminnych ewidencji jedną centralną,

¹ (Dz.U. z 2012 r., poz. 82)

² Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

³ Dalej: MG albo Ministerstwo

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.

- uproszczenie procedury związanej ze składaniem wniosków o wpis do CEIDG – jeden wniosek złożony elektronicznie bez konieczności składania dodatkowych wniosków w jednostkach uczestniczących w procesie rejestracji działalności gospodarczej,
- zapewnienie jednostkom uczestniczącym w procesie rejestracji działalności gospodarczej bezpośredniego dostępu do CEIDG w ramach ustawowych uprawnień,
- zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, umożliwienie osobom zakładającym działalność gospodarczą składanie wniosków z wykorzystaniem różnych sposobów ich uwierzytelniania, w tym z wykorzystaniem certyfikatu kwalifikowanego lub zaufanego profilu e-PUAP⁵,
- uwidocznienie wpisu w CEIDG w ciągu jednego dnia od złożenia wniosku o wpis.

Osiągnięto to m.in. poprzez zintegrowanie systemu CEIDG z rejestrami innych urzędów⁶, co pozwoliło na skrócenie procesu rejestracji do kilkunastu minut od wprowadzenia wniosku do systemu⁷. Całkowity koszt projektu, w latach 2009-2012, został określony na kwotę 28,7 mln zł. Wydatki związane z realizacją projektu CEIDG w latach 2009 - 2011 (do 31 sierpnia) wyniosły ogółem 8,4 mln zł. W celu realizacji projektu CEIDG Ministerstwo Gospodarki zawarło 33 umowy na łączną kwotę 13,6 mln zł, z terminem realizacji do 2015 r.

3) NIK zwraca uwagę na utrudnioną możliwość generowania, przez administratora systemu CEIDG – Departament Administrowania Obrotem w MG, raportów w zakresie wynikającym z bieżących potrzeb tego użytkownika. Pomimo istnienia technicznej możliwości (baza danych w standardzie SQL), przygotowanie dodatkowych raportów, nie zostało przewidziane z wykonawcą w umowie z 9 listopada 2010 r. nr IV/622/75001/430/DGE/10/1 „Zaprojektowanie, wykonanie i wdrożenie systemu teleinformatycznego Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej”. W związku z powyższym ewentualne przygotowanie nowych raportów może się wiązać ze zleceniem ich wykonania producentowi oprogramowania, w ramach tzw. asysty technicznej producenta, która pociąga za sobą dodatkowe koszty.

4) Na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministra Gospodarki oraz na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (dalej: e-PUAP) nie zamieszczono elektronicznych formularzy⁸ umożliwiających przekazanie do CEIDG wniosku o wpis lub informacji i innych danych, do czego zobowiązywał art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹. Ministerstwo Gospodarki

⁵ Zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę będącą użytkownikiem konta na e-PUAP, który został w wiarygodny sposób potwierdzony przez organ podmiotu uprawnionego.

⁶ Rejestry: POBYT; Karta Polaka; PESEL; NIP; REGON; rejestr zgłoszeń płatników składek; Krajowy Rejestr Karny i Krajowy Rejestr Sądowy.

⁷ Zgodnie z oświadczeniem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki, z dnia 16 grudnia 2011 r.

⁸ Formularz elektroniczny - graficzny interfejs użytkownika wystawiany przez odpowiednie oprogramowanie służący do przygotowania i wygenerowania dokumentu elektronicznego zgodnego z odpowiadającym mu wzorem dokumentu elektronicznego; definicja zawarta w §2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1216).

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.

przyjęło rozwiązanie polegające na przekierowaniu ze strony Biuletynu Informacji Publicznej MG¹⁰ i e-PUAP na stronę CEIDG¹¹. W ocenie NIK jest to zgodne z dobrymi praktykami informatycznymi, ale nie realizuje w pełni wymogów ustawowych. Przyjęte rozwiązanie ogranicza możliwość przygotowania wniosku tylko do połączenia on-line¹² z portalem CEIDG, uniemożliwiając wypełnianie wniosku przy pomocy innego oprogramowania lub w trybie off-line, jeżeli istniałaby taka potrzeba, np. w przypadku braku szybkiego łącza do Internetu.

5) NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie w Ministerstwie Gospodarki Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej jako ESP). Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹³ wdrożono Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. W okresie objętym kontrolą za pośrednictwem ESP zostało złożonych 9 dokumentów, a na dwa z nich udzielono odpowiedzi w wersji elektronicznej. Koszty utrzymania ESP w badanym okresie wyniosły 13 322,40 zł. Niezależnie od ESP istniejącej na platformie Elektronicznego Biura Obsługi Interesanta (dalej jako EBOI), o której mowa powyżej, w Ministerstwie funkcjonuje ESP na platformie e-PUAP. Złożenie dokumentu elektronicznego do Ministerstwa za pomocą ESP na platformie EBOI wymagało uwierzytelniania z wykorzystaniem certyfikatów kwalifikowanych, a za pośrednictwem e-PUAP można było skorzystać, oprócz certyfikatu kwalifikowanego, z zaufanego profilu e-PUAP. Poza możliwościami kierowania korespondencji poprzez ESP, Ministerstwo przyjmowało pocztę elektroniczną na ogólny adres poczty elektronicznej Ministerstwa mg@mg.gov.pl, jak również na adresy poszczególnych sekretariatów i pracowników. Ta forma przekazu nie wymagała podpisywania składanych dokumentów uwierzytelnianych podpisem kwalifikowanym i nie były wystawiane urzędowe poświadczenia odbioru.

6) NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki. Strona podmiotowa zawierała elementy określone w § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁴ za wyjątkiem wymogu dotyczącego udostępniania informacji o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, co określa art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁵ w związku z § 11 ust. 1 pkt 5 lit. a przywołanego rozporządzenia. Jak wyjaśnił¹⁶ Dyrektor Sekretariatu Ministra informacje opublikowane na stronach BIP MG znajdujące się w zakładce „Załatwianie spraw, skarg i wniosków” dają możliwość uzyskania obywatelom informacji o sposobie przyjmowania spraw w Ministerstwie, jednakże, ze względu jednak na znaczącą liczbę spraw, tj. średnio ponad dwieście spraw wpływających dziennie do Ministerstwa, nie ma możliwości bieżącego śledzenia stanu ich realizacji oraz kolejności rozstrzygania

¹⁰ Dostęp do strony <https://prod.ceidg.gov.pl>. możliwy jest również po przekierowaniu ze stron www.ceidg.gov.pl, www.firma.gov.pl i www.mg.gov.pl.

¹¹ <https://prod.ceidg.gov.pl>

¹² On-line – bezpośrednie połączenie z systemem komputerowym. Przeciwieństwem stanu on-line jest off-line.

¹³ Dz. U. Nr 64, poz. 565 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.

¹⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

¹⁶ Pismo nr SM-III-0723-2/2/11 SM/3731/11 z dnia 12 września 2011 r.

lub załatwiania w trybie bezwnioskowym. Dlatego też, zdaniem Pana Dyrektora, na podmiotowej stronie BIP MG został zamieszczony odnośnik do stron kontaktowych MG, co umożliwia uzyskanie informacji o każdej sprawie od pracowników merytorycznie odpowiedzialnych za ich realizację. Zdaniem Izby działania te nie realizują w pełni postanowień ustawy, albowiem dostęp do ww. informacji powinien być zapewniony drogą elektroniczną, a nie poprzez wskazanie innych form kontaktu. Podawanie do publicznej wiadomości informacji o kolejności i stanie załatwianych spraw umożliwia¹⁷ sprawowanie kontroli publicznej nad realizacją zadań i w konsekwencji stanowi środek przeciwdziałania patologiom w funkcjonowaniu administracji publicznej, w tym przeciwdziałaniu korupcji.

7) NIK zwraca uwagę na długotrwałość realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego w ramach kontroli P/08/045 Realizacja projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP). W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Gospodarki¹⁸ NIK wskazała, że Narodowy Bank Polski wydawał zaświadczenia certyfikacyjne przy pomocy certyfikatu wystawionego na nieistniejący już podmiot, to jest CZiC Centrast SA. W związku z powyższym sformułowano wniosek o podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności z obowiązującymi przepisami zasad wystawiania zaświadczeń certyfikacyjnych w imieniu Ministra Gospodarki przez Narodowy Bank Polski¹⁹. W okresie od dnia przyjęcia wniosku do realizacji tj. 7 listopada 2008 r. do dnia 26 października 2009 r. (uruchomienie tzw. nowego roota) wystawiono sześć zaświadczeń certyfikacyjnych, w których jako wystawcę podano CZiC Centrast SA.

8) Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:

- 1) Podjęcie działań w celu zamieszczenia na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw gospodarki oraz na elektronicznej platformie usług administracji publicznej formularzy elektronicznych umożliwiających przekazanie do CEIDG wniosku o wpis, informacji i innych danych,
- 2) Uzupełnienie strony podmiotowej BIP o informacje publiczne dotyczące stanu przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania.

¹⁷ Patrz: M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda – Biuletyn Informacji Publicznej; Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005 r., str. 179.

¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z 21 października 2008 r.

¹⁹ W dniu 27 lipca 2005 r. Minister Gospodarki upoważnił Narodowy Bank Polski m.in. do wytwarzania i wydawania zaświadczeń certyfikacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Premiera o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

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

(-) Marian Cichosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli