



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 15 listopada 2011 r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

KKT-4101-06-01/2011
P/11/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - Departament Infrastruktury - przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury¹, kontrolę *Efekty wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji*. Badaniami kontrolnymi objęto działalność Ministerstwa w zakresie wykonywania zadań związanych z wdrażaniem wybranych przedsięwzięć z zakresu e-administracji, wyszczególnionych w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010² oraz działalność dotyczącą wymiany dokumentów drogą elektroniczną i udzielania informacji za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 15 września 2011 r.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 14 października 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania, podjęte w celu wdrożenia w Ministerstwie systemu wymiany dokumentów drogą elektroniczną z wykorzystaniem Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP) i udzielania informacji za pośrednictwem BIP. Natomiast Najwyższa Izba Kontroli negatywnie pod względem rzetelności, ocenia wykonywanie zadań związanych z wdrażaniem wybranych przedsięwzięć z zakresu e-administracji (wymienionych w PIP 2007, których resortem wiodącym było MI).

¹ Dalej: MI lub Ministerstwo.

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

1. Pozytywna ocena dot. ESP oraz BIP wynika z następujących ustaleń szczegółowych:

1.1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia funkcjonowanie usługi ESP, która prowadzona jest na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej (e-PUAP), bezpłatnie udostępnionej przez MSWiA. Usługa ta funkcjonuje w ramach elektronicznego urzędu podawczego. Od momentu jej uruchomienia³, za pośrednictwem ESP, wpłynęło do MI sześć dokumentów, w tym dwa dokumenty dotyczyły zgłoszenia programu szkoleń dla pracowników Ministerstwa, zaś cztery stanowiły tzw. wnioski obywatelskie.

Wyniki kontroli wskazują, że - w ramach świadczonej usługi - prawidłowo wystawiane było urzędowe poświadczenie odbioru dokumentów przesłanych do Ministerstwa na ESP. Ustalono również, iż MI przyjmowało pisma drogą elektroniczną poprzez ESP oraz na informatycznych nośnikach danych. W instrukcji kancelaryjnej⁴ określono formalne zasady przyjmowania i wysyłania pism drogą elektroniczną. Ministerstwo posiadało oprogramowanie do tworzenia dokumentów elektronicznych przygotowywanych do ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej w formacie XML oraz opatrywania ich metadanymi⁵.

Należy podkreślić, że dla dokumentów w formie elektronicznej, których rozmiar przekracza 200 MB nie jest wystawiane urzędowe poświadczenie odbioru (UPO). W toku kontroli ustalono jednak, że UPO wystawiane jest przy użyciu platformy e-PUAP, która nakłada ograniczenia na rozmiar przesyłanego załącznika⁶.

Ustalenia kontroli wskazują, że koszt eksploatacji ESP, od dnia jej uruchomienia, wyniósł 4019,90 zł. Wydatki w wymienionej kwocie poniesione zostały na zakup certyfikatów niezbędnych do obsługi tej platformy (dwóch dla administratorów i czterech dla pracowników z Kancelarii MI).

1.2. Zakres informacji zamieszczonych na stronie podmiotowej BIP Ministerstwa był zgodny z przepisami art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 12, poz. 1198 ze zm.). Strona ta zawierała informacje wymagane postanowieniami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia

³ Usługa została uruchomiona w październiku 2008 r.

⁴ Instrukcja kancelaryjna Ministerstwa Infrastruktury wprowadzona została do stosowania Zarządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia w Ministerstwie Infrastruktury instrukcji kancelaryjnej (Dz.Urz. MI Nr 8, poz.47).

⁵ Metadane - zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwale przechowanie oraz zarządzanie. (Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych Dz. U. Nr 206, poz. 1517).

⁶ Maksymalny rozmiar pliku to 200 MB- zgodnie z informacją zamieszczoną w Instrukcja użytkownika Moje dokumenty wersja 7.1, e-PUAP.

18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68.).

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny strony BIP Ministerstwa potwierdziły powyższe fakty, a ponadto w toku tych czynności ustalono m.in., że:

- moduł wyszukiwający na stronie BIP skutecznie określa informacje zamieszczone w BIP. Wyszukiwarka oferuje (umożliwia) wyszukiwanie pełnotekstowych dokumentów i stron tekstowych, stron oraz załączników zapisanych w formacie PDF/A już od dwóch znaków (bez spacji) pisanych łącznie. Wyszukiwarka uwzględnia także wartości wpisane przez redaktorów (tagowanie⁷) m.in. w pole "hasła" parametrów ogólnych strony,
- do najistotniejszych informacji można dotrzeć najpóźniej po kliknięciu trzeciego łącza,
- na stronie BIP Ministerstwa znajduje się zakładka <Bramka Podawcza>, w której zawarte są informacje o sposobie doręczania dokumentów elektronicznych pod adresem: http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/e_puap.

1.3. Wyniki kontroli dały podstawę do pozytywnej oceny działań MI w zakresie opracowania (do dnia 20 września 2010 r.)⁸ wzorów elektronicznych wniosków o rejestrację pojazdu, czasową rejestrację oraz wyrejestrowanie pojazdu. Wnioski te przekazane zostały do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, a następnie opublikowane na e-PUAP⁹. Na stronie BIP Ministerstwa udostępniono także informacje o sposobie dostępu do tych wniosków, w wyniku czego starostwa były właściwie poinformowane o możliwościach załatwiania przez obywateli omawianych spraw.

2. Negatywna ocena dot. wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji (zawartych w PIP 2007, za realizację których odpowiedzialny był Minister Infrastruktury) wynika z następujących ustaleń.

2.1. W Ministerstwie Infrastruktury, w związku z realizacją zadań wymienionych w PIP 2007 w zakresie uzyskiwania pozwoleń wydawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz.1623 ze zm.) nie opracowano i nie wdrożono elektronicznych wzorów wniosków o pozwolenie na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie obiektów budowlanych. Nie zostały także opracowane procedury elektronicznej drogi zgłoszenia budowy, rozbiórki lub wykonywania robót budowlanych niewymagających pozwolenia i nie przygotowano procedur elektronicznej drogi zawiadomienia o zakończeniu budowy lub złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie. W Ministerstwie nie ma opracowanych procedur w zakresie:

⁷ Tagowanie - czynność polegająca na przypisaniu obiektowi cyfrowemu np. dokumentowi zamieszczonemu na stronie podmiotowej BIP, etykiet w postaci słów kluczowych.

⁸ Stosownie do przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, ze zm.).

⁹ Pod nr: 2010/09/27/440, 2010/09/27/441 i 2010/09/27/442.

- uzyskiwania pozwoleń wydawanych na podstawie przepisów prawa budowlanego: o złożenie wniosku pozwolenia na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie,
- zgłoszenia budowy, rozbiórki lub wykonywania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia,
- wniesienia opłat związanych z pozwoleniami na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie,
- nie przygotowano procedur elektronicznej drogi zawiadomienia o zakończeniu budowy lub złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie,
- sprawdzenia stanu jego realizacji, umożliwianie informowania drogą elektroniczną wnioskodawców o konieczności uzupełnienia wniosku lub dokumentacji,
- informowania wnioskodawców drogą elektroniczną o wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, rozbiórkę lub użytkowanie,
- umożliwienia składania drogą elektroniczną zawiadomienia o zakończeniu budowy lub złożenie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

Najwyższa Izba Kontroli, przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Sekretarza Stanu MI złożone w toku kontroli, w których stwierdzono m.in., że *„PIP 2007 z dniem 17 czerwca 2010 r. utracił moc obowiązującą, w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw¹⁰. W związku z powyższym po dniu 17 czerwca 2010 r. PIP 2007 nie mógł stanowić podstawy do prowadzenia działań wymienionych w tym planie. Ponadto wyjaśniono, że dopiero 20 kwietnia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął kwestię zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, którą w ramach tzw. kontroli prewencyjnej w dniu 18 maja 2009 r. Prezydent RP skierował do Trybunału Konstytucyjnego...”*.

W świetle przytoczonych wyżej wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że procedury legislacyjne nie powinny wstrzymywać prac koncepcyjnych nad użyciem komunikacji elektronicznej.

W odniesieniu do kwestii opracowania i przekazywania wzorów elektronicznych podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej wyjaśniono, że *„W przypadkach, gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru, nie został, przepisami prawa, określony podmiot odpowiedzialny za ich opracowanie i przekazywanie – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 roku (Dz. U. Nr 200, poz. 1651), w sprawie warunków organizacyjno-technicznych dotyczących doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym, utraciło moc obowiązującą z dniem 18 grudnia 2010 r., zgodnie z art. 14 ustawy o zmianie*

¹⁰ Dz. U. Nr 40, poz. 230.

ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230). Projekt nowego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, wydawanego na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.) w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych został skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów”.

Przyjmując powyższe wyjaśnienia, NIK zwraca jednak uwagę, że Ministerstwo do dnia 18 grudnia 2010 r. było zobowiązane do przygotowania przedmiotowych wzorów pism w formacie elektronicznym. W świetle ustaleń kontroli, Ministerstwo mogło wcześniej przygotować projekty wniosków, o których mowa w PIP 2007 r. i wdrożyć do realizacji (poprzez ESP) w dniu wejścia w życie nowych uregulowań w zakresie budownictwa. Wnioski, o których mowa wyżej mogły być przekazane do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, a następnie opublikowane na e-PUAP (po wejściu w życie nowych przepisów) i zamieszczone na stronie BIP Ministerstwa.

2.2. Przyczyną przedstawionych wyżej nieprawidłowości - w świetle ustaleń kontroli - było niewłaściwe zarządzanie pracami związanymi z realizacją PIP 2007 w Ministerstwie. Na posiedzeniach Kierownictwa Ministerstwa nie określono sposobu realizacji zadań nałożonych w PIP 2007, na lata 2007-2010. Nie ustanowiono mierników realizacji założonych celów, a tym samym nie dokonywano ocen stopnia ich realizacji. Na żadnym ze 189 posiedzeń Kierownictwa Ministerstwa¹¹, nie omawiano zagadnień związanych z organizacją prac oraz przebiegiem realizacji zadań wymienionych w PIP 2007, przypisanych Ministrowi Infrastruktury.

2.3. Biuro Kontroli Wewnętrznej Ministerstwa, w zrealizowanych 26 kontrolach¹² (19 w 2010 r. i 7 w I półroczu 2011 r.) nie podejmowało zagadnień dotyczących e-administracji. Nie zajmowało się także zagadnieniami związanymi z realizacją przez Ministra Infrastruktury zadań wynikających z PIP 2007.

2.4. W Ministerstwie, możliwe było załatwianie sprawy drogą elektroniczną poprzez złożenie wniosku na platformie e-PUAP. Jednakże - w świetle ustaleń kontroli, wg stanu na dzień 15 września - zakres spraw możliwych do załatwienia w resorcie Infrastruktury przy wykorzystaniu zasobów informatycznych jest ograniczony.

¹¹ W latach 2007-2010.

¹² Od dnia 1 stycznia 2010 r., do dnia 30 czerwca 2011 r.

Ustalenia kontroli wskazują, że poza pobraniem wniosków ze strony Ministerstwa, przy wykorzystaniu ESP (e-PUAP) w Ministerstwie można załatwić następujące cztery grupy spraw:

- nadawanie orderów i odznaczeń państwowych oraz odznak resortowych,
- złożenie oświadczenie o zamiarze świadczenia usług transgranicznych na terytorium RP,
- przyznanie nagrody rocznej ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej lub ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej lub ministra właściwego do spraw łączności lub ministra właściwego do spraw transportu,
- zgłoszenie do Ministerstwa Infrastruktury programu kształcenia mającego na celu doskonalenie kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawcę majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcę nieruchomości.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wypracowanie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających w pełnym zakresie funkcjonalności, składanie wniosków w sprawach uzyskiwania pozwoleń wydawanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.
2. Objęcie skutecznym nadzorem realizacji zadań przewidzianych w PIP.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra 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 Ministrowi 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.

Dr. Biegaj - 15.11.2011 r.

WICEDYREKTOR
Departament Infrastruktury

Andrzej Witkowski
Andrzej Witkowski

p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz
Stanisław Jarosz

