

VII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI (NR 109)

z dnia 9 kwietnia 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Administracji i Cyfryzacji (nr 109)

9 kwietnia 2015 r.

Komisja Administracji i Cyfryzacji obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Orzechowskiego (PO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej”;
- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz krajowych ram interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu”.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marzena Bartosiewicz** zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Elżbieta Milewska** zastępca dyrektora Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Dariusz Łubian** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Tomasz Nowiński** wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu wraz ze współpracownikami, **Piotr Luśnia** naczelnik w Departamencie Mienia Skarbu Państwa, **Tomasz Janik** prezes Krajowej Rady Notarialnej, **Marek Okularczyk** przedstawiciel Konfederacji Lewiatan, **Monika Małowiecka** ekspert Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Grażyna Kućmierowska** i **Jolanta Ostrowska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dzień dobry. Otwieram posiedzenie Komisji Administracji i Cyfryzacji.

Witam wszystkich państwa posłów. Witam przedstawicieli NIK, samorządu terytorialnego, administracji rządowej oraz pozostałych gości.

Stwierdzam kworum.

W porządku dziennym dzisiejszego posiedzenia Komisji mamy rozpatrzenie dwóch informacji NIK. Pierwsza, to informacja o wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej”. Druga, to informacja o wynikach kontroli „Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz krajowych ram interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu”.

Informacje, o których mowa dotarły do sekretariatu Komisji Administracji i Cyfryzacji. Państwo posłowie mają je również w swoich materiałach na iPadach.

Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjmuje zaproponowany porządek dzienny posiedzenia Komisji. Nie widzę, nie słyszę sprzeciwu. Zatem przystępujemy do realizacji pierwszego punktu porządku dziennego posiedzenia Komisji.

O przedstawienie pierwszej informacji proszę pana Tomasza Nowińskiego wicedyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Bardzo serdecznie proszę.

Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Tomasz Nowiński:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, w całości zadań publicznych część z nich – z racji swojego charakteru – powinna być realizowana na szczeblu lokalnym, czyli blisko podmiotów, do których kierowane są te zadania. Jednocześnie istnieje szereg zadań publicznych, które powinny być w całym państwie wykonywane według identycznych reguł i standardów. Część zadań ciążących na administracji rządowej może być i jest zlecona jednostkom samorządu terytorialnego. W ten sposób zadania są realizowane na szczeblu lokalnym, a państwo potwierdza ich prawidłowość uwiarygodniając tę czynność i jednocześnie zapewnia środki na ten cel.

Jednym ze skutków takiego rozwiązania jest ciążący na wojewodach, jako przedstawicielach Rady Ministrów w województwie, obowiązek sprawowania nadzoru nad wykonywaniem zadań zleconych. Obowiązek wynika wprost z art. 3 ust. 2 Ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Realizowanie przez wojewodów tego obowiązku stanowiło przedmiot kontroli, której dotyczy przedstawiana informacja.

Zadania zlecone mają charakter obowiązkowy. Samorząd nie może odmówić ich realizacji. Dlatego Konstytucja RP w art. 166 ustanawia obowiązek nakładania zadań na samorządy w drodze ustaw.

W przedłożonej informacji NIK wskazała 40 najistotniejszych ustaw, w których ustawodawca zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego lub bezpośrednio ich organy do realizowania zadań zleconych. Zestawienie znajduje się na stronie nr 36 w naszej informacji.

Spośród znacznej liczby zadań zleconych, w celu dokonania oceny skuteczności sprawowania przez wojewodów nadzoru, skontrolowano realizowanie czterech grup zadań. Były to zadania z zakresu: gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa; ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości samorządu terytorialnego; przeciwdziałania przemocy w rodzinie; działania w zakresie pomocy społecznej.

Kontrolą objęto wykonywanie w latach 2011-2013 zadań zleconych przez 12 starostw powiatowych oraz 12 powiatowych ośrodków pomocy społecznej. Skontrolowane zostały również nadzorcze działania 6 wojewodów, które związane były z wykonywaniem działań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wykaz wszystkich 30 jednostek znajduje się na stronie nr 34.

Ocena skuteczności nadzoru wojewodów dokonywana była poprzez pryzmat prawidłowości wykonywania zadań zleconych przez jednostki samorządu terytorialnego. Kontrole, które przeprowadziliśmy w tych jednostkach wykazały, że zadania nie były realizowane w sposób prawidłowy – o tym świadczą przykłady.

W zakresie zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami, starostowie nie stworzyli wiarygodnych ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, dotyczyło to 8 z 12 skontrolowanych starostw. Tym samym, starostowie nie dysponowali odpowiednią bazą do prowadzenia racjonalnej gospodarki tak istotną częścią majątku publicznego. Brak ten uniemożliwiał w praktyce podejmowanie rzetelnych i sprawnych działań zmierzających do ujawniania w księgach wieczystych praw własności zarówno nieruchomości Skarbu Państwa jak i nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie nie zostały zrealizowane cele określone w założeniu epizodycznej ustawy o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Nie zastąpiło to mimo nowelizacji, która znacznie wydłużyła termin do zrealizowania zadań. Termin już minął. Obecnie – jak w toku kontroli twierdzili sami starostowie – realny termin zakończenia procesu ujawniania prawa własności nieruchomości, nie może być bliższy niż 2020 r. Termin ten znacznie przekracza termin określony przez znowelizowaną ustawę.

Ponadto w toku kontroli ustalono również, że co trzeci starosta w sposób nierzetelny wywiązywał się z obowiązku przekazywania wojewodom sprawozdań z gospodarowania zasobami nieruchomościami Skarbu Państwa. Dotyczyło to nieprzekazywania okresowych sprawozdań lub przekazywania sprawozdań, które zawierały niekompletne lub nieodpowiadające rzeczywistości dane.

Z zakresu zadań dotyczących pomocy społecznej, w połowie skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej stwierdzono, że specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, świadczone były przez osoby nieposiadające wymaganych przepisami – odpowiedniego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej – kwalifikacji, stażu pracy, przeszkolenia oraz doświadczenia zawodowego. Wzbudziło to uzasadnione wątpliwości zarówno co do jakości świadczonych usług, jak i do samej zasadności ich finansowania z budżetu państwa.

Odnosząc koszty specjalistycznych usług opiekuńczych, NIK stwierdziła występowanie bardzo dużych rozbieżności w cenie tego typu usług. Dla przykładu: w tym samym roku, w gminach jednego województwa, stawki za jedną godzinę świadczenia usług, różniły się ośmiokrotnie. Takie różnice wystąpiły w woj. świętokrzyskim w 2011 r. Natomiast skrajnym – jednostkowym – przypadkiem była różnica pomiędzy najtańszą ceną za godzinę świadczenia usług a najdroższą, tj. różnica była 32-krotna. Takie kuriozalne okoliczności odnotowaliśmy w 2013 r. w woj. kujawsko-pomorskim.

Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych powiatach w ramach zadania zleconego dotyczącego przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ofiarom takiej przemocy udzielana była pomoc prawna i psychologiczna – głównie przez ośrodki interwencji kryzysowej – jednak, co trzeci powiat w ogóle nie organizował programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy.

Wobec rosnącej skali zjawiska przemocy w rodzinie, na co wskazują chociaż statystyki policyjne – w pierwszym półroczu 2014 r. nastąpił wzrost przemocy o 42% w stosunku do pierwszego półrocza 2013 r. – nieprzekonujące były wyjaśnienia starostów o braku potrzeb w zakresie organizowania programów skierowanych do sprawców przemocy.

To tylko wybrane nieprawidłowości przy realizowaniu zadań zleconych. Przedstawiona informacja, choć syntetyczna zawiera znacznie więcej szczegółów i innych przykładów nieprawidłowości.

Kontrole przeprowadzone w urzędach wojewódzkich ujawniły, że sprawowany przez wojewodów nadzór, nie dostarczał rzetelnych informacji o realizowaniu objętych naszymi kontrolami zadań zleconych. Utrudniało to, lub nawet uniemożliwiało trafną identyfikację problemów związanych z realizowaniem poszczególnych zadań. Czynności podejmowane przez wojewodów w ramach nadzoru ograniczały się do gromadzenia informacji o realizowanych zadaniach zleconych. Źródłem tych informacji były przeprowadzane w jednostkach samorządu terytorialnego kontrole lub dane zawarte w przesyłanych wojewodom sprawozdaniach. Kluczowe znaczenie dla oceny skuteczności działań wojewodów ma to, że liczba kontroli wojewodów w stosunku do liczby jednostek, które realizują zadania była stosunkowo niewielka. Również ustalenia dokonywane przez kontrolę wojewody w tych jednostkach i formułowane na jej podstawie oceny, często były nierzetelne i nietrafne.

Informacje zamieszczane w sprawozdaniach z realizacji zadań zleconych zawierały – tak jak już wskazałem – liczne błędy i w wielu przypadkach nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Skutkiem takiej sytuacji było to, że wojewodowie nie posiadali wystarczających danych o stopniu zaawansowania poszczególnych zadań, a także informacji o faktycznych problemach i zagrożeniach powstających podczas realizowania zadań. Nie potrafili również właściwie rozpoznać potrzeb z zakresu świadczeń pomocy społecznej. Wynikało to z tego, że opierali się wyłącznie na ocenach jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania zlecone. Nie podejmowali własnych analiz w tym zakresie. Należy zwrócić uwagę, że niezwerifikowana należycie ocena o braku potrzeb społeczności lokalnej w zakresie pomocy społecznej, mogła stanowić podstawę nieuzasadnionego odstąpienia od realizowania w tym obszarze zadań zleconych.

Niemniej jednak należy wskazać, że NIK stwierdziła również dobre praktyki w zakresie nadzoru nad realizowaniem zadań zleconych. Praktyki były efektem działań podejmowanych przez wojewodę podlaskiego. Jedynie ten wojewoda co roku ustalał przyczyny niezrealizowania przez powiaty na terenie woj. podlaskiego oddziaływań programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. O wynikach swoich analiz, wojewoda podlaski informował wszystkie właściwe podmioty w województwie, przez co stworzył warunki do zacieśniania skuteczniej współpracy jednostek samorządu

terytorialnego oraz służb i instytucji, które działają w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Szanowni państwo, wskazane przykłady nieprawidłowości oraz przedstawione szerzej w treści informacji pozostałe wyniki kontroli, pozwoliły na sformułowanie ogólnej oceny o nieskuteczności nadzoru wojewodów nad realizowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego skontrolowanych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zdaniem NIK istotna słabość nadzoru wynika z faktu, że nie miał on charakteru systemowego. Nadzór nie był sprawowany w sposób dostatecznie aktywny i opierał się wyłącznie na niektórych najbardziej powszechnych narzędziach, tj. na kontrolach realizowania zadań oraz na formalnej i niepogłębionej analizie sprawozdań z ich realizacji.

Skontrolowane przez NIK starostwa i ośrodki pomocy społecznej w większości przypadków nie realizowały zleconych zadań w sposób rzetelny, a tym bardziej skuteczny i efektywny – czemu powinien przeciwdziałać właściwy i aktywnie sprawowany nadzór. Wiąże się z tym postulowana przez NIK zmiana podejścia do nadzoru.

W ocenie NIK niezbędne jest, przede wszystkim, położenie nacisku, nie tyle na ewentualne interwencyjne reakcje dotyczące zaistniałych nieprawidłowości w obszarze realizowanych zadań zleconych, ale na systemowe zadania, które mają zapewnić skuteczną i efektywną realizację zadań. Służyć temu powinny odpowiednie i standardowe formy nadzoru i działań podejmowanych w tym trybie.

Wskazane w informacji o wynikach kontroli okoliczności stanowiły uzasadnienie zawartego wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów zmierzającego do podjęcia działań mających na celu opracowanie odpowiednich standardów nadzoru. Standardy definiowałyby rolę nadzoru, wyraźnie określały stawiane przed nim cele, a także sposoby wykorzystywania dostępnych narzędzi nadzoru. Również ujednoliciłyby metody jego sprawowania. W ten sposób stworzono by warunki do poprawy stanu w skontrolowanym przez NIK obszarze.

Na koniec, pragnę podkreślić, że żaden z kierowników ze skontrolowanych jednostek, tj. wojewodów, starostów, kierowników lub dyrektorów ośrodków pomocy społecznej, nie zgłosił zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego i nie zakwestionował opisanych ustaleń, nieprawidłowości i sformułowanych ocen. NIK odbiera to jako potwierdzenie rzetelności swoich ustaleń i trafności sformułowanych ocen.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chce zabrać głos? Ze strony administracji rządowej, państwa posłów lub gości? Bardzo proszę, pani poseł Woźniak.

Posel Małgorzata Woźniak (PO):

Chcę zapytać, czy NIK kontrolowała zagadnienia związane z ustawą o pieczy zastępczej?

Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Tomasz Nowiński:

W tej kontroli nie.

Posel Małgorzata Woźniak (PO):

Nie? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Pani przewodnicząca Hrynkiewicz, bardzo proszę.

Następnie, sam sobie udzielię głosu.

Posel Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Pani przewodniczący, szanowni państwo, chcę zapytać, dlaczego nie ma pana ministra Halickiego, czyli Ministra Administracji i Cyfryzacji. Czy jest ktoś z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji? Nie ma.

Czy jest ktoś z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów?

Czy jest ktoś z wojewodów lub jego przedstawicie? Też nie ma.

Proszę?

Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Marzena Bartosiewicz:

Jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów.

Poseł Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów.

Chcę bardzo serdecznie podziękować za oba raporty. Ze szczególną uwagą przeczytałam raport, który referował pan dyrektor i muszę powiedzieć, że jestem porażona skalą, powiedziałabym, absolutnej ignorancji przedstawianej przez wojewodów, którzy kompletnie nie czują się odpowiedzialni za powierzone im środki, mienie Skarbu Państwa oraz za zadania, które mają do wykonania. Skoro zadania zostały zlecone. Jeśli komuś, jako szef, zlecam zadania, to sprawdzam czy zadanie jest wykonane. Jest to moje podstawowe zadanie jako kierownika jakiegoś projektu lub instytucji. Mamy tu do czynienia z absolutną abnegacją jeśli chodzi o kontrolowane zadania, które wykonywane są za środki publiczne – należy to wyraźnie podkreślić. Nadzór nad majątkiem Skarbu Państwa to nadzór nad majątkiem publicznym, który należy do nas wszystkich, który stanowi dobro narodowe. Mamy absolutną ignorancję, jeśli chodzi o podejmowanie jakichkolwiek działań.

Z tego wynika..., dlatego chcę zapytać pana dyrektora i przedstawicieli NIK, ponieważ państwo odwołujecie się do kilku ustaw, których wykonanie było kontrolowane, bez wskazania, czy potrzebne są zmiany w tych ustawach, czy nie potrzebujemy zmian w ustawach? A być może są one zwyczajnie niewykonywane. Zatem albo trzeba je zmienić lub wprowadzić nowe rozwiązania. Ewentualnie doprowadzić, nie wiem w jaki sposób, ponieważ dziś na posiedzeniu Komisji nie ma osób bezpośrednio zainteresowanych, choć jeszcze godzinę temu pan minister Halicki był obecny w Sejmie i odpowiadał na – powiedziałabym – zwykłe pytania, więc wówczas znalazł czas, tymczasem teraz nie ma czasu by pojawić się i odpowiedzieć na pytania, które są niezwykle ważne, tj. jak zachowuje się państwo tam gdzie zostały skierowane zadania? Wojewoda ostatecznie jest przedstawicielem rządu w terenie. Tak zawsze nauczałam studentów i tak im mówiłam, że jesteś przedstawicielem rządu w terenie, czyli reprezentujesz Rzeczpospolitą Polską. Zatem, jest to coś niezwykle ważnego.

Tymczasem okazuje się, że nie ma nadzoru, kontroli, oceny wykonania zadań. Co więcej, nie ma również, co wynika z raportu, wiedzy jakie zadania powinny być podejmowane? Wydaje mi się, panie przewodniczący, że to jest powodem by wystąpić z dezyderatem do Prezesa Rady Ministrów. Ponieważ okazuje się, że nie tylko nie ma nadzoru wojewody, ale również ministra, skoro na tak ważnym posiedzeniu Komisji, gdy omawiamy tak ważną część działalności, nie możemy oczekiwać wymiany zdań z ministrem.

Przechodząc do spraw szczegółowych, to jedną ze spraw, która musi zastanawiać, jest brak jakiegokolwiek nadzoru nad majątkiem Skarbu Państwa, nad nieruchomościami Skarbu Państwa. Jeśli jako posłowie zadajemy pytania, co się dzieje z nieruchomościami, otrzymujemy bardzo lakoniczne odpowiedzi. Sama pisałam w tej sprawie kilka interpelacji. Mogę powiedzieć, że barak rzetelnych, merytorycznych odpowiedzi wynika, po prostu z braku wiedzy. Ponieważ jest to majątek Skarbu Państwa – można powiedzieć – porzucony. Nie jest on nadzorowany przez nikogo, który nie pozostaje w zakresie zainteresowania kogokolwiek. Jest to przerażające.

Druga sprawa kontroli dotyczy funkcjonowania pomocy społecznej. Jako ekspert, byłam przy pisaniu jednej i drugiej ustawy o pomocy społecznej. Bardzo energicznie domagałam się nadzoru wojewodów szczególnie nad ośrodkami dla osób chorych psychicznie. Mogę powiedzieć, że w Polsce jest 1 mln 500 tys. osób, którzy stale leczą się u psychiatrów, jeszcze raz podkreślę 1 mln 500 tys. Jeżeli dostajemy taki obraz, to pokazuje on całą nędzę funkcjonowania administracji rządowej oraz samorządowej w terenie. Akurat ośrodki opieki dla osób chorych psychicznie są dla tych, którzy sami nie mogą się o nic upomnieć. Osoby te nie są władne by wystąpić jako pełnoprawni i zdolni do wielu czynności obywatelskie by otrzymać to, co im jako chorym ludziom należy się od społeczeństwa. Jest to dramatyczne. To najbardziej w wyrazisty sposób pokazuje stan naszego państwa. Muszę powiedzieć, że jest to przerażające. Ze ściśniętym sercem

czytałam całe przedłożenie, które napisane jest w sposób niezwykle wyważony, bardzo spokojny i merytoryczny i przedstawiony – powiedziałabym – po poznańsku, czyli rzetelnie. Wynika z niego bardzo dużo wniosków.

Moje pytanie do pana dyrektora: jakie wynikają z tego wnioski legislacyjne? Za brak kontroli i nadzoru ponosi się jakieś konsekwencje. W żadnym z raportów nie ma wskazanych konsekwencji dla wojewodów. Wiem, że wojewoda jest tzw. premierem na terenie województwa, jednak i premierzy stawiani są przed Trybunałem Stanu. Wobec tego, jakie wnioski organizacyjne i legislacyjne wynikają z tych raportów? Przecież nie możemy tylko tego przeczytać i powiedzieć: „no tak jest źle, to może się poprawić”. Jaki jest zakres marnotrawienia środków z powodu przekazania ich do samorządu i niewykonywania zadań przez samorządy powiatowe, gminne, województw, które również nie pełnią odpowiednio swoich funkcji?

Proszę pana dyrektora o wskazanie, jak dalej będziemy postępować. Rozumiem, że wojewodowie nie mieli nic do powiedzenia, ponieważ raport jest napisany z nadzwyczajną precyzją i bez jednego zbędnego słowa. Każde zdanie jest ogromnym oskarżeniem. Jak wykorzystać to do tego, by następne raporty nie były podobne? By pokazać, że jest inaczej. Czy nie ma standardów kontroli? Owszem są standardy kontroli, jednak okazuje się, że można wykonać kontrolę. Okazuje się, że są instytucje, które kontrolują, np. kontrola zgodności z prawem lub kontrole dotyczące wydatkowania finansów. Są bardzo szczegółowe raporty, instrukcje i standardy, które można zastosować. Wreszcie, jeśli chodzi o usługi społeczne, to istnieje coś, co nazywamy ewaluacją, czyli porównanie celu, dla którego jakaś usługa została stworzona z wynikami tej usługi. Rozumiem, że dobrze było napisać, że trzeba opracować standardy, ale ktoś musi je stosować. Jeżeli one nie są stosowane, to może pan dyrektor podpowie nam – bo nie jestem specjalistą z dziedziny kontroli – jak spożytkować raport, by było troszkę inaczej.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo pani przewodniczącej.

Jeśli pan dyrektor pozwoli, to jeszcze na chwilę zabiorę głos, następnie, jeśli nie będzie innych głosów, to oddam panu głos.

Chcę zabrać głos odnośnie postulatu wynikającego z raportu, który dotyczy wzmocnienia nadzoru pod względem skuteczności, racjonalności wydatkowania środków. Jednostki samorządu terytorialnego, to też podmioty publiczne i to też część państwa. Nie jest to diabeł wcielony, tak jak przed chwilą padło, że wydatkują pieniądze bez żadnej kontroli i nadzoru. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego również składają ślubowanie, tj. radni i osoby wykonujące funkcje wykonawcze. Wojewoda, tak naprawdę, pełni nadzór nad samorządami pod względem legalności, czyli zgodności z prawem.

Natomiast w zakresie kwestii ekonomicznych, finansowych i innych cech, czyli efektywności i skuteczności, bardziej od oceny jest inny organ kontroli nadzoru, czyli Regionalne Izby Obrachunkowe. Z tego, co wiem, samorządy terytorialne są podmiotem kontroli przez NIK i Urząd Kontroli Skarbowej. Oczywiście mogą zdarzać się – i to wynika również z raportu – nieścisłości, ale czy nie należałoby wykorzystywać do nadzoru pod względem efektywności, skuteczności i racjonalności instytucji kontroli nadzoru, które są do tego przeznaczone? A nie konieczne wzmocnić rolę wojewody jako organu nadzoru ekonomicznego. Może warto się zastanowić nad tym – pani przewodnicząca mówiła o wnioskach *de lege ferenda* – czy nie należy zachować autonomii samorządu terytorialnego i ewentualnie zmniejszyć liczbę zadań zleconych, a zwiększać liczbę zadań własnych. Jest to przecież niebagatelne, bo często zdarza się tak, że na zadania zlecone ze środków budżetu państwa trafia niewystarczająca ilość środków do realizacji zadań zleconych.

W zakresie gospodarki majątkiem Skarbu Państwa, to nie wyobrażam sobie, że w poważnych sprawach, starosta podejmuje decyzje bez konsultacji z wojewodą. Jeśli nawet, to zawsze wojewoda jest w tym przypadku drugą instancją i może zmienić tę decyzję.

Jeszcze jeden aspekt. Jeśli pojawiają się wielokrotne różnice, o których wspomniał pan dyrektor, tj. 32-krotna różnica w realizacji zadań przy przemocy w rodzinie, to może rolą administracji publicznej lub państwa jest ustanowienie standardów realizacji zadań, by rzeczywiście nie było tak wielkich różnic.

Wracam do początku. Czy ten postulat – by nadzór wojewody był bardziej zwiększony, również pod względem efektywności, skuteczności i racjonalności – jest zasadny?

Bardzo proszę, jeszcze pan przewodniczący Siarka.

Poseł Edward Siarka (ZP):

Dziękuję bardzo panie przewodniczący. Muszę powiedzieć, że zawsze przy zadaniach zleconych kwestią, która była przeszkodą przy ich realizacji była kwestia finansowa. Zadania na poziomie gmin, a mówię to z praktyki, jako wójt, który pełnił tę funkcję przez prawie 10 lat, te zadania nigdy nie były dofinansowane. Akurat dziś mówimy o kwestiach gospodarki nieruchomościami i o kwestiach opieki społecznej, ale pozostałe zadania mają te same problemy. Sprawa jest cały czas nierozwiązana, dlatego nawiążę do tego, co powiedział pan przewodniczący, że kwestia rozstrzygnięcia, za jakie zdania odpowiada gmina lub starosta, wymaga większej dyskusji, bo jest to związane z całą naszą reformą administracyjną. Niemniej jednak stan prawny na dziś jest taki, że są zadania zlecone z zakresu opieki społecznej. Jeżeli w raporcie czytamy o kwestiach finansowych, że za świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi, stawka w jednym miejscu jest np. 2,55 zł, a w innym miejscu 183 zł, to myślę, że NIK, która to wyłapała daje niesamowite narzędzie ministerstwu by uporządkować tę sprawę. Nie może być tak, że – jak czytamy w raporcie – często usługi świadczy pracownik opieki społecznej, który również je kontroluje, to jest czyta patologia. Tego systemu nie da się uzdrowić. Na rynku pracy rzeczywiście ludzie poszukują pracy i wiem jak to się w rzeczywistości odbywa w małej gminie np. na Podhalu. Jeżeli wszystko jest kumulowane w jednych rękach, a gdybyśmy mówili o niewielkich pieniądzach, to byłoby to racjonalne. Jednak, jeśli mówimy o tak dużych rozbieżnościach, bo różnica w stawkach to nie 20% lub 30 %, ale idąca w setki zł. Zatem wymaga to głębokiej analizy, bo cały system opieki społecznej kuleje. W wielu miejscach później mamy do czynienia z wielkimi dramataми ludzi, z którymi spotykamy się w biurach poselskich. Naprawdę nie rozumiem, dlaczego nie można im pomóc, a w winnym miejscu, śmiem twierdzić, że pieniądze wypływają. To wymaga uporządkowania. To jedna rzecz.

Kolejną kwestią jest gospodarka nieruchomościami. Przyznam, że ustawowe terminy, które w tej materii były zapisane w ustawie, nie są dotrzymane i nasza praca w Sejmie, cała troska i spory, które są wywoływane..., jeżeli będziemy uchwalali kolejne zapisy, które nie są egzekwowane, to do niczego *de facto* nie dojdziemy – jest to smutna konstatacja. Państwu przecież powinno zależeć, by wszystkie dobra, które posiada były zinventaryzowane i odpowiednio zabezpieczone, bo inaczej dochodzi do nadużyć, które później możemy analizować, dlaczego tak się dzieje. A tak na dobrą sprawę, podstawowe zapisy nie są egzekwowane. Jednak jest to drugi temat.

Natomiast temat dotyczący opieki społecznej jest szczególnie bulwersujący, ponieważ dotyka wielu naszych mieszkańców, którzy w tym obszarze, w różnych przypadkach potrzebują wsparcia. Zupełnie nie mogę zrozumieć, jak może dość do takiej sytuacji, że stawki są tak zróżnicowane. Przecież wojewodowie kontaktują się między sobą, są narady i spotkania. Wymknęło się to spod kontroli.

Dziękuję za raport i będziemy się temu przyglądali, bo jest to bardzo ciekawy dla nas materiał. Jednak nie może pozostać tylko ciekawym materiałem i strona rządowa musi coś z tym zrobić.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo.

Oddaję głos panu dyrektorowi.

Bardzo proszę.

Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Tomasz Nowiński:

Dziękuję bardzo. Wszystkie komentarze, uwagi i pytania są oczywiście bardzo trafne. Krótko odpowiem na główne pytania.

Czy NIK widzi podstawę do wniosków *de lege ferenda* w zakresie nadzoru wojewodów? NIK nie zdecydowała się na sformułowanie takiego wniosku. Kwestia nadzoru nie jest kwestią ściśle uregulowaną w przepisach. Obowiązek nadzoru nad realizacją zadań zleconych – tak jak wskazałem – wynika z ustawy o wojewodzie oraz ustawy o administracji rządowej w województwie. Tam również jest określona odpowiedzialność wojewody jako realizatora polityki rządu w terenie. Wojewoda odpowiada przed premierem.

Wiele instrumentów nadzorczych jest rozproszonych w prawie. Możliwości działania są ujęte w różnych ustawach i chyba nie jest to złe rozwiązanie, ponieważ każdy instrument musi być dostosowany do zadania, które jest realizowane.

W ocenie NIK wystarczające byłoby adekwatne, skuteczne i zdecydowane korzystanie z tych narzędzi, które istnieją. Postulat, który również był wprost wnioskiem skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, do którego zresztą pani premier się nie ustosunkowała, zmierzał do tego, by uporządkować tę sferę. Jest to pierwszy, niezbędny krok by poprawić skuteczność tego nadzoru.

Czy w ogóle jest zasadność pójścia w tym kierunku? Sądzę, że tak. Padło bardzo słuszne stwierdzenie, że przeznaczane są na to środki publiczne. Są to pieniądze z dotacji na realizowanie zadań zleconych. W naszych kontrolach również stwierdziliśmy, że często pierwotne oszacowanie kosztów realizacji zadania zleconego, którego chce się podjąć gmina, później przed zakończeniem okresu, w którym jest realizowany, nagle okazuje się, że oszacowane środki były niewystarczające – o tym też była mowa. To świadczy o pewnym kiepskim rozpoznaniu przez gminy lub starostów potrzeb.

Kwestia regulowania stanu prawnego nieruchomości, ujawniania ich w księgach wieczystych. Terminy ustawowe już dawno minęły, natomiast sami starostowie nie są... termin, o którym mówiłem, czyli 2020 r. był szacowany na zakończenie procesu ujawniania własności nieruchomości w księgach wieczystych, czyli nieruchomości, które należą do Skarbu Państwa lub do jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast żaden starosta nie umie powiedzieć jakie koszty będą się z tym wiązały, nawet w przybliżeniu. Po pierwsze wskazuje to na to, że nie dokonują takich szacowań lub nie potrafią znaleźć narzędzi, ale również wskazuje to na skomplikowanie materii. Dlatego nasze postulaty i wnioski idą raczej w kierunku możliwości, które dają istniejące przepisy prawne.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo dziękuję. Nie widzę innych głosów, wobec...

Poseł Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Czy można jeszcze dopytać pana dyrektora?

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo proszę, pani przewodnicząca.

Poseł Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Dokładnie zrozumiałam dyspozycję, którą pan przekazał, i która wyrażona jest w tym raporcie, ale wobec tego, że należy wykorzystać możliwości prawne i organizacyjne, które istnieją, to może pan dyrektor zechciałby sformułować jeden lub dwa wnioski, dlaczego one nie są wykorzystywane? Przecież są możliwości prawne i organizacyjne.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo.

Jeszcze zgłaszała się pani z któregoś resortu.

Bardzo proszę.

Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS Marzena Bartosiewicz:

Marzena Bartosiewicz z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo proszę pani dyrektor.

Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS Marzena Bartosiewicz:

Czuję się w obowiązku złożenia wyjaśnień, ponieważ duża część kontroli dotyczyła nadzoru, ale ponieważ były to kontrole w ośrodkach pomocy społecznej oraz powiatowych centrach pomocy rodzinie, to oceniliście państwo również funkcjonowanie tych ośrodków przez pryzmat zadań zleconych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz specjalistycznych usług opiekuńczych. Co by nie powiedzieć, to chyba wszyscy zgodzimy się, że kontrole były jednak wyrywkowe, ponieważ kontrolowaliście państwo tylko zadania zlecone, a nie nałożyliście systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, gdzie ogrom zadań w PCPR oraz ośrodkach to zadania własne. Wojewoda ma za zadanie kontrolować te zadania. W raporcie czytamy, że nie we wszystkich powiatach funkcjonują specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. Wcale nie było to naszym założeniem, by funkcjonowały one we wszystkich powiatach. Cała infrastruktura funkcjonowania innych ośrodków, np. ośrodków interwencji kryzysowej w ramach zadań własnych zabezpiecza potrzeby. Zabezpiecza potrzeby, bo sami państwo mówicie, że nie ma kolejek do specjalistycznych ośrodków wsparcia, do ośrodków interwencji kryzysowej, a tak naprawdę nasza idea przeciwpromocowa po kilku latach umieszczania kobiet lub ofiar przemocy w rodzinie w instytucjach jest taka, by jednak pozostawiać te osoby w domu i nie zmieniać ich środowiska. A duży nacisk położyć na oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Nie są one prowadzone we wszystkich powiatach, bo być nie muszą. Przy zadaniach zleconych mamy absolutny brak regionów, czyli zachowania regionów i powiatów. Zawsze zostawiamy sobie resztę pieniędzy w rezerwie celowej na doposażenie i na zwiększenie dla powiatów na zadania zlecone. W tym roku, o dziwo, tylko dwa województwa m.in. podlaskie wystąpiło na dodatkowe środki oddziaływania korekcyjno-edukacyjne. Oznacza to, że potrzeby w tym zakresie są zabezpieczone. Pewnie, że chciałoby się powiedzieć, że wszyscy sprawcy powinni być poddani działaniom korekcyjno-edukacyjnym, ale powstaje pytanie, czy wszyscy chcą. Nie wyprowadzi się kogoś na prostą, dopóki sam nie będzie miał woli naprawy swojej sytuacji.

Specjalistyczne usługi, czyli to, o czym pan poseł przewodniczący mówił i zapytał, dlaczego jest taka rozbieżność? Ona być musi, bo specjalistyczne usługi opiekuńcze to ogromny wachlarz pomocy i wsparcia dla osób z zaburzeniami. Są to usługi, które np. kosztują 2.50 zł za godzinę, bo potrzebna jest tylko opieka, pielęgnacja lub pomoc w załatwieniu spraw urzędniczych.

Poseł Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Za 2.50 zł?

Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS Marzena Bartosiewicz:

Tylko rzuciłam taką kwotę, rzuciłam dla przykładu *versus* duża kwota gdzie jest potrzebny logopeda lub fizykoterapeuta. Te różnice są, również dlatego, że inaczej dana usługa kosztuje w Warszawie, a inaczej w Nowym Sączu.

To tak na szybko i na gorąco po analizie tego raportu.

Jest jeszcze to, co podniosła pani przewodnicząca, czyli dlaczego nie ma nadzoru nad placówkami? W pomocy społecznej nadzorujemy środowiskowe domy samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi i to również jest zadanie zlecone.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo pani dyrektor.

Czy jeszcze pani przewodnicząca?

Poseł Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Tak.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Bardzo proszę.

Posel Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Chcę dopytać panią dyrektor. Ponieważ obraz opieki w ośrodkach dla osób z zaburzeniami psychicznymi jest ponury, sama pani to przyzna. Musicie państwo zdecydować, rozumiem, że chcecie dużo obejmować, bo wówczas zatrudnia się i ma się duży zakres władzy, ale obserwuję te ośrodki od bardzo dawna, ich funkcjonowanie – z różnych powodów się tym interesuję – i muszę powiedzieć, że moim zdaniem pomoc społeczna akurat z tego rodzaju ośrodkami sobie nie radzi.

Pytanie do pana dyrektora, czy tych ośrodków nie należy przekazać do resortu zdrowia? Mamy do czynienia z koniecznością bardzo specjalistycznej pomocy i opieki – jeszcze raz podkreślę specjalistycznej. Nie jest to opieka, którą można powierzyć ludziom bez żadnego przygotowania, nawet po krótkim przeszkoleniu. Przyzna pani to, prawda? Mamy tu do czynienia również z postępowaniem terapeutycznym i przede wszystkim leczniczym w tych przypadkach. Wydaje mi się, że jest to również problem, który wymaga innego podejścia i innej oceny. Poza władzami pomocy społecznej i MPiPS powinny być także bardzo szczegółowe kontrole ze strony rzecznika praw pacjenta. Widać, że to kompletnie – z niewiadomych powodów – nie dociera.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję pani przewodniczącej.

Czy pani dyrektor jeszcze chciałaby, czy już nie?

Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS Marzena Bartosiewicz:

Zgadzam się z panią przewodniczącą, ale póki, co jest tak, że lekarze nie dają skierowań na badania ze świadczeń w ramach NFZ, tylko kierują do pomocy społecznej. Jest tak zarówno w przypadku specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami jak i przy środowiskowych domach samopomocy. Na dziś mamy tendencję w drugą stronę, czyli zdrowie przekazuje to do pomocy społecznej, a nie tak jak pani przewodnicząca proponuje odwrotnie.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo.

Czy pan dyrektor Nowiński chciałby jeszcze zabrać głos?

Bardzo proszę.

Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Tomasz Nowiński:

Chcę jedynie zwrócić uwagę, że naszą kontrolą objęliśmy jedynie świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania. Nie badaliśmy ośrodków.

Odnośnie pytania pani przewodniczącej, jakie są przyczyny, że nadzór wojewodów przybiera taką postać a nie inną, to odpowiem troszkę bardziej ogólnie, ale nawiążę do naszego wniosku. Otóż, każde ludzkie działanie, także ludzi, którzy są zaangażowani w administrację państwową, uzależnione jest od stopnia przekonania i pewnej świadomości. Stwierdziliśmy, że odnośnie nadzoru, przekonania po stronie wojewodów o istotnym znaczeniu realizowaniu czynności nadzorczych, nie było. Temu właśnie posłużyłoby zdefiniowanie i standaryzowanie tych pojęć. Jeżeli wojewodowie dokonaliby czegoś takiego lub zostałoby to zrobione ze strony rządu jako całości, wówczas ustalono by jakąś ścieżkę i kierunek postępowania. Należałoby liczyć, że nadzór zyskałby formę bardziej zinstytucjonalizowaną i będzie skuteczniejszy.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo.

Zamykam dyskusję w tym punkcie.

Przechodzimy do drugiego punktu porządku dziennego posiedzenia Komisji, czyli przedstawienie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz krajowych ram interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu”. Informację przedstawi

wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izby Kontroli pan Dariusz Łubian.

Bardzo proszę panie dyrektorze.

Wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Łubian:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, tytuł jest bardzo długi, ale problem jest dość poważny. Przepisy tego rozporządzenia w krajowych ramach interoperacyjności mają pewien cel. Mają stworzyć warunki do współdziałania systemów informatycznych w administracji publicznej. Jest to zarwano współdziałanie systemów działających w różnych urzędach, czyli takich, które działają pomiędzy urzędami oraz takich, które współdziałają wewnątrz urzędów. Chodzi o to, że wdrożenie wymogów dotyczących zapewnienia warunków współpracy systemów informatycznych ma usprawnić działanie administracji.

Sama informatyzacja nie jest celem samym w sobie, bo ma na celu przyspieszenie w załatwieniu spraw, spowodować to, że urzędnicy nie będą odsyłać obywateli lub przedsiębiorców z jednego wydziału do drugiego, ale dane będą automatycznie przesyłane między wydziałami departamentów lub między urzędami. Jest to bardzo ważne.

Chcę również zwrócić uwagę, że osiągnięcie interoperacyjności to coś, co jest procesem ciągłym. Zatem cały czas należy pracować na rzecz zapewnienia współpracy systemów informatycznych. Zmieniają się standardy, oprogramowanie i wymagania.

Rozporządzenie, o którym wspomniałem na początku, określa pewne minimalne wymagania, ale to nie znaczy, że jest to coś, co raz się osiągnie i później nie trzeba już podejmować żadnych działań. Przepisy, których wdrożenie badaliśmy są bardzo istotne, ponieważ określają pewne zasady określenia bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych. Zatem, dane, które nas, jako obywateli dotyczą lub przedsiębiorców, które przetwarzane są w urzędach powinny być zabezpieczone przed utratą danych i przed niepożądanym dostępem. Administracja stopniowo będzie przechodzić z systemu papierowego na system informatyczny, elektroniczny. Będzie to coraz ważniejszy aspekt.

Teraz kilka słów o samej kontroli. Kontrolę przeprowadziliśmy w 25 jednostkach – oczywiście również w MAC, który jest generalnie odpowiedzialny za informatyzację. Zbadaliśmy również 24 urzędy miast w kilku województwach. Kontrolą objęliśmy okres ponad dwóch lat od wejścia w życie rozporządzenia, które nałożyło minimalne wymogi dotyczące współpracy systemów informatycznych i zapewnienia bezpieczeństwa.

Jak wypadło MAC w ocenie NIK? Z podstawowych zadań wynikających z rozporządzenia, czyli w sprawie krajowych ram interoperacyjności, ministerstwo się wywiązało. Ministerstwo w szczególności zapewniło prowadzenie dyskusji nad rekomendacjami interoperacyjności, czyli na wyznaczaniu pewnych standardów. Minister zapewnił również prowadzenie repozytorium interoperacyjności, tj. wprowadzenie bazy danych na temat stosowanych rozwiązań. Prowadzono również szkolenia w zakresie interoperacyjności oraz zapewniono również możliwość zamieszczenia wzorów dokumentów elektronicznych.

W działaniu MAC stwierdziliśmy również parę nieprawidłowości. Minister Administracji i Cyfryzacji nie planował i nie przeprowadzał żadnej kontroli interoperacyjności systemów w podmiotach publicznych. Zatem nie realizował jednego ze swoich zadań, który umieszczony jest w ustawie o informatyzacji. Przez okres dwóch lat, nie przeprowadzono żadnej kontroli. Ponadto minister nie przekazał wojewodom jednolitych kryteriów prowadzenia przez wojewodów kontroli w jednostkach samorządowych w zakresie działania systemów informatycznych w zakresie zadań zleconych. Skutkiem tego było, że większość wojewodów nie prowadziła w okresie objętym kontrolą żadnych zadań dotyczących zapewnienia współpracy systemów informatycznych. Z informacji uzyskanej z urzędów wojewódzkich dowiedzieliśmy się, że 14 wojewodów nie podejmowało działań w tym zakresie.

Kolejny problem, który stwierdziliśmy dotyczy rozporządzenia krajowych ram interoperacyjności, tj. rozporządzenie posługuje się terminem „istotnej modernizacji”. Instytucja publiczna, w szczególności jednostka samorządu terytorialnego musi dostosować swoje systemy przy pierwszej „istotnej modernizacji” lub gdy wprowadza nowy system

teleinformatyczny. Oczywiście powstaje rozbieżność, co to jest „istotna modernizacja”? Czy wystarczy coś zmienić w oprogramowaniu, czy jest to zakup sprzętu, na którym system teleinformatyczny pracuje? Tu powstały pewne wątpliwości, kiedy tak naprawdę powstaje ten obowiązek.

Teraz chcę podzielić się kilkoma ustaleniami kontroli. Większość badanych systemów teleinformatycznych w urzędach miast spełniała wymogi rozporządzenia i współpracowało z innymi systemami. Jednak tylko część systemów, czyli 16 %, zapewniało współpracę na poziomie najbardziej zaawansowanym. Oznacza to, że systemy wymieniały dane między sobą w sposób w pełni automatyczny. Jeśli urzędnik potrzebował jakichś danych, tylko wpisywał to, czego potrzebował i system łączył się z drugim i pozyskiwał dane. Zatem, systemy mogły współpracować, ale najczęściej odbywało się to w ograniczonym zakresie.

Chcę również zwrócić uwagę, że tylko 6,5 % badanych systemów bezpośrednio korzystało z danych gromadzonych w zewnętrznych systemach, tj. odwołując się np. do rejestru PESEL. Myślę, że teraz po uruchomieniu nowego, centralnego systemu, sytuacja ulegnie zmianie.

Większość systemów urzędów miast, korzystała wyłącznie z wewnętrznych zbiorów danych urzędów. Zatem, w najlepszym przypadku, wymieniały dane między sobą w ramach urzędu.

Pomimo, że systemy objęte kontrolą spełniały podstawowe wymogi w zakresie zapewnienia współpracy, to w większości urzędów nadal dominuje tradycyjny, papierowy sposób załatwiania spraw. Zatem, sprawy dalej procedowane są na papierze, mimo, że w większości urzędów już istnieją elektroniczne systemy obiegu dokumentów. Elektroniczne systemy obiegu dokumentów działają na zasadzie pomocniczej, tj. dalej dominuje papier w urzędach.

To, że mamy dwa systemy obiegu dokumentacji w urzędach powoduje, że pewne czynności są dublowane, bo są wykonywane zarówno papierowo jak i elektronicznie. Oczywiście oznacza to wyższe koszty funkcjonowania i utratę części czasu na wykonanie pewnych czynności dwukrotnie.

Teraz chcę przejść do aspektu, dlaczego interoperacyjność jest ważna? Ponieważ jest to warunek do rozwoju usług elektronicznych. Systemy teleinformatyczne są źródłem pewnych danych i stwarzają podstawę do załatwiania spraw w urzędach drogą elektroniczną. Z wprowadzaniem usług elektronicznych wcale nie jest dobrze, ponieważ w większości kontrolowanych urzędów – w 70 % urzędów – liczba usług dostępnych elektronicznie nie przekraczała 20. W 4 badanych urzędach świadczone tylko jedną usługę elektroniczną, czyli elektroniczną skrzynkę podawczą, w której można wnieść podanie do urzędu w postaci elektronicznej.

Jak państwo zobaczą teraz na wykresie, istnieje duże zróżnicowanie w udostępnianiu usług w formie elektronicznej. W najbardziej zaawansowanych urzędach miast było dostępnych ponad 100 usług w postaci elektronicznej. A tak jak wcześniej wspomniałem, w niektórych tylko jedna obligatoryjna usługa.

Podam jeszcze kilka przykładów usług w formie elektronicznej, czyli co można załatwić drogą elektroniczną w urzędach – siedząc przed komputerem w domu. Można poprosić o wydanie odpisu aktu stanu cywilnego, zgłosić zbycie lub wyrejestrowanie pojazdu, zgłosić roboty budowlane lub złożyć deklarację co do wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przy okazji chcę zasygnalizować, że w tym roku NIK planuje przeprowadzenie kontroli dotyczącej świadczenia usług w formie elektronicznej. Kontrola będzie dotyczyła tylko tego aspektu, czyli jak to przebiega w administracji publicznej.

Teraz przejdziemy do drugiego aspektu, o którym mówi rozporządzenie w sprawie krajowych ram interoperacyjności, a które określa podstawowe wymogi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa danych przetwarzanych w systemach teleinformatycznych. Nasza ogólna ocena po przeprowadzonym badaniu jest niestety negatywna. Jak państwo widzą, w zdecydowanej większości skontrolowanych urzędów, w 87 % urzędów wystąpiły nieprawidłowości w tym zakresie. A jednoznacznie negatywną ocenę otrzymało 6 urzędów w tym obszarze. Można mówić o pewnej niefrasobliwości urzędów miast w zapew-

nieniu bezpieczeństwa danych. Są to przecież nasze dane, dane przedsiębiorców. Czasem w systemach mogą być dane wrażliwe.

Jakie były nieprawidłowości? Przede wszystkim był to brak całościowego podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa w urzędzie, czyli brak polityki bezpieczeństwa informacji. Jedynym aspektem, który był regulowany w urzędach, to zapewnienie bezpieczeństwa danych osobowych – było to wprowadzone wcześniejszymi przepisami, dlatego działania były już wcześniej podjęte w urzędach miast. Natomiast pozostałe aspekty często były nieuregulowane lub nie przestrzegano regulacji. Podam przykład niewłaściwego zarządzania uprawnieniami użytkowników w zakresie dostępu do systemów informatycznych, tj. pracownicy 9 urzędów mogli zainstalować na swoich komputerach dowolne oprogramowanie. Mogli instalować własne programy lub takie, które stwarzały ryzyko wycieku danych. Mogły stworzyć takie ryzyko, ponieważ jeśli można zainstalować wszystko na komputerze, co niekoniecznie jest związane z wykonywanym zadaniem, to już powstaje ryzyko. Oczywiście nie chcę mówić, że zawsze następuje wyciek danych.

W czterech urzędach okazało się, że pracownicy mieli uprawnienia administratora urzędu, czyli osoby, która powinna zarządzać tym, jakie dane i w jaki sposób mogą być przetwarzane w systemie informatycznym. Były również przypadki, gdy pracownicy odchodzili z pracy w urzędzie, a nadal mieli aktywne konta. Zatem przychodząc do urzędu lub logując się z zewnątrz, nadal mieli dostęp do danych, które były przetwarzane w urzędzie.

Na kolejnym wykresie, państwo możecie zobaczyć w ilu z 24 urzędów były nieprawidłowości w poszczególnych obszarach. Nieprawidłowości dotyczyły nie tylko braku regulacji zapewnienia bezpieczeństwa informacji, ale zarządzania uprawnieniami, braku audytu i kontroli wewnętrznej w tym zakresie, nieprawidłowym zabezpieczeniem interesu urzędu w umowach serwisowych – dotyczy to przede wszystkim zabezpieczeniu danych. Jeśli wdramy system, to w systemie będą dane obywateli i należy zapewnić, by dane nie były wykorzystane w sposób nieuprawniony.

Występowały nawet problemy z zapewnieniem odpowiedniego wytwarzania i przechowywania kopii zapasowych. Krótko mówiąc, jeżeli wystąpi awaria systemu, to dzięki tej kopii możemy system uruchomić ze źródła zapasowego. Jeżeli nie ma kopii lub jest nieodpowiednio przechowywana, to występuje ryzyko, że utracimy wszystkie dane. O ile mamy archiwum papierowe, to możemy coś odzyskać, natomiast w przypadku systemu teleinformatycznego jeśli nie mamy kopii, to tracimy wszystkie dane i trudno je następnie odtworzyć.

W kontroli zbadaliśmy również trzeci obszar, ponieważ rozporządzenie w sprawie krajowych ram interoperacyjności nałożyło na instytucje publiczne obowiązek dostosowania stron internetowych oraz BIP do korzystania przez osoby niepełnosprawne. Był pewien okres przejściowy i strony internetowe urzędów powinny być dostosowane w terminie trzech lat od wejścia w życie tego rozporządzenia, nie później niż do 31 maja 2015 r. Badając ten obszar stwierdziliśmy, że były różne rozwiązania techniczne, ale prawie w każdym urzędzie występowały błędy na stronach internetowych. Zatem, nie były one w pełni dostosowane do korzystania przez osoby niepełnosprawne, np. strona nie umożliwiała odsłuchania informacji dla osób, które są niewidzące. Nie było możliwości wyświetlenia treści z powiększoną czcionką lub nie było możliwości zwiększenia kontrastu. Również zdarzały się przypadki, że strona internetowa była dostosowana, ale strona BIP tego samego urzędu nie była w pełni gotowa. Zatem tu również jest potrzebne podjęcie działań ze strony urzędów.

W tej chwili zastanawiamy się i rozważamy możliwość przeprowadzenia kontroli doraźnej – latem tego roku. By sprawdzić jak urzędy administracji, dostosowały strony, ponieważ już od 31 maja będzie to bezwzględny obowiązek, a nie tylko okres przejściowy. Zatem strony powinny zostać dostosowane.

Zapewne państwo zorientowaliście się, że Polska ma dużo do zrobienia w zakresie administracji. Choć można mówić o sporym postępie w ostatnich latach. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na zapewnienie współpracy systemów informatycznych w jak największym zakresie, by systemy współpracowały ze sobą i korzystały z danych. By nie było koniecznie przesyłanie pism między urzędami, pobierania zaświadczeń z jednego

wydziału do drugiego by załatwić sprawę w urzędzie. Zatem mamy jeszcze dużo do zrobienia. Oczywiście należy jeszcze zabezpieczyć przetwarzanie informacji od strony bezpieczeństwa.

Jakie wnioski sformułowaliśmy? Pod adresem Ministra Administracji i Cyfryzacji, to właśnie zapewnienie przeprowadzania kontroli w podmiotach publicznych. Jak działają systemy teleinformatyczne, jak są prowadzone rejestry, jak spełnione są wymagania wymiany informacji w postaci elektronicznej. Trudno sobie wyobrazić, że minister właściwy w zakresie informatyzacji nie przeprowadzał żadnych kontroli w tym zakresie. Oczywiście minister powinien podjąć działania w celu doprecyzowania terminu „istotnej modernizacji”. Kiedy faktycznie instytucje publiczne zmieniając system teleinformatyczny lub zmieniając sprzęt, na którym jest wykorzystywany, czy już powinny dostosować sprzęt do nowych wymogów wynikających z tego rozporządzenia? Minister powinien również określić dla wojewodów jednolite i spójne kryteria kontroli. Jak wymogi dotyczące interoperacyjności są przestrzegane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o wnioski do burmistrzów i prezydentów miast, to wnioskowaliśmy o opracowanie i wdrożenie polityki bezpieczeństwa informacji. Konsekwentne przestrzeganie procedur w zakresie bezpieczeństwa przetwarzania informacji. Tak jak powiedziałem, jest potrzeba zapewnienia przy dokonywaniu modernizacji lub zakupie nowych systemów, czyli zapewnienie interoperacyjności systemu.

Postulowaliśmy również, tam gdzie są elektroniczne systemy obiegu informacji, czyli elektroniczne systemy zarządzania dokumentacją, by stopniowo wdrażać te systemy jako systemy podstawowe i odejście od papierowego obiegu dokumentów.

Ważne jest również to, by promować wśród mieszkańców lub przedsiębiorców korzyści płynące z elektronicznej formy komunikacji z urzędem. Nawet w urzędach, w których były dostępne usługi w postaci elektronicznej, często niewiele osób z nich korzystało i niewiele osób wie o takiej możliwości. Należy to promować i informować, że można załatwić coś w prostszy sposób.

Na zakończenie, chcę jeszcze powiedzieć, że mimo licznych nieprawidłowości, nie było żadnych zastrzeżeń do naszych wystąpień pokontrolnych. Zatem, ustalenia były rzetelne i kontrolowani burmistrzowie i prezydenci miast, przyjęli nasze wnioski do realizacji.

Dziękuję bardzo. Z moim współpracownikiem panem Mariuszem Stolorzem jesteśmy do państwa dyspozycji i odpowiemy na pytania.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo serdecznie.

Otwieram dyskusję. Pani przewodnicząca Hrynkiewicz, bardzo proszę.

Poseł Józefa Hrynkiewicz (PiS):

Panie dyrektorze, bardzo dziękuję za te niezwykle ciekawe, ale również smutne informacje. Wczoraj Sejm..., mam nadzieję, że w najbliższym czasie przyjmie nowelizację ustawy o statystyce publicznej. Zadałam pytanie prezesowi GUS, który teraz będzie szerzej korzystał ze zbiorów administracyjnych, urzędowych. Czy te wszystkie zbiory, które są gromadzone w urzędach, gdy przygotowuje się projekt gromadzenia zbiorów, czy jest to konsultowane np. z GUS z radą statystyki? To bardzo ułatwia pozyskiwanie, przetwarzanie informacji i analizy, które mogą być bardzo potrzebne do zarządzania. Dowiedziałam się, że niekoniecznie. Każdy tworzy sobie własny system i niekoniecznie systemy współpracują ze sobą, a pozyskiwane dane wymagają specjalnego opracowania i dostosowania do potrzeb. Z badań, które państwo przeprowadziliście widzę, że każdy z urzędów, sam sobie opracowuje jakiś system oraz posługuje się tym systemem. Podobnie wygląda to w poszczególnych narodowych oddziałach regionalnych NFZ, gdzie również każdy przygotowuje sobie coś nowego.

Panie dyrektorze jak państwo oceniacie ten sposób podejścia? Jakie zadania w tym zakresie pełni MAC? Przecież rzecz polega na tym, by te systemy bardzo sprawnie współdziałały ze sobą, w różnych funkcjach.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo.

Jeśli nie ma innych głosów, to ja jeszcze bardzo krótko.

Pan dyrektor mówił o systemie zarządzania bezpieczeństwem informacji w poszczególnych urzędach, samorządach terytorialnych.

Wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Łubian:

Polityka bezpieczeństwa informatycznego.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Tak, tak.

Czy nie sądzi pan, że to trochę może polegać na braku przykładania wagi i ludzkiej uwagi do tego, co może czasem grozić? Mówię o tym, że zwolnieni pracownicy mogą mieć jeszcze dostęp do systemu lub, że na komputerach można instalować różne programy. Czy nie potrzeba ustalenia procedur postępowania i restrykcyjnego przestrzegania tych procedur w takich sytuacjach? By nad bezpieczeństwem informacji i tych danych zapanaować.

Druga rzecz dotycząca BIP. Przypominam sobie, że na początku, gdy były one wdrażane, to rzeczywiście wówczas w różnych urzędach były one na bardzo różnym poziomie. Teraz wydaje mi się, że jest to zintegrowane, i że służą celowi, do którego zostały powołane. Mniej więcej są jednakowe lub przekazują jednakowe informacje. Czy rzeczywiście takie stwierdzenie moglibyśmy wyrazić?

Bardzo proszę, czy są jeszcze inne głosy?

Bardzo proszę.

Prezes Krajowej Rady Notarialnej Tomasz Janik:

Tomasz Janik prezes Krajowej Rady Notarialnej. Mam postulat, ponieważ z zainteresowaniem słuchałem zarówno pierwszej, jak i drugiej części. One w pewnym sensie się łączą na tle tego, co jest realizowane, czyli np. na tle cyfryzacji zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, który powstał kilkanaście lat temu. Intensywne prace cały czas trwają. Warto zwrócić uwagę na interoperacyjność także przy tworzeniu kolejnych gałęzi systemu. Wydaje się, że czasami budujemy dom od dachu lub od okien i elewacji a nie ma fundamentów. Zgłosiliśmy postulat by fundamentem był cyfrowy akt notarialny, przed którym nie ma ucieczki. Do dziś postulat nie został wpisany do szerokiego programu.

Jest jeszcze jeden aspekt, który również m.in. wiąże się z popularnością korzystania z e-usług, czyli funkcjonowanie ePUAP. W raporcie ONZ, który dotyczył administracji w Polsce, ePUAP został oceniony dość krytycznie również pod względem kosztowym. Zatem myślę, że kontrole powinny być szersze. Należy patrzeć na różne aspekty, ponieważ nie możemy ocenić funkcjonowania e-usług w gminach bez spojrzenia na to ile czasu należy poświęcić by uzyskać profil zaufany ePUAP lub go nie uzyskać i zmarnować sporo czasu.

Jestem pod wrażeniem kontroli, ale myślę, że szersze spojrzenie w zakresie kontrolowanym na te aspekty byłoby oczekiwane.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę panie dyrektorze.

Wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Łubian:

Dziękuję.

Szanowni państwo, pani profesor słusznie zwróciła uwagę na to, że gromadzenie danych i to w jaki sposób są one gromadzone, w jakich bazach danych i w jakich formatach ma bardzo duże znaczenie. Dane są łatwiej dostępne, jeśli są gromadzone w standardowych formach. Rozporządzenie krajowych ram interoperacyjności zakłada pewne formaty danych, ale to na co zwróciłem uwagę, to że rozporządzenie dotyczy nowych systemów lub systemów, które są poddawane „istotnej modernizacji”. Jeszcze duża praca przed urzędami by wszystkie systemy, które już funkcjonują – mam na myśli tzw. stare

systemy – były dostosowane do tych wymagań. Na pewno dobrze byłoby gdyby były wykorzystywane w statystyce publicznej. Jest to dobry kierunek.

Jeśli chodzi o wytyczne standardów, to jest to zadanie Ministra Administracji i Cyfryzacji. Minister ma zapewnić dyskusję. Możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze rozwiązanie dotyczy standardów i dopracowania wspólnych rozwiązań, w jakim kierunku miałyby to iść – jest to rozwiązanie miękkie. Drugie, to wprowadzenie zmian w przepisach, czyli z góry narzucić pewne rozwiązania. Jednak w przypadku informatyzacji postęp jest tak szybki i często następują zmiany, że sztywne, bardzo szczegółowe określenie wymagań, niekoniecznie dałoby pożądaną efekt. Dlatego, myślę, że lepiej jest odwołanie się do pewnych standardów, które są szybciej aktualizowane niż nastąpi zmiana przepisów.

Kolega chciałby jeszcze coś dodać.

Główny specjalista w Departamencie Administracji Publicznej NIK Mariusz Stolorz:

Generalnie, ze względu na postęp technologii wydaje się sensowne, by bazować na sprawdzonych rozwiązaniach w zakresie budowy systemów informatycznych, które funkcjonują na rynku biznesowym. Nie ma sensu opracowywania czegoś, co już zostało wymyślone. Należy rzetelnie zastosować to w modelu publicznym. Jest to bezpieczniejsze dla naszej działalności, a tym samym sprawdzone.

Wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Łubian:

Panie przewodniczący, jeżeli mogę, to chcę odpowiedzieć na dalszą część pytań.

Jeżeli chodzi o kwestię zapewnienia bezpieczeństwa informacji, to wszystkie instytucje publiczne mają obowiązek opracowania i wprowadzenia polityki bezpieczeństwa informacji. Chodzi o ustalenie reguł w każdym z urzędów jak należy postępować z przetwarzaniem, gromadzeniem i zabezpieczeniem informacji przed utratą i niewłaściwym wykorzystaniem.

Pytanie pana przewodniczącego o strony BIP. W tej chwili te strony zapewniają pewien minimalny zestaw informacji w tym samym zakresie. Natomiast z moich doświadczeń wynika, że informacji w jednych BIP jest więcej, a w drugich mniej. W jednych podawane są bardziej szczegółowe informacje, w innych tylko te minimalne. W ostatnim roku nie było to przedmiotem naszej kontroli, dlatego nie mam najnowszych danych na ten temat.

Podzielałam zdanie pana Janika z Krajowej Rady Notarialnej, że należy zwrócić uwagę przy budowaniu systemu, który dotyczy ewidencji nieruchomości, by mógł on współpracować z systemem, który będzie wykorzystywany przy cyfrowym akcie notarialnym. Jednak to również jest pytanie do MAC. To ministerstwo powinno zapewnić pewne standardy i koordynację prac. W sumie Minister Administracji i Cyfryzacji jest właściwym ministrem działowym w zakresie działu informatyzacji. Do niego należy koordynowanie działań, to rola ministra działowego.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Orzechowski (PO):

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi i wszystkim państwu. Zamykam dyskusję i w ten sposób wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia Komisji.

Zamykam posiedzenie Komisji.

Dziękuję wszystkim za obecność.