



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.004.02.2015
P/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/003 – Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94266 z dnia 24 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Klimowicz, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 94267 z dnia 24 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa (dalej Urząd, UMWM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego (dowód: akta kontroli str. 1784)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. (także okresy wcześniejsze w zakresie działań promocyjnych oraz wydatków związanych z budową i wdrożeniem platform e-usług i ich utrzymaniem) do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania organów samorządu województwa w zakresie udostępniania i świadczenia usług drogą elektroniczną. W szczególności: – realizacja działań w celu umożliwienia załatwienia spraw w urzędzie przez obywatela/przedsiębiorcę drogą elektroniczną w sposób łatwy i sprawny, z uwzględnieniem czy przy załatwianiu spraw wykorzystywane były, będące w posiadaniu administracji publicznej, dane niezbędne dla załatwienia sprawy przez mieszkańca/przedsiębiorcę oraz czy identyfikowano problemy utrudniające świadczenie usług elektronicznych i czy problemy takie rozwiązywano, – zgodność świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa, – stan realizacji założeń w regionalnych projektach dotyczących usług elektronicznych pod kątem osiągania założonych celów, – skuteczność (efekty) działań promocyjnych i informacyjnych w zakresie świadczenia usług elektronicznych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego realizując działania w zakresie przygotowania Urzędu do świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej oraz zapewnienia dostępności i użyteczności oferowanych usług elektronicznych:

- osiągnął w trakcie realizacji projektu pn. „*Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielnosci potencjału województwa*”¹ (dalej Projekt EA) przyjęte wskaźniki realizacji celów,
- rzetelnie monitorował wykorzystanie wdrożonego systemu e-Urząd i platformy Wrota Mazowska przez partnerów² Projektu EA oraz podejmował działania, które wpływały na stały wzrost liczby partnerów udostępniających e-usługi na portalu Wrota Mazowska oraz łącznej liczby publikowanych e-usług,
- podjął działania w celu udostępnienia większej liczby usług elektronicznych świadczonych przez Urząd poprzez planowane uruchomienie platformy cyfrowej utworzonej w ramach projektu „*Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług*,”
- umożliwił interesantom załatwianie spraw drogą elektroniczną poprzez udostępnienie na ogólnopolskiej platformie ePUAP - Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej ESP), zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³ (dalej ustawa o informatyzacji),
- zamieścił na stronie internetowej BIP informację o adresie ESP, informację o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, możliwym do doręczenia za jej pomocą oraz o rodzajach informatycznych nośników danych, na których do Urzędu może zostać doręczony dokument elektroniczny, stosownie do wymogów § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁴ (dalej rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych),
- przeprowadził w Urzędzie okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji zgodnie z wymogami § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁵ (dalej rozporządzenie KRI),
- zapewnił szkolenia pracowników Urzędu w zakresie problematyki świadczenia usług elektronicznych oraz przeprowadzał szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI,

Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie objętym kontrolą:

¹ Projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013 (dalej RPO WM 2007-2013), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej EFRR).

² 278 gmin i 36 powiatów z województwa mazowieckiego.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 971.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm.

- w przypadku czterech spraw, na 22 objęte badaniem, złożonych w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej UMWM, Urząd nie doręczył pism wnioskodawcom za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, lecz w formie papierowej za pośrednictwem poczty za potwierdzeniem odbioru, co było niezgodne z art. 39¹ § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej Kpa), który stanowi, że doręczanie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona lub uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez ESP organu administracji publicznej,
- nie zamieszczono na stronie BIP Urzędu informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych; nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli,
- nie zapewniono regularnego tworzenia kopii zapasowych zbiorów baz danych Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów (dalej ESOD) oraz nie zapewniono właściwego przechowywania utworzonych kopii zapasowych baz danych oraz plików ESOD, przez co nie spełniono wymogu określonego w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, tj. minimalizowania ryzyka utraty informacji w wyniku awarii,
- nie odebrano uprawnień umożliwiających dostęp do systemu ESOD siedmiu z 11 byłych pracowników, którzy w okresie objętym kontrolą zakończyli zatrudnienie, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI; nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli.

Urząd podejmował działania informacyjno-promocyjne w związku z realizacją Projektu EA, polegające m.in. na przygotowaniu i przekazaniu partnerom projektu broszur informacyjnych, plakatów, wyemitowaniu spotów reklamowych w radiu i telewizji. Działania te jednak, w ocenie NIK, nie były wystarczające o czym świadczy fakt, że od momentu uruchomienia na portalu Wrota Mazowsza systemu e-Urząd, tj. od dnia 5 listopada 2014 r., do dnia 30 czerwca 2015 r. z 1128 usług elektronicznych udostępnionych przez gminy i powiaty skorzystało tylko 78 interesantów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podjęte w celu umożliwienia załatwienia spraw drogą elektroniczną w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego przez obywatela/przedsiębiorcę

Dokumenty strategiczne

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały przyjęte przez Sejmik Województwa Mazowieckiego następujące dokumenty strategiczne:

- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030 Innowacyjne Mazowsze⁷ (dalej Strategia Rozwoju);
- Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza do 2020 roku⁸ (dalej Regionalna Strategia Innowacji);
- Strategia Promocji Województwa Mazowieckiego⁹ (dalej Strategia Promocji, szczegółowy opis na str. 28-29 wystąpienia).

⁶ Dz. U z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁷ Przyjętej przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 158/13 z dnia 28 października 2013 r.

⁸ Przyjętej przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 23/15 z dnia 15 marca 2015 r.

W Strategii Rozwoju, jako jeden z celów strategicznych wskazano „Wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój działalności gospodarczej oraz transfer i wykorzystanie nowych technologii” i kierunek działań „Zwiększenie dostępu do szerokopasmowego Internetu i e-usług”. W uszczegółowieniu przyjętych kierunków działań wskazano, iż ludność obszarów wiejskich powinna móc w większym niż obecnie stopniu korzystać z e-usług, szczególnie w zakresie opieki zdrowotnej i administracji publicznej oraz należy wyposażyć w sprzęt komputerowy z dostępem do łączy szerokopasmowego Internetu równocześnie szkoły i placówki oświatowe, jak też urzędy administracji publicznej. Określono, iż skuteczność wdrażania i realizacji celów określonych w ww. Strategii będzie podlegała monitorowaniu i ewaluacji oraz co najmniej raz w roku wydawany będzie raport¹⁰ z realizacji Strategii.

Założone w Strategii Rozwoju działania w zakresie zwiększenia dostępu do szerokopasmowego Internetu i e-usług realizowane są poprzez dwa kluczowe projekty:

- „Internet dla Mazowsza”¹¹ oraz
- „Rozwój e-usług i ich dostępu dla obywateli w ramach Mazowieckiej Sieci Społeczeństwa Informacyjnego „M@zowszanie”¹².

Powstały w ramach projektu portal „M@zowszanie”, jak poinformował Sekretarz Województwa Mazowieckiego (dalej Sekretarz Województwa), to internetowy serwis informacyjno–transakcyjny będący platformą do świadczenia usług on-line z dziedzin rolniczych i pozarolniczych, skierowany do mieszkańców województwa mazowieckiego ze szczególnym uwzględnieniem mieszkańców terenów wiejskich i małych miast.

(dowód: akta kontroli str. 1914-2031, 2501-2510)

W przyjętej w 2015 r. Regionalnej Strategii Innowacji jako jeden z celów strategicznych określono „Rozwój społeczeństwa informacyjnego – Wsparcie tworzenia i wdrażania inteligentnych systemów zarządzania oraz e-usług (e-administracja, e-zdrowie, e-logistyka, e-finance, e-handel, e-praca, e-edukacja)”¹³. Jako wskaźnik monitorowania celu dla tego działania przyjęto liczbę użytkowników inteligentnych systemów zarządzania oraz e-usług, pomiary miernika mają być dokonywane rocznie.

Jak wyjaśnił Sekretarz Województwa działania w ramach tego celu będą w znacznym stopniu realizowane przez instrumenty uruchamiane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020.

(dowód: akta kontroli str. 2032-2194, 2501-2510, 2643-2652)

⁹ Przyjętej przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 50/08 z dnia 31 marca 2008 r.

¹⁰ Termin przygotowania pierwszego raportu z realizacji Strategii Rozwoju określono na koniec bieżącego roku.

¹¹ Projekt został umieszczony w Indykatorym Wykazie Indywidualnych Projektów Kluczowych RPO WM 2007–2013 w ramach Priorytetu II: Przyspieszenie e-Rozwoju Mazowsza, Działanie 2.1 Przeciwdziałanie wykluczeniu informacyjnemu. Głównym założeniem projektu Internet dla Mazowsza jest zapewnienie możliwości dostępu do szerokopasmowego Internetu dla 90% mieszkańców Mazowsza, wszystkim podmiotom publicznym i gospodarczym, podniesienie konkurencyjności gospodarczej i społecznej w układzie regionalnym i krajowym oraz poszerzenie wiedzy z zakresu możliwości wykorzystania Internetu. Projekt ma na celu zapobieganie zjawisku wykluczenia cyfrowego oraz zainicjować działania, które wyrównają szanse rozwojowe.

¹² Projekt realizowany w ramach RPO WM 2007–2013, Priorytet II – Przyspieszenie e – Rozwoju Mazowsza, Działanie 2.2 Rozwój e-usług. Zakłada on utworzenie na terenie województwa mazowieckiego, Mazowieckiej Sieci Społeczeństwa Informacyjnego „M@zowszanie”, która będzie służyć mieszkańcom regionu, jako interaktywne i stacjonarne miejsce dostępu do e-usług, w tym edukacji oraz stanowić będzie źródło informacji kulturalnej i gospodarczej.

¹³ Cel V, działanie 5.2.

Liczba usług elektronicznych udostępnionych w UMWM i zrealizowanych w okresie objętym kontrolą

Opis stanu faktycznego

Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. UMWM świadczył jedną usługę elektroniczną udostępnioną na ogólnopolskiej platformie ePUAP - Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. Za pośrednictwem ESP obywatele mogli składać pisma ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu.

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. do Urzędu wpłynęło 262 dokumentów elektronicznych od obywateli i przedsiębiorców, a od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. – 375. Wszystkie dokumenty wpłynęły wyłącznie za pośrednictwem ESP.

Jak poinformował Sekretarz Województwa *„Fakt, iż na dzień 15 lipca 2015 r. poza ESP nie są świadczone przez Urząd żadne usługi elektroniczne, wynika przede wszystkim z nikłego zainteresowania tą formą usług na poziomie województwa (świadczy o tym marginalna w porównaniu do korespondencji tradycyjnej liczba pism wpływających drogą elektroniczną), czasochłonności działań z tym związanych, a także z ograniczeń wynikających wprost z przepisów prawa (m.in. z konieczności przedkładania oryginałów dokumentów czy z braku odpowiednich formularzy, które dany podmiot publiczny zmuszony jest opracowywać samodzielnie).”*

(dowód: akta kontroli str. 1651-1913, 2394-2397, 2481, 2429-2437)

W 2012 r. Urząd rozpoczął realizację projektu pn. *„Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług”*¹⁴, w ramach którego planowane jest udostępnienie obywatelom łącznie 170 usług¹⁵ z możliwością śledzenia postępu sprawy, tj. cyfryzacją objęte zostały wszystkie sprawy jakie można załatwić w Urzędzie. Całkowita wartość projektu na budowę i wdrożenie platformy cyfrowej e-usług została określona na kwotę 7 677,9 tys. zł. Zakończenie realizacji projektu zaplanowano na 30 września 2015 r.¹⁶

Celem projektu jest usprawnienie działania samorządowej administracji publicznej na terenie województwa mazowieckiego. W wyniku projektu ma powstać nowoczesny portal korporacyjny zapewniający świadczenie e-usług w administracji

¹⁴ Projekt realizowany w ramach RPO WM 2007-2013, Priorytet II – Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza, Działanie 2.2. – Rozwój e-usług.

¹⁵ W ramach projektu cyfryzacji mają być poddane wszystkie sprawy jakie można załatwić w Urzędzie i wybranych jednostkach organizacyjnych opisane w kartach usług opublikowanych na stronie internetowej www.mazovia.pl, w zakładce „Załatw sprawę”. W ramach 170 usług, które planowane są do udostępniania na przygotowywanym portalu korporacyjnym: 85 usług dostępnych będzie na poziomie interakcji, (poziom 2 – interakcja – interesariusze komunikują się z urzędami drogą elektroniczną, ale jest to komunikacja jednostronna, np. formularze do pobrania ze strony jednostki administracji publicznej bez możliwości zainicjowania i załatwienia usługi drogą elektroniczną), np. usługi Wpisania do ewidencji niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli, Opiniowania koncepcji i uzgadnianie projektów budowlanych dróg wojewódzkich poza miastami na prawach powiatu w zakresie rozwiązań geometrycznych; 84 usługi na poziomie interakcji dwustronnej (poziom 3 – interakcja dwustronna – tzn. dostępność formularzy online, możliwość zainicjowania sprawy drogą elektroniczną poprzez interaktywne wypełnienie i przesłanie dokumentów elektronicznych do jednostki administracji publicznej) np. usługi Udostępnienia informacji publicznej w celu ponownego wykorzystania, Zezwoleń na zbieranie odpadów; 1 usługę - Opłaty środowiskowe, na poziomie transakcji (poziom 4 – transakcja - wiąże się z możliwością dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej całkowicie drogą elektroniczną, tzn. pełna elektroniczna obsługa sprawy, uzyskanie odpowiedzi z urzędu drogą elektroniczną uwzględniające wydanie decyzji oraz możliwość płatności za usługę online).

¹⁶ Uchwałą 1270/78/15 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 22 września 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie realizacji projektu własnego Województwa Mazowieckiego pn.: „Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007 – 2013, dokonano zmiany terminu zakończenia realizacji projektu do dnia 30 września 2015 r. – <http://www.bip.mazovia.pl/samorzadz/zarzadz/uchwaly-zarzadu/uchwala,32187,12707815.html>

samorządowej na terenie województwa mazowieckiego. System ma działać w strukturach Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. Obejmować będzie wszystkie siedziby UMWM znajdujące się w Warszawie oraz delegatury terenowe¹⁷. Beneficjentem pośrednim będą pracownicy Urzędu, a także mieszkańcy, przedsiębiorcy i instytucje z terenu województwa mazowieckiego.

Sekretarz Województwa poinformował, iż celem długofalowym przyświecającym realizacji ww. projektu jest przygotowanie Urzędu do pełnej cyfryzacji. Ponadto, Sekretarz wskazał, że „W ramach platformy cyfrowej e-usług dostarczono System Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (zwany dalej „EZD”) oraz Portal WCM¹⁸. System EZD jest zintegrowany z e-PUAP w zakresie przekazywania dokumentów, natomiast portal WCM jest zintegrowany z e-PUAP w zakresie udostępniania e-usług. Na Portalu WCM znajduje się lista dostępnych e-usług wraz ze szczegółowym opisem. Zainicjowanie usługi następuje na portalu WCM, skąd następuje przekierowanie do właściwego formularza e-usługi na e-PUAP. (...) projekt „Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług” swoim zakresem obejmuje Urząd oraz jednostki organizacyjne samorządu województwa i jest ukierunkowany na usługi świadczone przez te podmioty.”

Według stanu na dzień 10 września 2015 r. e-usługi opracowane w ramach projektu nie zostały jeszcze udostępnione odbiorcom zewnętrznym (instytucjom, przedsiębiorcom i obywatelom).

(dowód: akta kontroli str. 2501-2510, 2667-2730, 3030-3053)

Analiza potrzeb mieszkańców województwa mazowieckiego w zakresie świadczenia przez Urząd usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

W zakresie dokonywania rozpoznania potrzeb mieszkańców województwa dotyczących świadczenia przez Urząd usług elektronicznych Sekretarz Województwa poinformował, że „Analizy trendów w zakresie świadczenia usług elektronicznych były i są prowadzone na podstawie informacji publikowanych w mediach, w szczególności w prasie i w Internecie. (...) analizy nie są dokumentowane. W swych działaniach posilkowano się również dokumentami opracowywanymi na szczeblu rządowym, takimi jak Strategia Sprawne Państwo 2020 czy Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa do 2020 r., wskazujący m.in. kierunki działań w obszarze informatyzacji usług publicznych oraz ich cele. Pracownicy Urzędu, w szczególności Informatyk Urzędu, biorą udział w konferencjach i spotkaniach poświęconych temu zagadnieniu”.

Odnosnie monitorowania udostępnionej przez Urząd e-usługi (Elektronicznej Skrzynki Podawczej) Sekretarz Województwa poinformował m.in., iż „Monitorowanie udostępnionej e-usługi następuje w ramach udzielania odpowiedzi na cykliczne badanie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji „Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce”, w części „Elektroniczna korespondencja”. Raporty z powyższych badań, które publikowane są na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, stanowią dla Urzędu informację zwrotną, pozwalając również na porównanie naszego zaawansowania w przedmiotowym obszarze z innymi urzędami w kraju. Ponadto, zarówno liczba pism wpływających na ESP, jak i wysyłanych za jej pośrednictwem może być monitorowana na bieżąco poprzez profil ePUAP upoważnionego pracownika Urzędu.”

¹⁷ UMWM posiada pięć delegatur zlokalizowanych: w Ciechanowie, Ostrołęce, Radomiu, Siedlcach i Płocku.

¹⁸ ang. Web Content Management, usługa aplikacyjna Systemu ECM odpowiedzialna za publikację informacji o usługach oraz stanowiąca dostęp do usług. System ECM (Enterprise Content Management) to rozwiązanie stosowane do przechwytywania, zarządzania, gromadzenia, archiwizacji oraz dostarczania dokumentów i innych danych, niezbędnych do wykonywania procesów organizacyjnych zachodzących w przedsiębiorstwie.

(dowód: akta kontroli str. 2501-2510, 2667-2730)

Bariery utrudniające lub uniemożliwiające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej

Opis stanu faktycznego

Jako bariery uniemożliwiające załatwianie spraw drogą elektroniczną i utrudniające udostępnienie usług w formie elektronicznej w Urzędzie Sekretarz Województwa wskazał m.in.:

- konieczność składania wniosków oraz dokumentów w formie papierowej (w tym konieczność złożenia oryginałów, odpisów lub notarialnie poświadczonych kopii dokumentów), np. w przypadku spraw z zakresu: wpisu do Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych Województwa Mazowieckiego, udzielania dotacji w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, sprawy z zakresu przyznawania odszkodowań za działki gruntu przeznaczone na poszerzenie dróg wojewódzkich, wydzielone w wyniku podziału nieruchomości, dokonywanie wpisu do ewidencji uprawnionych lekarzy oraz ewidencji uprawnionych psychologów;
- konieczność osobistego stawienia się w Urzędzie w celu złożenia wniosku, podpisania umowy, bądź odbioru zaświadczenia lub uczestnictwa w prowadzonym postępowaniu np. w przypadku postępowań w sprawie nadawania stopnia nauczyciela mianowanego, działań podejmowanych w ramach wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 i na lata 2014-2020, Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” (osobiste składanie wniosków o przyznanie pomocy, zawieranie umów), wydawania identyfikatorów i legitymacji dla przewodników górskich, dopłaty do przewozów autobusowych z tytułu honorowania ulg ustawowych, sprawy z zakresu przyznawania odszkodowań za działki gruntu przeznaczone na poszerzenie dróg wojewódzkich, wydzielone w wyniku podziału nieruchomości, w zakresie współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji zadań publicznych;
- konieczność dołączenia załączników o znacznej wielkości/objętości, np. w przypadku spraw dotyczących modernizacji terenów wiejskich i gospodarki wodnej, zatwierdzania organizacji ruchu oraz opiniowanie organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 2435-2437)

Skargi i wnioski w sprawie świadczenia usług elektronicznych

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły skargi w sprawie działalności Urzędu w zakresie świadczenia usług w formie elektronicznej, ani wnioski dotyczące usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

(dowód: akta kontroli str. 2433, 2677, 2722-2728)

Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd świadczył wyłącznie usługę elektronicznej skrzynki podawczej, w tym celu korzystał z formularza udostępnionego na platformie ePUAP. Tym samym w zakresie udostępnionej przez Urząd usługi nie występował obowiązek wynikający z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji w zakresie przekazania do Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych oraz udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wzoru tego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 2438-2509, 2655-2666)

Opis stanu
faktycznego

Procedury obiegu/zarządzania dokumentami w Urzędzie

Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania spraw w Urzędzie Marszałkowskim był system tradycyjny (papierowy) wspomagany Elektronicznym Systemem Obiegu Dokumentów (dalej ESOD).

Na podstawie zarządzenia Marszałka Województwa Mazowieckiego od 11 sierpnia 2014 r. zostały wprowadzone *Zasady obiegu korespondencji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie*¹⁹. W dokumencie tym zostały określone m.in. podstawowe zasady obiegu pism, w tym pism elektronicznych, spraw i dokumentów niepodlegających ewidencji w elektronicznym systemie obiegu dokumentów, zasady przyjmowania i przekazywania korespondencji i dokumentów, zasady postępowania z korespondencją wpływającą do systemu za pośrednictwem platformy ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 1481-1541, 1651-1782)

W urzędzie 70 osób posiadało kwalifikowany podpis elektroniczny. Dwóch pracowników Kancelarii Ogólnej UMWM, wykonujących czynności kancelaryjne, posiadało profil zaufany na ePUAP.

Analiza wykorzystania podpisów elektronicznych wykazała, iż w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r., 32 osoby (45,7%) nie podpisały ani jednego pisma przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Podpis elektroniczny wykorzystywany jest w Urzędzie najczęściej do przesyłania dokumentów do ZUS, do urzędu skarbowego, podpisywania sprawozdań finansowych, plików, pism i wniosków przekazujących dokumenty do archiwum, plików z materiałami z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz wniosków o ogłoszenie aktu normatywnego.

Sekretarz Województwa poinformował, iż w podpisy elektroniczne zostali wyposażeni pracownicy, u których z racji wykonywanych obowiązków może pojawić się potrzeba podpisywania korespondencji podpisem elektronicznym, natomiast ich niskie wykorzystanie może świadczyć o braku dotychczasowej potrzeby skorzystania z podpisu, jednakże gdyby zaistniała taka okoliczność pracownik będzie mógł podpisać korespondencję podpisem elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 1481-1541, 2731-3000, 3054-3070)

Realizowanie usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto 22 sprawy, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej za pośrednictwem ESP:

- dziesięć pism dotyczących opłat środowiskowych,
- sześć wniosków o udostępnienie informacji publicznej,
- jeden wniosek o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie,
- trzy skargi,
- dwa wnioski o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną/aktualizacja wpisu.

W toku kontroli ustalono, iż na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego²⁰ została udostępniona karta usługi ESP. Karta ta zawierała informacje takie jak: opis usługi, podstawę prawną, miejsce złożenia dokumentów, miejsce załatwienia sprawy, listę wymaganych dokumentów, opłaty, termin załatwienia sprawy, tryb odwoławczy. Na stronie BIP Urzędu zamieszczono również karty dla spraw, które obywatel mógł

¹⁹ Zarządzenie nr 576/14 z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie „Zasad obiegu korespondencji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie”. W okresie 1 stycznia 2014 r. – 10 sierpnia 2014 r. obowiązywało zarządzenie nr 416/13 z 8 lipca 2013 r. w sprawie zasad obiegu korespondencji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie. Zarządzenie to nie regulowało kwestii dotyczących dokumentów wpływających do Urzędu drogą elektroniczną, w tym na ESP.

²⁰ <http://www.bip.mazovia.pl/zaatwspraw/karty-uslug/>

załatwić w Urzędzie między innymi za pośrednictwem ESP z wykorzystaniem formularza pisma ogólnego. Badaniem objęto dziewięć²¹ z ww. kart. Ustalono, że wszystkie karty zawierały informacje niezbędne do załatwienia sprawy tj.: nazwę usługi, opis usługi, podstawę prawną, miejsce złożenia dokumentów, miejsce załatwienia sprawy, listę wymaganych dokumentów, opłaty, termin załatwienia sprawy, tryb odwoławczy. Karty zawierały informację o departamencie prowadzącym sprawę wraz z adresem jednostki, telefonem oraz adresem mailowym, co pozwalało wnioskodawcy na uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy.

Dekretacje badanych spraw następowały niezwłocznie po wpływie wniosku drogą elektroniczną, a pracownik prowadzący sprawę otrzymał dokumenty w formie papierowej (wydruk przesłanego pisma przez ePUAP wraz z załącznikami) po ich dekretacji przez właściwych Dyrektorów, Zastępców Dyrektorów Departamentów. W toku rozpatrywania spraw nie było konieczności kontaktu z inną jednostką administracji publicznej za pośrednictwem platformy ePUAP w celu uzyskania danych, informacji lub dokumentów dotyczących prowadzonych spraw²².

(dowód: akta kontroli str. 220-230, 2731-3029)

Szkolenia pracowników Urzędu

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu uczestniczyli łącznie w 22 szkoleniach z zakresu:

- ochrony danych osobowych²³,
- zagrożeń bezpieczeństwa informacji, skutków naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, dostępu do informacji publicznej²⁴,
- obsługi platformy ePUAP i świadczenia za jej pośrednictwem usług elektronicznych²⁵,

²¹ Dziewięć kart dla 22 spraw objętych badaniem: 1. (karta nr 0.02.) Udostępnianie informacji publicznej na wniosek; 2. (karta nr 0.03.) Przyjmowanie i załatwianie skarg i wniosków (z wyłączeniem skarg lub wniosków dotyczących działalności spółek kapitałowych prowadzących działalność leczniczą); 3. (karta nr 5.10.) Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie; 4. (karta nr 6.02.) Opłata produktowa wynikająca z ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi; 5. (karta nr 6.05.) Opłaty za korzystanie ze środowiska z tytułu: wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza, poboru wód, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, składowania odpadów; 6. Roczne sprawozdania z gospodarowania odpadami; 7. (karta nr 6.06) Wydawanie zaświadczeń o stanie uregulowania zobowiązań przez jednostki organizacyjne z tytułu: opłaty za korzystanie ze środowiska, opłaty produktowej, opłaty za substancje kontrolowane; 8. (karta nr 6.07) Opłaty wynikające z ustawy o bateriach i akumulatorach: opłata produktowa, środki przeznaczone na publiczne kampanie edukacyjne, nieodebrana opłata depozytowa; 9. (karta nr 12.04) Wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną („Wpis”), wydawanie zaświadczeń podmiotom wpisanym wcześniej do rejestru („Zaświadczenie”) oraz aktualizacja wpisu „Aktualizacja”.

²² W przypadku dwóch spraw pracownicy Urzędu w formie papierowej zwracali się o udzielenie informacji z innej jednostki organizacyjnej urzędu.

²³ Dwa szkolenia ogólne z zakresu ochrony danych osobowych (obowiązujące przepisy, przetwarzanie danych, zabezpieczenia techniczne i organizacyjne itp.) – uczestniczyło w nich łącznie 36 pracowników UMWM; szkolenie z ochrony danych osobowych w kadrach (przetwarzanie i ochrona danych osobowych w związku z zatrudnieniem) – 1 pracownik UMWM; szkolenie z zakresu ochrony danych osobowych w Działach Kadr – 1 pracownik UMWM; szkolenie z zakresu wymogów prawnych wynikających z ustawy o ochronie danych osobowych i przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie z uwzględnieniem specyficznych wymagań prawnych związanych z charakterem prowadzonej działalności dla pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – 20 pracowników UMWM; szkolenie (warsztaty) z zakresu ochrony danych osobowych oraz planowanych zmian w regulacjach europejskich i krajowych – 1 pracownik UMWM; konferencja z zakresu ochrony danych osobowych (najnowsze krajowe i europejskie regulacje prawne) – 1 pracownik UMWM.

²⁴ Cztery szkolenia z zakresu dostępu do informacji publicznej oraz BIP – 5 pracowników UMWM; dwa szkolenia z zakresu: ochrony informacji niejawnych dla pełnomocników ds. ochrony informacji niejawnych – 1 pracownik UMWM; ochrony informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych dla administratorów systemów i inspektorów bezpieczeństwa teleinformatycznego – 2 pracowników UMWM; jedno szkolenie z zakresu bezpieczeństwa IT – 1 pracownik UMWM; szkolenie/konferencja z zakresu bezpieczeństwa informacji – 1 pracownik UMWM.

²⁵ Instruktaż z zakresu obsługi e-PUAP – 22 pracowników UMWM i szkolenie z zakresu świadczenia za pośrednictwem ePUAP usług elektronicznych – 4 pracowników UMWM.

- bezpieczeństwa informacji²⁶.

Ponadto, dla wszystkich pracowników Urzędu Marszałkowskiego przeprowadzone zostało szkolenie z instruktażu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

W ww. szkoleniach udział wzięło łącznie 1037 pracowników UMWM.

(dowód: akta kontroli str. 2501-2642, 2653-2654)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie działań podjętych przez Urząd Marszałkowski w celu umożliwienia załatwienia w Urzędzie obywatelowi/przedsiębiorcy spraw drogą elektroniczną, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Kontrola wykazała, że w przypadku czterech²⁷ spośród 15 spraw/wniosków²⁸ złożonych przez obywateli w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej UMWM, Urząd nie doręczał pism wnioskodawcom z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, lecz w formie papierowej za pośrednictwem poczty z potwierdzeniem odbioru. Było to niezgodne z art. 39¹ § 1 Kpa stanowiącym, że doręczanie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²⁹, jeżeli strona lub uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez ESP organu administracji publicznej.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, iż „(...) Z uwagi na system tradycyjny obowiązujący w Urzędzie, pisma wychodzące przygotowane są w formie pisemnej (papierowej) i w zależności od wskazanego przez wnioskodawcę sposobu doręczenia przekazywane za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pośrednictwem poczty elektronicznej Urzędu. Taki sposób postępowania nie stoi w sprzeczności z przepisem art. 14 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym mowa jest o tym, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r. poz. 235), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Przy tak sformułowanej treści przepisu organ administracji publicznej ma swobodę w wyborze jednej z tych alternatywnych form załatwienia spraw.”

Zdaniem NIK argumentacja przedstawiona w wyjaśnieniach Sekretarza Województwa nie znajduje uzasadnienia, gdyż treść art. 14 Kpa dotyczy kwestii załatwiania spraw, a art. 39¹ § 1 Kpa odnosi się do sposobu doręczania pism i nakłada na Urząd obowiązek doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1533-1541, 2731-3000)

2. Dwie z dziewięciu objętych badaniem kart dla spraw, jakie można załatwić z wykorzystaniem formularza pisma ogólnego za pośrednictwem ESP, zamieszczone na stronie internetowej Urzędu oraz na stronie BIP, zawierały nieaktualne dane promulgacyjne podstawy prawnej świadczonej usługi, bądź podstawy naliczenia opłaty za usługę. Dotyczyło to kart spraw:

²⁶ Szkolenie w ramach akademii administratorów bezpieczeństwa informacji – 1 pracownik UMWM; szkolenie z zakresu informatyki śledczej – 1 pracownik UMWM.

²⁷ Wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz skarga zostały złożone za pośrednictwem ESP po 11 maja 2014 r. tj. po dniu wejścia w życie nowelizacji przepisu art. 39¹ § 1 Kpa.

²⁸ 15 spośród 22 objętych badaniem spraw wymagało udzielenia przez Urząd odpowiedzi. Siedem z badanych spraw były to sprawozdania o osiągniętych poziomach zbierania zużytych baterii przenośnych i zużytych akumulatorów przenośnych, sprawozdań dotyczących informacji o korzystaniu ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat.

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1422.

- Wydawanie zaświadczeń stanowiących uregulowanie zobowiązań przez jednostki organizacyjne z tytułu: opłaty za korzystanie ze środowiska, opłaty produktowej, opłaty za substancje kontrolowane (karta nr 6.06),
- Wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną („Wpis”), wydawanie zaświadczeń podmiotom wpisanym wcześniej do rejestru („Zaświadczenie”) oraz aktualizacja wpisu „Aktualizacja” (karta nr 12.04).

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że brak aktualizacji przedmiotowych danych wynikał z niedopatrzenia.

W trakcie kontroli Urząd dokonał aktualizacji danych promulgacyjnych występujących przy aktach prawnych dla ww. kart.

(dowód: akta kontroli str. 1481-1499, 2731-2736, 3001-3029)

Ocena częściowa

W opracowanych strategiach przyjęto cele i określono działania dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego, zwiększenia dostępu do szerokopasmowego Internetu i e-usług. Podjęto również działania w celu udostępnienia obywatelom większej ilości usług elektronicznych poprzez planowane uruchomienie utworzonej w ramach projektu platformy cyfrowej „Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług”. W okresie objętym kontrolą Urząd udostępnił jedną e-usługę - umożliwił interesantom załatwianie spraw drogą elektroniczną poprzez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. Zostały opracowane i udostępnione karty, opisujące procedurę związaną z załatwieniem danej sprawy m.in. za pośrednictwem ESP. Stwierdzono jednak, że dwie z dziewięciu badanych kart opisu spraw, które można załatwić w Urzędzie m.in. za pośrednictwem ESP, zawierały nieaktualne dane promulgacyjne podstawy prawnej sprawy bądź nieaktualną podstawę naliczenia opłaty. W przypadku czterech spraw, które wpłynęły za pośrednictwem ESP, Urząd nie doręczył pism wnioskodawcom za pomocą środków komunikacji elektronicznej, co było niezgodne z art. 39¹ § 1 Kpa. Umożliwiono pracownikom Urzędu udział w szkoleniach dotyczących problematyki świadczenia usług elektronicznych oraz zapewniono szkolenia dla pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji w Urzędzie, stosownie do przepisu § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI.

2. Zgodność świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa

Udostępnienie Elektronicznej Skrzynki Podawczej

Opis stanu faktycznego

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie udostępnił Elektroniczną Skrzynkę Podawczą³⁰, czym spełnił obowiązek określony w art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji. Informacja o możliwości skorzystania z ESP znajdowała się na stronie <http://www.mazovia.pl> oraz <http://www.bip.mazovia.pl> w zakładce „Kontakt”. Urząd przekazał Ministrowi Administracji i Cyfryzacji informację o adresie ESP Urzędu.

W czerwcu 2015 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 16 244 pism, z tego:

- 20 pism (0,1%) za pośrednictwem ESP,
- 3 318 pism (20,4%) na adres e-mailowy Urzędu³¹,

³⁰ Elektroniczna skrzynka podawcza została udostępniona pod adresem: <http://epuap.gov.pl/kup/searchContentServlet?nazwaOpisu=Skargi.+wnioski.+zapytania+do+urzedu&idPodmiotu=umwm>

³¹ urzed_marszalkowski@mazovia.pl

- 12 906 pism (79,5%) dostarczono osobiście lub za pośrednictwem poczty tradycyjnej.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, na stronie internetowej BIP Urzędu³² m.in. zamieszczono informacje o:

- udostępnionym adresie Elektronicznej Skrzynki Podawczej,
- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą ESP,
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny.

Na stronie BIP Urzędu nie zamieszczono informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (szczegółowy opis na str. 14 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 220-231, 2429-2434, 2667-2680)

Obsługa doręczeń dokumentów elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych system teleinformatyczny ePUAP, służący do obsługi doręczeń zapewniał oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji.

System ePUAP, zgodnie z § 13 ust. 1 i § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, automatycznie tworzył i udostępniał nadawcy dokumentu poświadczenie przedłożenia oraz umożliwiał Urzędowi wysłanie dokumentu elektronicznego w trybie doręczenia.

(dowód: akta kontroli str. 232-265, 303-317, 2405-2428)

System zarządzania dokumentami ESOD

Opis stanu
faktycznego

Funkcjonujący w Urzędzie system teleinformatyczny ESOD, będący pomocniczym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania spraw:

- zabezpieczał przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych;
- zabezpieczał przed usunięciem dokumentów z systemu;
- każdorazowo identyfikował użytkowników i dokumentował dokonywane przez nich zmiany w dokumentach;
- zapewniał kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów;
- zapewniał odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, tj. kto załatwiał sprawę, czego dotyczyła, kiedy ją realizowano;
- wspomagał czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt;
- umożliwiał przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych³³.

(dowód: akta kontroli str. 266-288, 1660-1690, 2429-2434)

Potwierdzanie profilu zaufanego ePUAP

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd nie pełnił funkcji punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 2429-2434, 2667-2680)

³² <http://www.bip.mazovia.pl/cyfrowy-urzad/elektroniczna-skrzynka-podawcza/>

³³ Wymogi te zostały określone w § 6 pkt 2, 3, 6, 7, 10, 11, 14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi (Dz. U. Nr 206, poz. 1518). Spełnianie wymogów określonych w ww. rozporządzeniu nie podlegało ocenie NIK z uwagi na fakt, iż w UMWM podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania spraw w Urzędzie był system tradycyjny (papierowy), a Elektroniczny System Obiegu Dokumentów wykorzystywany był wspomagająco.

Opis stanu
faktycznego

Nadawanie, zmiana i odbieranie uprawnień pracownikom wykonującym zadania w systemach informatycznych

Zasady obowiązujące przy nadawaniu, modyfikowaniu i odbieraniu uprawnień użytkownikom systemów informatycznych³⁴ określono w następujących dokumentach określających sposób realizacji *Polityki Bezpieczeństwa Informacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie*, wprowadzonej zarządzeniem nr 15/15 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 19 stycznia 2015 r. (dalej PBI):

- *Zasady bezpieczeństwa zasobów informacyjnych przetwarzanych w systemach informatycznych*³⁵ (dalej Zasady bezpieczeństwa zasobów informacyjnych),
- *Instrukcja określająca sposób zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie*³⁶ (dalej Instrukcja zarządzania systemem informatycznym UMWM).

Wdrożenie formalnego procesu rejestrowania i wyrejestrowywania użytkowników uprawnionych do systemów informatycznych było zgodne z pkt. A.9.2.1 załącznika A normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12.

W badaniu przeprowadzonym na próbie 15 pracowników Urzędu wykonujących zadania w systemie ESOD i/lub ePUAP stwierdzono, że wszyscy kontrolowani pracownicy uczestniczyli w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do zadań wynikających z ich zakresów obowiązków, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 13 lipca 2015 r. w Urzędzie zakończyło zatrudnienie 81 osób. Badaniem objęto dokumentację³⁷ 11 byłych pracowników posiadających w okresie objętym kontrolą uprawnienia do pracy w systemie ESOD³⁸. Ustalono, że konta czterech z 11 byłych pracowników zostały zablokowane w systemie ESOD (szczegółowy opis na str. 14-15 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 5-198, 1533-1539, 1792-1913, 3064-3069)

Audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest m.in. poprzez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działania polegającego na okresowym audycie wewnętrznym w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

W 2014 r. w Urzędzie przeprowadzono audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji. Badaniem objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do

³⁴ Badaniem objęto zarządzanie uprawnieniami pracowników do systemów ESOD i ePUAP.

³⁵ Załącznik nr 1 do polecenia służbowego Nr 1/2015 Sekretarza Województwa – Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie z dnia 16 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad: bezpieczeństwa zasobów informacyjnych przetwarzanych w systemach informatycznych, zarządzania sprzętem komputerowym, posługiwania się nośnikami informacji i ewidencjonowania elektronicznych nośników informacji, nadzorowania faksów, drukarek i kserokopiarek i korzystania z Internetu oraz polityk: bezpieczeństwa urządzeń mobilnych i stosowania zabezpieczeń kryptograficznych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie.

³⁶ Załącznik do zarządzenia Nr 487/09 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 27 października 2009 r. w sprawie „Instrukcji określającej sposób zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie”, zmienionego zarządzeniem Nr 565/10 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 1 kwietnia 2010 r.

³⁷ W zakresie przydzielania dostępu do systemów informatycznych.

³⁸ Wyboru próby dokonano metodą niestatystyczną, według osądu kontrolera spośród 81 osób, które zakończyły zatrudnienie w badanym okresie.

30 września 2014 r. W wyniku audytu nie sformułowano rekomendacji w zakresie systemów informatycznych wykorzystywanych do świadczenia usług elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 318-385, 2667-2680)

Kopie zapasowe danych

Opis stanu
faktycznego

Procedura tworzenia i przechowywania kopii zapasowych danych została opisana w Instrukcji zarządzania systemem informatycznym UMWM, stanowiącej jeden z dokumentów PBI. Stosownie do § 21 ww. Instrukcji kopie zapasowe powinny być sporządzane raz dziennie i przechowywane minimum przez miesiąc w zamkniętych szafach, w pomieszczeniu innym niż to, w którym eksploatowany jest system, z którego pochodzą. Jak ustalono w toku kontroli kopie zapasowe zbiorów danych ESOD nie były wykonywane z wymaganą częstotliwością oraz nie były przechowywane przez okres i w sposób wskazany w Instrukcji zarządzania systemem informatycznym UMWM (szczegółowy opis na str. 15-17 wystąpienia).

Zgodnie z § 7 pkt 10-11 *Zasad przebywania na terenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie*³⁹ dostęp do miejsca przechowywania kopii zapasowych miały jedynie upoważnione osoby.

(dowód: akta kontroli str. 5-143, 289-297)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na stronie BIP Urzędu⁴⁰ nie zamieszczono informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że brak powyższej informacji spowodowany był niezamierzonym przeoczeniem.

W trakcie kontroli uzupełniono w BIP brakującą informację.

(dowód: akta kontroli str. 220-230, 2667-2680, 2729-2730)

2. Ustalono, że siedem osób na 11 badanych przypadków, które w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 13 lipca 2015 r. zakończyły zatrudnienie w Urzędzie Marszałkowskim, posiadało aktywne konta w systemie ESOD⁴¹. Było to niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI, stanowiącym że zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności poprzez bezzwłoczną zmianę uprawnień w przypadku zmiany zadań osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, a także z pkt. A.9.2.6 załącznika A normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12 stanowiącym, że przydzielone pracownikom prawa dostępu do informacji i środków przetwarzania informacji należy odbierać po zakończeniu zatrudnienia.

Powyższe niezgodne było też z obowiązującymi w Urzędzie Zasadami bezpieczeństwa zasobów informacyjnych oraz Instrukcją zarządzania systemem informatycznym UMWM, które odpowiednio w § 9 ust. 6-7 i § 7 ust. 5-6, stanowią, że w przypadku rozwiązania umowy o pracę, dyrektor właściwego departamentu/kancelarii/delegatury przekazuje niezbędne informacje w formie pisemnego wniosku do Informatyka Urzędu, który niezwłocznie wykonuje odpowiednie zmiany w konfiguracji systemu przy pomocy administratora systemu.

³⁹ Załącznik do polecenia służbowego nr 8/2012 Sekretarza Województwa – Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego z dnia 28 maja 2012 r. w sprawie „Zasad przebywania na terenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie” stanowiący jeden z dokumentów PBI.

⁴⁰ <http://www.bip.mazovia.pl/cyfrowy-urzad/elektroniczna-skrzynka-podawcza/>

⁴¹ Osoby zakończyły zatrudnienie w dniach: 17 stycznia 2014 r., 31 stycznia 2014 r., 31 lipca 2014 r., 5 listopada 2014 r., 31 maja 2015 r., 30 czerwca 2015 r. oraz 6 lipca 2015 r.

Ponadto, o ile nie został złożony wcześniej pisemny wniosek, administrator systemu odbiera uprawnienia do systemów na podstawie karty obiegujowej.

Kontrola wykazała, że:

- w przypadku pięciu byłych pracowników dyrektorzy właściwych jednostek organizacyjnych nie dopełnili obowiązku złożenia wniosku do Informatyka Urzędu o cofnięcie uprawnień,
- w przypadku jednego pracownika wniosek o odebranie uprawnień został złożony przez dyrektora jednostki organizacyjnej w trakcie kontroli, 15 dni po zakończeniu zatrudnienia przez tego pracownika,
- w jednym przypadku administrator systemu ESOD pomimo podpisania pracownikowi karty obiegujowej, nie dokonał blokady konta,
- sześciu z siedmiu byłych pracowników nie wywiązało się z obowiązku złożenia wypełnionej karty obiegujowej.

W trakcie kontroli NIK konta siedmiu byłych pracowników Urzędu zostały zablokowane.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że powodami nieodebrania uprawnień do systemu ESOD byłym pracownikom były: przeoczenie obowiązku przekazania Informatykowi Urzędu odpowiedniego wniosku, opóźnienie w przekazaniu stosownego wniosku oraz nierozliczanie przez byłych pracowników kart obiegujowych, które stanowiły podstawę odebrania uprawnień do posiadania aktywnego konta w ESOD. Ponadto, Sekretarz Województwa poinformował, że w przypadku jednego z byłych pracowników konto zostało założone automatycznie przy uruchamianiu systemu ESOD i nie było przez niego aktywowane.

Administrator systemu ESOD wyjaśnił, że brak blokady konta na podstawie karty obiegujowej wynikał z przeoczenia.

NIK zauważyła, że obowiązek sporządzenia przez dyrektora właściwej komórki organizacyjnej pisemnego wniosku o odebranie uprawnień pracownikowi w przypadku rozwiązania z nim umowy o pracę i przekazania tego wniosku do Informatyka Urzędu nie jest uzależniony od uzupełnienia przez pracownika wpisów w karcie obiegujowej i przedłożenia tej karty w Wydziale Kadr i Szkoleń. Administrator ESOD odbiera uprawnienia do systemu na podstawie karty obiegujowej, o ile wcześniej nie został złożony pisemny wniosek.

Zdaniem NIK konieczne jest zwiększenie nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z przyjętych w Urzędzie procedur.

(dowód: akta kontroli str. 5-143, 173-174, 177-219, 1481-1532, 2667-2680)

3. Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż kopie zapasowe zbiorów danych ESOD nie były sporządzane z wymaganą częstotliwością, określoną w § 21 pkt 1 Instrukcji zarządzania systemem informatycznym UMWM, tj. raz dziennie po zakończeniu dziennej obsługi systemu. W dniu 10 lipca 2015 r. ustalono, iż najnowsza (ostatnia) kopia zapasowa plików ESOD została wykonana 6 lipca 2015 r. Zgodnie z pkt. A.12.3.1 załącznika A normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12, zapasowe kopie należy regularnie wykonywać, zgodnie z ustaloną polityką kopii zapasowych. Ponadto powyższe działanie nie spełniało wymagania określonego w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, tj. minimalizowania ryzyka utraty informacji w wyniku awarii.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że „W wyniku przeprowadzonej przez Administratora systemu w dniu 9 lipca 2015 r. rutynowej kontroli pracy systemu informatycznego zidentyfikowano incydent polegający na braku połączenia serwera ESOD z dyskiem sieciowym systemu backupowego QNAP. Zaistniała sytuacja była spowodowana utratą zasilania systemu QNAP w dniu 7 lipca 2015 r. (z czasem

przekraczającym czas podtrzymania przez system UPS). Niezwłocznie po stwierdzeniu nieprawidłowości sprawność systemu została przywrócona.”

(dowód: akta kontroli str. 5-122, 289-302)

4. Kontrola wykazała, iż kopie zapasowe baz danych ESOD były przechowywane krócej niż przez okres wskazany w § 21 ust. 2 obowiązującej w Urzędzie Instrukcji zarządzania systemem informatycznym UMWM, tj. minimum przez jeden miesiąc⁴². Ustalono, iż w dniu 10 lipca 2015 r. Urząd nie dysponował wymaganymi kopiami danych z dni wcześniejszych. Na zewnętrznej macierzy dyskowej znajdowała się tylko najnowsza (ostatnia) kopia bazy danych, która została wykonana tego dnia, natomiast na urządzeniu sieciowym QNAP⁴³, znajdowały się kopie z kopii bazy danych z ww. zewnętrznej macierzy dyskowej, wykonane w dniach 6 i 7 lipca 2015 r. Powyższe nie spełniało również wymagania określonego w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, dotyczącego minimalizowania ryzyka utraty informacji w wyniku awarii.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że „(...) w wyniku eksploatacji systemu backup`owego zaobserwowano, że rozmiar kopii zapasowych plików systemu ESOD jest znaczący (rozmiar ok. 500 GB) i przechowywanie kopii zapasowych z ostatnich 30 dni powodowałoby duże wykorzystanie zasobów dyskowych. Ważnym faktem jest, iż z systemu ESOD dane nie są usuwane. Kopie zapasowe są wykonywane w harmonogramie tygodniowym (od poniedziałku do piątku), a system przechowuje kopie zapasowe z ostatnich 5 dni, gdzie w kolejnym tygodniu kopie są nadpisywane (np. kopia z poniedziałku jest nadpisywana w kolejny poniedziałek itd.). Przyjęty sposób wykonywania kopii zapasowych nie zagraża bezpieczeństwu systemu i z punktu widzenia wykorzystania zasobów dyskowych jest optymalny. Powyższa procedura zostanie zgłoszona do wprowadzenia zmiany w dokumencie „Instrukcja określająca sposób zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie”, stanowiącym załącznik do Zarządzenia Marszałka Województwa Mazowieckiego nr 565/10 z dnia 1 kwietnia 2010 roku.”

NIK zauważa, że Urząd nie przechowywał kopii zapasowych bazy danych nawet z ostatnich 5 dni. Ponadto, przyjęcie zasady, że przechowuje się kopie zapasowe z ostatnich 5 dni jest niezgodne z obowiązującą w Urzędzie procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 5-122, 289-302)

5. Ustalono, że zarówno obsługujący system ESOD serwer oraz zewnętrzna macierz dyskowa i urządzenie sieciowe QNAP, na których przechowywane były wszystkie kopie zapasowe baz danych oraz plików ESOD, znajdowały się w serwerowni w tej samej szafie typu Rack. Było to niezgodne z obowiązującą w Urzędzie procedurą przechowywania kopii zapasowych, zawartą w § 21 pkt 3 Instrukcji zarządzania systemem informatycznym UMWM, według której kopie zapasowe powinny być przechowywane w zamkniętych szafach, przy czym kopie te nie mogą być przechowywane w pomieszczeniu, w którym eksploatowany jest system komputerowy, z którego one pochodzą. Ponadto powyższe działanie nie spełniało wymagania określonego w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, tj. minimalizowania ryzyka utraty informacji w wyniku awarii.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że „Infrastruktura sieci w Urzędzie została zaprojektowana w sposób zapewniający bezpieczeństwo przetwarzania danych. Zostały utworzone dwa główne ośrodki przetwarzania danych (...). Połączenia

⁴² Z zastrzeżeniem zapisów § 23 Instrukcji zarządzania systemem informatycznym UMWM, stanowiącego, że kopie zapasowe przechowuje się przez okres określony dla poszczególnych danych osobowych zgodnie z ustalonymi przepisami.

⁴³ QNAP to dyski sieciowe NAS (Network Attached Storage - NAS) znane często jako serwery plików czyli wielofunkcyjne urządzenia do przechowywania i udostępniania danych.

między ośrodkami (przy wykorzystaniu IPVPN/MPLS) umożliwiają przesył danych pomiędzy nimi w celu zapewnienia zapasowego miejsca przechowywania kopii. Ze względu na rozmiar plików kopii zapasowych systemu ESOD oraz przepustowość łącza, przesyłanie danych pomiędzy ośrodkami zostało ograniczone. Aktualnie Urząd realizuje projekt, którego częścią jest rozbudowa łącza intranetowego oraz wdrożenie zautomatyzowanego systemu backupowego.”

(dowód: akta kontroli str. 5-122, 289-302)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Testowe odtwarzanie kopii bezpieczeństwa systemu ESOD było wykonywane nieregularnie, przy okazji planowanych szkoleń z systemu ESOD prowadzonych na środowisku testowym. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 13 lipca 2015 r. kopie zapasowe były odtwarzane przed szkoleniami zaplanowanymi na 19 lutego 2014 r., 18 września 2014 r., 29 października 2014 r., 11 grudnia 2014 r. oraz 9 stycznia 2015 r. Zgodnie z pkt. A.12.3.1 załącznika A normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12⁴⁴, zapasowe kopie informacji, oprogramowania i obrazów systemów należy regularnie testować, zgodnie z ustaloną polityką kopii zapasowych. W obowiązującej w Urzędzie PBI nie zostały określone zasady i częstotliwości testowania kopii zapasowych, tak aby można było na nich polegać w przypadku awaryjnego odtwarzania.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że „W zakresie wykonywania kopii zapasowych stosuje się „Instrukcję określającą sposób zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie” (...). Przy najbliższej aktualizacji ww. dokumentu zostanie zaproponowana poprawka wprowadzająca częstotliwość testowania kopii zapasowych.”

Zdaniem NIK ustalenie stałych okresów czasowych, w jakich należy testować sporządzone kopie zapasowe zmniejsza ryzyko utraty informacji w wyniku awarii i zapobiega sytuacji, że przez dłuższy okres czasu sporządzane kopie zapasowe nie są testowane.

(dowód: akta kontroli str. 5-122, 289-302)

2. Na stronie internetowej Urzędu oraz na stronie BIP nie zamieszczono informacji o możliwości złożenia pisma potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP. Sekretarz Województwa poinformował, że brak powyższej informacji spowodowany był niezamierzonym przeoczeniem.

W wyniku kontroli informacje w ww. zakresie zostały uzupełnione w dniu 14 lipca 2015 r., poprzez dodanie na stronie internetowej Urzędu oraz na BIP następującego zapisu: „Pisma składane za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej mogą być potwierdzane profilem zaufanym ePUAP”.

(dowód: akta kontroli str. 220-230, 2429-2434, 2667-2680, 2729-2730)

Ocena częściowa

Urząd Marszałkowski wywiązał się z obowiązku udostępnienia i prowadzenia Elektronicznej Skrzynki Podawczej, określonego w art.16 ust.1a ustawy o informatyzacji. Na stronie internetowej BIP Urzędu udostępnione zostały informacje o ESP, w tym o jej adresie, maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, możliwym do doręczenia za pomocą ESP oraz o rodzajach informatycznych nośników danych, na których do Urzędu może zostać doręczony dokument elektroniczny, stosownie do przepisów § 3 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Urząd na swoich stronach internetowych oraz stronie BIP nie zamieścił informacji

⁴⁴ System zarządzania bezpieczeństwem informacji w UMWM został opracowany na podstawie Polskiej Normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12, o której mowa w § 20 ust. 3 rozporządzenia KRI.

o możliwości złożenia za pośrednictwem ESP pisma podpisanego profilem zaufanym ePUAP. Ponadto, na stronie BIP nie opublikowano informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, wymaganej § 3 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Udostępniając Elektroniczną Skrzynkę Podawczą Urząd zapewnił przekazywanie nadawcom i odbiorcom stosownych poświadczeń, zgodnie z § 13 ust. 1 i § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

Stosownie do wymogów § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI przeprowadzono okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji. Została opracowana procedura nadawania, modyfikowania i odbierania uprawnień w systemach informatycznych. Osoby wykonujące zadania w systemie ESOD i/lub ePUAP posiadały stosowne uprawnienia i uczestniczyły w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI. Kontrola wykazała jednak, że siedmiu byłym pracownikom nie odebrano bezzwłocznie uprawnień dostępu do systemu ESOD, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI. Konta tych pracowników zostały zablokowane w trakcie kontroli NIK. W Urzędzie nie przestrzegano obowiązujących procedur tworzenia i przechowywania kopii zapasowych w zakresie systemu ESOD, a testowanie kopii zapasowych odbywało się nieregularnie i nie było uregulowane w żadnej z wewnętrznych procedur. Powyższe działania były niezgodne z wytycznymi normy PN-ISO/IEC 27001:2014-12 oraz wymaganiami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, dotyczącymi minimalizowania ryzyka utraty informacji w wyniku awarii.

3. Stan realizacji założeń w regionalnych projektach dotyczących usług elektronicznych pod kątem zgodności osiągnięcia założonych celów

Opis stanu faktycznego

Samorząd Województwa Mazowieckiego, z udziałem 314 partnerów (278 gmin i 36 powiatów) realizował Projekt EA, który obejmował m.in. instalację i wdrożenie systemu teleinformatycznego e-Urząd, umożliwiającego elektroniczny obieg dokumentów oraz elektroniczną obsługę obywateli. Za realizację merytoryczną Projektu odpowiedzialny był Departament Geodezji i Kartografii Urzędu Marszałkowskiego⁴⁵.

Głównym celem Projektu EA był rozwój e-usług dla obywateli, natomiast szczegółowe cele Projektu obejmowały:

1. poprawę funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego i optymalizację kosztów utrzymania tych jednostek poprzez:
 - a) podniesienie na wyższy poziom standaryzacji, jednolitości i harmonijności rozwiązań w zakresie eAdministracji, a w konsekwencji automatyzację części procesów zarządzania oraz wytwarzania i archiwizacji dokumentów,
 - b) wdrożenie standardowych jednolitych mechanizmów, opartych na technologii teleinformatycznej, umożliwiających wymianę informacji, gromadzonej na różnych poziomach administracji publicznej;
2. zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów informacyjnych administracji publicznej;

⁴⁵ Uchwała nr 1673/370/10 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 10 sierpnia 2010 r. w sprawie realizacji projektu własnego Samorządu Województwa Mazowieckiego współfinansowanego ze środków EFRR w ramach RPO WM 2007-2013 ze zm.

3. usprawnienie obsługi obywateli i przedsiębiorców poprzez:
- a) umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom korzystania z usług świadczonych przez administrację publiczną drogą elektroniczną (e-Government),
 - b) zapewnienie dostępu do danych zawartych w rejestrach publicznych i innych zbiorach prowadzonych przez administrację publiczną na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 694-720, 728-733, 758-1176)

Do Projektu EA nie przystąpił Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego⁴⁶ który realizował niniejszy projekt. Sekretarz Województwa wyjaśnił, że „Nie przystąpiono do projektu „Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa”, ponieważ nie wpisuje się on w koncepcję rozwoju informatyzacji w Urzędzie. Projekt ten jest zorientowany przede wszystkim na usługi świadczone przez powiaty i gminy, które znacząco różnią się od usług świadczonych przez województwo.”

Do Projektu EA nie przystąpiło także m.in. miasto stołeczne Warszawa. Prezydent m.st. Warszawy w piśmie skierowanym w 2008 r. do Marszałka Województwa Mazowieckiego poinformowała m.in., że problemem było adresowanie Projektu EA głównie do małych i średnich jednostek samorządu, czego następstwem było nie tylko niedostosowanie struktury zarządzania projektem do specyfiki złożonej organizacji, jaką jest Urząd Miasta st. Warszawa, ale także prawdopodobny konflikt interesów w określeniu priorytetów i sposobów ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 721-727, 2429-2434, 2667-2680)

Sekretarz Województwa poinformował, że od początku realizacji Projektu EA nie było przypadku rezygnacji partnera z udziału w tym projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225)

We Wniosku o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, wskazano następujące wskaźniki realizacji celów Projektu EA wraz z ich wartościami zakładanymi do osiągnięcia w 2015 r.:

Wskaźniki produktu:

- Liczba utworzonych stron internetowych – 2 szt.
- Liczba wdrożonych systemów elektronicznego obiegu dokumentów w jednostkach publicznych – 144 szt.
- Liczba utworzonych aplikacji lub udostępnionych usług teleinformatycznych – 324 szt.
- Liczba uruchomionych on-line usług na poziomie 3 – dwustronna interakcja – 219 szt.

Wskaźniki rezultatu:

- Liczba jednostek sektora publicznego korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych – 314 szt.
- Liczba wdrożonych elektronicznych obiegu dokumentów – 144 szt.

(dowód: akta kontroli str. 758-1176)

⁴⁶ W Urzędzie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013 realizowany jest projekt „Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług” (Priorytet II – Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza, Działanie 2.2. – Rozwój e-usług).

Wszystkie zakładane wartości wskaźników zostały osiągnięte. Sekretarz Województwa poinformował, że według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.:

- utworzono 4 strony internetowe⁴⁷,
- wdrożono 254 systemy elektronicznego obiegu dokumentów,
- utworzono 1510 aplikacji⁴⁸,
- 315 jednostek sektora publicznego korzystało z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych,
- 99 z 314 jednostek samorządu terytorialnego, będących partnerami w Projekcie EA, uruchomiło dla obywateli, przedsiębiorców, instytucji i urzędów łącznie 1128 usług elektronicznych na poziomie dwustronna interakcja (w 101 kategoriach).

(dowód: akta kontroli str. 694-702, 736-741, 1186-1225)

W ramach Projektu EA, w okresie od 27 czerwca 2012 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., została zrealizowana umowa dotycząca zaprojektowania, budowy i wdrożenia rdzenia systemu e-Urząd⁴⁹ (dalej umowa na wdrożenie systemu e-Urząd). Wdrożenie rdzenia systemu obejmowało w szczególności:

- uruchomienie portalu e-Urząd⁵⁰ zapewniającego w szczególności elektroniczną obsługę interesantów;
- instalację elementów składających się na lokalną część systemu e-Urząd, dostarczanych do partnerów Projektu EA, w tym m.in. systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (dalej EZD), modułu przestrzennej lokalizacji pism i spraw, podsystemu płatności elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 387-544)

W przyjętej koncepcji architektury systemu e-Urząd za pośrednictwem wojewódzkiego portalu Wrota Mazowsza⁵¹ interesanci mogli kontaktować się z wybranym urzędem drogą elektroniczną oraz otrzymywać zwrótnie odpowiedź urzędu. W dniu 5 listopada 2014 r. na platformie Wrota Mazowsza został uruchomiony portal e-Urząd. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r., najczęściej udostępnianymi przez partnerów Projektu EA, za pośrednictwem portalu Wrota Mazowsza, usługami elektronicznymi były:

- Rozpatrywanie wniosków obywateli (przez 67 partnerów);
- Wniosek o udostępnienie informacji publicznej (przez 63 partnerów);
- Rozpatrywanie skarg obywateli (przez 61 partnerów);
- Nadanie numeru porządkowego nieruchomości (przez 21 partnerów);
- Wyrażenie zgody na wycięcie drzew lub krzewów (przez 15 partnerów);
- Dopisanie do spisu wyborców (przez 12 partnerów);
- Wydanie decyzji o warunkach zabudowy (przez 8 partnerów);
- Dopisanie do spisu wyborców wyborcy niepełnosprawnego w obwodzie dostosowanym do potrzeb osób niepełnosprawnych (przez 6 partnerów);

⁴⁷ www.wrotamazowsza.pl, <https://adminfo.wrotamazowsza.pl/>, <https://poczta.wrotamazowsza.pl/owa/>, www.emazovia.pl

⁴⁸ W tym: 254 moduły Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją, 314 moduły Przestrzenna Lokalizacja Pism i Spraw, 314 moduły Ewidencja Opłat i Płatności, 314 Lokalnych Szyn Procesów Biznesowych oraz 314 systemów backupu.

⁴⁹ System e-Urząd to system teleinformatyczny, który ma umożliwiać m.in. udostępnianie usług publicznych drogą elektroniczną (poprzez portal e-Urzędu), elektroniczny obieg dokumentów oraz elektroniczną obsługę obywateli.

⁵⁰ Portal e-Urząd to system teleinformatyczny pełniący rolę portalu regionalnego, którego celem jest udostępnianie interesantom usług publicznych drogą elektroniczną, wspólny dla wszystkich partnerów Projektu EA.

⁵¹ www.wrotamazowsza.pl

- Sprostowanie oczywistego błędu pisarskiego w akcie stanu cywilnego (przez 5 partnerów);
- Ustalenie/określenie/korekta zobowiązania podatkowego z tytułu podatku leśnego od osób fizycznych i prawnych (przez 5 partnerów);
- Ustalenie/określenie/korekta zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych (przez 5 partnerów);
- Ustalenie/określenie/korekta zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od środków transportowych od osób fizycznych i prawnych (przez 5 partnerów);
- Bonifikata od opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe (przez 4 partnerów);
- Ustalenie/określenie/korekta zobowiązania podatkowego z tytułu podatku rolnego od osób fizycznych i prawnych (przez 4 partnerów);
- Uzupełnienie aktu stanu cywilnego (przez 4 partnerów);
- Wydanie odpisu zupełnego, skróconego aktu stanu cywilnego lub zaświadczenia (przez 4 partnerów);
- Wydawanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (przez 4 partnerów);
- Zmiana terminu wniesienia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (przez 4 partnerów).

(dowód: akta kontroli str. 736-741, 1186-1225, 1542-1650)

Sekretarz Województwa poinformował, że od momentu udostępnienia nowej odsłony portalu Wrota Mazowsza w dniu 5 listopada 2014 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. przez gminy i powiaty województwa mazowieckiego (partnerów Projektu EA) zrealizowanych zostało 169 e-usług, z których skorzystało 78 interesantów.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225, 1481-1532)

Sekretarz Województwa poinformował, że za pośrednictwem portalu Wrota Mazowsza obywatele i przedsiębiorcy mieli możliwość m.in.:

- wyszukania kilkoma drogami właściwej usługi publicznej świadczonej przez dany urząd;
- wypełnienia formularza elektronicznego i utworzenia przy jego pomocy dokumentu elektronicznego;
- podpisania dokumentu elektronicznego podpisem elektronicznym lub profilem zaufanym ePUAP i przesłania go wraz z ewentualnymi załącznikami za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej do właściwego urzędu;
- otrzymania z systemu teleinformatycznego urzędu Urzędowego Poświadczenia Odbioru przesłanego dokumentu elektronicznego;
- wniesienia drogą elektroniczną niezbędnych opłat związanych ze złożonym w urzędzie wnioskiem;
- dołączenia (dosłania) do sprawy kolejnych dokumentów (załączników);
- uzyskania z systemu EZD aktualnego statusu sprawy w urzędzie;
- odebrania po potwierdzeniu doręczenia, odpowiedzi (decyzji) urzędu;
- dostępu w dowolnej chwili, za pośrednictwem skrytki interesanta, do wersji roboczych i ostatecznych własnych dokumentów, odpowiedzi urzędów, poświadczeń odbioru, historii zmian statusów zainicjowanych przez siebie spraw.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225, 1542-1650)

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że „Platforma regionalna Wrota Mazowsza nie jest rozwiązaniem konkurencyjnym dla platformy ePUAP, lecz komplementarnym. Działania projektowe, podejmowane wspólnie przez samorządy Mazowsza,

realizowane były równolegle do działań administracji rządowej, związanych z budową platformy ePUAP.”

Wśród powiązań i technicznych zależności między platformami Wrota Mazowsza i ePUAP, Sekretarz Województwa wymienił m.in.:

- możliwość uwierzytelnienia się interesanta w portalu systemu e-Urząd na platformie Wrota Mazowsza za pośrednictwem systemu ePUAP. Interesant, który posiadał konto na platformie ePUAP, mógł automatycznie utworzyć konto na platformie Wrota Mazowsza;
- integrację portalu regionalnego z podsystemem płatności elektronicznych ePUAP. Interesant składając dokument elektroniczny mógł dokonać przelewu na rachunek urzędu, wykorzystując usługi platformy ePUAP;
- możliwość podpisania profilem zaufanym ePUAP dokumentu elektronicznego składanego do urzędu za pośrednictwem portalu Wrota Mazowsza;
- weryfikację, za pośrednictwem ePUAP, ważności certyfikatów kwalifikowanych oraz cykliczną aktualizację list certyfikatów unieważnionych;
- wykorzystanie przez formularze elektroniczne platformy regionalnej wzorów dokumentów elektronicznych opublikowanych w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych ePUAP;
- techniczną możliwość eksportu karty usługi z platformy regionalnej na konto danego podmiotu na platformie ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225, 1542-1650)

Sekretarz Województwa poinformował m.in., że w odróżnieniu od platformy ePUAP, platforma Wrota Mazowsza zawierała:

- podsystem formularzy elektronicznych, wyposażony w edytor formularzy, który pozwalał administratorom poszczególnych podmiotów na modyfikację istniejących, bądź tworzenie nowych formularzy elektronicznych. Stworzone formularze mogły być wykorzystane przez dany podmiot do przygotowania i opublikowania e-usług publicznych, a także mogły zostać udostępnione do wykorzystania pozostałym jednostkom udostępniającym swoje usługi za pośrednictwem portalu regionalnego;
- wyszukiwarkę terytorialną, pozwalającą na dotarcie do usług podmiotów publicznych z wykorzystaniem mapy województwa;
- repozytorium procesów biznesowych wraz z edytorem procesów, za pomocą, którego można tworzyć definicje wzorów procesów biznesowych. Administratorzy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego mogli zaimportować definicję procesu z repozytorium regionalnego na szczebel lokalny do systemu EZD i po dopasowaniu wzorca procesu do specyfiki swojego urzędu, stworzyć w EZD tzw. proces dedykowany, pozwalający na zautomatyzowaną obsługę (przepływ/dekretację/akceptację) konkretnej kategorii dokumentów;

oraz

- pozwalała administratorowi danego podmiotu na wyeksportowanie usługi podmiotu, opublikowanej na Wrotach Mazowsza, na konto danej jednostki na platformie ePUAP. Dzięki temu raz przygotowana usługa mogłaby być dostępna dla interesanta zarówno za pośrednictwem platformy regionalnej, jak i platformy ePUAP bez dodatkowych nakładów pracy, jednak problemy z interfejsem komunikacyjnym po stronie ePUAP nie pozwalały na wykorzystanie powyższej funkcjonalności;
- pozwalała jednostkom samorządu terytorialnego na tworzenie/redagowanie własnych podportali informacyjnych i umieszczenie w ramach portalu strony BIP;

- świadczyła usługi certyfikowania urządzeń i systemów (z wykorzystaniem Lokalnego Centrum Certyfikacji) celem podniesienia poziomu bezpieczeństwa komunikacji i wymiany danych pomiędzy poszczególnymi komponentami Systemu e-Urząd;
- świadczyła usługi dystrybuowania poprawek i aktualizacji oprogramowania zainstalowanego u partnerów Projektu EA;
- została wdrożona wraz lokalnymi komponentami systemu e-Urząd, ściśle z nią zintegrowanymi, jak EZD wraz z modułami Przestrzenna Lokalizacja Pism i Spraw oraz Ewidencja Opłat i Płatności;
- zapewniała dostęp do Mazowieckiego Systemu Informacji Przestrzennej, którego podstawowym zadaniem było gromadzenie i udostępnianie aktualnych danych oraz dostarczanie informacji wspomagających proces zarządzania Województwem Mazowieckim.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225, 1542-1650)

Sekretarz Województwa wskazał, iż na ogólnopolskiej platformie ePUAP:

- wykorzystywany jest zmodyfikowany standard xForms⁵² – uniemożliwiający publikowanie usług na ePUAP z zewnętrznych systemów (w tym e-Urzędu);
- występują problemy techniczne z dostępnością samej platformy przy dużej liczbie użytkowników, korzystających w tym samym czasie z systemu;
- nie ma możliwości weryfikacji statusu sprawy założonej na podstawie pisma w formie papierowej;
- nie ma możliwości śledzenia stanu przesłanego do urzędu wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225)

W okresie od 12 grudnia 2008 r. do 30 czerwca 2015 r. na realizację Projektu EA poniesiono wydatki w wysokości 27 553,7 tys. zł⁵³, z tego kwotę 24 235,8 tys. zł sfinansowano ze środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, kwotę 2 319,6 tys. zł z dotacji partnerów Projektu EA⁵⁴, natomiast kwotę 998,3 tys. zł stanowiły środki własne budżetu województwa mazowieckiego. Na wdrożenie systemu e-Urząd poniesiono wydatki w kwocie 10 429,2 tys. zł⁵⁵ (37,9% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 387-544, 742-757, 1177-1185)

Pani Tamara Borkowska, Zastępca Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych⁵⁶, poinformowała, że monitoring wykorzystania systemu e-Urząd prowadzony był na bieżąco m.in. poprzez stałą obserwację udostępniania usług. W wyniku analizy stopnia wykorzystania systemu e-Urząd UMWM podejmował działania zachęcające partnerów Projektu EA do publikacji kolejnych usług na portalu Wrota Mazowsza. Do partnerów kierowana była korespondencja, zarówno w formie tradycyjnej, jak i mailowej, zawierająca m.in. informacje o uruchomieniu systemu e-Urząd, możliwościach portalu Wrota Mazowsza, liczbie partnerów publikujących swoje usługi, liczbie dostępnych usług, udostępnionych podręcznikach i instrukcjach dotyczących uruchomienia systemu, integracji EZD ze skrzynką podawczą Wrót Mazowsza, publikacji usług oraz pisma z prośbą o rozpoczęcie produkcyjnego wykorzystania oprogramowania dostarczonego do partnerów oraz

⁵² XML-owy standard opisu zaawansowanych formularzy działających w przeglądarkach internetowych.

⁵³ Z tego: w 2008 r. 16,0 tys. zł, w 2009 r. 144,1 tys. zł, w 2010 r. 138,4 tys. zł, w 2011 r. 3 369,1 tys. zł, w 2012 r. 8 025,8 tys. zł, w 2013 r. 9 049,9 tys. zł, w 2014 r. 6 463,8 tys. zł oraz w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. 346,5 tys. zł.

⁵⁴ Na podstawie umów o udzielenie dotacji w projekcie EA.

⁵⁵ Kwotę 8 614,9 tys. zł sfinansowano ze środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, kwotę 1 541,6 tys. zł z dotacji partnerów Projektu EA, natomiast kwotę 272,7 tys. zł stanowiły środki własne budżetu województwa mazowieckiego.

⁵⁶ Działająca w zastępstwie Sekretarza Województwa, Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

jego zintegrowania z portalem www.wrotamazowska.pl oraz platformą ePUAP celem rozszerzenia zakresu i podniesienia dostępności usług publicznych, świadczonych drogą elektroniczną, z prośbą o przesłanie obowiązujących u partnerów zarządzeń wprowadzających wdrożony system EZD do użytku. Kierowano do partnerów ankiety służące do określenia aktualnego stanu publikacji usług i produkcyjnego wykorzystania systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją oraz dalszych planów jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Efektem powyższych działań był ciągły wzrost liczby partnerów udostępniających usługi publiczne na portalu Wrota Mazowska oraz łącznej liczby publikowanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225, 1481-1532)

Sekretarz Województwa poinformował, że monitoring wdrażania systemu EZD realizowany był w formie ankietowania 254 partnerów Projektu EA, którzy wyrazili chęć wdrożenia EZD dostarczonego w ramach Projektu. Z informacji uzyskanych przez Urząd Marszałkowski⁵⁷ od 166 partnerów Projektu EA wynikało, że:

- 30 partnerów uruchomiło system EZD w całym urzędzie;
- 11 partnerów uruchomiło system w więcej niż w jednej komórce urzędu;
- 6 partnerów uruchomiło system tylko w jednej komórce urzędu (np. w kancelarii, sekretariacie);
- 5 partnerów tylko skanowało i rejestrowało pisma;
- 2 partnerów obsługiwało w systemie EZD tylko pisma, które przyszły drogą elektroniczną (ePUAP);
- 25 partnerów było na etapie testowania systemu;
- 13 partnerów deklaroowało uruchomienie EZD na dzień 1 lipca 2015 r.;
- 12 partnerów deklaroowało uruchomienie EZD po 1 lipca 2015 r.;
- 9 partnerów deklaroowało uruchomienie systemu po 1 września 2015 r.;
- 6 partnerów deklaroowało uruchomienie systemu w 2016 r.;
- 47 partnerów nie wskazało daty uruchomienia EZD w urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225, 1451-1456)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r., 215 z 314 partnerów projektu nie świadczyło usług elektronicznych za pośrednictwem portalu Wrota Mazowska. Z informacji uzyskanych przez kontrolerów NIK w toku kontroli od pięciu partnerów⁵⁸ wynika, iż powodami nieświadczenia e-usług i nieuruchomienia produkcyjnego systemu EZD⁵⁹ były trwające remonty budynków urzędów, konieczność dostosowania istniejącej sieci teleinformatycznej do obowiązujących standardów lub konieczność zbudowania wspólnej sieci lokalnej, trwające prace na integrację zakupionego indywidualnie systemu e-urząd z ePUAP i portalem Wrota Mazowska oraz problemy techniczne. Ponadto, z uzyskanych przez NIK informacji wynika, iż trzy z pięciu ww. jednostek samorządu terytorialnego zamierzają rozpocząć świadczenie e-usług w najbliższym czasie, a dwie jednostki (wg stanu na dzień 30 lipca 2015 r.) już uruchomiły usługi na portalu Wrota Mazowska. Czterech partnerów Projektu EA planowało uruchomienie i rozpoczęcie pracy w systemie EZD w najbliższym czasie.

(dowód: akta kontroli str. 1457-1499)

Zasady współpracy Urzędu Marszałkowskiego z partnerami Projektu EA zostały określone w umowach w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji Projektu EA zawartych w 2009 r. pomiędzy Województwem Mazowieckim a poszczególnymi

⁵⁷ Informacje uzyskano w odpowiedzi na pismo Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 26 maja 2015 r. oraz telefonicznie w dniu 17 czerwca 2015 r.

⁵⁸ Informację uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096) od Gminy Łyse, Gminy i Miasta Mogielnica, Miasta Nowy Dwór Mazowiecki, Gminy Zatory, Powiatu Garwolińskiego.

⁵⁹ Udostępnione partnerom w ramach Projektu EA.

gminami/powiatami z terenu województwa. W umowach tych ustalono, że liderem Projektu EA jest Samorząd Województwa Mazowieckiego, reprezentowany przez Zarząd Województwa Mazowieckiego, natomiast za bezpośrednią koordynację prac związanych z Projektem EA odpowiadał Geodeta Województwa Mazowieckiego, wykonujący swe zadania przy pomocy Departamentu Geodezji i Kartografii UMWM w Warszawie.

W umowach partnerskich zostały określone cele Projektu EA oraz zadania jakie mają być zrealizowane na rzecz partnerów Projektu. W umowach tych strony ustaliły m.in., że:

- 1) prawo własności sprzętu oraz prawo do użytkowania oprogramowania systemowego i narzędziowego przysługuje poszczególnym stronom umowy zgodnie z lokalizacją tego sprzętu i oprogramowania;
- 2) prawo własności do aplikacji celowych, wykonanych w ramach realizacji Projektu EA wraz z prawem do kodów źródłowych przysługuje Samorządowi Województwa Mazowieckiego, partnerzy Projektu nabyli prawo do nieodpłatnego korzystania z tych aplikacji;
- 3) prawo własności do cyfrowych zbiorów danych utworzonych w ramach Projektu EA przysługuje partnerom Projektu EA, do których właściwości należy prowadzenie tych zbiorów.

(dowód: akta kontroli str. 553-575, 694-720, 728-733)

Za zarządzanie oprogramowaniem systemu e-Urząd zainstalowanym u partnerów Projektu EA odpowiadali administratorzy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz administratorzy węzła wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1244, 1446-1450)

Na podstawie przygotowanego przez wykonawcę systemu e-Urząd dokumentu *Wytyczne do Polityki Bezpieczeństwa*, UMWM opracował *Wytyczne w obszarze bezpieczeństwa informacji*, które zostały opublikowane na portalu dla administratorów systemu⁶⁰ w dniu 19 lutego 2015 r. Informacja o publikacji dokumentu została zamieszczona tego samego dnia w systemie zgłoszeniowym HelpDesk wykonawcy systemu e-Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 624-628, 1186-1225, 1359-1389, 1432-1445, 3071-3073)

Wszyscy partnerzy Projektu EA, na podstawie umów zawartych w 2013 r., powierzyli przetwarzanie danych osobowych Województwu Mazowieckiemu reprezentowanemu przez Samorząd Województwa Mazowieckiego, w imieniu którego działał Geodeta Województwa Mazowieckiego – Dyrektor Departamentu Geodezji i Kartografii Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego oraz jego zastępca. Zakres powierzonych do przetwarzania danych osobowych obejmował m.in. wszelkie dane przechowywane w internetowych skrzynkach interesantów, w tym złożone za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej wnioski i otrzymane decyzje, zaświadczenia oraz inne pisma, które były częścią systemów teleinformatycznych zbudowanych w ramach Projektu EA oraz wszelkie dane przechowywane w bazach danych zainstalowanych na serwerach i innych urządzeniach technicznych poszczególnych partnerów Projektu EA, które wchodziły w skład infrastruktury technicznej zbudowanej w ramach Projektu EA. Zawarcie powyższych umów umożliwiło m.in. świadczenie przez Urząd na rzecz partnerów Projektu EA, usług monitorowania i nadzoru nad ich infrastrukturą techniczną, zbudowaną w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1244, 1446-1450)

⁶⁰ Portal <https://adminfo.wrotamazowska.pl/> dostępny wyłącznie dla administratorów systemów po uwierzytelnieniu.

Urząd zapewnił właściwy nadzór nad działaniem systemu e-Urząd oraz profesjonalne wsparcie przy rozwiązywaniu problemów technicznych.

Zgodnie z umową na wdrożenie systemu e-Urząd, dostarczone oprogramowanie oraz poszczególne komponenty lokalnej i regionalnej infrastruktury sprzętowej objęte były 5-letnią gwarancją jakości⁶¹ (na bezawaryjne i zgodne z umową działanie) oraz rękojnią z tytułu wad fizycznych (okres obowiązywania rękojmi był równy okresowi obowiązywania gwarancji jakości). Ponadto, w ramach puli godzin tzw. serwisu technicznego⁶², realizowane były usługi mające na celu dopasowanie ergonomii działania wdrożonych aplikacji do potrzeb końcowych użytkowników.

Zgodnie z umową wykonawca systemu e-Urząd, na okres trwania okresu gwarancji i rękojmi, udostępnił punkt przyjmowania zgłoszeń awarii lub usterek – tzw. HelpDesk. Zarówno pracownicy Urzędu Marszałkowskiego, jak i partnerzy Projektu EA mogli przekazywać zgłoszenia dotyczące nieprawidłowego działania systemu e-Urząd przez 7 dni w tygodniu, 24 godziny na dobę, za pomocą formularza WWW⁶³, drogą mailową⁶⁴ i faxem⁶⁵ oraz telefonicznie w dni robocze⁶⁶. Wykonawca systemu e-Urząd świadczył serwis naprawczy w dni robocze w godzinach od 8.00 do 17.00. Dopuszczalny czas reakcji serwisu ustalono na 1 godzinę, natomiast gwarantowane czasy naprawy wynosiły:

- dla Urzędu Marszałkowskiego:
 - w przypadku awarii krytycznej – 4 godziny,
 - w przypadku awarii niekrytycznej – 2 dni robocze,
 - w przypadku usterki – 5 dni roboczych;
- dla partnerów Projektu EA:
 - w przypadku awarii krytycznej – 24 godziny,
 - w przypadku awarii niekrytycznej – 4 dni robocze,
 - w przypadku usterki – 7 dni roboczych.

Jednocześnie w umowie z wykonawcą ustalono, że dostępność systemu e-Urząd, liczona w cyklu rocznym, oddzielnie dla Urzędu i każdego z partnerów Projektu EA, musi być nie niższa niż 99,5% (co oznaczało dopuszczalną niedostępność usług systemu e-Urząd nieprzekraczającą w skali roku 44 godzin). Parametr ten nie obejmował okien serwisowych⁶⁷, awarii sprzętu niedostarczonego przez wykonawcę systemu e-Urząd lub łączy internetowych.

Awaryje sprzętu dostarczonego w ramach Projektu EA partnerzy mogli zgłaszać telefonicznie lub drogą e-mailową. Dane dotyczące numerów telefonów i adresów mailowych dostępne były na portalu dla administratorów jednostek samorządu terytorialnego⁶⁸.

Sekretarz Województwa poinformował, że trzech pracowników UMWM (administratorów węzła regionalnego) odpowiadało za utrzymanie funkcjonowania systemu e-Urząd na poziomie infrastruktury technicznej wdrożonej w ramach Projektu EA (serwerów fizycznych oraz wirtualnych, macierzy, urządzeń sieciowych, urządzeń HSM, zasilaczy awaryjnych). Monitoring dostępności systemu e-Urząd na

⁶¹ Okres obowiązywania gwarancji liczony jest od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego, tj. od 31 grudnia 2013 r.

⁶² W ramach wynagrodzenia umownego na wdrożenie rdzenia systemu e-Urząd.

⁶³ Po zalogowaniu się do Systemu Zgłoszeniowego Redmine dostępnego pod adresem <https://skadi.comarch.pl>.

⁶⁴ Na serwisowy adres email eurzad_umwm@comarch.pl.

⁶⁵ Przesyłając wypełniony formularz na wskazany numer.

⁶⁶ W godzinach od 8.00 do 17.00.

⁶⁷ Okno serwisowe to planowana przerwa w działaniu systemu e-Urząd (3 godzinny raz na tydzień, w odniesieniu do części regionalnej po godzinie 24:00, w pozostałych przypadkach po godzinie 18:00), na przeprowadzenie niezbędnych prac administracyjnych i konserwacyjnych.

⁶⁸ Pod adresem <https://adminfo.wrotamazowska.pl>.

poziomie lokalnym oraz centralnym (UMWM) prowadzony był całodobowo z wykorzystaniem narzędzia PRTG Network Monitor.

(dowód: akta kontroli str. 387-544, 1186-1244)

Zakończenie realizacji Projektu EA planowane jest na 31 października 2015 r.⁶⁹, jednak jak poinformował Sekretarz Województwa nie można wykluczyć podjęcia działań zmierzających do przedłużenia terminu realizacji Projektu EA, w szczególności w związku z odbiorem produktów zamówienia na opracowanie i wdrożenie systemów dziedzicznych⁷⁰ realizowanych w ramach Projektu EA.

(dowód: akta kontroli str. 758-1176, 1186-1225)

Sekretarz Województwa wskazał, że na podstawie wniosków partnerów Projektu EA i potrzeb zgłaszanych podczas prowadzonych prac projektowych, Urząd bierze pod uwagę kontynuację działań zapoczątkowanych m.in. Projektem EA. Urząd rozważa realizację następujących zadań w latach 2016-2022:

1. Utworzenie i wdrożenie usług, o których mowa w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej⁷¹ na poziomie 3 (wymiana informacji on-line), w tym stworzenie systemu teleinformatycznego do zasilania baz danych Mazowieckiego Systemu Informacji Przestrzennej oraz systemu map topograficznych;
2. Utworzenie i wdrożenie nowych e-usług w jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego, rozbudowę systemu e-Urząd o nowe funkcjonalności, wdrożenie nowych aplikacji zastępujących dotychczasowe rozwiązania, integrację z innymi systemami, budowę nowych i rozwój utworzonych systemów dziedzicznych;
3. Zakup sprzętu komputerowego oraz oprogramowania systemowego niezbędnego do prawidłowego działania tworzonych i rozwijanych modułów systemu e-Urząd, tj. nowych usług oraz systemów dziedzicznych;
4. Cyfryzację danych przestrzennych Mazowieckiego Systemu Informacji Przestrzennej;
5. Cyfryzację baz danych wchodzących w skład Państwowego Zasobu Geodezji i Kartografii;
6. Wsparcie techniczne partnerów w zakresie wdrożenia i realizacji usług elektronicznej administracji oraz geoinformacji.

Sekretarz Województwa poinformował, że Urząd analizuje możliwość realizacji powyższych zadań związanych z rozwojem systemu e-Urząd w partnerstwie z około 310 jednostkami samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego (280 gminami i 30 powiatami). Na sfinansowanie powyższych zadań planuje się przeznaczyć do 2018 r. kwotę około 5 mln zł (ze środków gmin i powiatów, ze środków Unii Europejskiej oraz z budżetu województwa mazowieckiego).

(dowód: akta kontroli str. 1186-1225, 1542-1650)

⁶⁹ Zakończenie Projektu EA pierwotnie planowano na 10 grudnia 2012 r. Ze względu na istotne opóźnienia w realizacji zasadniczych zadań objętych Projektem EA, przedłużono termin jego zakończenia do 10 grudnia 2013 r., następnie do 31 grudnia 2014 r. W związku z uchynieniem przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwały Sejmiku Województwa Mazowieckiego Nr 196/13 z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039, skutkującym w szczególności wstrzymaniem możliwości zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Mazowieckiego przedsięwzięć wieloletnich, przedłużono termin zakończenia Projektu EA do 31 października 2015 r.

⁷⁰ System do obsługi ewidencji nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego; System do obsługi zamówień publicznych; System do obsługi prac rady powiatu/gminy; System ewidencji zabytków; System do obsługi ewidencji zezwoleń na sprzedaż alkoholu; System ewidencji zezwoleń na lokalizację w pasie drogowym i na zajęcie pasa drogowego; System do gospodarowania odpadami komunalnymi.

⁷¹ Dz.U. Nr 76, poz. 489 ze zm.

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego określił cele przewidziane do osiągnięcia w czasie trwania Projektu EA, skierowanego na rozwój e-usług dla obywateli. Cele te były mierzalne za pomocą wskaźników realizacji celów projektu. Przyjęte wskaźniki zostały osiągnięte w trakcie realizacji Projektu EA.

Urząd rzetelnie monitorował wykorzystanie wdrożonego modułu ogólnego systemu e-Urząd oraz platformy Wrota Mazowska za pośrednictwem, której partnerzy Projektu EA świadczyli usługi elektroniczne. W wyniku prowadzonego monitoringu, podejmował działania, które wpływały na stały wzrost liczby partnerów udostępniających e-usługi na portalu Wrota Mazowska oraz łącznej liczby publikowanych usług. W ocenie NIK, podejmowane przez Urząd działania były jednak niewystarczające biorąc pod uwagę, iż na dzień 30 czerwca 2015 r. tylko 99 z 314 (31,5%) partnerów Projektu EA udostępniało na portalu Wrota Mazowska usługi elektroniczne. Ponadto, pomimo poniesienia znacznych nakładów na realizację Projektu EA i uruchomienia przez partnerów 1128 e-usług, w okresie od 5 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. partnerzy zrealizowali tylko 169 e-usług, z których skorzystało 78 osób.

Urząd zapewnił należyty nadzór nad prawidłowym działaniem systemu e-Urząd oraz profesjonalne wsparcie przy rozwiązywaniu problemów technicznych. Dostarczone w ramach systemu e-Urząd oprogramowanie i infrastruktura sprzętowa objęte były gwarancją i rękojmią. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego oraz partnerzy Projektu EA mieli możliwość całodobowego zgłaszania do wykonawcy systemu e-Urząd nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu.

4. Skuteczność (efekty) działań promocyjnych i informacyjnych w zakresie świadczenia usług elektronicznych

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie przyjęta została Strategia Promocji Województwa Mazowieckiego. Określono w niej ogólne cele, zasady i narzędzia jakimi powinny posługiwać się wszystkie podmioty odpowiedzialne za promocję Województwa Mazowieckiego. Przyjęcie strategii miało na celu wykreowanie marki regionu, zdefiniowanie wspólnego systemu identyfikacji wizualnej województwa. Nie określono w niej natomiast szczegółowych działań jakie były, bądź też miałyby być podejmowane w celu popularyzacji wśród obywateli możliwości załatwiania spraw w Urzędzie drogą elektroniczną i rozwoju tej formy komunikacji z urzędem. Informacje o sprawach jakie można załatwić w Urzędzie z wykorzystaniem Elektronicznej Skrzynki Podawczej mieszkańcy mogli uzyskać ze strony internetowej Samorządu Województwa Mazowieckiego oraz w BIP.

Sekretarz Województwa poinformował, że *„W żadnym z dokumentów strategicznych Urzędu nie ma odniesienia wprost do promocji e-usług. Biorąc pod uwagę, że obecnie Urząd świadczy wyłącznie jedną e-usługę, dotychczas nie istniała potrzeba jej szczególnej promocji.”*

Ponadto, Sekretarz Województwa podał, że *„W ramach projektu „Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług”, opracowano 170 e-usług na poziomach 2, 3 lub 4. Po uruchomieniu, tj. udostępnieniu obywatelom, usługi te będą promowane. W tym celu przygotowano animowany film promocyjny i teczki z informacją o możliwości skorzystania z e-usług, włącznie ze śledzeniem statusu sprawy.”*

(dowód: akta kontroli str. 2195-2393, 2501-2510, 2667-2730)

Ponadto w Urzędzie przygotowano działania informacyjno-promocyjne w związku z realizacją Projektu EA⁷². Analiza w kierunku działań informacyjnych i promocyjnych Projektu EA przeprowadzona była na etapie opracowania Studium Wykonalności Projektu. Opracowano również Plan Promocji Projektu wraz z harmonogramem promocji. Realizację działań określonych w ww. planie promocji powierzono wykonawcy zewnętrznemu. Przeprowadzone działania informacyjno-promocyjne obejmowały m.in.: oznakowanie wszystkich produktów i działań Projektu EA, opracowanie i wykonanie gadżetów promocyjnych, broszur, plakatów informacyjnych, tablic pamiątkowych, opracowanie, wykonanie i prowadzenie strony internetowej projektu (www.emazovia.eu), opracowanie spotu telewizyjnego i radiowego, publikację artykułów prasowych⁷³. Jak poinformował Sekretarz Województwa materiały informacyjne (broszury, plakaty, tablice pamiątkowe) zostały przekazane wszystkim partnerom Projektu EA (278 gmin i 36 powiatów) w celu udostępnienia ich obywatelom. Ponadto, na koniec realizacji Projektu EA⁷⁴ zaplanowane zostało zorganizowanie konferencji zamykającej Projekt, której celem będzie poinformowanie zaproszonych gości o osiągniętych rezultatach Projektu EA.

Oprócz działań informacyjno-promocyjnych dotyczących Projektu EA, realizowano również działania, których celem była promocja portalu *Wrota Mazowsza* oraz możliwości załatwienia spraw urzędowych przez Internet z wykorzystaniem usług publikowanych na tym portalu, poprzez publikację artykułów⁷⁵ oraz udział w audycji radiowej⁷⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1244, 1259-1270, 1481-1499, 1519-1532)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Urząd podejmował działania informacyjno-promocyjne w związku z realizacją Projektu EA, polegające m.in. na przygotowaniu i przekazaniu partnerom projektu broszur informacyjnych, plakatów, wyemitowaniu spotów reklamowych w radiu i telewizji. Działania te jednak, zdaniem NIK, nie były wystarczające, o czym świadczy niski, jak dotąd, stopień wykorzystania e-usług udostępnionych przez partnerów (gminy i powiaty) za pośrednictwem portalu *Wrota Mazowsza*. Od momentu uruchomienia na portalu *Wrota Mazowsza* systemu e-Urząd, tj. od dnia 5 listopada 2014 r. do dnia 30 czerwca 2015 r. z usług elektronicznych udostępnionych przez gminy i powiaty skorzystało bowiem tylko 78 interesantów. Zdaniem NIK, aby wpłynąć na zwiększenie liczby obywateli korzystających z usług elektronicznych należy podjąć dalsze działania informacyjno-promocyjne skierowane bezpośrednio do interesantów urzędów, tak aby zachęcić ich do tej formy załatwiania spraw w urzędach. Działania tego rodzaju powinny być podjęte także w momencie, gdy Urząd Marszałkowski będzie uruchamiał e-usługi w ramach realizowanego projektu „*Portal korporacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie – platforma cyfrowa e-usług*”.

Ocena częściowa

W ocenie NIK podejmowane przez Urząd działania informacyjno-promocyjne dotyczące możliwości korzystania z e-usług udostępnionych na uruchomionym,

⁷² Projekt realizowany był w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013, Priorytetu II. *Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza*, Działania 2.2. *Rozwój e-usług*.

⁷³ Artykuły informujące o realizacji przez UMWM projektu EA, jego celach, założeniach, planowanych do osiągnięcia efektach opublikowane w dzienniku „Rzeczpospolita” (w 2011 r. i 2013 r.), czasopiśmie „Wspólnota” i „Puls Biznesu” w 2011 r.

⁷⁴ Pierwotnie zakończenie realizacji projektu zaplanowano na 10 grudnia 2012 r. W wyniku zmian dokonanych w trakcie realizacji projektu jego zakończenie zostało zaplanowane na 31 października 2015 r.

⁷⁵ Kronika Mazowsza nr 5 (135) 2014 r., Kronika Mazowsza nr 12 (142) 2014 r., <http://www.polskaszerokopasmowa.pl/aktualnosci/wrota-mazowsza-z-e-uslugami.html>, http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/138881/Pora-na-e-urzed--Sa-juz-narzedzia--aby-uruchomic-takie-uslugi-w-gminach---

⁷⁶ <http://rdc.pl/informacje/poranek-rdc-wrota-mazowsza-portal-wojewodztwa-mazowieckiego-posluchaj/>

w ramach Projektu EA, portalu Wrota Mazowska były niewystarczające. NIK zauważył, że Urząd podejmował działania mające na celu promocję Projektu EA, tj. informował za pośrednictwem stron internetowych, radia oraz prasy o możliwości załatwienia spraw przez Internet w ramach platformy Wrota Mazowska, jednak w ocenie NIK nie były one skuteczne, o czym świadczy, że w okresie od 5 listopada 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. z udostępnionych 1128 e-usług skorzystało jedynie 78 interesantów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁷, wnosi o:

1. Doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej w przypadkach złożenia przez stronę podania w formie dokumentu elektronicznego przez ESP Urzędu.
2. Bezzwłoczne odbieranie uprawnień do systemów informatycznych pracownikom kończącym zatrudnienie w Urzędzie.
3. Wykonywanie kopii bezpieczeństwa systemu ESOD z częstotliwością wskazaną w przyjętej procedurze tworzenia kopii zapasowych.
4. Przechowywanie kopii bezpieczeństwa systemu ESOD przez okres wskazany w obowiązującej procedurze przechowywania kopii zapasowych zbiorów danych.
5. Przechowywanie kopii zapasowych systemu ESOD w lokalizacji innej niż miejsce przetwarzania danych.
6. Wprowadzenie obowiązku testowania utworzonych kopii zapasowych systemu ESOD i określenie minimalnych okresów w jakich kopie te mają być testowane pod względem ich przydatności do odtworzenia.
7. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją obowiązków wynikających z przyjętych procedur wewnętrznych.

⁷⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler/Kontrolerzy:

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kamila Trzcińska
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis

Agnieszka Klimowicz
Specjalista k.p.

.....
podpis