



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.004.03.2015
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
Kontroler	Wojciech Tomczak, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 94269 z dnia 24 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Płocka, Pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Nowakowski, Prezydent Miasta Płocka (dalej: Prezydent Miasta). (dowód: akta kontroli str. 3 -17)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 28 lipca 2015 r. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prezydent Miasta Płocka, realizując działania w zakresie przygotowania Urzędu do świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej oraz zapewnienia dostępności i użyteczności oferowanych usług elektronicznych zapewnił:

- realizację i funkcjonowanie miejscowej platformy teleinformatycznej e-Urząd (dalej e-Urząd), na której udostępniano usługi elektroniczne Urzędu;
- udostępnienie usług elektronicznych za pośrednictwem platformy ePUAP²;
- udostępnienie 35 usług elektronicznych, jednak w badanym okresie mieszkańcy/przedsiębiorcy skorzystali z nich jedynie 61 razy;
- zapewnił tworzenie i przekazywanie poświadczenia przedłożenia, poświadczenia doręczenia, zgodnie z § 13 i 14 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych³ (dalej: rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych);
- nadanie pracownikom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji stosownych uprawnień, adekwatnych do realizowanych przez nich zadań oraz obowiązków, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 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 teleinformatycznych⁴ (dalej: rozporządzenie KRI);
- regularne tworzenie kopii zapasowych danych z platformy teleinformatycznej e-Urząd.

¹ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowała opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

² Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 971.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm.

Pomimo faktu, iż Najwyższa Izba Kontroli zwracała już w 2014 r.⁵ uwagę na potrzebę podjęcia przez Urząd działań w zakresie informowania o e-usługach i ich promowania, Urząd w dalszym ciągu nie prowadził działań w tym zakresie, w szczególności:

- nie dokonano analizy potrzeb w zakresie promocji usług elektronicznych udostępnianych i świadczonych przez Urząd;
- nie prowadzono badań potrzeb mieszkańców/przedsiębiorców w zakresie komunikacji elektronicznej z Urzędem;
- nie przyjęto i nie wdrożono programu promocji takich usług.

Na realizację projektu *Płocka Platforma Teleinformatyczna e-Urząd*, w ramach którego m.in. zrealizowano system elektronicznego obiegu dokumentów wraz z infrastrukturą oraz udostępniono usługi elektroniczne, wydatkowano ponad 5 mln zł, jednakże pomimo faktu niewielkiego zainteresowania oferowanymi przez Urząd e-usługami, nie podjęto żadnych działań na rzecz upowszechnienia korzystania z tych usług.

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

- nie przekazano do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych na ePUAP www.crd.gov.pl (dalej: CRD) wzorów formularzy usług świadczonych przez Urząd, co stanowiło naruszenie art. 19b ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁶ (dalej: ustawa o informatyzacji);
- nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o wymaganiach dla dokumentów elektronicznych⁷, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli;
- nie testowano kopii zapasowych danych z platformy e-Urząd, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 12 lit b. rozporządzenia KRI;
- w przypadku pięciu byłych pracowników Urzędu wnioski o odebranie uprawnień nie zostały przesłane niezwłocznie, a przez to konta tych pracowników zostały zablokowane/zdezaktualizowane z opóźnieniem⁸. 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.

W trakcie kontroli Urząd podjął działania naprawcze, które doprowadziły do aktualizacji kart usług elektronicznych dostępnych na stronach Urzędu: dodano identyfikator URI⁹ oraz uzupełniono dane promulgacyjne. Ponadto klienci Urzędu korzystając z e-usług nie mieli możliwości uzyskania odpowiedzi w formie elektronicznej¹⁰. Opcję odpowiedzi w formie elektronicznej, wprowadzono w trakcie

⁵ Wystąpienie pokontrolne skierowane do Prezydenta Miasta Płocka z dnia 2 października 2014 r. znak: KAP-4101-002-04/2014.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

⁷ tj.: informacji o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej, rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny lub zapisane urzędowe poświadczenie odbioru.

⁸ Wnioski zostały wysłane w terminie od 3 do 21 dni kalendarzowych po wygaśnięciu stosunku pracy. Konta tych pracowników zostały zdezaktualizowane w okresie od 7 do 31 dni kalendarzowych po zakończeniu zatrudnienia.

⁹ Ang. Uniform Resource Identifier – standard internetowy umożliwiający identyfikację zasobów w sieci Internet.

¹⁰ Klient mógł uzyskać odpowiedź w wersji papierowej poprzez odbiór osobisty, przesyłkę pocztową lub kurierską.

kontroli NIK. Na stronie BIP Urzędu zaktualizowano dane dotyczące Elektronicznej Skrzynki Podawczej.

W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości wskazują, iż proces świadczenia usług elektronicznych oferowanych przez Urząd nie był należycie nadzorowany.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w celu umożliwienia załatwienia spraw w Urzędzie przez obywatela/przedsiębiorcę drogą elektroniczną.

Dokumenty strategiczne dotyczące dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych

Opis stanu
faktycznego

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku (dalej: Strategia)¹¹, jako jeden z nadrzędnych celów wskazano: *Wysoki stopień rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej*. W ramach ww. celu jako cel strategiczny przyjęto: *Zwiększoną dostępność do usług publicznych*, a w ramach Strategii działania: *Rozszerzanie zakresu e-usług publicznych*.¹²

Do oceny stopnia realizacji Strategii przyjęto następujące wskaźniki podstawowe:¹³

- ilość usług publicznych oferowanych drogą elektroniczną,
- ilość usług publicznych udostępnionych on – line,
- liczba osób korzystających z usług on – line,
- liczba publicznych punktów dostępu do Internetu.

Cele Miasta Płocka wpisują się w Strategię Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku - Innowacyjne Mazowsze¹⁴, w której określono długookresowe procesy rozwojowe w regionie. Wśród celów strategicznych opisanych w tym dokumencie wymieniono m.in.: *Wzrost konkurencyjności regionu poprzez rozwój działalności gospodarczej oraz transfer i wykorzystanie nowych technologii*. Powyższy cel miał być realizowany poprzez działania w zakresie:

Zwiększania dostępu do Szerokopasmowego Internetu i e-usług, w tym dzięki:

- poprawie dostępności teleinformatycznej,
- wspieraniu budowy społeczeństwa informacyjnego na obszarach wiejskich,
- wsparciu informatyzacji sektora usług społecznych w celu zwiększenia ich dostępności.

Ponadto w Polityce Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu Miasta Płocka z dnia 11 sierpnia 2011 r. wskazano, iż w Urzędzie szczególną uwagę przywiązuje się m.in. do wykorzystania nowoczesnych technologii informatycznych w świadczeniu usług.

Prezydent Miasta wprowadził¹⁵ roczny monitoring wskaźników określonych w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku*. Wyniki monitoringu za rok poprzedni przedstawiane są do 30 września roku następnego.

Raport przygotowany we wrześniu 2014 r. z realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku nie obejmował okresu objętego kontrolą. W raporcie tym w zakresie usług elektronicznych zamieszczono jedynie zwięzłe

¹¹ Przyjętej Uchwałą nr 411/XXIX/08 Rady Miasta Płocka z dnia 25 lipca 2008 r.

¹² Cele ze Strategii wpisują się w cele Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego.

¹³ W Strategii nie wskazano wartości docelowych poszczególnych wskaźników.

¹⁴ Stanowiącej załącznik do Uchwały nr 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r.

¹⁵ Zarządzenie Nr 4696/2014 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie: realizacji oraz monitorowania, oceny i aktualizacji „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Płocka do 2022 roku”.

informacje dotyczące liczby usług publicznych udostępnianych on-line, a także liczby osób korzystających z usług on-line.

(dowód: akta kontroli str. 18-96, 224-259)

Opis stanu
faktycznego

Usługi elektroniczne udostępnione w Urzędzie

W ramach projektu pn.: *Płocka Platforma Teleinformatyczna e-Urząd* (dalej: e-Urząd)¹⁶ zrealizowano m.in.:

- Portal e-USług Publicznych umożliwiający doręczanie dokumentów elektronicznych pomiędzy nadawcami, adresatami a Urzędem oraz świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną;
- System Elektronicznego Obiegu Dokumentów obsługujący kancelaryjny obieg dokumentów w Urzędzie i miejskich jednostkach organizacyjnych dla dokumentów papierowych oraz elektronicznych (dalej: Mdok).

Na dzień 30 czerwca 2015 r. Urząd oferował 35 usług elektronicznych, w tym:

- Elektroniczna Skrzynka Podawcza (dalej: ESP) pozwalająca na przesłanie pisma ogólnego do Urzędu¹⁷,
- pięć usług dostępnych poprzez ePUAP¹⁸,
- 29 usług elektronicznych w ramach platformy e-Urząd¹⁹.

Zakres usług elektronicznych dotyczył następujących kategorii:

- Działalność gospodarcza – 7 e-usług;
- Komunikacja, drogownictwo i transport – 7 e-usług;
- Sprawy obywatelskie – 5 e-usług;
- Urodzenia, małżeństwa, zgony – 3 e-usługi;
- Budownictwo, architektura, urbanistyka – 3 e-usługi;
- Ochrona środowiska – 2 e-usługi;
- Geodezja, kartografia – 1 e-usługa;
- Gospodarka komunalna – 1 e-usługa;
- Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe – 1 e-usługa;
- Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo – 1 e-usługa;
- Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – 1 e-usługa;
- Podatki i opłaty – 1 e-usługa;
- Inne – 1 e-usługa.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. za pośrednictwem platformy e-Urząd wpłynęło łącznie 61 wniosków w sprawach: wydania certyfikatu zaawansowanego podpisu elektronicznego (32 wnioski), dotyczących deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (26 wniosków), nadania numeru porządkowego, udostępnienia informacji publicznej oraz wydania odpisu aktu urodzenia (po jednym wniosku).

Za pośrednictwem ESP wpłynęły do Urzędu 1 623 dokumenty elektroniczne, w tym 10 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, dwa wnioski o wydanie odpisu

¹⁶ Współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego 2007-2013, Priorytet II Przyspieszenie e-rozwoju Mazowsza, Działanie 2.2 Rozwój e-usług. Całkowita wartość projektu – 5.999.859,00 PLN. Wartość dofinansowania – 5.099.880,15 PLN.

¹⁷ Za pośrednictwem ePUAP można wypełnić formularz *Skargi, wnioski, zapytania do urzędu*, natomiast w ramach e-Urzędu dostępne są dwie usługi: *Złożenie podania* i *Złożenie skargi*.

¹⁸ Organizacja imprezy masowej, Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, Wydanie dziennika budowy/rozbiórki, Zaświadczenia o zgodności budowy obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (zgłoszenia) z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Nadpłaty w podatkach i opłatach lokalnych.

¹⁹ <http://www.plock.eu/pl> - zakładka e-Urząd.

aktu zgonu, jeden wniosek o wydanie odpisu aktu urodzenia, a także jeden wniosek o wydanie odpisu aktu małżeństwa.

W ww. okresie klienci Urzędu korzystali z 6 e-usług a z pozostałych 29²⁰ (na 35 oferowanych e-usług w Urzędzie) interesanci w ogóle nie korzystali, w tym z wszystkich dziedzicznych e-usług oferowanych za pośrednictwem platformy ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 197-223, 371-435, 445-450, 456-470, 494-495)

Zasady współpracy pomiędzy urzędem a instytucją oferującą platformę usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

Urząd wykorzystuje w procesie świadczenia usług elektronicznych miejscową platformę e-Urząd. Wykonanie platformy zlecono podmiotowi zewnętrznemu na podstawie umowy z dnia 31 sierpnia 2010 r. nr 349/WSO.III/Z/1587/10²¹. Za utrzymanie i serwis platformy odpowiadał podmiot zewnętrzny²².

W umowie z wykonawcą nie określono, która strona odpowiada za publikowanie wzorów dokumentów elektronicznych w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych na ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 224-259)

Kryteria wyboru usług do udostępnienia drogą elektroniczną przez Urząd

Opis stanu
faktycznego

Prezydent Miasta podał, że *z uwagi na fakt, że tworzenie e-usług było elementem procesu szkolenia realizowanego przez inny podmiot, a nie samoistnym zadaniem, po stronie Urzędu nie prowadzono analizy i nie zostały określone kryteria wyboru e-usług. Decyzje o implementacji na ePUAP konkretnej usługi elektronicznej należącej do zbioru usług opracowanych i udostępnionych do wdrożenia przez Instytut Logistyki i Magazynowania na potrzeby realizacji wdrożenia e-usług w projekcie UEPA podejmował ówczesny kierownik WOP-II.*²³

(dowód: akta kontroli str. 450, 456-470, 494-495)

²⁰ 1. Organizacja imprezy masowej, 2. Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, 3. Wydanie dziennika budowy/rozbiórki, 4. Zaświadczenia o zgodności budowy obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (zgłoszenia) z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 5. Nadpłaty w podatkach i opłatach lokalnych, 6. Udostępnienie informacji z bazy danych ewidencji działalności gospodarczej, 7. Wniosek o wydanie duplikatu zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, 8. Wydanie zaświadczenia potwierdzającego fakt figurowania w ewidencji działalności gospodarczej danego przedsiębiorcy, 9. Wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, 10. Wydawanie duplikatów zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, decyzji i zaświadczeń, 11. Zezwolenie na jednorazową sprzedaż napojów alkoholowych do konsumpcji w miejscu sprzedaży, 12. Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych do konsumpcji w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, 13. Wniosek o nadanie nazwy ulicy, 14. Stwierdzenie wygaśnięcia licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, 15. Stwierdzenie wygaśnięcia licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy, 16. Wniosek o udzielenie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, 17. Wniosek o udzielenie licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy, 18. Zmiana licencji na transport drogowy taksówką na terenie miasta Płocka, 19. Wniosek o zmianę licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, 20. Wniosek o zmianę licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego rzeczy, 21. Wydawanie zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów w wieku powyżej 10 lat z terenu nieruchomości będących we władaniu osób fizycznych na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, 22. Wydawanie zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów w wieku powyżej 10 lat z terenu nieruchomości będących we władaniu osób prawnych i osób fizycznych na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, 23. Wniosek o wyłączenie gruntów rolnych z produkcji, 24. Umawianie wizyty, 25. Wniosek o wydanie prawa jazdy, 26. Wydanie wotum prawa jazdy z powodu zmiany danych, 27. Wniosek o wydanie wotum prawa jazdy z powodu jego utraty, 28. Wydanie odpisu aktu małżeństwa, 29. Wydanie odpisu aktu zgonu.

²¹ Na kwotę 4 977 600 zł brutto.

²² Do 18 listopada 2014 r. usługi utrzymania/serwisu platformy były realizowane w związku z zawartą umową na wykonanie e-Urzędu, a od 21 listopada 2014 r. w ramach kolejnych umów. Umowa serwisowa nr 1446/WOP-II-ZA/Z/2781/2014 na kwotę 16 524,55 zł netto, obowiązująca w okresie od 21 listopada 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz umowa serwisowa nr 312/WOP-II-ZA/Z/1550/2015 na całkowitą kwotę 174 966,00 zł netto, obowiązująca od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. (w umowie określono stałe miesięczne wynagrodzenie za I kwartał 2015 r. w wysokości 18 000,00 zł netto, natomiast w kwartałach II-IV na kwotę 13 444,00 zł netto).

²³ Usługi elektroniczne świadczone na platformie ePUAP zostały utworzone w trakcie szkolenia prowadzonego przez Instytut Logistyki i Magazynowania w ramach projektu pn. Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektroniczną i wdrożenie idei „jednego okienka”, finansowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) na lata 2007-2013.

Urząd udostępniając usługi elektroniczne świadczone na Płockiej Platformie Teleinformatycznej e-Urząd nie przeprowadził badań/ankiet w zakresie ich przydatności (użyteczności) dla mieszkańców. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta usługi elektroniczne tam zamieszczone zostały wybrane na podstawie kryterium ilościowego (...) w ramach projektu „PPTeU” jednym z zadań (...) było wdrożenie i udostępnienie określonej ilości e-usług (...) Ze względu na pracochłonność i czasochłonność opracowania dokumentacji (...) wskazanie wprost konkretnych usług stanowiłoby dodatkowe ryzyko w sytuacji dynamicznych i trudnych do przewidzenia zmian prawa (...) Z uwagi na to doradca technologiczny opracowując Opis Przedmiotu Zamówienia zaproponował wymaganie wdrożenia określonej ilości usług, bez wskazywania ich indywidualnie. Nie było zatem możliwości ultymatywnego wskazania konkretnych usług do realizacji przez Wykonawcę, co czyniło konsultacje społeczne w tym zakresie niecelowymi. Ustalenie katalogu wdrażanych usług nastąpiło poprzez przedstawienie przez Wykonawcę zestawienia usług, których wdrożenie proponuje. Wyboru dokonano na podstawie wiedzy posiadanej przez pracowników zaangażowanych w projekt (...).

(dowód: akta kontroli str. 224-259, 438-439, 442-444)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż uruchamiając platformę teleinformatyczną e-Urząd, na której świadczone są usługi elektroniczne, a także zamieszczając usługi elektroniczne na platformie ePUAP, w Urzędzie nie dokonano analizy potrzeb mieszkańców w tym zakresie. Podkreślić należy, iż do dnia zakończenia kontroli spośród 34 specjalistycznych formularzy e-usług mieszkańcy miasta skorzystali tylko z pięciu, istnieje zatem potrzeba podjęcia działań w celu upowszechnienia korzystania z e-usług i dostosowania ich zakresu do potrzeb mieszkańców.

Bariery utrudniające lub uniemożliwiające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

Prezydent Miasta wskazał następujące bariery utrudniające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej:

Barierą organizacyjną jest brak systemowego, jednolitego mechanizmu tworzenia formularzy elektronicznych na poziomie całej administracji publicznej, powiązanego z aktualizacją przepisów prawa. Dotychczas proponowane mechanizmy tworzenia e-usług na platformie ePUAP nie pozwalają na bezpośredni eksport plików wzoru do CRWD bez każdorazowej fizycznej modyfikacji kodu xml plików tworzących wzór dokumentu elektronicznego poza środowiskiem ePUAP, tak aby spełniały wszelkie wymagania opisane w Krajowych Ramach Interoperacyjności.

Barierą finansową jest ponoszenie wysokich kosztów wdrożeń, utrzymania i rozwoju systemów teleinformatycznych przy ich niewielkiej obecnie roli w obszarze kontaktu z klientem.

Bariery prawne - istnieje grupa postępowań, gdzie (...) niezbędne jest osobiste stawiennictwo zainteresowanego, (...) ponadto względy prawne rzutują także na grupę spraw (i tu istnieje możliwość zmian systemowych), gdzie elektroniczne procedowanie jest niemożliwe z uwagi na brak możliwości elektronicznego odwzorowania specyficznych załączników w postępowaniu, przykład tablice rejestracyjne dla usługi Rejestracja pojazdu sprowadzonego z zagranicy.

(dowód: akta kontroli str. 224-259)

Opis stanu
faktycznego

Monitoring korzystania z e-usług udostępnionych w Urzędzie

Prezydent Miasta poinformował, że *nie monitorowano, nie przeprowadzano analiz, nie zbierano informacji z uwagi na zbyt małą próbę, która nie pozwoliłaby na obiektywną ocenę zasadności procedowania ewentualnych zmian.*

(dowód: akta kontroli str. 224-259, 485-492)

Opis stanu
faktycznego

Skargi i wnioski w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej

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

Do Urzędu za pośrednictwem poczty elektronicznej wpłynęły dwa pisma dotyczące usług elektronicznych. W pierwszym przypadku przedstawiono uwagi dotyczące wysyłania załączników w ramach portalu e-Urząd. W drugim przypadku użytkownik zgłosił błąd występujący na stronie Urzędu, uniemożliwiający uzyskanie zaawansowanego podpisu elektronicznego, usterka została niezwłocznie usunięta.

(dowód: akta kontroli str. 224-259, 283)

Opis stanu
faktycznego

Przekazanie formularzy e-usług do Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów na ePUAP oraz udostępnienia ich w BIP Urzędu

Zgodnie z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji organy administracji publicznej zobowiązane są do przekazania do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych na ePUAP www.crd.gov.pl oraz udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wzorów dokumentów elektronicznych.

Urząd nie przekazał do CRD wzorów formularzy e-usług udostępnionych dla mieszkańców i przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 188-196, 266-274, 450, 456-470, 494-495)

Badania kontrolne wykazały, iż w karcie usługi dotyczącej złożenia deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie zamieszczono informacji o możliwości załatwienia sprawy w formie elektronicznej. Powyższa informacja została uzupełniona w trakcie kontroli.

Na stronie BIP Urzędu zamieszczono instrukcję dotyczącą załatwiania spraw w Urzędzie w formie elektronicznej: *Lista spraw - sposób załatwiania spraw drogą elektroniczną*²⁴. W instrukcji opisano proces zakładania konta i uzyskiwania certyfikatu zaawansowanego podpisu elektronicznego. W BIP Urzędu nie wymieniono w jednym miejscu wszystkich spraw, które można załatwić w Urzędzie w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 188-196, 438-439, 445-449)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK wskazanym jest, aby na stronach Urzędu zamieścić pełną listę spraw możliwych do załatwienia w formie elektronicznej²⁵, co zdaniem NIK wpłynie na usprawnienie wyszukiwania i korzystania z e-usług.

Opis stanu
faktycznego

Procedury obiegu/zarządzania dokumentami regulujące komunikację elektroniczną i załatwianie spraw w formie elektronicznej w Urzędzie

Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie był system tradycyjny wspomagany systemem elektronicznym

²⁴ Instrukcja dla użytkownika Płockiej Platformy Teleinformatycznej E – Urząd.

²⁵ Za pośrednictwem platformy e-Urząd, a także ePUAP.

Mdok. Urząd wykorzystuje procedury i zasady postępowania z dokumentami wpływającymi do Urzędu zawarte w Instrukcji Kancelaryjnej²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 97-107, 138-142, 224-259, 505-511)

Zasady obiegu dokumentów obowiązujące w Urzędzie zostały określone w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania (dalej: ZSZ) m.in. w procedurze *In-38 Zasady doręczania korespondencji miejscowej Urzędu Miasta Płocka* oraz w procedurze *In-39 Zasady obiegu korespondencji w Urzędzie Miasta Płocka*²⁷ (dalej: procedura obiegu dokumentów).

W Urzędzie funkcjonuje system elektronicznego obiegu korespondencji Mdok. System umożliwia śledzenie obiegu dokumentów, pokazuje datę wytworzenia, wprowadzenia dokumentu do systemu.

Proces składana się z następujących etapów:

- wpływ dokumentu/sprawy do urzędu,
- rejestracja sprawy w ewidencji,
- dekretacja sprawy,
- badanie sprawy,
- przygotowanie projektu rozstrzygnięcia,
- akceptacja projektu przez przełożonego,
- podpisanie decyzji,
- wysyłka do strony.

Na dzień 14 lipca 2015 r. 93 pracowników Urzędu posiadało kwalifikowany podpis elektroniczny. Ponadto Prezydent Miasta posiadał profil zaufany ePUAP.

Od dnia 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu wysłali do odbiorców zewnętrznych 99 wiadomości opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym.

Kwalifikowany podpis elektroniczny posiadają Prezydent Miasta, Zastępcy Prezydenta, Sekretarz, Skarbnik, kierownicy komórek organizacyjnych i inne osoby posiadające upoważnienie Prezydenta do podpisywania decyzji i innych dokumentów wychodzących.

(dowód: akta kontroli str. 224-259, 371-435)

Realizowanie usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto dwadzieścia spraw, które wpłynęły do Urzędu w formie elektronicznej za pośrednictwem platformy e-Urząd:

- 16 deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,
- jeden wniosek o nadanie numeru porządkowego,
- jeden wniosek o udostępnienie informacji publicznej,
- jeden wniosek o wydanie odpisu aktu urodzenia,
- jeden wniosek o wydanie certyfikatu zaawansowanego podpisu elektronicznego.

Na stronie internetowej BIP Urzędu²⁸ zamieszczono karty czterech spośród pięciu badanych usług. Karty zawierały informacje dotyczące m.in. wymaganych dokumentów, wysokości i sposobu wniesienia opłaty, formy i terminu załatwienia

²⁶ Instrukcja stanowiąca załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67, ze zm.).

²⁷ Wydanie 11 z dn. 1 lipca 2014 r.

²⁸ <http://bip.ump.pl/>

sprawy, podstawy prawnej. Nie zamieszczono karty e-usługi *Wniosek o wydanie certyfikatu zaawansowanego podpisu elektronicznego*.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta *Karta (...) została umieszczona na Mportalu, wraz ze stosownym wnioskiem. Na głównej stronie BIP znajduje się informacja o sposobie załatwiania spraw drogą elektroniczną, której część stanowią informacje o sposobie uzyskania i funkcjonalności podpisu zaawansowanego*.

Ustalono, że zamieszczone na stronie BIP Urzędu trzy kart usług: *Wydanie odpisów aktów stanu cywilnego (urodzeń, małżeństw i zgonów) i innych zaświadczeń z rejestru Stanu Cywilnego USC-05²⁹, Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi OPO-11³⁰ oraz Wydanie nowego prawa jazdy OKM-18³¹* zawierały nieaktualne lub niepełne dane promulgacyjne. Powyższe nieprawidłowości zostały usunięte w trakcie kontroli. Prezydent Miasta wyjaśnił, że *nieaktualne/niepełne dane promulgacyjne (...) znajdowały się w treści kart wskutek niepełnej aktualizacji*.

Kontrola wykazała, że na stronie internetowej Urzędu³² w zakładce e-Urząd nie zamieszczono karty e-usługi *Deklaracja o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, natomiast karta e-usługi *Wniosek o nadanie numeru porządkowego* nie została zakwalifikowana do grupy spraw możliwych do załatwienia elektronicznie w Urzędzie. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta (...) *nieprawidłowości były spowodowane błędami podczas dokonywania aktualizacji informacji zamieszczanych na platformie Mportal*.

(dowód: akta kontroli str. 371-435, 438-439, 538-539, 557-566)

W trakcie kontroli ustalono, że klient Urzędu korzystając z e-usług nie miał możliwości uzyskania odpowiedzi w formie elektronicznej³³.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta *W trakcie funkcjonowania formularzy elektronicznych na platformie Mportal wystąpił błąd skutkujący wymuszeniem wyboru jednego z pól wskazujących inne formy doręczenia, co de facto uniemożliwiało doręczenie elektroniczne. Błąd został usunięty*.

(dowód: akta kontroli str. 438-439, 450, 456-470, 494-495)

Na podstawie 20 zbadanych spraw stwierdzono, iż:

- dekretacja 15 dokumentów elektronicznych następowała w dniu ich rejestracji w systemie elektronicznego obiegu dokumentów Mdok. W przypadku jednej sprawy dekretacja nastąpiła drugiego dnia, w dwóch przypadkach czwartego, a w jednym przypadku siódmego dnia. Jedna sprawa została zadekretowana dopiero po 12 dniach;
- w jednym przypadku wniosek złożony poprzez e-Urząd wymagał uzupełnienia. O potrzebie uzupełnienia danych poinformowano klienta drogą elektroniczną;
- przy załatwianiu sprawy nie było konieczności kontaktu z inną jednostką administracji publicznej za pośrednictwem platformy ePUAP lub e-Urząd w celu uzyskania danych, informacji lub dokumentów dotyczących tej sprawy. Nie było

²⁹ Jako podstawę prawną wskazano Ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1628 z późn. zm.), pomimo, iż został opublikowany nowy tekst jednolity (Dz. U. z 2015 r., poz. 783).

³⁰ Nie podano informacji o zmianach w tekście jednolitym do ustawy Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), a także o zmianach w pozostałych aktach prawnych.

³¹ Nie podano danych promulgacyjnych do Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. z 2013 r., poz. 83 ze zm.), a także informacji o zmianach w pozostałych aktach prawnych.

³² <http://www.plock.eu/pl/>

³³ Klient mógł uzyskać odpowiedź w wersji papierowej poprzez odbiór osobisty, przesyłkę pocztową lub kurierską.

konieczności, aby obywatel/przedsiębiorca musiał dostarczyć dodatkowe dokumenty/dane, które były w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej;

- system elektronicznego obiegu dokumentów Mdok nie został zintegrowany z oprogramowaniem dziedzinowym wykorzystywanym w Urzędzie, ani z innymi rejestrami publicznymi. Mdok nie przekazywał danych niezbędnych dla załatwienia sprawy, pracownicy musieli ręcznie dokonywać importu/eksportu danych.

Wnioskodawcy umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy poprzez zalogowanie się na portalu e-Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 496-526)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność zamieszczania w BIP oraz na stronie Urzędu kart wszystkich usług elektronicznych świadczonych przez Urząd, a także bieżące aktualizowanie zawartych w nich danych³⁴. Informacje zamieszczane w kartach usług stanowią podstawowe źródło wiedzy dla osób chcących skorzystać z usług elektronicznych i dlatego powinny być kompletne i aktualne. Ponadto klienci Urzędu korzystający z e-usług powinni mieć możliwość otrzymywania odpowiedzi w formie elektronicznej.

Zapewnienie sprawnego i bezawaryjnego działania platform usług elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

Zasady zgłaszania awarii dotyczących funkcjonowania systemu ePUAP zostały określone w instrukcjach zamieszczonych na stronie www.epuap.gov.pl³⁵.

Zgodnie z umową serwisową zawartą z wykonawcą platformy e-Urząd³⁶ zgłoszenie błędów systemu możliwe jest przez całą dobę, we wszystkie dni tygodnia, za pośrednictwem systemu HelpDesk. Zgłoszeń dokonują pracownicy Urzędu - administratorzy systemu Mdok. Jednakże zgłoszenia błędów systemu dokonane w soboty, dni ustawowo wolne od pracy oraz po godzinie 16:00, każdego dnia roboczego, traktowane będą jako przyjęte po godz. 08:00 następnego dnia roboczego.

Wykonawca umowy zapewnia rozwiązanie problemów technicznych w czasie od dwóch³⁷ do 30 dni roboczych od zarejestrowania zgłoszenia w systemie.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu wysłali do wykonawcy 55 zgłoszeń, z czego 12 dotyczyło funkcjonowania platformy e-Urząd, zgłaszano m.in. potrzebę aktualizacji kart usług, informacji zawartych na stronie Urzędu, problemów z weryfikacją UPD.

W ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urząd prowadzi rejestr incydentów – *Lista incydentów bezpieczeństwa informacji objętych obowiązkiem rejestracji*³⁸. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 28 lipca 2015 r. w przedmiotowym rejestrze zapisano pięć incydentów³⁹, z których tylko jeden⁴⁰ spowodował przerwę

³⁴ Minimalne wymagania dla kart usług określono w § 8 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, które weszło w życie z dniem 11 maja 2014 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 584.).

³⁵ Obecnie ePUAP2 – *Wsparcie użytkowników ePUAP*- kontakt telefoniczny lub e-mailowy.

³⁶ Umowa serwisowa nr 312/WOP-II-ZA/Z/1550/2015.

³⁷ W zależności od skłasyfikowania istotności występującego problemu.

³⁸ Procedura P8 /In 17 Prowadzenie i przegląd rejestru incydentów.

³⁹ m.in. 23.07.2015 r. – zanik zasilania.

w dostępie do platformy teleinformatycznej e-Urząd. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta: (...) w dniu 23 lipca 2015 roku, strony internetowe Urzędu przez kilka minut nie były dostępne dla klientów. Zanik zasilania nie spowodował utraty danych użytkowników, nie było konieczności odtwarzania kopii zapasowych oprogramowania wykorzystywanego w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 143-146, 224-265, 371-403, 537-539, 554-566)

Opis stanu
faktycznego

Szkolenia pracowników Urzędu w zakresie świadczenia usług elektronicznych

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. 17 pracowników Urzędu uczestniczyło w 11 szkoleniach zewnętrznych dotyczących m.in. e-usług, wykorzystania komunikacji elektronicznej, obsługi specjalistycznych programów komputerowych, cyberbezpieczeństwa, wdrożenia projektu UEPA⁴¹, korzystania z platformy e-Urząd, aplikacji ŹRÓDŁO dostarczonej w ramach projektu - pl.ID, platformy ePUAP.

Ponadto w pierwszym kwartale 2014 r. dla wszystkich pracowników Urzędu zorganizowano szkolenie wewnętrzne z zakresu przestrzegania podstawowych zasad bezpieczeństwa informacji oraz ochrony danych osobowych. Szkolenie obejmowało zagadnienia związane m.in. z bezpieczeństwem obsługi dokumentów elektronicznych, składaniem bezpiecznego podpisu elektronicznego, bezpieczeństwa haseł dostępu do zasobów.

(dowód: akta kontroli str. 224-259, 436-437)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wzory formularzy e-usług uruchomionych po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych⁴² nie zostały przekazane do CRD, pomimo obowiązku wynikającego z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji, który nakazuje, aby organy administracji publicznej przekazały wzory dokumentów elektronicznych do centralnego repozytorium znajdującego się na stronie www.crd.gov.pl.

Należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli powyższą nieprawidłowość stwierdziła już w 2014 r. w związku z kontrolą wdrażania wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu⁴³. W odpowiedzi na sformułowany wniosek pokontrolny⁴⁴, Prezydent Miasta wskazał, że nieprawidłowość ta zostanie usunięta najpóźniej do końca I kwartału 2015 roku.

Odnosząc się do braku przekazania do CRD wzorów dokumentów elektronicznych e-usług świadczonych w Urzędzie, Prezydent Miasta wynika to z braku w bieżącym roku środków finansowych na realizację działań w tym zakresie. Istotną jest okoliczność, że zawarcie umowy na umieszczenie usług na platformie Mportal nastąpiło przed wejściem do obrotu prawnego wymagań KRI, zatem kalkulując koszty wdrożenia nie wzięto pod uwagę migracji do ePUAP. Znikomy, w porównaniu z tradycyjną formą, udział wniosków elektronicznych w puli składanych do urzędu ogółem nie daje przesłanki, aby mając na uwadze racjonalne i gospodarne wykorzystanie środków publicznych, przeznaczać je na powielenie na kolejnej

⁴⁰ Zanik zasilania w segmencie E.

⁴¹ Upraszczanie i elektronizacja procedur administracyjnych – m.in. w zakresie zamieszczania kart usług na ePUAP.

⁴² Weszło w życie 30 października 2011 r.

⁴³ Wystąpienie pokontrolne nr KAP-4101-002-04/2014 z dnia 2 października 2014 r.

⁴⁴ Przekazanie do CRD brakujących wzorów dokumentów elektronicznych dotyczących usług świadczonych przez Urząd.

platformie już dostępnych e-usług kosztem realizacji innych zadań, których realizacja została wcześniej zaplanowana.

(dowód: akta kontroli str. 188-196, 224-259, 445-450, 456-470, 494-495)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą Urząd, oprócz możliwości złożenia pisma ogólnego w formie elektronicznej, udostępnił klientom Urzędu katalog 34 e-usług. Urząd jednak nie rozpoznał potrzeb, oczekiwań mieszkańców w tym zakresie.

W trakcie kontroli Urząd podjął działania, które doprowadziły do aktualizacji kart usług elektronicznych dostępnych na stronach Urzędu – wprowadzono identyfikator URI, uzupełniono dane promulgacyjne, zmodyfikowano formularze usług elektronicznych udostępnianych na platformie e-Urząd.

W okresie objętym kontrolą Urząd podjął działania w celu zabezpieczenia bezawaryjnego funkcjonowania platformy e-Urząd oraz przeszkolenia pracowników z podstawowych zasad bezpieczeństwa teleinformatycznego.

Urząd nie przekazał do CRD wzorów formularzy e-usług uruchomionych po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych.

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

Elektroniczna Skrzynka Podawcza

Opis stanu
faktycznego

Urząd udostępnił elektroniczną skrzynkę podawczą na platformie ePUAP, czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji⁴⁵.

Elektroniczna Skrzynka Podawcza została zgłoszona do Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji 14 kwietnia 2008 r. Pierwsza wiadomość za pomocą ESP została wysłana 30 kwietnia 2008 r.

W czerwcu 2015 r. do Urzędu za pośrednictwem ESP wpłynęły 73 dokumenty elektroniczne, w tym samym okresie w formie papierowej złożono 15043 dokumentów.

Na stronie internetowej www.plock.eu nie zamieszczono informacji o Elektronicznej Skrzynce Podawczej. W zakładce kontakt widniała jedynie informacja o możliwości kontaktu drogą mailową na adres: info@plock.eu. W trakcie kontroli Urząd zamieścił na powyższej stronie odnośnik do ESP Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 404-435, 438-439, 442-444)

Obsługa doręczeń, tworzenie i udostępnianie poświadczeń przedłożenia i doręczenia dokumentów elektronicznych

Opis stanu
faktycznego

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

⁴⁵ Informacja o możliwości skorzystania z Elektronicznej Skrzynki Podawczej znajduje się na stronie BIP Urzędu - <http://bip.ump.pl/>, na której wskazano jej adres -/efixd3031y/skrytka.

Badanie pięciu dokumentów wychodzących z Urzędu wykazało, iż system przy pomocy którego dokonywane jest wysyłanie dokumentów elektronicznych, zapewniał oznaczenie doręczanych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji.

Infrastruktura systemu obsługi korespondencji wykorzystywana w Urzędzie posiada narzędzia umożliwiające weryfikację podpisu elektronicznego ad hoc. Weryfikacja ważności podpisu elektronicznego złożonego na dokumentach wpływających do Urzędu, jest możliwa dzięki aplikacji przeglądarka e-dokumentów 3.62. Potwierdzono poprawność wszystkich złożonych podpisów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 224-259, 371-403)

Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą, Urząd wywiązywał się z obowiązku przekazania nadawcy poświadczenia przedłożenia, o którym mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

System teleinformatyczny Mdok⁴⁶, za pomocą którego Urząd świadczył usługi elektroniczne, udostępniał poświadczenie doręczenia, zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Poświadczenie to zawierało wymagane elementy takie jak: pełna nazwa podmiotu publicznego, który doręcza dokument elektroniczny, pełna nazwa podmiotu, któremu podmiot publiczny doręcza dokument elektroniczny, oznaczenie sprawy, jednoznaczne oznaczenie pisma, którego dotyczy, w przypadku podpisania poświadczenia doręczenia – datę i czas podpisania rozumiane jako data i czas doręczenia dokumentu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 527-536, 540-553)

Funkcje systemu elektronicznego obiegu dokumentów/zarządzania dokumentacją – EOD/EZD

Opis stanu
faktycznego

System obiegu dokumentów Mdok posiada następujące funkcjonalności:

- a) umożliwia zablokowanie edycji dokumentu, wszystkie zmiany w dokumentach są odnotowywane w systemie;
- b) dokument może zostać usunięty z systemu tylko przez administratora, zwykły użytkownik może usunąć dokument do czasu złożenia podpisu lub do momentu gdy dla dokumentu zostanie utworzona historia zmian;
- c) identyfikuje użytkowników i dokumentuje dokonywane przez nich zmiany w dokumentach – historia zmian;
- d) zapewnia kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów – imienne konta;
- e) zapewnia odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw, generuje informacje kto prowadził sprawę, czego dotyczyła, kiedy ją realizowano;
- f) wspomaga czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt – przy zakładaniu sprawy użytkownik ma możliwość wyboru hasła rzeczowego wykazu akt;
- g) system posiada możliwość brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym: automatyczne wyodrębnianie dokumentów przeznaczonych do brakowania i przygotowywać automatycznie spis

⁴⁶ Wszystkie badane poświadczenia zostały wystawione przez platformę ePUAP.

- dokumentacji niearchiwalnej, ale na chwilę obecną Urząd nie korzysta z tej funkcjonalności;
- h) posiada funkcję umożliwiającą tworzenie spisów dokumentów stanowiących materiały archiwalne do przekazania do archiwum państwowego;
 - i) umożliwia przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych np. ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 371-403)

Potwierdzanie profilu zaufanego ePUAP.

Opis stanu
faktycznego

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

Jak poinformował Prezydent Miasta Uruchomienie w Urzędzie Miasta Płocka punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP było brane pod uwagę jako jeden z elementów projektu przygotowywanego w 2013 roku wspólnie z członkami ZGRP⁴⁷ (innym elementem projektu były działania informacyjne i promocyjne w zakresie e-administracji, w tym popularyzacja profilu zaufanego ePUAP). Z uwagi na negatywne rozstrzygnięcie konkursu projekt, a tym samym przewidziane w nim działanie, nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 260-265)

Nadawanie, zmiany i odbieranie uprawnień pracownikom wykonującym zadania w systemach informatycznych, przy użyciu których są realizowane usługi elektroniczne

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia KRI zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest m.in. przez podejmowanie działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków, a w przypadku zmiany zadań następuje bezzwłoczna zmiana uprawnień.

Zasady obowiązujące przy nadawaniu, modyfikowaniu i odbieraniu uprawnień użytkownikom systemów informatycznych określono w Polityce Bezpieczeństwa Informacji⁴⁸.

W badaniu przeprowadzonym na próbie 15 pracowników Urzędu stwierdzono, że wszyscy kontrolowani pracownicy uczestniczyli w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do zadań wynikających z ich zakresów obowiązków, tj. zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

W trakcie kontroli stwierdzono, iż jeden pracownik Urzędu nie posiadał aktualnego zakresu obowiązków. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta *Zakres obowiązków (...) nie został zaktualizowany przez niedopatrzenie, jednakże nie spowodowało to istotnej rozbieżności pomiędzy formalnie powierzonymi a rzeczywistymi obowiązkami. Niezgodność jest w trakcie usuwania.*

(dowód: akta kontroli str. 108-135, 284-301, 493-495)

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. w Urzędzie pracę zakończyło 50 osób. Badaniem objęto próbę 10 byłych pracowników posiadających w okresie objętym kontrolą uprawnienia do pracy w systemie Mdok. Kontrola wykazała, że:

⁴⁷ Związek Gmin Regionu Płockiego.

⁴⁸ Procedura P-8/In-21 Zarządzanie uprawnieniami dostępu do aktywów w Urzędzie Miasta Płocka.

- konto jednego z pracowników było wciąż aktywne i nie zostało zablokowane, w związku z zawarciem z tym pracownikiem umowy zlecenia;
- konta pozostałych użytkowników zostały zdezaktualizowane;
- we wszystkich przypadkach sporządzono formalne wnioski o zmianę uprawnień w bazie użytkowników systemu Mdok.
- w przypadku jednego pracownika, w systemie Mdok wpisano informację o dacie blokady konta;
- w pięciu przypadkach formularze inicjujące proces odbierania uprawnień nie zostały wysłane niezwłocznie po rozwiązaniu stosunku pracy, dalszy opis znajduje się na stronie 17 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 281-370, 451-455, 471-484)

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 przeprowadzono⁴⁹ audyt certyfikujący w oparciu o wymagania m. in. normy PN-ISO/IEC 27001:2007 System zarządzania bezpieczeństwem informacji w zakresie: Obsługa administracyjna ludności i podmiotów gospodarczych oraz zarządzanie przestrzenią miejską z zachowaniem bezpieczeństwa informacji w odniesieniu do aktualnej wersji Deklaracji Stosowania .

W 2015 r. przeprowadzono audyt nadzoru⁵⁰ I ZSZ⁵¹, m. in. według kryteriów określonych w normie: PN-ISO/IEC 27001:2014-12 *Technika informatyczna -- Techniki bezpieczeństwa -- Systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji*. W obszarze dotyczącym audytu wewnętrznego nie sformułowano uwag.

(dowód: akta kontroli str. 149-187, 224-259)

Tworzenie i testowanie kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego, w którym przetwarzane są dane

Opis stanu
faktycznego

Mechanizm wykonywania kopii zapasowych platformy teleinformatycznej e-Urząd (w tym systemu Mdok) został opracowany i wdrożony przez wykonawcę systemu. Nie opracowano formalnej procedury tworzenia kopii zapasowych dla danych przechowywanych na platformie e-Urząd.

Sporządzanie kopii zapasowych zostało skonfigurowane tak, aby w dni robocze o godzinie 03:00 rozpocząć proces kopiowania danych, które przenoszone są przez pracownika Oddziału Teleinformatyki do pomieszczenia w innej części budynku (odrębna strefa pożarowa).

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 275-280)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie BIP Urzędu nie zostały zamieszczone informacje o:

- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą

⁴⁹ Audyt przeprowadzony przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w dniach 22-25 kwietnia 2014 r.

⁵⁰ Audyt mający na celu sprawdzenie i ocenę stopnia spełnienia wymagań w związku z posiadaniem określonej certyfikacji.

⁵¹ Audyt przeprowadzony przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. w dniach 15-17 kwietnia 2015 r.

elektronicznej skrzynki podawczej, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych;

- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 4 powyższego rozporządzenia;
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 5 wyżej przywołanego rozporządzenia.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, *Wskazana norma prawna weszła w życie po założeniu ESP na stronie BIP Urzędu. Informacja nie została uzupełniona w późniejszym terminie w wyniku niedopatrzenia. Obecnie informacja jest zgodna z wymaganiami.*

NIK zauważa, że w trakcie kontroli uzupełniono w BIP brakujące informacje wynikające z § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 404-435, 438-439, 442-444)

2. W przypadku pięciu byłych pracowników Urzędu wnioski o odebranie uprawnień w systemie Mdok zostały wysłane w terminie od 3 do 21 dni kalendarzowych po wygaśnięciu ich stosunków pracy. Konta tych pracowników zostały zdezaktualizowane w okresie od 7 do 31 dni kalendarzowych. 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.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, *Mając na uwadze wyeliminowanie ewentualnych utrudnień powodujących powstawanie opóźnień w obsłudze formularzy, zostały podjęte prace nad aktualizacją właściwej instrukcji. (...) zostanie zmodyfikowana ścieżka obiegu formularza poprzez wprowadzenie dekretowania formularza przez Zespół Kadr tak jak było dotychczas do bezpośredniego przełożonego oraz jednocześnie do Oddziału Organizacji Pracy, w którym nastąpi zablokowanie konta.*

(dowód: akta kontroli str. 108-135, 281-370, 494-495)

3. Urząd nie testował kopii zapasowych danych z platformy e-Urząd, co było niezgodne z § 20 ust 2 pkt 12 lit. b. rozporządzenia KRI. Urząd powinien weryfikować możliwość odtworzenia danych zawartych w sporządzanych kopiach.

Jak wyjaśnił Kierownik Oddziału Teleinformatyki Urzędu Miasta *pracownicy wydziału każdego dnia sporządzają listę kontrolną IT UMP (...) nie testują kopii zapasowych zapisanych na ww. taśmach, ponieważ, Urząd nie posiada zasobów, na których można byłoby przeprowadzić takie testy.*

(dowód: akta kontroli str. 136-137, 275-280)

Ocena częściowa

Prezydent Miasta wywiązał się z określonego w ustawie o informatyzacji obowiązku udostępnienia i prowadzenia elektronicznej skrzynki podawczej. Na stronie internetowej BIP Urzędu udostępnione zostały informacje o ESP, w trakcie kontroli uzupełniono brakujące informacje, o których mowa § 3 ust. 1 pkt 2, 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

Urząd nie informował na swoich stronach internetowych o udostępnieniu e-usług na platformie ePUAP. Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd zapewnił przekazywanie nadawcom i odbiorcom stosownych poświadczeń. Została opracowana procedura nadawania/modyfikowania/odbierania uprawnień w systemach informatycznych. Osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadały stosowne uprawnienia i uczestniczyły w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków, co było zgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

W Urzędzie nie odebrano bezzwłocznie uprawnień dostępu do systemu Mdok pięciu byłym pracownikom, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI. Kopie zapasowe danych z systemu e-Urząd były tworzone regularnie, jednak nie były testowane, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI.

3. Skuteczność działań promocyjnych i informacyjnych w zakresie świadczenia usług elektronicznych

Opis stanu faktycznego

Urząd nie prowadził działań promocyjnych usług elektronicznych. Nie dokonano analizy potrzeb promocyjnych usług elektronicznych udostępnianych i świadczonych przez Urząd. Nie została opracowana strategia promocji ani inne dokumenty poświęcone promowaniu usług elektronicznych, które określałyby cele i zasady promocji usług, grupy docelowe odbiorców, czy też mierniki efektów prowadzonych działań. Nie została zdefiniowana grupa odbiorców promocji usług elektronicznych. Nie ustanowiono pracownika odpowiedzialnego za działania promocyjne usług elektronicznych.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano badań skupiających się na poznaniu potrzeb obywateli/przedsiębiorców w zakresie korzystania z usług publicznych udostępnionych drogą elektroniczną.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta *Urząd nie podejmował działań promocyjnych (...) z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych oraz brak takiej aktywności po stronie właściwych organów administracji centralnej, odpowiedzialnych za informatyzację administracji publicznej. W trakcie realizacji przedmiotowego projektu zostały przeprowadzone działania promocyjne wymagane umową o dofinansowanie. Działania dotyczyły całego projektu, nie zaś poszczególnych efektów wdrożenia (np. e-usług), zaś ich głównym celem było podkreślenie udziału środków unijnych w realizacji przedsięwzięcia.*

Prezydent Miasta wskazał, iż *Wszystkie środki, jakie Urząd może obecnie przeznaczyć na cele związane z informatyzacją, są wydatkowane na utrzymanie istniejących systemów oraz prace wdrożeniowe w związku z realizowanymi projektami – taka priorytetyzacja wynika z konieczności ich zakończenia w bieżącym roku.*

W przedłożonym na potrzeby kontroli projekcie wniosku o dofinansowanie projektu: *Urząd godny zaufania - podniesienie standardów świadczenia e-usług i wzrost wymiany korespondencji elektronicznej w gminach Związku Gmin Regionu*

Płockiego⁵², przedstawiono listę planowanych działań promocyjnych. Celem głównym projektu miało być wdrożenie standardów świadczenia elektronicznych usług publicznych oraz elektronizacja wymiany korespondencji za pomocą ePUAP w gminach Związku Gmin Regionu Płockiego. W ramach celów szczegółowych projektu zakładano podniesienie świadomości obywateli oraz promocję wzrostu wykorzystania elektronicznych usług publicznych świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego objęte wsparciem. Projekt nie został zrealizowany, Prezydent Miasta wyjaśnił, iż *Urząd nie podejmował działań promocyjnych (...) z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych*.

W zakładce E-urząd na stronie internetowej Urzędu⁵³, a także przy kartach poszczególnych usług oraz w uchwale Rady Miasta Płocka dotyczącej określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi⁵⁴, jak również we wzorze wniosku o udostępnienie materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zamieszczono informacje o możliwości załatwienia sprawy on-line przy wykorzystaniu m.in. profilu zaufanego e-PUAP.

Prezydent Miasta podał, że (...) *Innych działań nie podejmowano, gdyż obsługa platformy ePUAP jest ustawowo przypisana właściwemu ministrowi*.

(dowód: akta kontroli str. 260-265, 438-444, 538-539, 557-567)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że poznanie potrzeb klientów Urzędu i ich oczekiwań w zakresie dostępności e-usług jest warunkiem do zapewnienia sprawnego świadczenia takich usług przez Urząd. Zwiększenie udziału komunikacji elektronicznej w działaniu Urzędu i poszerzenie usług elektronicznych pozwoliłoby na usprawnienie pracy Urzędu.

Ocena częściowa

W ocenie NIK brak promowania korzystania z e-usług mógł być jedną z przyczyn niewielkiego zainteresowania tą formą załatwiania spraw. Urząd nie dokonywał również analizy potrzeb mieszkańców Gminy w zakresie możliwości załatwiania spraw w Urzędzie drogą elektroniczną. Skutkiem tego mogło być niewykorzystywanie, poza elektroniczną skrzynką podawczą, udostępnionego zakresu usług elektronicznych w okresie objętym kontrolą. Należy podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli już w 2014 r. zwracała uwagę na potrzebę podjęcia przez Urząd działań w zakresie informowania o e-usługach i ich promowania.

⁵² Ostatecznie wniosek został złożony w konkursie 2/POKL/5.2.1/2013 pod nazwą Urząd bliżej Ciebie. Priorytet V. Dobre Rządzenie, działanie: 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej. Poddziałanie 5.2.1. modernizacja zarządzania w administracji samorządowej. Projekt miał być realizowany w okresie od 3 lutego 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Partnerami w projekcie miały być gminy powiatu Płockiego: Brudzeń Duży, Gąbin, Łąck, Słupno, Stara Biała, Wyszogród, Nowy Duninów, Gostynin, Miasto Płock, i Staroźreby.

⁵³ <http://eurzad.plock.eu/bip/index.php?t=303>

⁵⁴ Uchwała Rady Miasta Płocka NR 103/VI/2015 z dnia 31 marca 2015 roku w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

IV. 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 Kontroli⁵⁵, wnosi o:

1. Podjęcie przez Urząd działań w zakresie pełnego informowania o usługach elektronicznych oraz ich promowania, w celu szerszego i efektywnego wykorzystania wszystkich udostępnianych przez Urząd e-usług.
2. Przekazanie do CRD brakujących wzorów dokumentów elektronicznych dotyczących usług świadczonych przez Urząd.
3. Niezwłoczne blokowanie dostępu do systemów informatycznych byłym pracownikom Urzędu.
4. Testowanie wykonanych kopii zapasowych systemów i danych w nich zawartych.
5. Wzmocnienie nadzoru nad procesem świadczenia e-usług oferowanych w Urzędzie.

⁵⁵ 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 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 14 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 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Kontroler
Wojciech Tomczak
Starszy inspektor k.p.

Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis