



04703015

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.01.2015

P/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/003 – Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Marek Żukowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 95310 z dnia 24 czerwca 2015 r. Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95311 z dnia 24 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok, zwany dalej „Urzędem”, „Urzędem Marszałkowskim” lub „UMWP”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kazimierz Baszko, Marszałek Województwa Podlaskiego (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Wspólna realizacja przez 130 jednostek samorządu terytorialnego projektu *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa*³, zwieńczona uruchomieniem (w dniach od 4 marca do 30 czerwca 2015 r.) aplikacji *Cyfrowego Urzędu* na regionalnej platformie *Wrota Podlasia*, powinna usprawnić świadczenie usług w formie elektronicznej. Zaletą tego przedsięwzięcia jest standaryzacja usług elektronicznych na obszarze województwa oraz jego elastyczność – co przejawia się w integracji *Cyfrowego Urzędu* z podobnymi aplikacjami funkcjonującymi w administracji rządowej oraz platformą e-PUAP.

Nie zostały jeszcze osiągnięte podstawowe założenia Projektu, w tym dotyczące rozwijania usług dla obywateli w formie elektronicznej. Z możliwości załatwiania spraw w formie elektronicznej korzystają przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej – natomiast nikt nie jest zainteresowany obywateli i przedsiębiorców tą formą załatwiania spraw⁴ (w Urzędzie Marszałkowskim załatwiono w tej formie 38 spraw)⁵.

Niewielkie zainteresowanie obywateli tą formą załatwiania spraw wiąże się – w ocenie NIK – z ułomnościami systemu w początkowym okresie jego wdrażania (co przejawiało się m. in. w utrudnieniach korzystania z części świadczonych usług), a przede wszystkim ze znikomymi działaniami informacyjno – promocyjnymi.

NIK zauważa, że już w trakcie kontroli usunięto część niedoskonałości *Cyfrowego Urzędu* (m. in. dotyczących braku integracji z podobnymi systemami administracji rządowej) oraz podjęto bardziej intensywną promocję możliwości elektronicznego załatwiania spraw. Nie wyeliminowano jednak takich usterek w funkcjonowaniu *Cyfrowego Urzędu*, jak: [1] brak rzetelnej informacji o możliwości skierowania pisma w formie elektronicznej w pięciu istotnych dla wspólnot samorządowych kategoriach usług publicznych, [2] brak czytelnej

¹ Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, a w zakresie działań promocyjnych i wydatków związanych z budową i wdrożeniem platformy e-usług i ich utrzymaniem także okres wcześniejszy.

² Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowała opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

³ Dalej: Projekt.

⁴ Także ustalenia kontroli NIK w innych jednostkach samorządu terytorialnego (partnerów Projektu) wskazują, że niewielka liczba obywateli korzysta z możliwości załatwiania spraw w formie elektronicznej. W okresie od stycznia 2014 do czerwca 2016 roku w Urzędzie Miejskim w Białymstoku, w formie elektronicznej, zrealizowano tylko 118 usług. Do urzędów miejskich w Goniądzu i Knyszynie wpłynęły po dwa pisma ogólne od obywateli i przedsiębiorców poprzez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą.

⁵ Od początku 2014 roku.

informacji (odnośników) o możliwości skorzystania z tzw. kart usług zamieszczanych przez inne urzędy jednostek samorządu terytorialnego.

W celu usprawnienia pracy Urzędu i dostosowania do elektronicznej obsługi spraw w Urzędzie wdrożono, jako system wspomagający, elektroniczny system obiegu dokumentów *SmartDoc*, który umożliwia współpracę z platformami elektronicznych usług publicznych. System ten spełniał generalnie wymagania określone dla takich aplikacji. Prawidłowo zorganizowano też proces tworzenia i zabezpieczania kopii zapasowych aplikacji *Cyfrowego Urzędu* i systemu elektronicznego obiegu dokumentów. Urząd właściwie udostępniał elektroniczne skrzynki podawcze (na platformach *ePUAP* i na *Wrotach Podlasia*). Nie dopełniono jednak należytej staranności w podaniu informacji o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego oraz informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru. Dane te uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

Pracownikom Urzędu zapewniono możliwość podnoszenia kompetencji poprzez uczestnictwo w szkoleniach, zarówno z zakresu świadczenia usług i obsługi dokumentów elektronicznych, jak i funkcjonowania i bezpieczeństwa systemów informatycznych. Nie przeprowadzono jednak w 2014 roku wymaganego audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania mające na celu umożliwienie załatwiania spraw drogą elektroniczną w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

1. Zagadnienia dotyczące dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych zostały uwzględnione w Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 roku oraz Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013. W Strategii założono promowanie szerokiego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych we wszystkich sferach życia i dziedzinach gospodarki, a jako jeden z dwóch celów horyzontalnych wyznaczono budowę infrastruktury technicznej i teleinformatycznej otwierającej region dla inwestorów, mieszkańców, sąsiadów i turystów. Do najważniejszych wyzwań zaliczono wdrożenie idei „e-podlaskie” w celu poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw i zwiększenia dostępności mieszkańców do usług publicznych, zakładając jednocześnie, że należy jak najszybciej podjąć działania w zakresie rozwoju infrastruktury i systemów teleinformatycznych w całym regionie, rozwoju kompetencji cyfrowych oraz usług świadczonych drogą elektroniczną. Czwartą osią priorytetową Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013 była oś Społeczeństwo Informacyjne. Głównym jej celem było upowszechnienie stosowania technik systemu telekomunikacyjnego oraz zwiększenie dostępu do usług elektronicznych poprzez rozbudowę regionalnej infrastruktury teleinformatycznej, a jednym z celów szczegółowych wykorzystanie zaawansowanych technologii informacyjnych przez mieszkańców województwa podlaskiego. Realizację osi zaplanowano w ramach dwóch obszarów wsparcia: budowy infrastruktury internetowej oraz wdrożenia platform elektronicznych świadczących e-usługi. Koncepcja rozwoju usług elektronicznych, stanowiąca rozwinięcie założeń określonych w Strategii oraz w Regionalnym Programie Operacyjnym, została zawarta w opracowanym w 2011 roku Programie Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Podlaskiego „e-Podlaskie” (zwanym dalej „PRSI”). Celem głównym PRSI była „Sprawna i przyjazna administracja publiczna województwa podlaskiego dzięki technologiom informatycznym”. Cele szczegółowe dotyczyły:

- 1) wdrożenia nowoczesnych i efektywnych ekonomicznie rozwiązań technologii informacyjno-komunikacyjnych (zwanych dalej „TIK”) w jednostkach realizujących zadania administracji publicznej na terenie województwa podlaskiego;
- 2) zapewnienia powszechnego dostępu do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną;

- 3) zwiększenia kompetencji kierowników i pracowników jednostek administracji publicznej w zakresie roli TIK w procesie usprawniania funkcjonowania administracji.

W PRSI zostały określone główne cele i założenia dotyczące wdrażania w województwie podlaskim e-usług. Nie określono natomiast szczegółowych działań, mierników realizacji oraz terminów ich wdrożenia. Realizując cele określone w PRSI Urząd udostępnił jednostkom samorządu terytorialnego regionalną platformę e-usług Wrota Podlasia, a od 30 czerwca 2015 r. platformę Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia. Systemami tymi zarządzał Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 5-34, 502, 510-512)

2. Na dzień 30 czerwca 2015 r. Urząd udostępniał Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (zwaną dalej „ESP”) na platformach ePUAP oraz Cyfrowe Wrota Podlasia oraz sześć usług na platformie Cyfrowych Wrót Podlasia. Udostępniane usługi dotyczyły:

- ochrony środowiska – udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie,
- podatków i opłat – złożenie informacji w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego lub leśnego,
- złożenia na przygotowanych formularzach elektronicznych: pisma ogólnego, wniosku o udostępnienie informacji publicznej oraz skarg i wniosków,
- udostępniania materiałów wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego – usługa bez formularza elektronicznego (w formie karty informacyjnej).

Ponadto według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. błędnie opublikowano informację o usłudze z zakresu spraw obywatelskich – dopisanie do spisu wyborców. Zapis na stronie Cyfrowego Urzędu usunięto w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 36-39, 70, 72-73, 503)

3. Od udostępnienia usług (31 marca 2015 r.⁶) do 31 sierpnia 2015 r. nie została zrealizowana żadna usługa (nie wpłynęła żadna sprawa) poprzez platformę Cyfrowych Wrót Podlasia.

Wpłynęły natomiast cztery sprawy poprzez ESP na Cyfrowych Wrotach Podlasia. Zostały one złożone w formie pisma ogólnego przez Urząd Miejski w Goniądzu (trzy pisma) i Urząd Gminy w Hajnówce.

W okresie do 23 czerwca 2014 r., Urząd udostępniał usługi elektroniczne na wcześniejszej wersji platformy Cyfrowego Urzędu. Ze względu na awaryjność oprogramowania i serwera oraz w związku z rozpoczęciem testów nowej platformy Cyfrowego Urzędu podjęto decyzję o zamknięciu pierwszej wersji platformy Cyfrowego Urzędu. W okresie od 23 czerwca 2014 r. do 31 marca 2015 r. sprawy drogą elektroniczną mogły wpływać do Urzędu tylko poprzez skrzynkę podawczą na platformie ePUAP.

W okresie do 23 czerwca 2014 r. Urząd udostępniał na pierwszej wersji Cyfrowego Urzędu następujące usługi:

- a) w zakresie ochrony środowiska: możliwość złożenia informacji dotyczących wysokości opłaty za korzystanie ze środowiska, sprawozdań o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami, informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania azbestu, pcb oraz innych substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, rocznego sprawozdania o masie wytworzonych, przywiezionych z zagranicy oraz wywiezionych za granicę opakowań, uzyskania zaświadczenia o wywiązywaniu się z obowiązku uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska,
- b) wniosek o zgodę na wykorzystanie logo lub herbu Województwa Podlaskiego,
- c) wniosek o udzielenie patronatu honorowego Marszałka Województwa Podlaskiego,
- d) wniosek o stypendia dla uczniów i studentów (słuchaczy) za wyniki i osiągnięcia w nauce,
- e) rejestrację w konkursie na Podlaską Markę Roku,
- f) wniosek o oszacowanie szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną,

⁶ udostępnienie usług realizowanych przez Urząd Marszałkowski nastąpiło pilotażowo przed oficjalnym uruchomieniem projektu z dniem 30 czerwca 2015 r.

- g) wniosek o przyznanie dorocznej nagrody Marszałka Województwa Podlaskiego za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony dóbr kultury,
- h) wniosek o stypendia Marszałka Województwa Podlaskiego w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony dóbr kultury,
- i) wniosek o wpis do rejestru przedsiębiorców prowadzących pracownię psychologiczną oraz wpis do ewidencji psychologów uprawnionych do wykonywania badań psychologicznych w zakresie psychologii transportu,
- j) wniosek o udzielenie zezwolenia na rozpowszechnianie i rozprowadzanie oraz reprodukowanie w celu rozpowszechniania materiałów stanowiących Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny.

W tym okresie poprzez Cyfrowy Urząd wpłynęły elektronicznie 42 sprawy, w tym:

- siedem wniosków o udzielenie Patronatu Honorowego Marszałka Województwa Podlaskiego,
- 17 dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska oraz trzy zbiorcze zestawienia danych o wytwarzaniu i gospodarowaniu odpadami,
- 15 spraw poprzez ESP Urzędu Marszałkowskiego w Białymstoku, w tym: siedem wniosków o udzielenie informacji publicznej, dwie informacje dotyczące korzystania ze środowiska, dwa pisma dotyczące sposobu prowadzenia spraw przez starostwo i gminę z terenu województwa i cztery pisma testowe.

(dowód: akta kontroli str. 38-44, 70)

Z wyjaśnień złożonych przez kierownika Referatu Programu Społeczeństwa Informacyjnego Jacka Rybickiego wynika, że przyczynami nikłego zainteresowania elektronicznym sposobem załatwiania może być przeświadczenie, że tylko osobiste złożenie pisma w Urzędzie daje gwarancję jego prawidłowego złożenia i pewności otrzymania odpowiedzi, a także wiek interesantów i brak podstawowych umiejętności informatycznych lub komputera.

(dowód: akta kontroli str. 41-44)

4. Wyboru usług realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i udostępnianych na Cyfrowym Urzędzie dokonał Urząd. Wybór poprzedzono konsultacjami z jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki te przekazały wykazy usług, które miały jako pierwsze znaleźć się na platformie Cyfrowego Urzędu. Na tej podstawie został opracowany katalog usług zamieszczonych, jako pierwsze, na Cyfrowym Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 41-44, 47-50)

5. W złożonych wyjaśnieniach Sekretarz Województwa Bogdan Minkiewicz oraz kierownik Referatu Programu Społeczeństwa Informacyjnego Jacek Rybicki wskazali na następujące bariery w rozwoju e-usług:

- wynikająca z przepisów konieczność zachowania formy pisemnej (nie wszystkie sprawy można załatwić bez dostarczenia dokumentu w formie papierowej),
- problemy techniczne związane z przetworzeniem niektórych dokumentów papierowych w dokumenty elektroniczne,
- jako potencjalny problem zostały wskazane bariery natury organizacyjnej, które mogą się pojawić w przypadku wpływu dużej ilości dokumentów elektronicznych w związku z koniecznością sprawdzania wiarygodności podpisów i weryfikacji poprawności złożonych dokumentów i załączników. (dowód: akta kontroli str. 41-46)

6. Przy podejmowaniu decyzji o udostępnieniu przez Urząd e-usług na platformie Cyfrowego Urzędu nie przeprowadzano badań opinii interesantów.

(dowód: akta kontroli str. 41-44)

7. Poziom wykorzystania e-usług był monitorowany w Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego poprzez analizę statystyk serwerowych. Monitorowanie odbywało się na bieżąco i polegało m.in. na sprawdzaniu liczby logowań i liczby wysłanych dokumentów. Sprawdzanie było prowadzone przede wszystkim pod kątem poprawności działania i diagnozowania potencjalnych awarii. Obejmowało ono wszystkie jednostki korzystające z Cyfrowego Urzędu i nie było dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 47)

8. Do Urzędu nie wpływały skargi w sprawie działalności w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej, ani też wnioski w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.
(dowód: akta kontroli str. 45-46)

9. Urząd nie tworzył własnych wzorów dokumentów elektronicznych. Formularze były pobierane z Centralnego Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych ePUAP.
(dowód: akta kontroli str. 47)

10. W Urzędzie nie wprowadzono szczegółowych, własnych regulacji dotyczących załatwiania spraw w formie elektronicznej lub regulujących komunikację elektroniczną. Sprawy zarządzania dokumentami elektronicznymi załatwiano zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 1 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 zakładowych⁷. Zgodnie z zarządzeniami Marszałka Nr 6/2012⁸ i Nr 72/2014⁹ podstawowym sposobem dokumentowania czynności kancelaryjnych w Urzędzie był system tradycyjny, a system elektronicznego zarządzania dokumentacją był systemem wspomagającym.

Elektroniczne zarządzanie dokumentacją (będące systemem wspomagającym) prowadzone było w Urzędzie w oparciu o system SmartDoc, który został wdrożony od dnia 1 stycznia 2015 r. Wcześniej obiegiem dokumentów elektronicznych w Urzędzie zarządzano przy pomocy systemu FlowER.

Sprawy wpływające elektronicznie do Urzędu były kierowane do merytorycznego załatwienia następująco:

- w kancelarii Urzędu drukowano pismo wniesione przez ePUAP lub Cyfrowy Urząd oraz sprawdzano podpis elektroniczny;
- po zeskanowaniu wydrukowanego pisma było one wpisywane do dziennika korespondencji oraz rejestrowane w systemie SmartDoc. Do systemu SmartDoc wprowadzano skan pisma, które wpłynęło przez ePUAP lub przesyłano elektroniczny dokument, który wpłynął poprzez Cyfrowy Urząd. Następnie wersje papierowe i elektroniczne przekazywane były do dekretacji;
- dyrektor departamentu lub biura do którego skierowane było pismo dekretował sprawę (papierowo i elektronicznie w systemie SmartDoc) na pracownika, który przygotowywał projekt odpowiedzi. W przypadku, gdy wnoszący sprawę chciał otrzymać odpowiedź elektronicznie, była ona podpisywana elektronicznie przez właściwego dyrektora departamentu lub biura i przesyłana do interesanta. Elektronicznie informowano też interesantów w przypadku przedłużenia terminu na odpowiedź. Wersja elektroniczna odpowiedzi pozostawała w systemie SmartDoc, zaś papierowa w aktach sprawy.

System SmartDoc nie komunikował się automatycznie z innymi systemami Urzędu w zakresie przesyłania danych niezbędnych do załatwienia sprawy – zakres spraw możliwych do załatwienia w Urzędzie nie wymagał takiej komunikacji.

(dowód: akta kontroli str. 51-54, 57-68)

Na dzień 20 sierpnia 2015 r. bezpieczny podpis elektroniczny posiadało 37 osób – zatrudnianych aktualnie w Urzędzie, tj. marszałek i wicemarszałkowie, dyrektorzy departamentów oraz kierownicy referatów lub pracownicy na innych stanowiskach wykonujący zadania wymagające posiadania takiego podpisu (związane m.in. z systemem sprawozdawczości budżetowej lub systemem komunikacji z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych). W Urzędzie nie były prowadzone statystyki umożliwiające ustalenie liczby złożonych podpisów elektronicznych.
(dowód: akta kontroli str. 71)

11. Do każdej z realizowanych usług Urząd udostępnił kartę usługi, w której przedstawiono: opis usługi, podmioty, których usługa dotyczy, czas realizacji, informacje o wymaganych

⁷ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

⁸ Zarządzenie Nr 6/2012 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 27 lutego 2012 r. w sprawie stosowania instrukcji kancelaryjnej w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

⁹ Zarządzenie Nr 72/2014 Marszałka Województwa Podlaskiego z dnia 22 grudnia 2014 r. w sprawie zasad postępowania z dokumentacją i wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

dokumentach, opłatach, trybie odwoławczym, podstawach prawnych oraz o Urzędzie (w zakresie adresu Urzędu, jego strony internetowej BIP oraz godzin funkcjonowania).

(dowód: akta kontroli str. 72-73)

Od uruchomienia możliwości realizacji e-usług na nowej platformie Cyfrowego Urzędu nie wpłynęły od obywateli i przedsiębiorców żadne sprawy. Osoby prywatne lub przedsiębiorstwa nie zwracały się także z żadnymi sprawami dotyczącymi usług realizowanych przez Urząd za pośrednictwem pisma ogólnego z elektronicznej skrzynki podawczej.

Badanie 10 spraw z zakresu korespondencji Urzędu z innymi instytucjami publicznymi, które wpłynęły przez ESP w 2015 roku (po wdrożeniu systemu SmartDoc) wykazało, że weryfikacja przez pracownika Urzędu podpisu elektronicznego następowała w dniu wpływu sprawy lub następnego dnia (jeden przypadek), a dekretacja przeciętnie po 2,6 dnia od wpływu sprawy.

Informację o aktualnym stanie załatwianej sprawy można było uzyskać telefonicznie lub osobiście.

(dowód: akta kontroli str. 55-69)

13. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu uczestniczyli łącznie w 56 szkoleniach informatycznych. Wzięło w nich udział 413 pracowników, w tym 350 pracowników merytorycznych i 63 administratorów. Szkolenia zostały zrealizowane w ramach czterech umów, w tym:

- 1) umowy na wykonanie, dostawę, instalację, wdrożenie: Centrum Certyfikacji Województwa Podlaskiego, Single Sign-On, Platformy Portalu Informacyjnego Wrota Podlasia, Centrum Bezpieczeństwa, Hostingu BIP i WWW, Poczty w domenie Wrota Podlasia, Platformy e-Biznes Wrót Podlasia, Panelu Administracyjnego – wraz z integracją narzędzi administracyjnych oraz przeprowadzenie szkoleń – 8 szkoleń, w tym z zakresu obsługi oprogramowania i systemów do tworzenia kopii zapasowych;
- 2) umowy na wykonanie, dostawę, instalację, wdrożenie Szyny Danych, Elektronicznego Zarządzania Dokumentami, Cyfrowego Urzędu oraz przeprowadzenie szkoleń – 46 szkoleń, w tym szkolenia dla kluczowych użytkowników i użytkowników korzystających z elektronicznego obiegu dokumentów, administratorów Cyfrowego Urzędu i Centralnej Szyny Danych oraz administratorów systemów w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 74-77)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Realizując cele określone w PRSI Urząd udostępnił regionalną platformę e-usług, co wraz z elektroniczną skrzynką podawczą umożliwiło załatwienie lub wszczęcie drogą elektroniczną części spraw możliwych do załatwienia w Urzędzie Marszałkowskim. Do każdej realizowanej usługi opublikowano na stronie internetowej kartę informacyjną zawierającą dane o usłudze i sposobie jej realizacji. Jednak ze względu na brak zainteresowania obywateli i przedsiębiorców elektroniczną drogą załatwiania spraw oraz niewielki katalog usług w ten sposób świadczonych, do Urzędu wpływały przede wszystkim sprawy z zakresu ochrony środowiska i objęcia imprez patronatem Marszałka. Przygotowując się do kompleksowego elektronicznego załatwiania spraw w Urzędzie wprowadzono – jako system wspomagający – elektroniczny obieg dokumentacji, w którym równolegle z systemem „papierowym” procedowano wpływające do Urzędu sprawy, a pracownikom zapewniono możliwość szkoleń związanych z elektronicznym załatwianiem spraw.

Opis stanu
faktycznego

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

1. Urząd udostępnił elektroniczne skrzynki podawcze na platformach: ePUAP i Cyfrowym Urzędzie Wrot Podlasia, czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰. W czerwcu 2015 r. Urząd otrzymał za pośrednictwem ESP 54 pisma, natomiast w formie tradycyjnej wpłynęło w tym okresie 6.163 pism. Z pism wpływających przez ESP tylko jedno zostało złożone przez osobę fizyczną (wniosek o udzielenie informacji publicznej), a pozostałe były przesyłane przez instytucje publiczne (np. Podlaski Urząd Wojewódzki – 29, Ministerstwo Finansów – 7, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska – 4). Łącznie od początku 2014 roku do Urzędu przez ESP wpłynęły 1.073 sprawy, z czego większość dotyczyła korespondencji z innymi urzędami (w tym 407 z Podlaskim Urzędem Wojewódzkim), a tylko 12 zostało zgłoszonych przez obywateli i przedsiębiorców, w tym siedem dotyczyło wniosków o udostępnienie informacji publicznej, dwie informacji o środowisku, dwie skarg na inne jednostki samorządowe oraz jedna została błędnie wysłana do Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 78-79)

2. Stosownie do art. 16 ust. 1b ustawy o informatyzacji urzędy w terminie siedmiu dni od udostępnienia ESP winny przekazać ministerstwu ds. cyfryzacji informację o jej adresie. Urząd nie był zobowiązany do przekazania takiej informacji, dla ESP na platformie ePUAP, bowiem udostępnił ESP przed wejściem w życie tego uregulowania (11 sierpnia 2014 r.). Wywiązał się natomiast z obowiązku przekazania informacji o adresie ESP na platformie Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia i taka informacja została przekazana ministerstwu ds. cyfryzacji w dniu 7 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 79)

3. Zgodnie z dyspozycją § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹¹ Urząd upublicznił na stronie przekierowującej do ESP jedynie informacje o rodzajach nośników danych na których może zostać dostarczony dokument. Nie zamieszczono natomiast wymaganych informacji o adresie ESP, maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego oraz rodzajach nośników danych, na których może zostać zapisane poświadczenie odbioru. (zagadnienie zostało opisane w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*). (dowód: akta kontroli str. 80-81)

4. Sprawdzanie ważności podpisów elektronicznych dokumentów przesyłanych przez ESP na platformie ePUAP odbywało się na poziomie tej platformy. Dokumenty elektroniczne były oznaczane danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia oraz czas ich weryfikacji. Przesyłane dokumenty nie były automatycznie przekazywane do systemu EZD.

Dokumenty elektroniczne przesyłane przez ESP Cyfrowego Urzędu były przekazywane elektronicznie do systemu EZD (SmartDoc). Sprawdzanie ważności podpisów elektronicznych odbywało się na poziomie tej platformy. Zapewniała ona również oznaczenie dokumentów danymi dotyczącymi ważności podpisów elektronicznych oraz informacjami o czasie dokonania weryfikacji. (dowód: akta kontroli str. 57-69, 83-92)

5. Urząd udostępniając ESP wywiązywał się z obowiązku przekazania nadawcy będącemu podmiotem publicznym poświadczenia przedłożenia (UPP), o którym mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 57-69, 83-92)

6. Zgodnie z dyspozycją § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych system teleinformatyczny Urzędu udostępniał adresatom dokumentów elektronicznych poświadczenie doręczenia (UPD) zawierające: pełną nazwę Urzędu, jako podmiotu doręczającego dokument elektroniczny, pełną nazwę podmiotu, któremu podmiot publiczny doręcza dokument elektroniczny, oznaczenie sprawy, jednoznaczne oznaczenie

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 971, dalej „rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych”.

pisma, którego dotyczy, w przypadku podpisania poświadczenia doręczenia – datę i czas podpisania rozumiane jako data i czas doręczenia dokumentu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 57-69, 83-92, 506-509)

7. Wykorzystywany w Urzędzie system EZD SmartDoc spełniał (poza jednym) wymagania określone w § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi¹². System m.in.: zabezpieczał przed usuwaniem dokumentów z systemu, identyfikował użytkowników i dokumentował dokonywane przez nich zmiany w dokumentach, zapewniał kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów i odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw i przysyłał dokumenty do innych systemów (email, ePUAP, Cyfrowy Urząd). System nie zabezpieczał jednak przed wprowadzeniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (§ 6 pkt 2). W trakcie kontroli do systemu została wprowadzona poprawka, która uniemożliwiła wprowadzenie zmian w dokumentach spraw załatwionych.

(dowód: akta kontroli str. 93-94, 504-505)

8. Urząd nie pełnił roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 47)

9. Pracownicy Urzędu zaangażowani w proces przetwarzania informacji posiadali dostęp do systemu EZD SmartDoc w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nich zadań. Z badania przeprowadzonego na próbie 15 pracowników wynika, że w zależności od zajmowanego stanowiska każdy pracownik miał w systemie SmartDoc przypisaną rolę jako pracownik danego wydziału (rola wydziałowa, np. dyrektor rola wydziałowa, pracownik rola wydziałowa) i jako użytkownik systemu (rola systemowa, np. kierownik/dyrektor rola systemowa, pracownik rola systemowa, kancelaria rola systemowa) w ramach której był uprawniony do dokonywania określonych czynności. Przyjęty system uprawnień dostępu był zgodny z dyspozycją §20 ust. 2 pkt 4 i 5 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 teleinformatycznych¹³.

Pracownikom Urzędu, z którymi wygaśł stosunek pracy, blokowany był dostęp do sieci informatycznej Urzędu i odbierane uprawnienia do systemu SmartDoc. Blokada do sieci informatycznej Urzędu oraz do systemu EZD dokonywano w Referacie Informatyki po zgłoszeniu się pracownika kończącego pracę w Urzędzie z kartą obiegową. Badanie przeprowadzone na próbie pięciu pracowników, którzy zakończyli pracę w Urzędzie wykazało, że:

- dostęp do systemów informatycznych Urzędu został trzem pracownikom zablokowany przed datą rozwiązania umowy, a dwóm pracownikom odpowiednio dzień i dwa dni po rozwiązaniu umowy,
- możliwość logowania do systemu SmartDoc została zablokowana czterem pracownikom jednocześnie z odebraniem uprawnień dostępu systemów informatycznych Urzędu, a jednemu dostęp taki został wyłączony podczas kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 98-101)

10. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. w Urzędzie nie przeprowadzano audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji. (dowód: akta kontroli str. 70)

11. Kopie zapasowe systemu EZD SmartDoc oraz platformy Cyfrowego Urzędu były tworzone codziennie w oparciu o program Avamar, który raportował również prawidłowość wykonania kopii. Serwer kopii zapasowych znajdował się w innym budynku niż serwer systemu EZD.

Z wyjaśnień Kierownika Referatu Wdrażania Elektronicznych Usług dla Ludności Roberta Kursy wynika, że kopie zapasowe systemu SmartDoc były kilkakrotnie odtwarzane w środowisku testowym i funkcjonowały prawidłowo. Ponadto kopie bazy danych były

¹² Dz. U. Nr 206, poz. 1518, dalej „rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi”.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm., dalej „rozporządzenie KRI”.

praktycznie wykorzystane w sierpniu 2015 r. – po jednej z aktualizacji systemu stwierdzono błędy w jego funkcjonowaniu, więc zdecydowano o przywróceniu struktury bazy z kopii zapasowej. (dowód: akta kontroli str. 103-105)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że użytkowany system EZD SmartDoc nie zabezpieczał przed wprowadzeniem zmian w dokumentach spraw załatwionych, co stanowiło wymóg § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi. Zalogowany do systemu użytkownik mógł usunąć dokument w zamkniętej sprawie i zamieścić nowy, który był automatycznie oznaczany jako kolejna wersja. Błąd ten został zgłoszony do dostawcy oprogramowania w dniu 15 lipca 2015 r., a w dniu 9 września 2015 r. został usunięty. (dowód: akta kontroli str. 93-97, 504-505)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podając łącze do ESP na stronie BIP, Urząd nie zamieścił informacji wymaganych w §3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych:

- a) o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej (§3 ust. 1 pkt 2),
- b) o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (§3 ust. 1 pkt 5).

Ponadto przy wskazaniu akceptowanych formatów dokumentów elektronicznych podano nieaktualną podstawę prawną: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁴, które zostało uchylone 18 grudnia 2011 r.¹⁵

Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego Pani Agnieszka Aleksiejczuk wyjaśniła, że ze względu na dużą ilość zadań związanych z wdrażaniem nowego systemu Cyfrowego Urzędu przeoczone konieczność dokonania aktualizacji zapisów dotyczących ESP na stronie BIP Urzędu.

Brakujące informacje zostały uzupełnione w trakcie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 80-81, 82)

2. Do 27 sierpnia 2015 r. nie zablokowano możliwości logowania do systemu SmartDoc pracownikowi z którym rozwiązano umowę o pracę w dniu 15 marca 2015 r. Naruszyło to dyspozycję §20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI. Możliwość logowania została zablokowana podczas kontroli. Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego Pani Agnieszka Aleksiejczuk wyjaśniła, że dostęp nie został zablokowany przez niedopatrzenie. Brak blokady nie mógł jednak wywołać negatywnych skutków, gdyż pracownik ten posiadał zablokowany dostęp do systemów informatycznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 82, 101)

3. Pomimo obowiązku określonego w §20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI w Urzędzie w 2014 roku nie został przeprowadzony audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Z wyjaśnień Sekretarza Województwa Bogdana Minkiewicza wynika, że z powodu wystąpienia problemów kadrowych z audytorami Urząd nie miał możliwości przeprowadzenia zaplanowanego audytu w 2014 roku. W 2015 roku przeprowadzenie audytu zaplanowano na koniec września. (dowód: akta kontroli str. 70, 102)

Ocena częściowa

Urząd wywiązał się z określonego w ustawie o informatyzacji obowiązku udostępnienia i prowadzenia elektronicznej skrzynki podawczej. Skrzynki uruchomiono na platformach: ePUAP i Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia. Na stronie BIP Urzędu udostępnione zostały informacje o usługach systemu na platformie ePUAP i Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia. Nieprawidłowością było niezamieszczenie na stronie BIP Urzędu informacji o maksymalnym

¹⁴ Dz. U. Nr 212, poz. 1766.

¹⁵ Przez art. 14 Ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., Nr 40, poz. 230).

rozmiarze przesyłanych dokumentów oraz nośnikach, na których może być zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd zapewnił przekazywanie nadawcom i odbiorcom stosownych poświadczeń. System wykorzystywany w ramach elektronicznego obiegu dokumentów spełniał wymogi określone w § 6 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi, w zakresie bezpieczeństwa, wsparcia procesów klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz procesów archiwizacji. Nie zapewniono jednak niezwłocznego blokowania dostępu do systemu EZD byłym pracownikom Urzędu, a także nie przeprowadzono wymaganego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji.

Użytkowana aplikacja do elektronicznego obiegu dokumentów spełniała wymogi stawiane programom tego rodzaju, a Urząd odpowiednio tworzył, weryfikował i przechowywał jej kopie zapasowe.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Świadczenie elektronicznych usług publicznych w województwie podlaskim rozpoczęto w latach 2005–2007 w ramach projektu: „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego” (realizowanego z funduszy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego), w którym uczestniczyło 98 jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja programu przyniosła m. in. rozbudowę portalu informacyjnego „Wrota Podlasia” oraz wprowadzenie Cyfrowego Urzędu.

Jednak realizacja ww. Projektu nie wpłynęła znacząco na rozwój usług świadczonych w formie elektronicznej. W raporcie z realizacji projektu *E – Podlaskie – kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego* (marzec 2011 r.)¹⁶ wskazano, że skala usług elektronicznych świadczonych przez jednostki administracji publicznej województwa podlaskiego jest stosunkowo niewielka. Urzędy świadczyły usługi przeważnie na dwóch pierwszych poziomach¹⁷: tj. na poziomie informacyjnym i na poziomie interakcji jednokierunkowej. Stwierdzono, że obok braku zaufania do instytucji administracji publicznej oraz nadmiernie skomplikowanych i rozbudowanych procedur administracyjnych (duża liczba formularzy) bardzo istotne jest to, że: *„zdaniem społeczeństwa brakuje informacji w zakresie możliwości i warunków korzystania z e-usług”*. W ocenie autorów raportu *„skuteczne działania informacyjne i promocyjne będą sprawą kluczową dla rozwoju e-administracji”*. Zarekomendowano także szeroką promocję dobrych praktyk.

(dowód: akta kontroli, str. 121-126)

W latach 2012–2015 działania dotyczące promocji usług wdrażanych w formie elektronicznej związane były przede wszystkim z realizacją projektu: *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa* (dalej: *Projekt*). Promocja Projektu następowała przede wszystkim poprzez:

- zorganizowanie 17 spotkań, konferencji i wystąpień dotyczących Projektu (m. in.: na Konwencie Marszałków Województw, na Forum Nauczycieli Matematyki i Informatyki),
- zorganizowaniu (w dniach 3 marca i 24 kwietnia 2014r.) konferencji prasowych, z udziałem przedstawicieli regionalnej prasy, radia i telewizji; na których zaprezentowano cele Projektu i stopień jego realizacji,
- prowadzenie dziennika Projektu na *Wrotach Podlasia*.

Ponadto zgodnie z umową w sprawie dofinansowania projektu umieszczono 240 tablic informacyjnych dotyczących jego realizacji w siedzibie Urzędu, partnerów projektu oraz jednostkach uczestniczących w Projekcie. Promocja przede wszystkim skierowana była na sam Projekt¹⁸. W założeniach Projektu nie przewidziano natomiast ani zadań, ani środków

¹⁶ Zrealizowanego przez zespół działający na zlecenie Politechniki Białostockiej, w ramach POKL.

¹⁷ Sophistication Level.

¹⁸ Zgodnie z wymogami: [1] rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące

na skierowaną do obywateli informację o możliwości korzystania z załatwienia spraw w formie elektronicznej. Skoncentrowano się natomiast na uwypukleniu udziału środków Unii Europejskiej w realizowanym Projekcie¹⁹. Koszty promocji projektu wyniosły 12,0 tys. zł – przy 200,0 tys. zł planowanych. (dowód: akta kontroli, str. 341-347)

W latach 2012–2015 (do 30 czerwca) nie dokonywano – poza promocją na potrzeby Projektu – analiz potrzeb w zakresie działań promocyjnych. Nie przyjmowano i nie wdrażano programów promocji.

W lipcu 2015 roku, tuż po zakończeniu realizacji Projektu, Urząd zorganizował 4 robocze spotkania z partnerami tego przedsięwzięcia. Spotkania miały na celu podsumowanie wdrożenia poszczególnych komponentów, wymianę dobrych praktyk oraz omówienie zadań związanych z promocją, monitoringiem i zachowaniem trwałości Projektu. W sierpniu 2015 r. Departament Społeczeństwa Informacyjnego opracował dokument pn. *Propozycje działań informacyjno – promocyjnych w ramach promocji usług dostępnych na Platformie Wrota Podlasia*. Dokument – zgodnie ze swoją nazwą – ma charakter propozycji. Podstawowe założenia to: [1] dotarcie do jak najszerszej grupy odbiorców, [2] ukierunkowanie na różne grupy odbiorców (młodzież – portale społecznościowe, starsi – prasa, ulotki itp., [3] różnorodna forma działań²⁰. (dowód: akta kontroli, str.249-250, 341-347)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Poza informacjami zamieszczanymi na *Wrotach Podlasia* oraz na stronach internetowych partnerów Projektu – do dnia 18 września 2015 r. – nie prowadzono, za pośrednictwem regionalnych środków społecznego przekazu, intensywnych działań informacyjnych ukierunkowanych na wskazywanie korzyści związanych z załatwieniem spraw w formie elektronicznej.

Pani Agnieszka Aleksiejczuk, dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego wyjaśniła, że: *Urząd [...] konsekwentnie realizuje założenia przyjęte w Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, a także w Programie Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego Województwa Podlaskiego do roku 2020 „E-podlaskie”*. Zatem głównym celem Urzędu była realizacja (w stosunkowo szybkim tempie) „Projektu” który był zbieżny z celami działania 1.2. Programu „E-Podlaskie”, dotyczącego *Budowy wspólnej, elektronicznej platformy administracji publicznej województwa podlaskiego*. Natomiast rozwój usług został zdefiniowany w kolejnych etapach. Zakres dotyczący „Zapewnienia powszechnego dostępu do usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną” został zdefiniowany natomiast w działaniu 2., czyli jako kolejne kroki w budowaniu e-administracji w województwie podlaskim [...] *Promocja usług e-administracji. będzie prowadzona [...] przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego oraz przez inne jednostki świadczące usługi masowe w postaci elektronicznej. Do tej współpracy zostały już zaangażowane podmioty partnerskie – JST wraz z ich jednostkami podległymi. Ponadto deklarację współpracy złożył Wojewoda Podlaski. Akcja promocyjna będzie prowadzona we współpracy z regionalnymi mediami, zachęcając do współuczestnictwa w promocji nowoczesnych technologii, usług elektronicznych, burzeniu mitów i przedstawiania realnych form kontaktu klientów z urzędami przez Internet, za pośrednictwem programów radiowo-telewizyjnych i artykułów prasowych i internetowych. Ważnym aspektem promocji e-usług będzie również podwyższanie świadomości potencjalnych usługobiorców. Działania promocyjne będą prowadzone poprzez wskazywanie dobrych praktyk, konkretnych usług, możliwości korzystania z nich w sposób bezpłatny, wskazując na korzyści, jakie klienci mogą osiągnąć poprzez posługiwanie się technikami informacyjnymi i komunikacyjnymi. W najbliższych latach prowadzone będą również dedykowane tematycznie szkolenia oraz konferencje, spotkania, a także wykłady*

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, [2] rozporządzenia (WE) 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2016 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, [3] Wytycznych Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 dla beneficjentów w zakresie informacji i promocji, obowiązujące od dnia 13.07.2010 r.

¹⁹ Zapis ze Studium Wykonalności: Dla zwiększenia świadomości społeczeństwa na temat udziału środków Unii Europejskiej w realizowanym Projekcie planowane jest również: [1] informowanie o udziale środków EFRR w Projekcie podczas kontaktów z mediami lokalnymi jak i ogólnopolskimi, [2] zamieszczenie informacji o projekcie i bieżąca ich aktualizacja na Portalu Wrota Podlasia.

²⁰ W dniu 18 września 2015 r. w Białymstoku, w Operze i Filharmonii Podlaskiej, miała miejsce konferencja *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego w administracji publicznej*. Pokłosem konferencji było m. n. 10 relacji prasowych, radiowych i na portalach internetowych na temat możliwości załatwiania spraw przez internet.

w szkołach i uczelniach, reklamy na stronach Internetowych podmiotów, portalach społecznościowych itp. (dowód: akta kontroli, str. 323-324,363-355)

Ocena częściowa

Działania informacyjno – promocyjne Urzędu koncentrowały się przede wszystkim na propagowaniu projektu *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego*, w tym na informowaniu o udziale środków Unii Europejskiej w jego realizacji. Informacje promujące załatwianie spraw w formie elektronicznej zamieszczano na *Wrotach Podlasia* oraz na stronach internetowych partnerów Projektu. Nie prowadzono natomiast²¹ intensywnych działań informacyjnych ukierunkowanych na propagowanie możliwości załatwiania spraw przez internet. W ocenie NIK brak skutecznych działań informacyjnych i promocyjnych może być jedną z podstawowych przyczyn nikłego zainteresowania obywateli możliwością korzystania z usług świadczonych w formie elektronicznej.

4. Stan realizacji założeń w regionalnych projektach dotyczących usług elektronicznych

4.1. W IV kwartale 2007 r. 130 jednostek samorządu terytorialnego województwa podlaskiego²² (wszystkie – z wyjątkiem gmin: Raczek, Zambrów i Zawady) podpisało umowę o wspólnej realizacji projektu pn. *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa* (dalej „Projekt”). Założenia związane z budową Platformy regionalnej Wrót Podlasia i wchodzącej w jej skład portalu *Cyfrowego Urzędu* powstały w oparciu o „Plan Informatyzacji Państwa” oraz „Strategię Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013”.

(akta kontroli, str. 116-120)

Celem *Projektu* było m.in. [1] usprawnienie wymiany informacji z mieszkańcami województwa na wszystkich poziomach samorządowych, [2] rozwijanie usług dla obywateli dostępnych za pomocą technik informatycznych.

Przedmiotem *Projektu* było: „wdrożenie usług, które będą świadczone drogą elektroniczną dla mieszkańców, przedsiębiorców oraz podmiotów publicznych”. Dostęp do elektronicznych usług miał być zapewniony dzięki rozbudowie Platformy *Wrót Podlasia* będącej z jednej strony punktem dostępowym dla interesantów a z drugiej – środowiskiem, w którym system teleinformatyczny *Wrót Podlasia* będzie te usługi udostępniał. Dla realizacji *Projektu* zaplanowano wykonanie m. in. następujących zadań:

- 1) modernizację i rozbudowę platformy *Cyfrowego Urzędu*, w szczególności następujących elementów:
 - elektronicznego Biura Obsługi Interesanta, stanowiącego element grupujący aplikacje i moduły służące do udostępniania usług, w tym [1] osobiste konto interesanta umożliwiające synchronizację z e-PUAP oraz pełny dostęp do danych i dokumentów dotyczących jego sprawy (niezależnie od formy wniesienia podania), [2] rejestrację i umawianie wizyt, [3] obsługę płatności elektronicznych;
 - systemu obsługi dokumentów elektronicznych, służącego głównie do tworzenia edycji (i rejestracji) wzorów dokumentów elektronicznych (formularzy);
 - Katalogu Usług Publicznych;
 - elektronicznej skrzynki podawczej.
- 2) budowę panelu administracyjnego zapewniającego [1] administrację wszystkimi aplikacjami oraz sprzętem komputerowym działającym w ramach Platformy *Wrót Podlasia*, [2] łączność pomiędzy j.s.t. Platformą *Wrót Podlasia*,
- 3) realizację systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami (SmartDoc) zapewniającego m. in. automatyczną rejestrację pisma – wniesionego w formie elektronicznej,

²¹ Do dnia 18 września 2015 r.

²² Dalej: j.s.t.

- 4) budowę szyny danych umożliwiającej wymianę danych pomiędzy różnymi źródłami (bazami, systemami),
- 5) modernizację i rozbudowę Portalu Informacyjnego *Wrota Podlasia* m. in. poprzez portale tematyczne, Internetową Telewizję Regionalną, zapewnienie dostępu poprzez urządzenia mobilne,
- 6) budowę platformy usług e-Biznesu udostępniającej na Wrotach Podlasia informacje związane z działalnością biznesową (informacje o terenach inwestycyjnych w województwie podlaskim), zakładaniem firmy, procedurami administracyjnymi itp.,
- 7) budowę Podlaskiej Platformy Edukacyjnej (m. in. e-Dziennik, e-Rozkład jazdy autobusów szkolnych i Centralne Repozytorium Treści Dydaktycznych),
- 8) wdrożenie Systemu Informacji Terenowej (GIS). (akta kontroli, str. 150-152, 169-171)

Projekt realizowany był w latach 2012 – 2015 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego. Projekt zakończono uruchomieniem z dniem 30 czerwca 2015 r. (u partnerów Projektu) portalu *Cyfrowy Urząd* – kluczowego dla wdrażania usług drogą elektroniczną. (Aplikację *Cyfrowy Urząd* uruchomiono w Urzędzie Marszałkowskim z dniem 4 marca 2015 r.).

Projekt jest kontynuacją przedsięwzięcia pod nazwą „*Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego*” (realizowanego z funduszy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego), w którym uczestniczyło 98 jednostek samorządu terytorialnego. Realizacja programu przyniosła m. in. [1] rozbudowę portalu informacyjnego „*Wrota Podlasia*”, [2] rozszerzenie funkcjonalności *Cyfrowego Urzędu*, [3] wdrożenie systemów elektronicznego obiegu dokumentów w urzędach j.s.t. (system *Flower*), [4] platformę elektroniczną dla systemu ewidencji i rozliczeń podatków i opłat lokalnych. (akta kontroli, str. 140, 176-177)

Z trzech j.s.t., które nie wzięły udziału we wspólnej realizacji Projektu (gminy Raczek, Zambrów i Zawady) dwie (Raczek i Zambrów) uczestniczyły w realizacji I etapu „*Wdrażania elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego*”. W ocenie wójtów tych gmin nie było wystarczających powodów do udziału w realizacji nowego Projektu. Jak poinformował Andrzej Szymulewski, Wójt Gminy Raczek wdrożenie elektronicznego obiegu dokumentów (z I etapu): „*spowodowało tylko utrudnienie pracy urzędników, którzy zostali zmuszeni do wykonywania podwójnej pracy*” (przy braku możliwości wyeliminowania wersji papierowej). Do urzędu nie wpłynął ani jeden wniosek od obywateli i przedsiębiorców w wersji elektronicznej. *Jedynymi instytucjami korzystającymi z tej usługi jest Urząd Wojewódzki i RIO*. W ocenie Wójta barierą w rozwoju e-usług w małych gminach jest: „*brak takiej potrzeby*” zaś wydatek jakichkolwiek środków finansowych na wdrażanie systemów z których nie korzystają obywatele „*jest co najmniej bezzasadne*”. Ponadto jako bariery wskazał: konieczność dostarczenia rozmaitych załączników, które nie są możliwe do przekazania w formie elektronicznej (wiele urzędów nadal wymaga dokumentów w tej właśnie formie).

Bogdan Pac, Sekretarz Gminy Zambrów, poinformował, że Gmina – po udziale w pierwszej części projektu – „*mocno zniechęciła się do drugiego etapu, ponieważ sprzęt dostarczony do obsługi projektu był przestarzały, a praca na aplikacji w znaczny sposób wydłużała i utrudniała pracę urzędnikom. Program był mało intuicyjny, trudny w obsłudze i często się zawieszał*”.

Krzysztof Wądołowski, Wójt Gminy Zawady wyjaśnił, że nie są mu znane powody podjęcia decyzji jego poprzednika o niewzięciu udziału w Programie.

(akta kontroli, str.253-257,499-501)

4.1. Cele wspólnej budowy regionalnej platformy usług publicznych w sposób bezpośredni wpisują się w cele i założenia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na latach 2007–2013, dotyczące: „*Upowszechnienia stosowania technik telekomunikacyjnych oraz zwiększenie dostępu do usług elektronicznych poprzez rozbudowę regionalnej infrastruktury teleinformatycznej*” oraz „*Wykorzystania zaawansowanych technologii informacyjnych przez mieszkańców województwa podlaskiego*”.

Projekt nie zawierał wskaźników (mierników) realizacji celów odnoszących się wprost do liczby załatwianych spraw w formie elektronicznej. Założono natomiast osiągnięcie takich mierników (wskaźników realizacji Projektu) odnoszących się do *Cyfrowego Urzędu*, jak między innymi:

- liczba osób korzystających online z aplikacji *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia* (po korektach harmonogramu założono że w roku 2015 będzie to 30.000 osób, w 2016 – 60.000, zaś w roku 2017 – 90.000). Źródłem pozyskania informacji dla osiągniętych rezultatów miały być statystyki serwerów, dotyczące liczby odwiedzin strony *Cyfrowego Urzędu*,
- liczba uruchomionych usług na poziomie 4. (transakcja) – 12,
- liczba nowych e-usług – 30,
- liczba jednostek sektora publicznego korzystających z usług teleinformatycznych – 126,
- liczba przedsiębiorstw korzystających z utworzonych aplikacji lub usług teleinformatycznych – 13.605 (źródłem weryfikacji osiągniętych rezultatów miały być statystyki serwerów). (akta kontroli, str. 216-221, 363-364)

Agnieszka Aleksiejczuk, dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego wyjaśniła (odpowiadając na pytanie kontrolera dotyczące wyboru wskaźników rezultatu projektu, w tym braku wskaźnika dotyczącego np. liczby spraw załatwionych w formie elektronicznej), że: *na etapie tworzenia projektu zdefiniowane zostały wskaźniki zgodnie z wykazem dostępnym w Krajowym Systemie Informatycznym (SIMIK). Wskaźnik rezultatu w postaci liczby „transakcji” (spraw) nie znalazł się wybranym przez nas zestawie wskaźników. Natomiast niezależnie od obowiązków wynikających ze sprawozdawczości projektowej, być może należałoby zanalizować możliwości techniczne do liczenia takiego wskaźnika.*

(akta kontroli, str. 355-356)

4.2. Cele związane z wdrażaniem usług publicznych (wymienione w Projekcie), a dotyczące: [1] usprawnienia wymiany informacji z mieszkańcami województwa na wszystkich poziomach samorządowych, oraz [2] rozwijania usług dla obywateli dostępnych za pomocą technik informatycznych – nie zostały jeszcze w pełni osiągnięte. Jak wynika z ustaleń kontroli NIK w Urzędzie oraz w Urzędach Miejskich w Białymstoku, Goniądzu i Knyszynie z możliwości przesyłania korespondencji drogą elektroniczną korzystają przede wszystkim inne urzędy organów administracji rządowej i samorządowej²³.

Termin realizacji Projektu był przez Urząd (lidera Projektu) trzykrotnie przekładany: z początkowego terminu końca IV kwartału 2013 r., kolejno na koniec III kwartału 2014 r. aż do końca I kwartału 2015 r. Zasadniczym powodem wydłużenia terminu realizacji były czasochłonne i wydłużające się postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w tym odwołania do KIO – co spowodowało, że postępowanie dotyczące wyłonienia wykonawcy *Cyfrowego Urzędu* zakończono dopiero 14 stycznia 2014 r. Ostatecznie, po uzyskaniu przez Urząd zgody Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego, realizacja Projektu zastała zakończona 30 czerwca 2015 r.

Nie zostały jeszcze osiągnięte niektóre mierniki realizacji celów określone w założeniach *Cyfrowego Urzędu*. I tak:

- w okresie od 4 marca do 15 lipca 2015 roku statystyki serwera wskazywały 3.815 odwiedzin (miernik na 2015 rok – to 30 tys. odwiedzin),
- nie została jeszcze ustalona metoda zbadania liczby przedsiębiorstw korzystających z usług online (w końcowym wniosku o płatność wskazano, że „do końca 2015 roku wskaźniki zostaną zweryfikowane, a ich wyniki przedłożone do Instytucji Zarządzającej”).

²³ W okresie od stycznia 2014 do czerwca 2015 roku w Urzędzie Miejskim w Białymstoku w formie elektronicznej zrealizowano tylko 118 usług. Do Urzędu Miejskiego w Goniądzu wpłynęły jedynie dwa pisma ogólne od obywateli i przedsiębiorców poprzez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. W tym samym czasie w Goniądzu w formie elektronicznej załatwiono w sumie 594 sprawy (m.in. sprawozdania).

Zostały natomiast zrealizowane (albo są bliskie realizacji) pozostałe wskaźniki Projektu, w tym: [1] liczba jednostek sektora administracji publicznej korzystających z utworzonych aplikacji lub usług online, [2] liczba uruchomionych usług na poziomie 4. (transakcja).

(akta kontroli, str. 200-205, 358, 363-364)

4.3. Cyfrowy Urząd jest częścią (elementem, aplikacją) regionalnej platformy „Wrota Podlasia”. Na platformę „Wrota Podlasia” składa się kilkanaście modułów tematycznych, w tym: [1] portal informacyjny Wrota Podlasia, [2] Cyfrowy Urząd, [3] Telewizja Internetowa, [4] Portal Turystyczne Wrota Podlasie, [5] wortal poświęcony społeczeństwu informacyjnemu, [6] Centrum Obsługi Inwestora, [7] wortal Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, [8] wortal Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, [9] Portal Podlaskiej Marki, [10] Podlaski System Informacji Przestrzenne, [11] Portal e-Edukacja (tam m. in. elektroniczny dziennik ucznia i centralne repozytorium treści dydaktycznych), [12] Portal e-Biznes (aktualności gospodarcze ściśle powiązane z portalem informacyjnym Wrota Podlasia).

(akta kontroli, str. 150-152, 188-189)

Platforma *Cyfrowy Urząd* składa się z dwóch podstawowych modułów: Cyfrowy Urząd (CU) oraz Elektroniczne Biuro Obsługi Interesanta (EBOI). Moduł CU jest aplikacją udostępniającą usługi związane z działaniem systemu, takie jak m. in.: [1] zakładanie kont klientom (z podziałem na osoby fizyczne i prawne), [2] wyszukiwanie i przysyłanie Standardowych Elektronicznych Dokumentów Urzędowych, [3] zakładanie i przekazywanie spraw wniesionych przez klientów CU do odpowiednich urzędów, [4] przeglądanie i wyszukiwanie stanu spraw (także przez klientów). Moduł ten zawiera także takie funkcjonalności, jak: karty informacyjne usług publicznych oraz możliwość umówienia wizyty w urzędzie.

Moduł EBOI jest graficznym interfejsem pozwalającym użytkownikowi na wykorzystanie wymienionych wyżej funkcjonalności, udostępnianych za pośrednictwem przeglądarki internetowej.

(dowód: akta kontroli, str. 169-174)

Do dnia 27 sierpnia 2015 r. katalog usług udostępnionych na Cyfrowym Urzędzie WP dotyczył 21 dziedzin życia społecznego i gospodarczego²⁴, w tym takich jak: [1] bezpieczeństwo narodowe, [2] budownictwo i mieszkania, [3] dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej, [3] e-Biznes, [4] edukacja, [5] podatki, opłaty, cła, [6] praca i zatrudnienie, [7] prawo i sądownictwo. Ponadto usługi były udostępnione wg tzw. słów kluczowych (z wykorzystaniem wyszukiwania zaawansowanego) oraz zdarzeń życiowych – według terminologii e-PUAP.

(dowód: akta kontroli str. 325-340)

Dokonane 27 sierpnia 2015 r. oględziny strony Cyfrowego Urzędu wskazały jednak, że obywatel, użytkownik systemu, w co najmniej pięciu kategoriach usług, nie mógł odnaleźć urzędu właściwego do załatwienia swojej sprawy. W dniu 27 sierpnia 2015 r., po przeprowadzeniu oględzin przez kontrolera, na stronie Cyfrowego Urzędu, w kategoriach: *Bezpieczeństwo narodowe, Budownictwo i mieszkania, Dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej, Edukacja, Kultura, sport i turystyka, Pomoc społeczna, Praca i zatrudnienie, Prawo i sądownictwo, Sprawy obywatelskie, Statystyki, Zdrowie* – pojawiła się informacja: *Brak usług*. W dniu 3 września 2015r., wykonawca systemu platformy elektronicznej Cyfrowy Urząd Administracji Rządowej „CUAR” Wojewody Podlaskiego zgłosił dodanie 187 opisów usług i 867 kart usług, z czego część kart dowiązano do 3 usług ogólnych, które już były na CUWP. Prace te zostały wykonane poprzez udostępnione na Cyfrowym Urzędzie Wrot Podlasia interfejsy służące integracji Katalogu Usług Publicznych KUP. Szerzej na ten temat – w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 325-340)

W dniu uruchomienia platformy *Cyfrowego Urzędu* udostępniono katalog 13 usług:

- 1) dopisanie do spisu wyborców,
- 2) pismo ogólne do podmiotu publicznego,
- 3) rejestracja sprzętu pływającego służącego do amatorskiego połowu ryb,

²⁴ Pełny katalog to: Bezpieczeństwo narodowe, Budownictwo i mieszkania, Dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej, e-Biznes, Edukacja, Geodezja i kartografia, Infrastruktura, Inne sprawy urzędowe, Kultura, sport i turystyka, Motoryzacja i transport, Ochrona środowiska, Podatki, opłaty, cła, Pomoc społeczna, Praca i zatrudnienie, Prawo i sądownictwo, Przedsiębiorczość, Rolnictwo, Sprawy obywatelskie, Statystyki, Usługa Centralna, Zdrowie.

- 4) skargi i wnioski,
- 5) udostępnianie informacji o środowisku,
- 6) udostępnienie materiałów powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- 7) udostępnienie materiałów wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- 8) wniosek o udostępnienie informacji publicznej,
- 9) wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- 10) wymeldowanie z pobytu stałego lub czasowego,
- 11) wymiar i zmiana podatku od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych,
- 12) zgłoszenie sprzedaży pojazdu,
- 13) złożenie informacji w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego.

Formularz *pisma ogólnego do podmiotu publicznego* służy załatwianiu spraw niezdefiniowanych w ramach konkretnych formularzy. Może być wykorzystany m. in. do składania wniosków o wszczęcie postępowania, a także odwołań, zażaleń itp. Formularz ten jest przydatny zwłaszcza wtedy, gdy na stronie właściwego urzędu jest zamieszczona tzw. karta usługi. Karty takie zawierały niezbędne informacje dotyczące załatwianej sprawy, takie jak opis usługi, informacja o wymaganych dokumentach, sposób ich dostarczenia, dane o terminach załatwienia sprawy i podstawa prawna regulująca daną materię.

Ogledziny, przeprowadzone w toku kontroli NIK, wykazały że ww. usługi – oprócz formularza *pisma ogólnego* – funkcjonują właściwie. (Szerzej na temat usterek funkcjonowania tego formularza – w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli, str. 248, 481-486)

4.4. Aplikacja Cyfrowy Urząd jest powiązana z aplikacją *e-PUAP*. Powiązania te wyrażają się m. in: [1] wykorzystaniem funkcjonalności tzw. profilu zaufanego, [2] zintegrowanym logowaniem do *Cyfrowego Urzędu* z wykorzystaniem uwierzytelniania przez *ePUAP*, [3] pobieraniem schematów danych *ePUAP* na potrzeby tworzenia formularzy elektronicznych, [4] komunikacją z Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów *ePUAP*, [5] komunikacją z Katalogiem Usług Publicznych *ePUAP* (np. publikacja kart usług na *ePUAP* na podstawie danych zawartych w *Cyfrowym Urzędzie*).

Różnice pomiędzy *e-PUAP* a *Cyfrowym Urzędem* dotyczą następujących funkcjonalności *Cyfrowego Urzędu*: [1] ułatwionego wyszukiwanie urzędów (np. wybieranie z interaktywnej mapy województwa), [2] zintegrowanie *Centralnego Urzędu* z *Elektronicznym Zarządzaniem Dokumentami* (dzięki czemu widać aktualny postęp prac nad dokumentem), [3] modulem: rejestracja i umawianie wizyt w urzędzie, [4] możliwości wysłania wypełnionego wcześniej formularza na e-mail lub zapisanie na dysk (również dla użytkowników niezalogowanych), [5] rozbudowane możliwości tworzenia oraz edycji wzorów dokumentów elektronicznych i formularzy elektronicznych (*ePUAP* nie posiada edytora wzorów i trzeba je przygotowywać w zewnętrznych programach), [6] możliwości większej elastyczności w rozwoju usług elektronicznych dzięki posiadaniu praw autorskich i kodów źródłowych do CU, [7] posiadaniem funkcji: *Jednolity Katalog Administracji Publicznej* – uwzględniającej strukturę podległości jednostek, zintegrowany z *EZD*. (dowód: akta kontroli, str. 184-185)

Jak wskazała Agnieszka Aleksiejczuk, Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego: „Platforma *ePUAP* [...] posiada istotne ograniczenie jakim jest skomplikowany interfejs użytkownika, który nie jest intuicyjny i wymaga od potencjalnego dogłębnego poznania zasad korzystania z usług. Kolejnym istotnym ograniczeniem jest konieczność posiadania konta użytkownika, które warunkuje możliwość korzystania z usług on-line”. Według A. Aleksiejczuk kluczowym problemem jest brak stabilności i awaryjność platformy *ePUAP*. Stąd: „wykonanie architektury rozproszonej (opartej o platformy regionalne dla samorządów) oraz platformy centralnej – obsługującej organy administracji rządowej, jest bardziej logiczne, skalowalne i zapewniające większą kontrolę nad obciążeniem systemów”. (dowód: akta kontroli, str. 184-185)

4.5. Na realizację Projektu – w skali województwa – wydatkowano ogółem²⁵ 83.473,0 tys. zł, w tym 53.050,0 tys. zł (64%) na zakup środków trwałych (serwery, komputery itp.), 25.305 tys. zł (30%) na zakup oprogramowania. Na usługi doradcze związane z zarządzaniem Projektem (w tym na wynagrodzenie menadżera Projektu) wydano 843,0 tys. zł, zaś na szkolenia – 1.967 tys. zł. Zgodnie z założeniami Projektu 85% kosztów kwalifikowalnych (70.953 tys. zł) sfinansowano z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zaś 15% kosztów (12.520 tys. zł) pokryły uczestniczące w nim j.s.t. uczestnicy Projektu.

Wydatki Urzędu (Województwa Podlaskiego) wyniosły 22.395 tys. zł, w tym wkład własny – 3.359 tys. zł.

Bezpośrednie koszty realizacji Cyfrowego Urzędu i Centralnej Szyny Danych wyniosły 1.773.597 zł, w tym 1.735.906 zł to koszty aplikacji (programu), zaś 36.992 zł – to koszty ruterów i dwóch serwerów (w tym serwera komunikacyjnego)²⁶. Wydatki te poniesiono w 2015 roku. (dowód: akta kontroli, str. 361, 251-252, 359-366)

4.6. W latach 2014–2015 Urząd monitorował wykorzystanie przez partnerów Projektu regionalnej platformy usług publicznych. W lipcu 2015 r., tuż po zakończeniu realizacji Projektu, Urząd zorganizował 4 robocze spotkania z wszystkimi partnerami. Agnieszka Aleksiejczuk, dyrektor Wydziału Społeczeństwa Informacyjnego wyjaśniła co następuje:

Spotkania, które odbyły się z partnerami projektu [...] przede wszystkim oparte były o dobre praktyki wdrożenia systemu EZD w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podlaskiego oraz Urzędzie Miejskim w Goniądzu. Spotkania te w naszej ocenie będą niezwykle pomocne w dalszym wdrażaniu i rozwijaniu elektronicznego obiegu dokumentów w administracji samorządowej [...] Pełne wdrożenie EZD jest procesem, który będzie realizowany przez wszystkie partnerów w najbliższym okresie. Wymaga to nie tylko przygotowania technicznego, infrastrukturalnego, ale również stopniowych zmian organizacyjnych, proceduralnych – jak np. uzgodnień z Archiwum Państwowym. Departament będzie stale monitorował proces wykorzystania systemów EZD w jednostkach, wspierał, inicjował i koordynował wspólny rozwój tego systemu, z racji obowiązków wynikających z funkcji Lidera projektu. W ocenie Pani Dyrektora: samodzielność, odpowiedzialność w zakresie stopnia wykorzystania zakupionych w ramach projektu systemów pozostaje w wyłącznej kompetencji Partnerów projektu.

(akta kontroli, str. 353-355)

4.7. Cyfrowy Urząd funkcjonuje w oparciu o scentralizowany system informatyczny²⁷. Zgodnie z umową, zawartą przez Województwo Podlaskie (i innych partnerów Projektu) z firmą „Maxto”, na wykonanie elementów Projektu w tym aplikacji Cyfrowy Urząd, firma ta udzieliła 5 letniej gwarancji na podstawowy sprzęt oraz oprogramowanie na okres 5 lat. Gwarancja ta obejmuje m. in. [1] dostosowanie systemu do zmian prawa, [2] usuwanie błędów w oprogramowaniu, [3] aktualizacje oprogramowania, [4] naprawę i lub wymianę wadliwego sprzętu. [5] dostosowanie systemu do zmian ePUAP, [6] przyjmowanie i obsługę zgłoszeń usterek systemu (telefonicznie w dni robocze w godz. 7 – 19; faxem, mailem i poprzez system obsługi zgłoszeń – przez 24 godziny, 7 dni w tygodniu).

(akta kontroli, str. 258-268, 296-300)

Terminy usuwania – przez wykonawcę systemu – usterek dotyczących platformy Cyfrowy Urząd wynoszą:

- dla błędów krytycznych²⁸ – [1] reakcja w ciągu 1 godziny, [2] przywrócenie funkcjonowania systemu (rozwiązanie lub obejście błędu) w ciągu 12 godzin od przyjęcia zgłoszenia błędu, [3] ostateczne rozwiązanie problemu w ciągu 96 godzin od zgłoszenia błędu,
- dla błędów poważnych – [1] reakcja w ciągu 2 godzin, [2] przywrócenie pełnej funkcjonalności systemu (rozwiązanie lub obejście błędu) w ciągu 20 godzin od

²⁵ Koszty kwalifikowalne.

²⁶ Pozostałe – to koszt dwóch zestawów bezpiecznego podpisu elektronicznego.

²⁷ Serwer komunikacyjny dla aplikacji Szyna Danych oraz aplikacji i modułów komunikujących partnerów projektu (i ich jednostek podległych) z Elektronicznym Biurem Obsługi Interesanta na platformie Wrota Podlasia oraz serwer typu 2.

²⁸ Błędy, w wyniku których co najmniej jedna komórka organizacyjna Urzędu nie może realizować funkcji statutowej.

przyjęcia zgłoszenia błędu, [3] ostateczne rozwiązanie problemu w ciągu 240 godzin od zgłoszenia błędu,

- dla pozostałych błędów – [1] reakcja w ciągu 48 godzin od przyjęcia zgłoszenia błędu, [2] rozwiązanie ostateczne w najbliższej nowej wersji oprogramowania systemu, nie później niż w ciągu 30 dni od zgłoszenia błędu.

(dowód: akta kontroli, str. 309-300)

Ustalone
nieprawidłowości

Do dnia 27 sierpnia 2015 r.²⁹ część danych (wskazówek, informacji, odnośników) zawartych w 11³⁰ spośród 21 kategorii usług Cyfrowego Urzędu *Wrót Podlasia* zawierała informacje nierzetelne (nieścisłe, niepełne), a w co najmniej w pięciu typach usług – mogące wprowadzić w błąd potencjalnego użytkownika portalu. Były to usługi: [1] *Mediacje* (w kategorii *Prawo i wymiar sprawiedliwości*); [2] *Deklaracje i zgłoszenia celne* (kategoria *Podatki, opłaty, cła*); [3] *Cudzoziemcy* (kategoria *Sprawy Obywatelskie*); [4] *Przyrządy Pomiarowe (Przedsiębiorczość)*; [5] *Bezpieczeństwo narodowe – wydawanie decyzji*. Po wybraniu – w wymienionych usługach – opcji: *wybierz urząd* nie pojawiały się nazwy urzędów właściwych do załatwienia tych usług (spraw). Na przykład usługa: *Mediacje* zawierała następujące wskazówki: *W ramach tego zdarzenia udostępniane są usługi związane mediacjami zmierzającymi do zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą. Podmioty publiczne mogą udostępniać usługi, np.: Wniosek konsumenta o wszczęcie procedury mediacji, zmierzającej do polubownego zakończenia sporu cywilnoprawnego między konsumentem a przedsiębiorcą. Tymczasem wśród urzędów wskazanych³¹ do załatwienia tej sprawy (w mieście Białymstoku wskazywano na 3 urzędy, w tym Urząd Marszałkowski) nie było Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w Białymstoku, jako organu administracji ustawowo powołanego do działań mediacyjnych³².*

W dniu 27 sierpnia 2015 r.³³ na stronie Cyfrowego Urzędu – w 11 (spośród 21) kategoriach: *Bezpieczeństwo narodowe, Budownictwo i mieszkania, Dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej, Edukacja, Kultura, Sport i Turystyka, Pomoc społeczna, Praca i zatrudnienie, Prawo i sądownictwo, Sprawy obywatelskie, Statystyki, Zdrowie* – pojawiła się informacja: *Brak usług*.
(akta kontroli, str.325-340)

Aplikacja Cyfrowego Urzędu *Wrót Podlasia* – wbrew założeniom Projektu i zapisom umów z wykonawcą – do 3 września 2015 r. nie była zintegrowana (z punktu widzenia obywatela – użytkownika systemu) z podobnymi aplikacjami administracji rządowej. Otóż jedną z podstawowych zalet funkcjonalności wojewódzkiego systemu administracji publicznej³⁴ – miała być „integracja z systemami zewnętrznymi, w szczególności z regionalnym systemem administracji rządowej – Cyfrowym Urzędem Administracji Rządowej (CUAR) oraz centralną platformą ePUAP.” Integracja ta miała umożliwić połączenie ze sobą aplikacji „w celu automatyzacji, ujednolicenia i wprowadzenia wymiany danych [...] oraz zakładała „budowę jednolitego profilu usługowego posiadanego przez mieszkańca województwa podlaskiego na Cyfrowym Urzędzie WP.”
(dowód: akta kontroli, str. 317-323)

Pani Agnieszka Aleksiejczuk, Dyrektor Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego wyjaśniła co następuje: zamieszczenie usług takich jak: *Mediacje lub Deklaracje i zgłoszenia celne, Cudzoziemcy* (przypisanych do właściwych kategorii) wynikało bezpośrednio z wymogów interoperacyjności platformy Cyfrowego Urzędu *Wrót Podlasia* z innymi systemami informatycznymi lub platformami świadczącymi usługi publiczne.

Usługi te jednak nie stanowią obszaru działań z zakresu administracji samorządowej oraz nie zostały dla nich przygotowane na obecnym etapie dedykowane formularze (co kompetencyjnie stoi po stronie podmiotów administracji rządowej świadczących te usługi). Zapobiegając sytuacji, w której wyszukiwanie usługi, w przypadku braku podłączonych dedykowanych formularzy, kończyłoby się komunikatem o braku możliwości skorzystania z danej usługi, do tej kategorii podpisany został formularz ogólny.[...]. Rozwiązanie to jednak

²⁹ Przynajmniej do godz. 12.

³⁰ Bezpieczeństwo narodowe, Budownictwo i mieszkania, Dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej, Edukacja, Kultura, sport i turystyka, Pomoc społeczna, Praca i zatrudnienie, Prawo i sądownictwo, Sprawy obywatelskie, Statystyki, Zdrowie.

³¹ Odnośnik: Wybierz urząd.

³² Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 148 ze zm.).

³³ Około godz. 15, po dokonaniu pierwszego etapu oględzin strony Cyfrowego Urzędu.

³⁴ Zgodnie z załącznikiem nr 5 do opisu przedmiotu zamówienia SIWZ na opracowanie.

mogło sprawiać wrażenie, iż klient CUWP nadal proceduje składanie wniosku w danej kategorii, a nie został przekierowany do kategorii usług umożliwiającej wystąpienie do dowolnego podmiotu z dowolną sprawą.[...].

W trybie natychmiastowym³⁵ odłączono więc możliwość „przejęcia” do formularza ogólnego z poziomu usługi, dla której nie został podpisany formularz wiążący daną usługę z konkretnym zakresem podmiotów je świadczących.

Powyższe zmiany konfiguracyjne CUWP zostały dokonane jako działania naprawcze w związku ze stwierdzoną sytuacją.

W ocenie Pani Dyrektora platforma Cyfrowego Urzędu Wrót Podlasia posiada przygotowane interfejsy wg. standardów ePUAP-u, które umożliwiają założoną integrację z innymi platformami, takimi, jak ePUAP, CUAR lub tworzoną platformą projektu e-Zdrowie (oczywiście przy spełnieniu przez nie wymogów związanych z standaryzacją wymiany danych), która pozwoli na rozszerzenie kart informacyjnych z zakresu na przykład administracji rządowej i rozbudowanie ich o dedykowane formularze on-line.

(dowód: akta kontroli, str. 353-357)

Z protokołów odbioru oprogramowania oraz z wykonanych raportów testów akceptacyjnych (m. in. z 17 lutego 2015 r.) wynika, że zostały spełnione warunki techniczne dotyczące funkcjonowania Cyfrowego Urzędu – umożliwiające na przykład pobieranie danych z innych systemów zewnętrznych, w tym z Cyfrowego Urzędu Administracji Rządowej oraz umożliwiające systemom zewnętrznym dodanie lub aktualizację informacji w Katalogu Usług Publicznych Cyfrowego Urzędu. Zatem możliwe jest zakładane zapewnienie: *interoperacyjności platformy Cyfrowego Urzędu Wrót Podlasia z innymi systemami informatycznymi lub platformami świadczącymi usługi publiczne* – także od strony obywatela, użytkownika systemu.

Zgodnie z postanowieniami umowy z firmą „Maxto”³⁶ – wykonawca prac zaprojektuje i uzgodni z wykonawcą i wdroży interfejsy integracyjne z systemem CUAR pod warunkiem wdrożenia i zapewnienia przyłączenia interfejsów integracyjnych przez dysponentów systemów zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 286,304)

W dniu 3 września 2015 r. kontrolerowi przekazano informację o uzupełnieniu danych Cyfrowego Urzędu przez dodanie 187 opisów usług i 867 kart usług (w tym formularzy elektronicznych) dotyczących administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli, str. 468)

Dokonane w dniach 4 i 7 września 2015 roku oględziny platformy Cyfrowego Urzędu wykazały, że:

- zintegrowano aplikację Cyfrowego Urzędu z podobną aplikacją działającą w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim. Między innymi po wybraniu – przez użytkownika systemu – opcji *Mediacje* – widoczny jest: [1] dokładny opis usługi, [2] Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej – jako organ właściwy do jej załatwienia, [3] właściwy formularz elektroniczny;
- nadal w 9 spośród 21 kategorii spraw pojawia się informacja o braku usług w tej dziedzinie. Dotyczy to następujących kategorii: *Bezpieczeństwo narodowe, Dofinansowanie z funduszy Unii Europejskiej, Edukacja, Infrastruktura, Kultura, Sport i Turystyka, Pomoc społeczna, Przedsiębiorczość, Rolnictwo oraz Statystyki*;
- w takich kategoriach, jak *Budownictwo i mieszkania* oraz *Zdrowie* zamieszczano wyłącznie formularze elektroniczne spraw, które mogą być załatwione przez organy administracji rządowej. Na przykład w kategorii *Budownictwo i mieszkania* jest zamieszczonych 25 formularzy elektronicznych, które mogą być skierowane do terenowych organów Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej (w tym wnioski o odbiór obiektu pod względem spełnienia wymagań ochrony przeciwpożarowej). Także w podkategorii *Planowanie przestrzenne* (usługa *Ustalanie warunków zabudowy*) są wymienione wyłącznie usługi związane z kompetencjami opiniodawczymi organów administracji rządowej (głównie Inspekcji Sanitarnej).

³⁵ To jest po przekazaniu wniosku kontrolera o udzielenie wyjaśnień.

³⁶ Rozdział 6.2.4. (str. 41) zał. nr 2 do umowy – Opis przedmiotu zamówienia.

Na stronie głównej Cyfrowego Urzędu, szczególnie w takich kategoriach usług (istotnych dla obywatela zamierzającego korzystać z usług administracji samorządowej), jak *Budownictwo i mieszkania, Edukacja, Kultura, Sport i Turystyka, Pomoc społeczna, Przedsiębiorczość i Zdrowie*, nadal brakuje:

- rzetelnej (czytelnej, jasnej i zrozumiałej) informacji o możliwości skierowania pisma do właściwego organu administracji samorządowej za pomocą formularza: *pismo ogólne do podmiotu publicznego* oraz znacznie utrudniony jest wybór organu administracji samorządowej (jest to co prawda możliwe po wyborze kategorii *Usługa centralna*, jednak brakuje czytelnej informacji na ten temat);
- informacji o formie, sposobie i terminach załatwienia spraw w organach administracji samorządowej – choćby poprzez odesłanie do *kart usług* zamieszczanych na stronach internetowych niektórych gmin (miast) i powiatów; karta usługi jest jednym z elementów zrealizowanego Projektu. (dowód: akta kontroli, str. 469-498)

Ocena częściowa

W ocenie NIK wspólna realizacja przez 130 jednostek samorządu terytorialnego *Cyfrowego Urzędu* na platformie *Wrota Podlasia* powinna znacznie ułatwić – po usunięciu niedoskonałości i rozpropagowaniu tego przedsięwzięcia – korzystanie z elektronicznej formy załatwiania spraw urzędowych. Zaletą zrealizowanego Projektu jest zapewnienie – na regionalnym poziomie – standaryzacji usług w zakresie obsługi interesantów oraz elastyczność systemu (łatwość wprowadzania zmian i modyfikacji, możliwość powiązania z platformami usług publicznych działającymi w administracji rządowej³⁷). Stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu *Cyfrowego Urzędu*, dotyczące: [1] nierzetelnych informacji o organach właściwych do załatwienia spraw, [2] braku integracji *Cyfrowego Urzędu* z podobną aplikacją w administracji rządowej – zostały usunięte jeszcze w toku kontroli NIK.

NIK zwraca uwagę na niewyeliminowane istotnych niedoskonałości w funkcjonowaniu *Cyfrowego Urzędu*, takich jak: [1] brak czytelnej informacji o możliwości skierowania pisma w formie elektronicznej w pięciu, istotnych dla wspólnot samorządowych, kategoriach usług publicznych, [2] brak skomunikowania (odnośników) do kart usług zamieszczanych przez niektóre urzędy jednostek samorządu terytorialnego (partnerów Projektu).

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 Kontroli³⁸, wnosi o:

1. Wyeliminowanie usterek w funkcjonowaniu *Cyfrowego Urzędu*, dotyczących braku rzetelnej informacji o możliwości załatwienia spraw w formie elektronicznej za pomocą formularza – *pismo ogólne do podmiotu publicznego*.
2. Podjęcie działań informacyjno – promocyjnych dotyczących możliwości załatwiania spraw w formie elektronicznej.
3. Przeprowadzanie corocznych audytów z zakresu bezpieczeństwa informacji.
4. Niezwłoczne blokowanie byłym pracownikom Urzędu dostępu do systemów informatycznych w tym systemie SmartDoc.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

³⁷ Niejako przetestowana w trakcie kontroli NIK – kiedy to usunięto część usterek systemu.

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 Delegatury NIK w Białymstoku.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

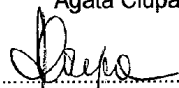
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 6 października 2015 r.

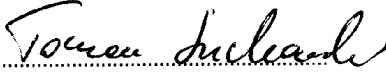
Kontroler
Marek Żukowski
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis

Kontroler
Tomasz Suchowierski
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

