



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.02.2015
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
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Wojciech Zambrzycki – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95318 z dnia 29 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok (dalej: „Urząd”, „Miasto Białystok”, „UM”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku (dalej: „Prezydent Miasta”)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Urząd umożliwiał załatwianie spraw przez obywateli i przedsiębiorców w formie elektronicznej w sposób łatwy i sprawny. Świadczenie takich usług następowało zarówno poprzez Elektroniczną Platformę Usług Administracji Publicznej (ePUAP)² jak i regionalną platformę Cyfrowego Urzędu zamieszczoną na *Wrotach Podlasia*³.

Upowszechnieniu załatwiania spraw w formie elektronicznej oraz usprawnieniu pracy Urzędu ma służyć realizowany, wspólnie z 129 jednostkami samorządu terytorialnego (jst), projekt *Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa* (dalej: Projekt). Projekt zakłada znaczące (w stosunku do platformy e-PUAP) usprawnienie korzystania z usług w formie elektronicznej oraz automatyczną rejestrację i wprowadzenie wniesionego elektronicznie pisma do systemu elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD). Realizacja Projektu została wpisana do „Strategii rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus” (dalej „Strategia Miasta”) jako jeden z priorytetów. Projekt ten – realizowany kosztem 8,2 mln zł⁴, a zakończony 30 czerwca 2015 r. uruchomieniem Cyfrowego Urzędu – nie został jeszcze wdrożony. Przede wszystkim nie wdrożono systemu EZD (SmartDoc), który ma zastąpić nie w pełni dostosowany do współpracy z platformami elektronicznych usług publicznych funkcjonujący system elektronicznego obiegu dokumentów, zaś wdrożenie nowego systemu EZD ma nastąpić dopiero w po 24 miesiącach od zakończenia projektu.

W okresie od stycznia 2014 do czerwca 2015 obywatele i przedsiębiorcy wniesli w formie elektronicznej 118 spraw (w czerwcu 2015 r. odsetek spraw załatwionych drogą elektroniczną nieznacznie przekraczał 0,5 % w stosunku do wszystkich spraw załatwionych przez Urząd). W ocenie NIK na stosunkowo niewielkie korzystanie z tej formy usług wpływ ma niespieszne wdrażanie Projektu oraz niewielka i nieskuteczna popularyzacja załatwiania spraw w drodze elektronicznej. Realną – jak dotychczas – korzyścią z realizacji Projektu jest pozyskanie przez Miasto nowego sprzętu komputerowego.

Urząd właściwie udostępniał elektroniczne skrzynki podawcze (na dwóch platformach: ePUAP i na *Wrotach Podlasia*). Nie dopełniono jednak należytej staranności w podaniu informacji o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego oraz informacji

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

² <https://epuap.gov.pl>

³ <https://cu.wrotapodlasia.pl>

⁴ Tylko koszty stanowiące udział Miasta.

o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny. Dane te uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

Pracownikom Urzędu zapewniono możliwość podnoszenia kompetencji poprzez uczestnictwo w szkoleniach, zarówno z zakresu świadczenia usług elektronicznych, jak też bezpieczeństwa systemów informatycznych i ochrony danych osobowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 20 grudnia 2007 r. Miasto zawarło z Województwem Podlaskim umowę na realizację Projektu. Jego Liderem był Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego a partnerami 129 jednostek samorządu terytorialnego wraz z jednostkami podległymi. Przedmiotem Projektu była rozbudowa posiadanych i wdrożenie nowych usług oferowanych przez Platformę Wrota Podlasia oraz rozszerzenie grona odbiorców usług elektronicznych i usługodawców o kolejne jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki podległe. Termin realizacji umowy był przez Lidera trzykrotnie zmieniany, z początkowego terminu końca IV kwartału 2013 r., kolejno na koniec III kwartału 2014 r. aż do końca I kwartału 2015 r. Ostatecznie, po uzyskaniu przez Urząd Marszałkowski zgody Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podlaskiego, rzeczowa realizacja projektu została zakończona 30 czerwca 2015 r. m.in. uruchomieniem platformy Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia. Portal ten umożliwiał świadczenie usług elektronicznych przez 129 podmiotów biorących udział w Projekcie i ich jednostki podległe.

(dowód: akta kontroli str. 26-83)

Dyrektor Departamentu Informatyki Urzędu wyjaśnił, że jego zdaniem przesuwanie terminu rozpoczęcia realizacji Projektu miało negatywny wpływ na przebieg tego procesu, bowiem:

- konieczność realizacji skomplikowanych wdrożeń w ciągu zaledwie roku, zamiast pierwotnie planowanych czterech lat, skutkowałą przeciążeniem wszystkich zaangażowanych w to pracowników i musiała odbić się na jakości wykonywanych przez nich prac,
- ze względu na oczekiwaną dostawę (w ramach Projektu) dużej ilości sprzętu komputerowego, Urząd od roku 2010 zrezygnował z zakupów takiego sprzętu ze środków własnych, ostatecznie gdy 1 września 2014 r. taki sprzęt trafił do Urzędu, nie zaspokoił wszystkich potrzeb UM,
- wydłużenie terminu zamknięcia Projektu dawało niewielkie szanse na poprawienie ewentualnych niedociągnięć.

(dowód: akta kontroli str. 99-105)

W ramach uczestnictwa w Projekcie Urząd otrzymał m.in. 610 zestawów komputerowych, 40 laptopów, 80 zestawów do podpisów elektronicznych o łącznej wartości 2.909,7 tys. zł oraz system do elektronicznego zarządzania dokumentami (EZD) pn. SmartDoc wraz z szyną danych⁵ o łącznej wartości 401,0 tys. zł. Koszt Projektu dla Miasta Białostok wyniósł 8.173,7 tys. zł z czego wkład własny Miasta Białostok to 1.307,4 tys. zł a 6.866,3 tys. zł pochodziło z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 7-25, 356-370)

Przyjęta uchwałą Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus⁶ w priorytecie C.2.3 *Usprawnienie administracji publicznej poprzez informatyzację*, odnosiła się wprost do świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej. Priorytet ten zakładał

⁵ Zapewnia wymianę informacji pomiędzy aplikacjami opartymi na różnych technologiach, działających na różnych platformach poprzez usługi integracyjne takie jak transformacje i inteligentny routing (wyznaczanie trasy i wysłanie nią pakietu danych) informacji. Dzięki zastosowaniu takiego rozwiązania usługi mogą być dowolnie konfigurowane, rozszerzane, przemieszczane lub podmieniane bez przerywania pracy systemów biznesowych lub modyfikowania aplikacji.

⁶ http://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/rozwoj_miasta/ na dzień 20 lipca 2015 r.

upowszechnianie i rozpowszechnianie katalogu spraw załatwianych drogą elektroniczną poprzez:

- zapewnienie wysokiej jakości usług świadczonych zdalnie poprzez integrację systemów dziedzinowych,
- zapewnienie niezawodności funkcjonowania systemu informatycznego Miasta w drodze zastosowania nowych rozwiązań sprzętowych, software'owych oraz organizacyjnych,
- rozwój mechanizmów wymiany informacji pomiędzy systemem informatycznym Urzędu a zewnętrznymi systemami teleinformatycznymi podmiotów realizujących zadania publiczne, w tym z platformą ePUAP.

Ponadto zagadnienia dotyczące informatyzacji wskazane zostały w następujących priorytetach Strategii Miasta: A.3.4. *Zapewnienie warunków do budowy powszechnie dostępnych szerokopasmowych sieci* oraz B.3.1. *Doposażenie szkół i placówek oświatowych w nowoczesny sprzęt i infrastrukturę*.

W części Strategii Miasta, zatytułowanej *Instrumenty polityki rozwoju Miasta Białegostoku*, wskazane zostały programy szczegółowe, realizacją których Miasto Białystok będzie wykonywać ustalone w Strategii Miasta priorytety. Jednym z proponowanych programów był *Program informatyzacji Miasta i usług miejskich* - bez wskazania terminów jego uchwalenia, wprowadzenia i realizacji. Prezydent Miasta wyjaśnił, że wszczęcie prac nad opracowaniem tego programu nastąpi po zakończeniu przeprowadzanego aktualnie w Urzędzie audytu bezpieczeństwa informacji (obejmującego m.in. inwentaryzację zasobów informatycznych i wdrożenie kompleksowego systemu bezpieczeństwa informacji w Urzędzie, audyt przeprowadzał podmiot zewnętrzny) oraz produkcyjnym uruchomieniu wszystkich korzyści materialnych i intelektualnych, pochodzących z realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 106-109)

Regulamin organizacyjny Urzędu⁷ w § 5 ust. 2 stanowi, że Urząd w sposób ciągły doskonali organizację wewnętrzną oraz podnosi efektywność swoich działań przy wykorzystaniu technik informatycznych i dba o jak najlepszą komunikację zewnętrzną i wewnętrzną. Przyjętym trybem prowadzenia czynności kancelaryjnych był system tradycyjny (papierowy) co szerzej opisano w punkcie 1.11.

(dowód: akta kontroli str. 110-111)

1.2. Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. w ramach platformy centralnej ePUAP Urząd udostępnił 2 usługi: elektroniczną skrzynkę podawczą (pismo ogólne do podmiotu publicznego), dopisanie do spisu wyborców⁸. Z kolei na platformie regionalnej Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia, udostępnionych zostało 10 usług:

- elektroniczną skrzynkę podawczą (pismo ogólne do podmiotu publicznego),
- dopisanie do spisu wyborców,
- rejestracja sprzętu pływającego służącego do amatorskiego połowu ryb,
- skargi i wnioski,
- udostępnienie informacji o środowisku,
- udostępnienie materiału powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- wniosek o udostępnienie informacji publicznej,
- wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych,
- wymiar i zmiana podatku od nieruchomości od osób prawnych i jednostek organizacyjnych,
- zgłoszenie sprzedaży pojazdu.

⁷ Zarządzenie Nr 328/07 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 1 marca 2007 r. ze zm. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Białymstoku <http://www.bip.bialystok.pl/683-statut--i-regulamin-organizacyjny-urzedu-miejskiego-w-bialymstoku/lang/pl-PL/default.aspx> na dzień 30 czerwca 2015 r.

⁸ Dostępna była również usługa dotycząca sprawozdawczości budżetowej, dostępna dla instytucji publicznych.

W ramach pisma ogólnego do podmiotu publicznego, obywatel i przedsiębiorca mogli skierować do Urzędu m.in. pisma następującego rodzaju: wniosek, podanie, skarga, zażalenie, odwołanie, informacja, zawiadomienie, opinia, inne pismo.

(dowód: akta kontroli str. 112-113, 161-162)

1.3. W okresie od stycznia 2014 do czerwca 2016 roku liczba usług zrealizowanych w formie elektronicznej wyniosła łącznie 118, a dla każdego półrocza z analizowanego okresu odpowiednio:

- od stycznia do czerwca 2014 r. – 26 (w tym m.in. 14 dotyczące dopisania do spisu wyborców, trzy o udzielenie informacji publicznej i dwie o zameldowanie),
- od lipca do grudnia 2014 r. – 25 (w tym m.in. po cztery sprawy dotyczące dopisania do spisu wyborców, wydania odpisu aktu małżeństwa i udzielenia informacji publicznej),
- od stycznia do czerwca 2015 r. – 67 (w tym m.in. 27 dotyczących dopisania do spisu wyborców, 14 wydania dowodu osobistego, siedem wniosków o udostępnienie informacji publicznej).

Wszystkie sprawy wpłynęły do Urzędu poprzez platformę ePUAP. Wzrost liczby usług w ostatnim półroczu, tj. okresie styczeń- czerwiec 2015 wynikał ze wzrostu zainteresowania usługą dopisania do spisu wyborców (27 takich spraw) na wybory prezydenckie 10 i 24 maja 2015 r. oraz wydania dowodu osobistego (14 spraw). E-usługi w ramach Cyfrowego Urzędu Wrota Podlasia udostępnione zostały 30 czerwca 2015 r.⁹

(dowód: akta kontroli str. 83, 114-116)

1.4. Lider Projektu zawarł ze spółką BIT S.A. umowę na m.in. dostarczenie platformy Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia oraz opracował wzory dokumentów elektronicznych do zamieszczenia na tej platformie. Za udostępnienie usług również odpowiadał lider Projektu. Za utrzymanie platformy Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia odpowiedzialni byli wszyscy partnerzy. Finansowanie działania platformy zostało określone w załączniku nr 3 do aneksu umowy z 20 grudnia 2007 r. pomiędzy Liderem, a partnerami Projektu. Poziom partycypacji Partnerów w kosztach utrzymania wspólnej infrastruktury uzależniony został od liczby mieszkańców gminy i dla Miasta Białystok wyniósł 23,953% kosztów całkowitych.

(dowód: akta kontroli str. 118, 26-80, 91-98)

1.5. W ramach realizacji Projektu, wyboru usług dostępnych na platformie Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia dokonał Urząd Marszałkowski. Miały to być usługi świadczone przez wszystkie jednostki w województwie. Pierwsze kryterium dotyczyło możliwości prawnej do realizacji danej usługi, a następnie brano pod uwagę usługi realizowane w sposób identyczny lub bardzo podobny we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Decyzje o wyborze usług poprzedzone były konsultacjami w gronie reprezentantów miast na prawach powiatu (Białegostoku, Łomży i Suwałk) oraz jednym przedstawicielem reprezentującym pozostałe miasta i gminy uczestniczące w Projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 99-102)

1.6. Dyrektorzy Departamentów Urzędu¹⁰ wskazali m.in. poniższe bariery utrudniające lub uniemożliwiające udostępnienie usług publicznych w formie elektronicznej:

- wynikająca z odpowiednich przepisów prawa konieczność zachowania formy pisemnej (papierowej) lub osobistego stawiennictwa interesanta w urzędzie (np. projekt budowlany należy sporządzić w czytelnej technice graficznej oraz oprawić w okładkę przystosowaną do formatu A4 w sposób umożliwiający dekompletację projektu¹¹),

⁹ Data zakończenia realizacji projektu.

¹⁰ Departamentu Obsługi Mieszkańców, Departamentu Geodezji, Departamentu Ochrony Środowiska, Departamentu Architektury, Departamentu Gospodarki Komunalnej, Departamentu Urbanistyki, Departamentu Finansów Miasta, Departamentu Organizacyjnego i Nadzoru, Departamentu Spraw Społecznych.

¹¹ Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.).

- wynikająca z odpowiednich przepisów prawa konieczność dostarczenia oryginałów dokumentów do wglądu pracownikowi urzędu (np. konieczność przedstawienia oryginałów dokumentów podczas rejestracji, czasowej rejestracji i wyrejestrowania pojazdu¹²),
- konieczność dostarczenia obszernych załączników elektronicznych, których rozmiar przekracza możliwości skrzynki na ePUAP – wspomniany już projekt budowlany,
- uczestnictwo innych instytucji, które biorą udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wszystkie przygotowane są do korespondencji wyłącznie elektronicznej,
- możliwość wystąpienia awarii lub przerwy technicznej systemu informatycznego, co w przypadku określonego terminu złożenia dokumentów (np. w przypadku postępowań przetargowych – ściśle określony termin złożenia oferty) uniemożliwi uczestnictwo w tej procedurze,
- mała powszechność profilu zaufanego,
- konieczność poniesienia przez interesantów nakładów finansowych przy zakupie podpisu kwalifikowanego. (dowód: akta kontroli str. 99-102, 119-143)

1.7. Podejmując decyzje o udostępnieniu określonych usług elektronicznych dla obywateli/przedsiębiorców, Urząd nie przeprowadzał badań opinii interesantów. Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że nie występował do kierownictwa Urzędu z taką propozycją, jak też kierownictwo Urzędu nie nakazało realizacji takiego zadania. Departament Informatyki stanął na stanowisku, że tempo ustalania usług do udostępnienia na platformie regionalnej nie pozwoli na rzetelne zbadanie tego zagadnienia. Ponadto w wyniku takich konsultacji Urząd mógł uzyskać wiedzę, która mogłaby być wyłącznie podstawą do wnioskowania o zmianę prawa w celu umożliwienia udostępnienia usług do obsługi elektronicznej, wskazanych przez respondentów badania.

(dowód: akta kontroli str. 99-102)

1.8. Urząd nie prowadził monitoringu poziomu wykorzystania e-usług. Prowadzono jednostkowe badania w sytuacji, gdy UM otrzymywał zapytanie o udostępnienie informacji publicznej lub odpowiadał na ankiety skierowane przez Główny Urząd Statystyczny lub dziennikarzy¹³. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że znikoma liczba spraw kierowanych do Urzędu drogą elektroniczną nie wymaga na obecnym etapie konieczności wdrażania narzędzi statystycznych do śledzenia ilości spraw wnoszonych tą drogą. Dodał również, że aby prowadzić taką statystykę, powszechnym ułatwieniem w skali kraju byłoby, gdyby administrator platformy ePUAP wdrożył odpowiednią funkcjonalność na ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 117, 144-148)

1.9. Do Urzędu wpłynęły dwie skargi związane (pośrednio) ze świadczeniem usług drogą elektroniczną. Skarga z dnia 8 sierpnia 2014 r., uznana za zasadną, dotyczyła nieprecyzyjnych informacji zamieszczonych w tzw. karcie informacyjnej sprawy (usługi)¹⁴ dotyczącej zgłoszenia sprzedaży pojazdu (nieprecyzyjna informacja o opłacie skarbowej oraz brak wyczerpującej informacji dotyczącej przerejestrowania pojazdu w sytuacji śmierci poprzedniego właściciela i sądowym podziale majątku). W efekcie Prezydent Miasta 2 września 2014 r. polecił dyrektor Departamentu Obsługi Mieszkańców doprecyzowanie tych informacji i na dzień przeprowadzania oględzin karty informacyjnej sprawy przez kontrolera – informacje były precyzyjne. Skarga z dnia 2 lipca 2014 r. została uznana za niezasadną, odnosiła się bowiem do nieaktualnych informacji zawartych na stronie internetowej, której administratorem nie był Urząd. W odpowiedzi na skargę 17 lipca 2014 r.

¹² Zgodnie z zapisami rozdziału 2a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1522 ze zm.).

¹³ Ankieta GUS „Wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w jednostkach administracji publicznej w 2014 roku” oraz ankieta „Ranking samorządów” dla dziennika Rzeczpospolita w roku 2014.

¹⁴ Zawiera m.in. informacje o wymaganych dokumentach do załatwienia sprawy, sposób ich dostarczenia, terminy procedowania – zamieszczona na stronie BIP Urzędu.

UM poinformował obywatela, że formularze oraz opisy procedur załatwiania spraw zamieszczone są na oficjalnym portalu miejskim¹⁵ oraz stronie BIP.

(dowód: akta kontroli str. 150)

1.10. Urząd we własnym zakresie nie opracowywał wzorów dokumentów elektronicznych wykorzystywanych do świadczenia e-usług. W ramach uczestnictwa w Projekcie, wzory takich dokumentów dla platformy Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia opracował Lider Projektu – Urząd Marszałkowski.

(dowód: akta kontroli str. 118)

1.11. Nie wprowadzono dodatkowych szczegółowych uregulowań w sprawie zasad postępowania z przesyłkami wpływającymi drogą elektroniczną. Urząd opierał się na regulujących te kwestie przepisach § 44 do § 63 załącznika 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 zakładowych¹⁶. Wskazaniem w zarządzeniu Nr 491/11¹⁷ Prezydenta Miasta podstawowym sposobem wykonywania czynności kancelaryjnych celem dokumentowania przebiegu załatwianych spraw, był system tradycyjny (papierowy) wspomagany narzędziami informatycznymi. Prezydent Miasta wyjaśnił ponadto, że ze względu na obowiązujące przepisy, które w zdecydowanej większości wskazują jako jedyną możliwą formę procedowania – formę pisemną, nie planuje w najbliższym okresie zmiany sposobu wykonywania czynności kancelaryjnych na system wyłącznie elektroniczny.

(dowód: akta kontroli str. 110-111, 106-109)

Narzędziem informatycznym wspomagającym tradycyjny system załatwiania spraw był od 2004 r. system FlowER. System ten nie komunikował się z innymi systemami informatycznymi, tj. sprawy wpływające poprzez ePUAP nie trafiały bezpośrednio do tego systemu, były zaś procedowane następująco:

- administrator ePUAP drukował wniesione pismo oraz sprawdzał poprawność podpisu elektronicznego, wydruk opatrywał stemplami dziennymi Urzędu, a następnie przekazywał papierową formę korespondencji do kancelarii ogólnej UM,
- następnie pismo było skanowane, rejestrowane w FlowER i przekazywane do kancelarii ogólnej Prezydenta Miasta, a później dekretowane do odpowiedniego departamentu lub biura, gdzie trafiało zarówno w formie skanu w FlowER jak i w formie papierowej,
- dyrektor departamentu lub biura dekretował pismo do odpowiedniego pracownika, który pilotował sprawę i sporządzał projekt odpowiedzi,
- jeśli wnoszący sprawę wskazał, że chciał otrzymać odpowiedź w formie elektronicznej, zatwierdzoną odpowiedź elektronicznie podpisywała upoważniona osoba (prezydent, dyrektor lub inna osoba), elektroniczna wersja odpowiedzi była zamieszczana w systemie FlowER oraz przekazywana adresatowi poprzez ePUAP, wydrukowana wersja papierowa pozostawała w aktach sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 151)

Uzyskany w ramach uczestnictwa w Projekcie system SmartDoc do zakończenia kontroli NIK nie został jeszcze wdrożony w Urzędzie. Od wykonawcy został odebrany 2 marca 2015 r. i po tym terminie system był testowany w Departamencie Informatyki i Departamencie Organizacyjnym i Nadzoru pod kątem wykrycia ewentualnych błędów i dostosowania go do struktury organizacyjnej. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że przygotowany został projekt zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie powołania zespołu ds. wdrażania systemu SmartDoc. Zespół, po zapoznaniu się z wynikami wdrożenia systemu w Departamencie Informatyki i Departamencie Organizacyjnym i Nadzoru, będzie rekomendował Prezydentowi Miasta dalsze kroki w sprawie wdrożenia w kolejnych jednostkach organizacyjnych Urzędu, poprzedzone cyklem szkoleń. Przewidywany termin rozpoczęcia wdrażania systemu Sekretarz Miasta określił na początek pierwszego kwartału roku 2016 i znając uwarunkowania organizacyjne Urzędu oraz mając doświadczenie

¹⁵ <http://bialystok.pl>

¹⁶ Dz. U. z 2011, Nr 14, poz. 67 ze zm.

¹⁷ Zarządzenie Nr 491/11 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu wykonywania czynności kancelaryjnych w celu dokumentowania przebiegu załatwiania spraw w Urzędzie Miejskim w Białymstoku.

wynikające z procesu szkolenia i wdrażania poprzedniej aplikacji elektronicznego obiegu dokumentów¹⁸, proces wdrożenia może potrwać około 18 miesięcy. Dodał również, że do czasu pełnego wdrożenia systemu SmartDoc, w przypadku wpłynięcia sprawy za pośrednictwem portalu Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia, zostanie ona wydrukowana, potwierdzona za zgodność z oryginałem i przekazana do kancelarii ogólnej celem dalszego procedowania. Po pełnym wdrożeniu aplikacji, sprawy wpływające na Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia będą trafiały na stanowiska komputerowe w kancelarii ogólnej i procedowane wedle obecnie funkcjonującego trybu. (dowód: akta kontroli str. 84-90, 152-155)

Dyrektor Departamentu Informatyki oświadczył, że nie jest w stanie ustalić liczby dokumentów podpisanych przez pracowników Urzędu kwalifikowanym podpisem elektronicznym w pierwszym półroczu 2015 r., bowiem platforma ePUAP odnotowuje jedynie te podpisy, którymi została podpisana przesyłka na platformie, a nie podpisy złożone w załącznikach przesyłanej korespondencji. Inne aplikacje użytkowane w Urzędzie (BESTIA¹⁹, Legislator²⁰, Płatnik²¹) nie prowadzą statystyk złożonych podpisów elektronicznych. Wg stanu na 8 lipca 2015 r. kwalifikowany podpis elektroniczny posiadało w Urzędzie 91 osób i byli to zarówno prezydent jak i wiceprezydenci, dyrektorzy departamentów, kierownicy referatów, ale też pracownicy na niższych stanowiskach, np. wykonujący zadania w ww. aplikacjach, wymagających posiadania takiego podpisu. Uprawnienia do zarządzania dokumentami w imieniu Urzędu na ePUAP posiadało 22 aktualnie zatrudnionych pracowników Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 3-5, 156-157)

1.12. Realizując usługi w formie elektronicznej Urząd udostępnił na stronach BIP tzw. karty 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. Zamieszczane były również wzory wniosków, które obywatel lub przedsiębiorca mógł wydrukować i złożyć w Urzędzie. Kolejną bardzo przydatną funkcją udostępnianą przez Miasto była możliwość elektronicznego umówienia wizyty w związku z załatwieniem sprawy urzędowej.

(dowód: akta kontroli str. 158-191)

Badaniem objęto 20 spraw zrealizowanych w całości²² bądź częściowo²³ w formie elektronicznej, w tym 10 wydania dowodu osobistego, 6 dopisania do spisu wyborców, 3 dotyczące rejestracji pojazdu, 1 wymeldowania z pobytu stałego. Wszystkie sprawy wpłynęły poprzez ePUAP. Każdorazowo dekreტacja sprawy od momentu wpływu przez ePUAP następowała w ciągu jednego dnia. W przypadku rejestracji pojazdu, następowała automatyczna komunikacja poprzez aplikację Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych z systemem CEPiK²⁴ i przesyłane przez obywatela bądź przedsiębiorcę załączniki, automatycznie były importowane do tego systemu. W przypadku pozostałych spraw, załatwienie ich nie wymagało komunikacji z innymi systemami, bądź jak w przypadku wydania dowodu osobistego – wymogi dotyczące komputera przeznaczonego do obsługi wniosków o dowód osobisty, nie pozwalały na jego połączenie z inną siecią niż łącznie bezpośrednie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych²⁵. (dowód: akta kontroli str. 192-196)

O postępie realizacji swojej sprawy, obywatel lub przedsiębiorca był informowany poprzez wiadomości przesyłane przez pracowników Urzędu poprzez ePUAP. Wysyłane były informacje o wpływie wniosku w przypadku dowodów osobistych oraz informacje o brakujących dokumentach lub konieczności przybycia osobiście do Urzędu w przypadku spraw związanych z rejestracją pojazdów. (dowód: akta kontroli str. 192-196)

¹⁸ Mowa o systemie FlowER.

¹⁹ System sprawozdawczości budżetowej.

²⁰ System zgłaszania do Urzędu Wojewódzkiego aktów prawa miejscowego.

²¹ System komunikacji z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

²² Dopisanie do spisu wyborców i wymeldowanie z pobytu stałego.

²³ Wydanie dowodu osobistego i rejestracja pojazdu – wymagane osobiste stawiennictwo po odbiór dokumentu.

²⁴ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

²⁵ Wynikało to z rekomendowanej przez MSW topologii połączenia infrastruktury komputerowej Urzędu z Systemem Rejestrów Państwowych.

1.13. Od chwili uruchomienia platformy Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia, tj. od 30 czerwca 2015 r. Urząd nie odnotował usterek w jej działaniu. Określone w umowie z dostawcą oprogramowania²⁶ terminy usuwania usterek dotyczących powstałej platformy Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia wynosiły:

- dla błędów krytycznych: [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 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. 91-98, 117-118)

W zakresie usuwania awarii sprzętu PC oraz programu SmartDoc dostawca²⁷ zobowiązany był do usuwania błędów krytycznych i błędów poważnych w takich samych terminach jak dostawca oprogramowania platformy Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia, natomiast w przypadku pozostałych błędów rozwiązanie ostateczne błędu nie mogło nastąpić później niż w ciągu 3 miesięcy od zgłoszenia błędu. (dowód: akta kontroli str. 84-90)

W trakcie czynności kontrolnych ustalono natomiast, że istniała usterka dotycząca obsługi dokumentów otrzymanych przez Urząd za pośrednictwem ESP. W programie SmartDoc, dokumenty wpływające do Urzędu poprzez Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia nie mogły być zarejestrowane, tj. nie mógł być im przypisany numer sprawy z rzeczowego wykazu akt, co blokowało możliwość dalszej pracy z tym dokumentem. Problem został zgłoszony dostawcy oprogramowania 3 kwietnia 2015 r. i ponowiony 8 kwietnia 2015 r., został usunięty 15 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 197-203)

Urząd nie zdiagnozował innych usterek w działalności witryny Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia. Awaryjna była natomiast platforma ePUAP, jednakże z uwagi na to, że była obsługiwana centralnie przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Urząd nie uczestniczył w procesie usuwania awarii, nie dokumentował również częstotliwości występowania awarii oraz czasu ich naprawy. Stwierdzone awarie zgłaszane były na infolinii platformy ePUAP. (dowód: akta kontroli str. 117-118)

1.14. W okresie 1 stycznia 2014 r. – 1 lipca 2015 r. pracownicy Urzędu uczestniczyli łącznie w 64 szkoleniach, w których wzięło udział 1033 uczestników²⁸. Zakres szkoleń związany był m.in. z:

- systemem elektronicznego obiegu dokumentów,
- administrowaniem Cyfrowego Urzędu Wrota Podlasia,
- bezpieczeństwem systemów informatycznych,
- rozwojem e-usług w administracji publicznej,
- ochrony danych osobowych, polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych oraz zarządzania systemem informatycznym. (dowód: akta kontroli str. 204-211)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Urząd przyjął długi termin na testowanie a następnie wdrożenie oprogramowania do elektronicznego zarządzania dokumentami SmartDoc, wynoszący łącznie 27 miesięcy (9 miesięcy na testowanie oraz 18 miesięcy na wdrażanie systemu). (dowód: akta kontroli str. 152-153)

²⁶ Firma BIT S.A.

²⁷ Firma Maxto Sp. z o.o. S.K.A.

²⁸ Wg stanu na 30 czerwca 2015 r. Urząd zatrudniał 1130 osób.

Urząd umożliwiał załatwianie spraw przez obywateli i przedsiębiorców w formie elektronicznej jednak liczba spraw załatwionych w tej formie nieznacznie przekraczała 0,5 % w stosunku do ogółu spraw²⁹. Z uwagi na tak znikomą liczbę spraw, Urząd nie przeprowadzał dedykowanego monitoringu wykorzystania usług elektronicznych. W celu zwiększenia możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną Urząd przystąpił do wdrażania projektu pn. „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa” Jego realizacja uzyskała w Urzędzie odpowiednią rangę i została wpisana w Strategii Miasta jako jeden z priorytetów. Aplikacja *Cyfrowy Urząd* została uruchomiona 30 czerwca 2015 r., to jest po dziewięciu miesiącach od przyjęcia sprzętu komputerowego. Tak więc realną – jak dotychczas – korzyścią z realizacji Projektu było pozyskanie przez Miasto nowego sprzętu komputerowego. Pracownikom UM zapewniono możliwość szkoleń z zakresu usług elektronicznych i ochrony danych osobowych.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W dniu 15 lutego 2011 r. na stronie BIP Urzędu udostępnione zostało łącze przekierowujące do Elektronicznej Skrzynki Podawczej (ESP) na platformie ePUAP. W okresie od stycznia 2014 do czerwca 2015 r. wpłynęło 118 spraw od obywateli i przedsiębiorców. Informację o ESP na platformie Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia UM zamieścił na BIP w dniu 17 lipca 2015 r. Do zakończenia kontroli nie wpłynęły tą drogą żadne sprawy, poza testowymi pismami wysyłanymi przez pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 6, 117-118, 148-149, 169)

2.2. Stosownie do art. 16 ust. 1b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁰ 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 uregulowania³¹. 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. 117-117, 212)

2.3. Udostępniając łącza do ESP Urząd nie zamieścił informacji wymaganych § 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 elektronicznych³² co szerzej opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. Informacje te zostały zamieszczone w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 169)

2.4. Z uwagi na fakt, że obsługa skrzynki ePUAP nie przekazywała elektronicznie informacji do systemu EZD/EOD, sprawdzanie ważności podpisów elektronicznych odbywało się na poziomie ePUAP, który zapewniał oznaczenie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia oraz czas ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 213-237)

2.5. Udostępniając ESP, Urząd wywiązywał się z obowiązku przekazania nadawcy poświadczenia przedłożenia³³, o którym mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 213-237)

2.6. System teleinformatyczny ePUAP, za pomocą którego świadczone usługi elektroniczne, udostępniał poświadczenie doręczenia³⁴, o którym mowa w § 14 rozporządzenia w sprawie

²⁹ Dane za czerwiec 2015 r.

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

³¹ Wejście w życie 11 sierpnia 2014 r.

³² Dz. U. z 2011 r., Nr 206, poz. 1216 ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych”.

³³ Urzędowe poświadczenie przedłożenia (UPP) ma miejsce gdy adresatem lub nadawcą dokumentu jest podmiot publiczny.

doręczania dokumentów elektronicznych. Poświadczenie to zawierało takie elementy jak: pełna nazwa podmiotu publicznego, który doręcza dokument elektroniczny, pełną nazwę 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. 213-237)

2.7. Wdrożony w 2004 r. i pełniący funkcje pomocnicze przy tradycyjnym obiegu dokumentów, systemem FlowER, spełniał wymogi § 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi³⁵, gdyż m.in.: [1] zabezpieczał przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (§ 6 pkt 2), [2] zabezpieczał przed usuwaniem dokumentów z systemu akt (§ 6 pkt 3), [3] identyfikował użytkowników i dokumentował dokonywane przez nich zmiany w dokumentach zmian (§ 6 pkt 6), [4] zapewniał kontrolę dostępu do poszczególnych informacji (§ 6 pkt 7) i [5] odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (§ 6 pkt 10). Opcja przesyłania dokumentów do innych systemów teleinformatycznych (§ 6 pkt 14) nie była wdrożona. Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że system FlowER został zakupiony w ramach części I projektu „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego (...)”, ale umowy zawarte pomiędzy wykonawcą tego systemu a Województwem Podlaskim nie gwarantowały rzeczywistej możliwości dysponowania kodem źródłowym aplikacji³⁶, a wykonawca za dokonanie zmian w celu zsynchronizowania systemu z ePUAP żądał kwot nieakceptowalnych przez uczestników projektu. Na tej podstawie zapadła decyzja, aby zakupić nową aplikację EZD, spełniającą wszystkie wymogi prawa jednocześnie z zapewnieniem dysponowania kodem źródłowym.

(dowód: akta kontroli str. 99-105, 238-239)

Będący w fazie testowej system EZD SmartDoc spełniał 8 z 9 wymagań § 6 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi, bowiem m.in. zabezpieczał przed usuwaniem dokumentów z systemu, identyfikował użytkowników i dokumentował dokonywane przez nich zmiany w dokumentach, zapewniał kontrolę dostępu do poszczególnych informacji i odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw i przysyłał dokumenty do innych systemów (BIP, GIS, email, ePUAP). Nie zabezpieczał zaś przed wprowadzeniem zmian w dokumentach spraw załatwionych.

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

2.8. Urząd nie pełnił roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP. Prezydent Miasta wyjaśnił, że nie występował do ministerstwa ds. cyfryzacji o utworzenie punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP.
(dowód: akta kontroli str. 106-109, 117-118)

2.9. Osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji w systemach EZD posiadały stosowne uprawnienia, a także fakt przetwarzania informacji wynikał z ich zakresów obowiązków (zweryfikowane na próbie 15 pracowników), co było zgodne z § 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 teleinformatycznych³⁷ oraz z Rozdziałem 2 Zarządzenia Nr 3014/13³⁸ Prezydenta Miasta. Pracownikom Urzędu, z którymi wygasł stosunek pracy, blokowany był dostęp do sieci lokalnej i odbierane uprawnienia do systemów EZD, niezwłocznie po otrzymaniu takiej informacji od kierownika

³⁴ Urzędowe poświadczenie doręczenia (UPD) ma miejsce gdy adresatem jest mieszkanie/przedsiębiorca.

³⁵ Dz. U. z 2006 r., Nr 206, poz. 1518, dalej „rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi”.

³⁶ Posiadanie kodu źródłowego jest niezbędne do rozwijania aplikacji i rozbudowywania o nowe funkcjonalności.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm., dalej „rozporządzenie KRI”.

³⁸ Zarządzenie Nr 3014/13 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Białymstoku.

właściwej jednostki organizacyjnej Urzędu. O terminowości przekazywania przez kierowników jednostek organizacyjnych, informacji o fakcie zakończenia świadczenia pracy na rzecz Urzędu szerzej w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 240-319)

Wybrani pracownicy posiadali uprawnienia do zarządzania w imieniu Urzędu dokumentami na platformie ePUAP. W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby żaden był pracownik Urzędu nadal posiadał takie uprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 157, 313-317)

2.10. W roku 2014, stosownie do § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, Biuro Audytu Wewnętrznego przeprowadziło okresowy audyt wewnętrzny „*Krajowe Ramy Interoperacyjności – ocena systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji na przykładzie wybranych zagadnień realizowanych w Urzędzie Miejskim w Białymstoku*”. W ramach tego audytu wykazana została słabość kontroli zarządczej w zakresie terminowego przekazywania przez kierowników jednostek organizacyjnych, informacji o fakcie zakończenia świadczenia pracy na rzecz Urzędu. Sekretarz Miasta wyjaśnił, że w celu eliminacji tego ryzyka Administrator Bezpieczeństwa Informacji został zobowiązany do przeprowadzenia szkoleń z zakresu ochrony danych osobowych i do rozesłania do kierowników jednostek organizacyjnych Urzędu wykazów upoważnień do danych osobowych celem ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 144-149, 320-329)

W dniu 24 kwietnia 2015 r. Urząd zawarł umowę z wyłonionym wykonawcą na przeprowadzenie zewnętrznego audytu bezpieczeństwa informacji oraz wdrożenie systemu bezpieczeństwa informacji w Urzędzie. Termin realizacji audytu określono na 10 miesięcy od dnia podpisania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 330-346)

2.11. Dla funkcjonującego systemu FlowER, Urząd wykonywał kopie zapasowe. Tworzenie tych kopii zaprogramowane było o określonej godzinie w dni robocze dni. Sporządzone kopie zapasowe podlegały następnie procesowi sprawdzania (testowania) pod kątem prawidłowości ich wykonania a raport z tej czynności trafiał drogą e-mailową do osób odpowiedzialnych za tworzenie kopii zapasowych, co było zgodne z pkt 10.5.1 lit. f normy PN-ISO/IEC 17799:2007³⁹. Zgromadzone kopie zapasowe przechowywane były poza miejscem ich wytworzenia, co było zgodne z pkt 10.5.1 lit. d normy PN-ISO/IEC 17799:2007.

(dowód: akta kontroli str. 345-347)

Urząd nie sporządzał kopii zapasowych dla niewdrożonego systemu SmartDoc. Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że zadanie to było realizowane przez dostawcę oprogramowania⁴⁰ i zgodnie z przekazanymi przez niego informacjami, kopie zapasowe wykonywane były codziennie z wykorzystaniem narzędzia EMC Avamar. Wykonawca przeprowadził konfigurację oprogramowania archiwizacyjnego, jednakże wdrożone rozwiązanie działa błędnie i wykonawca jest w trakcie realizacji zgłoszenia o błędnym działaniu mechanizmu kopii zapasowych. Zdaniem dyrektora Departamentu Informatyki problem ten powinien zostać rozwiązany przez dostawców oprogramowania.

(dowód: akta kontroli str. 105)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Badanie odbierania dostępu do sieci lokalnej, przeprowadzone na próbie pięciu pracowników Urzędu, z którymi wygasł stosunek pracy, wykazało, że w przypadku jednej osoby, pracownika Departamentu Skarbu, informacja o konieczności zablokowania dostępu do sieci lokalnej z departamentu, w którym ta osoba pełniła swoje obowiązki, do Biura Bezpieczeństwa Informacji, została przekazana dopiero po 452 dniach od dnia wygaśnięcia stosunku pracy (w przypadku pozostałych analizowanych spraw było to 3-18 dni). Działanie takie było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI. Dyrektor Departamentu Skarbu wyjaśnił, że zwłoka w przekazaniu

³⁹ Norma PN-ISO/IEC 17799:2007 określała wytyczne związane z ustanowieniem, wdrożeniem, eksploatacją, monitorowaniem, przeglądem, utrzymaniem i doskonaleniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.

⁴⁰ Spółka BIT S.A.

do Biura Bezpieczeństwa Informacji wynikała z długotrwałej nieobecności osoby zatrudnionej na stanowisku organizacyjno-kancelaryjnym która przygotowywała takie zawiadomienia i zastępowania jej przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o zastępstwo. Doszło do przeoczenia terminu wysłania stosownej informacji o potrzebie zablokowania dostępu do sieci lokalnej.

2. Z kolei innemu pracownikowi nie została wprowadzona blokada użytkownika w systemie FlowER przez administratora tego systemu, pomimo otrzymania informacji o konieczności jej wprowadzenia, co również było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI. Dyrektor Departamentu Informatyki wyjaśnił, że wynikało to z uwagi na dużą liczbę innych obowiązków administracyjnych, które obciążały administratora systemu FlowER.

(dowód: akta kontroli str. 313-317, 319, 348-349, 354-355)

3. Podając adres ESP na stronie BIP, Urząd nie zamieścił 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,

wymaganych przez § 3 ust. 1 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że brak zamieszczenia tych informacji wynikał z błędnej interpretacji przepisu prawnego przez urzędnika sporządzającego informacje na BIP.

Ponadto na stronie BIP wskazana była nieaktualna podstawa prawna wskazująca strukturę dokumentów elektronicznych, jakie mogą być dostarczone przez ESP. Wskazana podstawa prawna, tj. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁴¹ została uchylona 18 grudnia 2011 r. przez art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw⁴².

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że urzędnik sporządzając informację o podstawie prawnej nie miał świadomości skutków art. 14 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r.

Powyższe nieprawidłowości zostały wyeliminowane w czasie trwania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 144-149, 169)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że będący w trakcie wdrażania system EZD SmartDoc nieodpowiednio zabezpieczał przed wprowadzeniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (zabezpieczenia takiego wymaga § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi). Użytkownik mógł bowiem usunąć dokument w zamkniętej sprawie i zamieścić nowy dokument. Pojawiała się wówczas informacja, że zamieszczony nowy dokument to kolejna wersja (np. wersja 2 lub wersja 3). Według dostawcy oprogramowania była to sytuacja tymczasowa, spowodowana przebudową widoku plików pod kątem Projektu i zostanie poprawiona w kolejnej wersji systemu. System zaś odnotowuje działania użytkowników i na podstawie metryki można zweryfikować, kiedy dokument został zmodyfikowany. Poza tym, według dostawcy oprogramowania, całkowite usunięcie dokumentu nie jest możliwe, bowiem każdy wprowadzony dokument jest przechowywany w repozytorium z informacją skąd pochodził (z jakiej sprawy). Do chwili pełnego wdrożenia systemu usterka nie miała wpływu na zabezpieczenie dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 99-104, 238-239)

Ocena cząstkowa

Urząd udostępnił i prawidłowo zawiadomił Ministra ds. administracji i cyfryzacji o udostępnieniu elektronicznej skrzynki podawczej na dwóch platformach: ePUAP i Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia. Udostępniając adres elektronicznej skrzynki podawczej Urząd nie dopełnił jednak należytej staranności w podaniu informacji o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, możliwym do doręczenia za jej pomocą oraz informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać

⁴¹ Dz. U. z 2005 r., Nr 212, poz. 1766.

⁴² Dz. U. z 2010 r., Nr 40, poz. 230.

doręczony dokument elektroniczny. Dane te uzupełnione w trakcie kontroli NIK. Ponadto nie zapewniono niezwłocznego blokowania dostępu do systemów informatycznych pracownikom, którzy z którymi rozwiązano stosunek pracy.

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

Miasto nie prowadziło działań promocyjnych w zakresie świadczenia e-usług. Prezydent Miasta wyjaśnił, że brak działań promocyjnych związanych z platformą ePUAP związany był z jej ułomnościami, wadami i ograniczeniami zaś zawarte w umowie z Urzędem Marszałkowskim z dnia 20 grudnia 2007 r. zapisy o konieczności promowania realizacji Projektu odnoszą się okresu, w którym świadczenie e-usług zostanie produkcyjnie udostępnione a nie okresu, w którym Projekt był wdrażany. Z chwilą wdrożenia kolejnych aplikacji, pochodzących ze zrealizowanego projektu, promocja tychże będzie zapewniona w odpowiednim zakresie. Ponadto wszystkie dostarczone w ramach Projektu urządzenia zostały oznaczone stosownym logotypem i treścią wskazującą na współfinansowanie z budżetu UE. (dowód: akta kontroli str. 106-109)

Działania informacyjne ograniczone były do przekierowania z oficjalnej strony Miasta Białystok na platformę Cyfrowy Urząd Wrota Podlasia, zamieszczeniem na stronie BIP przekierowania do elektronicznej skrzynki podawczej i zamieszczeniem tzw. kart usług. (dowód: akta kontroli str. 158-191)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Urząd nie prowadził działań promocyjnych w zakresie popularyzacji wśród obywateli i przedsiębiorców możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną, chociaż były one niezbędne z uwagi na niewielkie zainteresowanie tymi usługami.

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 Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Podjęcie działań promocyjnych w zakresie świadczonych e-usług.
2. Wyegzekwowanie od wykonawcy systemu SmartDoc dostosowania programu do spełnienia wszystkich wymogów § 6 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi.
3. Niezwłoczne blokowanie byłym pracownikom Urzędu dostępu do systemów informatycznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

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

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

Białystok, dnia 15 września 2015 r.

Kontroler
Wojciech Zambrzycki
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis