



04700715

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.04.2015

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	
Kontroler	Beata Palinowska – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95345 z 17 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Knyszynie, ul. Rynek 39, 19-120 Knyszyn (dalej: „Urząd” lub „Urząd Miejski”) (dowód: akta kontroli str. 4)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Antoni Chmielewski, Burmistrz Knyszyna ² (dowód: akta kontroli str. 3)	

II. Ocena kontrolowanej działalności³.

Ocena ogólna

Urząd Miejski umożliwiał załatwienie spraw przez obywateli i przedsiębiorców w formie elektronicznej, udostępniając na platformie ogólnopolskiej ePUAP dziesięć usług elektronicznych, w tym Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. Ponadto Urząd uczestniczył, wspólnie ze 129 jednostkami samorządu terytorialnego, w projekcie pn. „*Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego część II administracja samorządowa*”, w ramach, którego 30 czerwca 2015 r. uruchomiona została platforma regionalna *Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia*⁴, na której udostępniono dziewięć usług elektronicznych.

Jednak w latach 2014-2015 tylko dwie sprawy były wniesione przez obywateli i przedsiębiorców w formie elektronicznej, zaś w czerwcu 2015 r. odsetek spraw załatwionych w tej formie (pomiędzy Urzędem a innymi jednostkami administracji publicznej), wynosił 6 % w stosunku do wszystkich spraw załatwionych przez Urząd.

Pomimo braku zainteresowania mieszkańców e-usługami w Urzędzie nie prowadzono działań promocyjnych i informacyjnych oraz nie upowszechniano informacji o profilu zaufanym ePUAP i kwalifikowanym podpisie elektronicznym. Nie pozyskiwano również opinii interesantów na temat oferowanych e-usług.

Pracownikom zapewniono możliwość podnoszenia kwalifikacji poprzez uczestnictwo w szkoleniach z zakresu usług elektronicznych, bezpieczeństwa informacji oraz obsługi systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją. Nie przeprowadzono jednak, w 2014 r., wymaganego audytu wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd Miejski uczestniczył, na podstawie umowy z dnia 20 grudnia 2007 r. podpisanej z Województwem Podlaskim, w projekcie „*Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II administracja samorządowa*”⁵. Celem projektu było

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 Do 8 grudnia 2014 r. Burmistrzem Knyszyna był Pan Andrzej Matyszewski.

³ Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowała opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

⁴ Dalej: „CU Wrót Podlasia”.

⁵ Pierwotnie zakładano termin realizacji projektu na I kwartał 2012 r. IV kwartał 2013 r., następnie termin końcowy realizacji projektu został przesunięty na IV kwartał 2014 r., kolejno na II kwartał 2015 r.

m.in. rozwijanie usług dla obywateli dostępnych za pośrednictwem technik informatycznych. Koszt projektu dla Gminy Knyszyn wyniósł 338.038 zł, w tym wkład własny 50.706 zł. W ramach projektu Urząd otrzymał oprogramowanie (aplikację szyny danych⁶ oraz aplikacje i moduły łączące z Cyfrowym Urzędem Platformy Wrota Podlasia, aplikację Elektronicznego Zarządzania Dokumentami), sprzęt komputerowy (komputery stacjonarne, laptopy, serwery, routery, skanery, czytniki kodów paskowych, zestawy do podpisu elektronicznego).

(dowód: akta kontroli str. 26-76, 184-199)

W opracowanym na lata 2007-2015 Planie Rozwoju Lokalnego Gminy Knyszyn nie uwzględniono zagadnień dotyczących dostosowania urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych. Sprawa ta nie została również ujęta w innych dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 210-211)

1.2. Urząd, na dzień 30 czerwca 2015 r., udostępniał łącznie piętnaście różnych usług elektronicznych (usługi udostępniane na platformach ePUAP i *CU Wrót Podlasia* częściowo się powtarzały), w tym:

- Elektroniczną Skrzynkę Podawczą⁷ (pismo ogólne⁸) – na platformie ePUAP, oraz na uruchomionej z dniem 30 czerwca 2015 r, platformie regionalnej *CU Wrót Podlasia*,
- osiem usług na platformie *CU Wrót Podlasia*,
- dziewięć usług na platformie ePUAP.

Były to e-usługi z zakresu:

- działalności gospodarczej (zgłoszenie przez przedsiębiorcę lub rolnika obiektu do ewidencji innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie – na platformie ePUAP),
- kultury, sportu, turystyki, oświaty (zawiadomienie o organizacji zgromadzenia publicznego oraz wnioski o objęcie patronatem imprez o charakterze lokalnym i ponadlokalnym – na platformie ePUAP),
- ochrony środowiska (zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów – na platformie ePUAP i udostępnienie informacji o środowisku – na platformie *CU Wrót Podlasia*),
- podatków i opłat (wymiar i zmiana podatku od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych oraz złożenie informacji w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego – na platformie *CU Wrót Podlasia*),
- spraw obywatelskich (dodanie do spisu wyborców – na obu platformach oraz wymeldowanie z pobytu stałego lub czasowego – na platformie *CU Wrót Podlasia*),
- zdrowia i spraw społecznych (zaświadczenie o stanie majątkowym – na platformie ePUAP),
- skarg i wniosków (na obu platformach),
- wnioski o: wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych – na obu platformach, udostępnienie informacji publicznej – na platformie *CU Wrót Podlasia*, a także wniosek o wydanie zgody na używanie herbu miasta – na platformie ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 204-206)

1.3. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 sierpnia 2015 r. do Urzędu, za pośrednictwem platformy ogólnopolskiej ePUAP, wpłynęły dwa pisma (wniosek o udostępnienie danych oraz oferta).

⁶ 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.

⁷ Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r., poz. 1114. Ustawa zwana dalej „ustawą o informatyzacji”).

⁸ Pismo ogólne umożliwia tworzenie pism w postaci elektronicznej w przypadku braku wzoru dokumentu elektronicznego umożliwiającego załatwienie sprawy oraz gdy przepisy prawa nie wskazują, że jedynym sposobem przekazania informacji jest jej papierowe doręczenie. W ramach pisma ogólnego możliwe było skierowanie: wniosku, podania, skargi, zażalenia, odwołania, informacji, zawiadomienia, opinii, decyzji, postanowienia, wezwania, zaświadczenia.

Burmistrz Knyszyna wskazał, że w jego opinii mała liczba usług elektronicznych wynika: „z braku świadomości mieszkańców, braku wiedzy technicznej, trudności w dostępie do niezbędnej infrastruktury technicznej wśród ludności wiejskiej. Ponadto ludzie lubią bezpośredni kontakt z urzędnikiem.” (dowód: akta kontroli str. 204-205, 227-229)

1.4. Urząd zapewnił możliwość świadczenia e-usług przez regionalną platformę Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia udostępnianą przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego oraz platformę ogólnopolską e-PUAP. (dowód: akta kontroli str. 206)

W zawartej w dniu 20 grudnia 2007 r. umowie z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego⁹, dotyczącej uruchomienia Platformy regionalnej CU Wrót Podlasia ustalono następujące zasady współpracy:

- za dostarczenie i utrzymanie platformy odpowiadał Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego¹⁰,
- udział Gminy Knyszyn w kosztach utrzymania wspólnej infrastruktury projektu został ustalony na 0,382 % (obliczony na podstawie liczby mieszkańców gminy),
- za udostępnianie usług elektronicznych na platformie odpowiadał Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 26-76)

1.5. Wyboru rodzaju e-usług udostępnianych na platformie regionalnej CU Wrót Podlasia dokonał Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego na podstawie badania ankietowego gmin uczestniczących w projekcie. Badanie polegało na wskazaniu katalogu usług, które jako pierwsze mają znaleźć się na platformie regionalnej. Urząd Miejski w Knyszynie brał udział w tym badaniu - pracownicy Urzędu wskazali 26 rodzajów e-usług. Informatyk wyjaśnił, że on dokonał wyboru rodzaju usług elektronicznych, jakie będą udostępnione na platformie ePUAP, po uprzednim przeprowadzeniu ustnych konsultacji wśród pracowników Urzędu. Nie były przeprowadzane badania opinii mieszkańców gminy w tym zakresie. (dowód akta kontroli str. 215-217, 225-226)

1.6. Robert Kondrakiewicz, Sekretarz Gminy Knyszyn, wskazał, że do najważniejszych okoliczności utrudniających lub uniemożliwiających udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej należy zaliczyć:

- brak środków finansowych na promocję e-usług,
- niedostateczną informatyzację gospodarstw domowych,
- konieczność osobistego stawiennictwa przy załatwianiu niektórych spraw (np. stwierdzenie własnoręczności podpisu) oraz osobistego potwierdzenia otrzymania dokumentacji (przy odbiorze dowodu osobistego, decyzja o wymiarze podatku, zaświadczenia o wysokości wynagrodzenia pracowników),
- wymóg przedkładania oryginałów dokumentów przy załatwianiu niektórych spraw,
- część osób preferuje osobisty kontakt z urzędnikiem,
- brak standaryzacji dokumentacji i procedur,
- wysokie koszty podpisu kwalifikowanego oraz zbyt małą dostępność punktów potwierdzających profil zaufany. (dowód: akta kontroli str. 207-208)

1.7. W Urzędzie nie przeprowadzano ankiet i badań przed udostępnieniem usług elektronicznych. (dowód: akta kontroli str. 113-115)

1.8. Poziom wykorzystania udostępnionych w Urzędzie e-usług nie był objęty bieżącym monitoringiem. Nie zbierano informacji na temat korzystania przez obywateli i przedsiębiorców z usług świadczonych w formie elektronicznej.

Burmistrz Knyszyna wyjaśnił, że „Znikoma ilość spraw załatwianych drogą elektroniczną nie wymagała wprowadzenia dodatkowych narzędzi w zakresie monitoringu. Jednak pomimo braku oficjalnego monitoringu trend w zakresie wykorzystania e-usług jest przez nas obserwowany”. (dowód: akta kontroli str. 113-115, 227-229)

⁹ Wskazanej w punkcie 1.1. wystąpienia.

¹⁰ Na podstawie umowy zawartej w dniu 3 marca 2014 r. z BIT Spółka Akcyjna dotyczącej wykonania, instalacji, dostawy i wdrożenia platformy.

1.9. Do Urzędu nie wpływały skargi w sprawie działalności z zakresu świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej. Nie były również składane wnioski w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem. (dowód: akta kontroli str. 209)

1.10. Urząd, we własnym zakresie, nie opracowywał wzorów dokumentów elektronicznych. Korzystał z dokumentów zamieszczonych w centralnym repozytorium ePUAP oraz repozytorium na platformie regionalnej *CU Wrót Podlasia*.

(dowód: akta kontroli str. 113-115)

1.11. Wytyczne dotyczące wykonywania czynności kancelaryjnych i archiwalnych w Urzędzie zostały wprowadzone zarządzeniem Burmistrza Knyszyna z 18 lutego 2014 r.¹¹. Obowiązującym systemem prowadzenia dokumentacji, był system papierowy (tradycyjny). W Urzędzie nie został wprowadzony system elektronicznego zarządzania dokumentacją. Wprowadzona procedura nie odnosiła się do dokumentów wpływających do Urzędu drogą elektroniczną oraz do komunikacji elektronicznej wychodzącej z Urzędu, nie opisano w niej zasad postępowania z przesyłkami wpływającymi na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. W obowiązujących w Urzędzie procedurach nie zawarto zapisów zobowiązujących pracowników do weryfikacji podpisów elektronicznych pism wpływających elektronicznie do Urzędu.

Przyjęte i praktykowane w Urzędzie etapy postępowania z pismami wpływającymi drogą elektroniczną przedstawiały się następująco:

- 1) wydrukowanie pisma w kancelarii ogólnej Urzędu, postawienie pieczęci wpływu oraz zarejestrowanie w papierowym rejestrze przesyłek wpływających,
- 2) zadekretowanie pisma przez Burmistrza,
- 3) przekazanie zadekretowanego pisma kierownikowi właściwego referatu za pokwitowaniem, następnie dekretacja do właściwego pracownika,
- 4) przygotowanie projektu rozstrzygnięcia przez pracownika i jego akceptacja przez przełożonego,
- 5) podpisanie pisma elektronicznie za pomocą kwalifikowanego podpisu oraz w formie papierowej przez Burmistrza Miasta, bądź upoważnionego pracownika,
- 6) wysyłka pisma drogą elektroniczną i tradycyjną, drugi egzemplarz pozostawał w wersji papierowej w aktach sprawy. (dowód: akta kontroli str. 105-111)

W Urzędzie osiem osób posiadało bezpieczny podpis elektroniczny, zaś jedna osoba - profil zaufany ePUAP. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. podpisanych zostało elektronicznie 15 pism (wysłanych za pośrednictwem platformy ePUAP¹²). Dokumenty elektroniczne podpisywał Burmistrz, bądź osoby posiadające podpis elektroniczny, upoważnione do podpisywania pism wychodzących z Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 112)

1.12. Jednostka udostępniając usługi elektroniczne publikowała karty usług. Karty te były zamieszczone na stronie internetowej, poprzez którą można było skorzystać z e-usług (ePUAP, *CU Wrót Podlasia*). W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu (dalej: „BIP”) była zamieszczona informacja o usługach dostępnych elektronicznie.

(dowód: akta kontroli str. 152-167)

W okresie objętym kontrolą drogą elektroniczną do Urzędu wpłynęły dwa wnioski – złożone przez osoby fizyczne. Jeden dotyczył prowadzonych przez Urząd procedur przetargowych, drugi – udostępnienia danych. Oba złożono za pośrednictwem ogólnopolskiej platformy ePUAP (w dniu 6 czerwca i 17 października 2014 r.). Dekretacja na pracownika prowadzącego sprawę następowała kolejno po 5 i 3 dniach od złożenia w formie elektronicznej. Ponadto:

- wnioski były poprawne i nie wymagały uzupełnienia lub poprawy,
- nie było konieczności nawiązania komunikacji z innymi systemami informatycznymi urzędu w zakresie przesyłania danych niezbędnych do załatwienia sprawy,

¹¹ Zarządzenie nr 252/14.

¹² Były to pisma do organów administracji publicznej, m.in. sprawozdania.

- umożliwiano uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy (w formie papierowej, telefonicznej oraz w formie elektronicznej),
- odpowiedź na jeden z wniosków była udzielona drogą elektroniczną przez pracownika prowadzącego sprawę (o taką formę odpowiedzi poprosił wnioskodawca), drugi wniosek został wpięty „ad acta”. (dowód: akta kontroli str. 222-223)

1.13. W okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 r., w działaniu platformy ogólnopolskiej ePUAP odnotowano wystąpienie jednego problemu technicznego – na wygenerowanym urzędowym poświadczeniu przedłożenia system wskazał, że złożony podpis jest niepoprawny. Problem był zgłoszony 17 czerwca 2015 r. i nie został usunięty, bowiem z dniem 17 sierpnia 2015 r. w związku z uruchomieniem ePUAP2 wszystkie zgłoszenia dotyczące poprzedniej wersji platformy zostały zamknięte. Informatyk Urzędu wyjaśnił, że „*Problem wystąpił jednorazowo i więcej się nie powtórzył. Nie miał on wpływu na ostateczne załatwienie sprawy*”. (dowód: akta kontroli str. 212-214, 225-226)

Umowa współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego, zarządzającym platformą *CU Wrót Podlasia*, a Urzędem Miejskim w Knyszynie nie zawierała uregulowań w zakresie sposobu sposób, terminów oraz podmiotu odpowiedzialnego za rozwiązywanie problemów technicznych związanych z działaniem platformy. Sposób zgłaszania usterek¹³ oraz terminy ich usunięcia zostały określone w umowach z dostawcami oprogramowania¹⁴ i wynosiły:

- dla błędów krytycznych¹⁵: [1] reakcja w ciągu 1 godziny, [2] przywrócenie funkcjonowania systemu 12 godzin od przyjęcia zgłoszenia błędu, [3] ostateczne rozwiązanie problemu – 96 godzin od zgłoszenia błędu;
- dla błędów poważnych¹⁶: [1] reakcja w ciągu 2 godzin, [2] przywrócenie pełnej funkcjonalności systemu (rozwiązanie lub obejście błędu) w ciągu 20 godzin od przyjęcia zgłoszenia, [3] ostateczne rozwiązanie problemu – 240 godzin od zgłoszenia błędu;
- dla pozostałych błędów¹⁷: [1] reakcja w ciągu 48 godzin od przyjęcia zgłoszenia, [2] rozwiązanie ostateczne – w najbliższej nowej wersji oprogramowania systemu, nie później niż w ciągu 720 godzin od zgłoszenia błędu.

W funkcjonowaniu CU Wrót Podlasia odnotowano jedną awarię - brak możliwości bezpośredniego logowania się do platformy CU. Problem został zgłoszony 14 lipca 2015 r. Serwisant wskazał inny sposób logowania się do systemu za pośrednictwem systemu SmartDoc (będącego w fazie testów). Do 18 września 2015 r. opcja bezpośredniego logowania nie została uruchomiona. Informatyk wyjaśnił, że „*problem ten nie był potraktowany, jako błąd krytyczny przez wykonawcę. W praktyce istnieje możliwość obejścia zgłaszanego problemu, co też zostało zaproponowane przez wykonawcę*”. (dowód: akta kontroli str. 212-214, 225-226)

1.14. Pracownicy Urzędu, (w tym informatyk) uczestniczyli w 10 zewnętrznych szkoleniach, z których pięć było zrealizowanych w ramach projektu „*Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa*”. Zakres tematyczny szkoleń obejmował:

- obsługę programów służących do komunikacji elektronicznej (m.in. system elektronicznego zarządzania dokumentami, platforma ePUAP),
- wykorzystanie komunikacji elektronicznej (m.in. usługi elektroniczne w procedurach stosowanych w administracji publicznej, dostęp do informacji publicznej),
- zagrożenia związane z obsługą systemów informatycznych,

¹³ Powyższe problemy miały być zgłaszane drogą e-mail bądź telefonicznie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego oraz - od 9 lipca 2015 r. - poprzez platformę System Obsługi Zgłoszeń.

¹⁴ Dostawcą oprogramowania platformy *CU Wrót Podlasia* była firma BIT SA, zaś dostawcą oprogramowania systemu SmartDoc była firma Maxto Sp. z o.o. S.K.A.

¹⁵ Usterki powodujące całkowitą niedostępność funkcjonalności systemu lub jej krytycznej części (braku możliwości zalogowania się).

¹⁶ Usterki, które nie kwalifikują się na zgłoszenie o priorytecie krytycznym, a powodują uciążliwość w korzystaniu niektórych funkcji systemu (np. problemu w wydajnością utrudniające pracę użytkownikom).

¹⁷ Usterki w wyniku, których przeprowadzenie określonych operacji w systemie jest niemożliwe lub daje niepoprawnych rezultat na skutek ujawnienia się wady systemu.

- zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa danych (m.in. weryfikacja zabezpieczeń, sankcje karne, zasady ochrony informacji przy świadczeniu usług elektronicznych, obowiązki administratora bezpieczeństwa informacji).

(dowód: akta kontroli str. 201-203)

Ocena cząstkowa

Urząd, umożliwiał mieszkańcom/przedsiębiorcom załatwienie spraw drogą elektroniczną udostępniając piętnaście e-usług, w tym Elektroniczną Skrzynkę Podawczą oraz usługi elektroniczne w zakresie m.in. ochrony środowiska, działalności gospodarczej, zdrowia i spraw społecznych, kultury, sportu, turystyki i oświaty. W celu zwiększenia możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną Urząd przystąpił do realizacji projektu pn. „*Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa*”. Jednak wykorzystanie e-usług było znikome. Urząd nie przeprowadzał dedykowanego monitoringu usług elektronicznych, ani badań opinii interesantów o świadczonych usługach. Pracownikom umożliwiono podnoszenie kwalifikacji poprzez zapewnienie udziału w szkoleniach z zakresu realizacji usług elektronicznych, zabezpieczenia danych oraz obsługi systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Urząd udostępniał dwie Elektroniczne Skrzynki Podawcze:

- na platformie ePUAP od 28 stycznia 2010 r.,
- na platformie *CU Wrót Podlasia* od 30 czerwca 2015 r.

W czerwcu 2015 r. do Urzędu wpłynęło, za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej 39 pism, skierowanych z innych urzędów (w formie papierowej 584).

(dowód: akta kontroli str. 168-181)

2.2. Urząd przekazał Ministrowi Cyfryzacji i Administracji informację o adresie Elektronicznej Skrzynki Podawczej - udostępnionej na platformie regionalnej *CU Wrót Podlasia* z opóźnieniem (zagadnienie opisano w sekcji – Uwagi dotyczące badanej działalności).
(dowód: akta kontroli str. 7)

2.3. Zgodnie z § 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 elektronicznych¹⁸ na stronie internetowej BIP Urzędu zamieszczono informacje: o udostępnionym adresie Elektronicznej Skrzynki Podawczej podanym w formacie URL oraz o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, w tym: rodzajach informatycznych nośników danych, na których można doręczyć dokument elektroniczny i na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru.
(dowód: akta kontroli str. 168-181)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że BIP Urzędu nie zawierał następujących danych wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej¹⁹ w zakresie:

- imienia i nazwiska, numeru telefonu, numeru telefaksu i adresu poczty elektronicznej, co najmniej jednej z osób redagujących stronę główną BIP (§ 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie BIP),
- czytelnego linku do strony głównej BIP (§ 10 rozporządzenia w sprawie BIP).

Wymagane dane uzupełniono w trakcie kontroli.

Burmistrz wyjaśnił, że „*wynikało to z przeoczenia pracownika odpowiedzialnego za BIP*”.

(dowód: akta kontroli str. 168-181, 227-229, 230-231)

2.4. Urząd nie posiadał wdrożonego systemu do obsługi doręczeń EKD/EOD. Oznaczenie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji (§ 5 rozporządzenia

¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 971. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych”.

¹⁹ Dz. U. Nr 10, poz. 68. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie BIP”.

w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych) odbywało się poprzez ePUAP i *CU Wrót Podlasia*. (dowód: akta kontroli str. 222-223)

2.5. Urząd udostępniając elektroniczną skrynkę podawczą (przez ogólnopolską platformę ePUAP oraz platformę regionalną *CU Wrót Podlasia*), zgodnie z § 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, wywiązywał się z obowiązku przekazania nadawcy urzędowego poświadczenia przedłożenia²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 200, 117, 120-127)

2.6. Systemy teleinformatyczne ePUAP oraz *CU Wrót Podlasia*, za pomocą których były świadczone usługi elektroniczne, udostępniały Urzędowe Poświadczenie Doręczenia²¹, o których mowa w § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Zawierały one: pełną nazwę Urzędu oraz oznaczenie adresata, a także identyfikator sprawy i dokumentu, którego dotyczy, tj. elementy wymagane § 14 pkt 1-4 rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 120-127)

2.7. Urząd nie posiadał systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją. Będący w fazie testowej system ESD SmartDoc spełniał następujące warunki określone w § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi²²:

- identyfikował użytkowników i dokumentował dokonywane przez nich zmiany w dokumentach (pkt 6),
- zapewniał kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów (pkt 7),
- zapewniał odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (pkt 10),
- wspomagał czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta sprawy na podstawie wykazu akt (pkt 11),
- wspomagał i dokumentował proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną (pkt 12),
- wspomagał czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne do przekazania do archiwum państwowego (pkt 13),
- umożliwiał przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych (pkt 14).

System nie zabezpieczał przed wprowadzeniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (pkt. 2), co zostało zgłoszone do dostawcy oprogramowania przez jednego z partnerów projektu w dniu 15 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 147-151)

2.8. Urząd nie pełnił roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP, gdyż jak wyjaśnił Burmistrz Knyszyna „*utworzenie takiego punktu doprowadziłoby do większego obciążenia obowiązkami pracowników Urzędu, konieczności poniesienia kosztów związanych z wyposażeniem takiego miejsca pracy. Ponadto mieszkańcy gminy nie wyrażali zainteresowania dla tego typu usług*”. (dowód: akta kontroli str. 113-115, 227-229)

2.9. W Urzędzie nie prowadzono spraw w formie elektronicznej, a obieg dokumentów odbywał się w formie tradycyjnej. W związku z tym kontrolą nie objęto realizacji obowiązku dotyczącego podejmowania działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia oraz uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nich zadań i obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 218, 220)

Nadawanie, modyfikowanie i odbieranie uprawnień było realizowane w oparciu o *Instrukcję zarządzania systemem informatycznym Ochrony Danych Osobowych*²³. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli dwóch pracowników zakończyło pracę

²⁰ Urzędowe poświadczenie przedłożenia dokumentu elektronicznego ma miejsce, gdy adresatem lub nadawcą jest podmiot publiczny.

²¹ Urzędowe poświadczenie doręczenia dokumentu elektronicznego ma miejsce, gdy adresatem jest mieszkaniec/przedsiębiorca.

²² Dz. U. Nr 206, poz. 1518. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi”.

²³ Stanowiąca załącznik nr 2 do Zarządzenia Wewnętrznego nr 2/2015 Burmistrza Knyszyna z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa oraz Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Knyszynie.

w Urzędzie²⁴. Nie sporządzono formalnych wniosków o usunięcie ich kont, jednak ich usunięcie nastąpiło niezwłocznie po zakończeniu okresu zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 77-104, 218, 220)

2.10. Przeprowadzony 11 sierpnia 2015 r. w Urzędzie Miejskim wewnętrzny audyt, który dotyczył: „zabezpieczenia systemu „Źródło” przez nieautoryzowanym dostępem”. Sformułowane i wdrożone w jego wyniku rekomendacje dotyczyły wprowadzenia mechanizmu wymuszania zmiany hasła użytkownika komputera PC przez system operacyjny tego komputera.

(dowód: akta kontroli str. 142-146)

2.11. Urząd nie sporządzał kopii zapasowych, dla testowanego systemu EZD – SmartDoc. Ogólne zasady tworzenia i przechowywania kopii zapasowych oraz częstotliwość ich tworzenia określone zostały w *Instrukcji zarządzania systemem informatycznym*. Informatyk Urzędu wyjaśnił, że „z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że do naszych obowiązków będzie należało tworzenie i zabezpieczanie kopii zapasowych z systemu SmartDoc. Kopie planujemy wykonywać zgodnie z zasadami opisanymi w załączniku nr 10 do *Instrukcji zarządzania systemem informatycznym Ochrony Danych Osobowych*. Urząd nie posiada serwerowni zapasowej”.

(dowód: akta kontroli str. 141, 225-226)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zamieszczona na stronie internetowej BIP Urzędu informacja o maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami była nieprawidłowa. Wskazano w niej, że rozmiar dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, możliwy do doręczenia za jej pomocą, może wynosić do 5 megabajtów. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych maksymalny rozmiar dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami wyrażony w megabajtach, możliwy do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej nie może być mniejszy niż 5 megabajtów.

Burmistrz Knyszyna wskazał, że „nieprawidłowa informacja jest wynikiem błędnej interpretacji przepisów przez pracownika. Zostanie ona poprawiona”.

(dowód: akta kontroli str. 168-181, 227-229)

2. W 2014 r., w Urzędzie nie przeprowadzono okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji. Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt. 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁵, okresowy audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji powinien być przeprowadzony nie rzadziej niż raz na rok. W 2015 r., przeprowadzony był w Urzędzie, audyt wewnętrzny, jednak nie obejmował on elementów wskazanych w § 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie KRI.

Burmistrz wskazał, że „nieprzeprowadzenie audytu wewnętrznego w 2014 r. z zakresu bezpieczeństwa informacji wynikało z jednej strony z niewiedzy, zaś z drugiej strony z braku w Urzędzie odpowiednich procedur w tym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 142-146, 227-229)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Testowany system EZD – SmartDoc umożliwiał usunięcie dokumentów przed ich wcześniejszym zarejestrowaniem. Zgodnie z § 6 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi system ten powinien zabezpieczać przed usunięciem dokumentów. Informatyk wyjaśnił, że „Błąd systemu SmartDoc umożliwiający usunięcie dokumentu przed wcześniejszym zarejestrowaniem w systemie został przeze mnie zgłoszony do wykonawcy bezpośrednio po jego wykryciu. Obecnie oczekujemy na jego rozwiązanie”.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 147-151, 225-226)

2. Urząd przekazał informację o adresie udostępnionej w dniu 30 czerwca 2015 r., na platformie regionalnej *CU Wrót Podlasia* elektronicznej skrzynce podawczej do Ministra

²⁴ Tylko jeden z tych pracowników miał dostęp do systemów Urzędu.

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie KRI”.

Cyfryzacji i Administracji w dniu 13 lipca 2015 r., tj. z sześciodniowym przekroczeniem terminu wskazanego w art. 16 ust. 1b ustawy o informatyzacji. Zgodnie z tym przepisem podmiot publiczny, ma obowiązek przekazania ministrowi właściwemu ds. informatyzacji informacji o udostępnieniu skrzynki w terminie 7 dni od dnia jej udostępnienia.

Burmistrz Knyszyna wskazał, że „Opóźnienie wynikało z niewiedzy i nieznamomości przepisów w tym zakresie. Po otrzymaniu informacji z Urzędu Marszałkowskiego o wymogu przekazania do właściwego Ministra adresu udostępnionej elektronicznej skrzynki podawczej niezwłocznie to uczyniliśmy”. (dowód: akta kontroli str. 7, 27-229)

Ocena częściowa

Urząd udostępniał Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (na platformach: ePUAP oraz na CU Wrót Podlasia) oraz upublicznił informacje o jej adresie na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Udostępniając informacje o ESP nie wskazano jednak maksymalnego rozmiaru dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami możliwego do doręczenia za jej pomocą. Ponadto, w Urzędzie, nie został przeprowadzony w 2014 roku coroczny, wymagany audyt z zakresu bezpieczeństwa informacji.

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

Uwaga dotycząca badanej działalności

W Urzędzie nie dokonywano analizy potrzeb w zakresie działań promocyjnych usług elektronicznych udostępnianych i świadczonych w Urzędzie. Nie przyjęto programu promocji usług elektronicznych oraz nie prowadzono działań promocyjnych i informacyjnych oferowanych przez Urząd. Pomimo zaangażowania zasobów finansowych i kadrowych Urzędu w tworzenie systemu e-usług²⁶ ich wykorzystanie jest nieznaczne.

Działania Urzędu w zakresie promocji e-usług ograniczały się do zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu oraz wywieszenia tablicy pamiątkowej na parterze budynku Urzędu Miejskiego w Knyszynie informacji o współuczestnictwie w projekcie „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego – część II, administracja samorządowa”. Nie zaplanowano też (i nie wydatkowano) środków finansowych na promocję e-usług.

Burmistrz Knyszyna wyjaśnił, że „Nie prowadziliśmy działań promocyjnych ze względu na brak środków finansowych na takie działania. Platforma regionalna Cyfrowy Urząd Wrót Podlasia ruszyła z dniem 30 czerwca 2015 r., więc z czasem będziemy informować mieszkańców o możliwościach załatwienia niektórych spraw w formie elektronicznej. Nie widzieliśmy potrzeby promowania ePUAP, – u bowiem uważaliśmy, że to zadanie nie należy do nas”. (dowód: akta kontroli str. 113-115, 219, 227-229)

Ocena częściowa

W ocenie NIK brak działań promocyjnych i informacyjnych Urzędu w zakresie rozpowszechniania wśród obywateli wiedzy o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną w Urzędzie mógł przyczynić się do nikłego zainteresowania e-usługami w gminie Knyszyn.

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 o NIK²⁷, wnosi o:

1. Zamieszczenie wszystkich wymaganych informacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.
2. Podjęcie – na miarę możliwości finansowych i organizacyjnych gminy - działań promocyjnych i informacyjnych z zakresu świadczonych usług elektronicznych.
3. Przeprowadzanie w Urzędzie okresowego audytu z zakresu bezpieczeństwa informacji, który obejmie badaniem elementy wskazane w § 20 ust. rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności.

²⁶ Wkład własny Gminy Knyszyn w projekt pn. „Wdrażanie elektronicznych usług dla ludności województwa podlaskiego część II administracja samorządowa” wynosił 50.706 zł. Natomiast zasoby kadrowe Urzędu zostały zaangażowane m.in. w wdrażanie projektu (Informatyk), bądź szkolenia realizowane w ramach projektu.

²⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

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.

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.

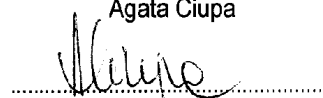
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 30 września 2015 r.

Kontroler
Beata Palinowska
inspektor kontroli państwowej


podpis

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


podpis