



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 19 września 2011 r.

**Pan
Bronisław Goraj
Burmistrz
Miasta Sławkowa**

LKA-4101-14-01/2011/P/11/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.), zwanej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Sławkowie, zwanym dalej „Urzędem”, dotyczącą efektów wdrażania przedsięwzięć z zakresu e-administracji w okresie od 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 7 września 2011r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny cząstkowe i ustalenia kontroli.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, wdrożenie w Urzędzie systemu informatycznego dla doręczania, przyjmowania, tworzenia i wysyłania dokumentów elektronicznych.

Urząd umożliwiał składanie podań przez Elektroniczną Skrzynkę Podawczą (ESP), utworzoną w wyniku przystąpienia Miasta do projektu pn. *System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim* (SEKAP),

dofinansowanego przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006, Priorytet 1: Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, Działanie 1.5.: Rozwój społeczeństwa informacyjnego (Lider projektu - Województwo Śląskie reprezentowane przez Zarząd Województwa).

Podania można składać drogą elektroniczną: w 27 rodzajach spraw prowadzonych przez Urząd Stanu Cywilnego, 23 przez referat spraw obywatelskich, 10 przez referat podatków i windykacji, 19 przez referat gospodarki przestrzennej, 9 przez referat gospodarki komunalnej, 2 przez referat informatyki i bezpieczeństwa informacji oraz 6 przez referat promocji, kultury i oświaty.

Stwierdzono jednak, że prowadzona przez Urząd ESP dostępna jest wyłącznie dla zarejestrowanych użytkowników SEKAP i urzędów gmin – partnerów ww. projektu, natomiast Urząd dotychczas nie umożliwił:

- a) wnoszenia przez osoby, nieposiadające skrzynek w systemie SEKAP, podań za pomocą ESP, będącej środkiem komunikacji elektronicznej dostępnym publicznie¹, utworzonej na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, ze zm.),
- b) generowania automatycznego potwierdzenia odbioru na żądanie wnoszącego, a od 17 czerwca 2011r. - doręczenia urzędowego poświadczenia odbioru na wskazany przez wnoszącego podanie adres elektroniczny (art. 63 § 4 k.p.a.).

Również informacja o stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania była dostępna tylko dla obywateli będących zarejestrowanymi użytkownikami SEKAP.

Burmistrz, odnosząc się do powyższych braków, powołał się na opinię prawną udostępnioną przez Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego w Katowicach, zgodnie z którą kwestia możliwości i potrzeby dostosowania do nowych wymogów systemów starszych, używanych już od dawna jest *problematyczna*, a wszczęcie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie modyfikacji

¹ art. 63. § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym od 17.06.2010 r.

systemu SEKAP, poprzez przygotowanie elektronicznej skrzynki podawczej do odbioru e-maili, nie jest zalecane przed unormowaniem przepisów prawa w tym zakresie².

Stwierdzono także, że Urząd opłacił udział w projekcie i wdrożył w 2008 r. system SEKAP, pomimo że na dzień odbioru system ten nie spełniał minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych obejmujących protokoły komunikacyjne dla poczty, określone w punkcie 2 wykazu, stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. Nr 214, poz. 1781). Ponadto, uniemożliwiając komunikację z adresami spoza SEKAP, system ten nie spełniał wymogu równego traktowania rozwiązań informatycznych, o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o informatyzacji.

Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy Urzędu nie brali udziału w wyborze technologii, a zgodność systemu SEKAP z obowiązującymi przepisami prawa winien zapewnić istniejący w SIWZ zapis w tym przedmiocie. Należy dodać, że obecnie prowadzony jest projekt SEKAP 2, którego celem jest rozbudowa i upowszechnienie tego systemu, w tym m.in. rozbudowa katalogu usług publicznych przez Platformę e-Usług Publicznych oraz integracja z elektroniczną Platformą Usług Administracji Publicznej (ePUAP).

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), ponieważ:

- strona podmiotowa BIP zawierała elementy wymienione w § 11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68), z wyjątkiem prowadzonej automatycznie części BIP, w której nie zamieszczono w widocznym miejscu takich danych jak: adres redakcji strony podmiotowej BIP, danych teleadresowych osób redagujących tę stronę, czy instrukcji z jej korzystania,
- część BIP Urzędu publikowano na stronie producenta oprogramowania, niezgodnie z § 11 ust. 2 ww. rozporządzenia, zakazującego zamieszczanie reklam w BIP.

W trakcie kontroli Urząd zwrócił się do producenta oprogramowania o usunięcie ww. błędów, a adres ww. części BIP przeniesiono do domeny Slawkow.pl.,

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie Planu Informatyzacji państwa na lata 2007-2010 (Dz. U. Nr 61, poz. 415) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz. U. Nr 200, poz. 1651) zostały uchylone w 2010 r.

- nie w pełni udostępniano dokumentację z przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających, jak określa to art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.). W BIP opublikowano tylko plany kontroli wewnętrznej i roczne sprawozdania wraz z zaleceniami pokontrolnymi,
- nie udostępniono informacji o zamierzeniach działań władzy wykonawczej ani o projektowaniu aktów normatywnych, o której mowa w art. 6. ust. 1 pkt 1. lit. a i b ww. ustawy.

Za opracowywanie, przekazywanie i aktualizację informacji do BIP odpowiedzialni byli kierownicy referatów oraz pracownicy na samodzielnych stanowiskach,

- na stronie podmiotowej BIP, prezentując jednostki organizacyjne Miasta, nie opublikowano: regulaminu dla mieszkańców, informacji o wysokości czynszu i zasad ustalania jego składników (Miejski Zarząd Budynków Komunalnych); informacji o opłatach (Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji); linku do uchwał o utworzeniu jednostki (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Miejski Zespół Oświaty), regulaminów Szkoły Podstawowej, regulaminów (zasad) porządkowych: Miejskiego Ośrodka Kultury, Miejskiej Biblioteki Publicznej, Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej.

Stwierdzono ponadto, że adresów e-mail 5-jednostek (Miejskie Przedszkole, Szkoła Podstawowa, Zespół Szkół, Miejska Biblioteka, SP ZOZ) nie związane ze stroną BIP Urzędu (...@interia.pl, ...@vp.pl, ...@konto.pl, ...@op.pl), a informacje, takie jak plan lekcji w Szkole Podstawowej, opublikowano poza BIP (bez rejestru zmian).

Burmistrz wyjaśnił, że jednostki organizacyjne Gminy są zobowiązane do publikacji informacji publicznych, jako podstron w serwisie BIP, co jest przedmiotem trwającej obecnie kontroli wewnętrznej. Ponadto stwierdził, że Urząd umożliwia każdej zainteresowanej jednostce założenie konta poczty elektronicznej oraz udostępnia miejsce na utworzenie stron internetowych w ramach domeny slawkow.pl., z czego korzysta 6 jednostek, natomiast 4 nie zgłosiły takiej potrzeby.

W trakcie kontroli NIK w domenę Slawkow.pl utworzono konta poczty elektronicznej ww. 4 jednostek.

Stwierdzono również, że na stronie podmiotowej BIP zamieszczono dokumenty nieoznaczone słowami kluczowymi, ułatwiającymi ich znalezienie przez moduł

wyszukujący. Także właściwości stron nie obejmowały cech takich, jak słowa kluczowe, czy opis.

3. Urząd nie korzystał z aplikacji ZMOKU („Zintegrowany Moduł Końcowy Użytkownika”), w zakresie realizacji zadań dotyczących obowiązku meldunkowego, gdyż oprogramowania tego jeszcze nie dostarczyło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Natomiast należy dodać, że drogą elektroniczną można m.in. przesłać wniosek o zmianę miejsca zameldowania. W tym celu na stronie podmiotowej BIP Urzędu zamieszczono odpowiednie druki oraz *Karty Informacyjne Usług* referatu spraw obywatelskich (m.in. zameldowanie, wymeldowanie i wydawanie zaświadczeń z akt ewidencji ludności), które jednak nie informowały o możliwości złożenia wniosków i załączników w formie elektronicznej. Burmistrz zadeklarował umieszczenie tych informacji w BIP.

Stwierdzono, że przekazywano wojewodzie dane ze zbiorów, o którym mowa w art. 44a ust. 1 pkt 1. lit. c ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006r., Nr 139, poz. 993, ze zm.) w formie elektronicznej pocztą za potwierdzeniem zwrotnym, w pamięci przenośnej (pendrive, a wcześniej dyskietka).

W trakcie kontroli Urząd podjął działania w celu przesyłania danych do wojewody w formie elektronicznej e-mailem. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że przekazywanie danych odbywać się będzie na zasadach, które określi Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach.

4. Pozytywnie ocenia się załatwianie spraw dot. dowodów osobistych, ponieważ:
 - ze strony podmiotowej BIP można wydrukować formularz wniosku o wydanie dowodu osobistego i instrukcję jego wypełnienia. W swoich procedurach Urząd dopuszczał odstępianie od dołączania odpisu aktu urodzenia oraz aktu małżeństwa, o ile zachodzą przesłanki określone w art. 220 k.p.a.,
 - drogą elektroniczną można informować o stanie załatwienia wniosku i możliwości odebrania dowodu osobistego, jednak wyłącznie jako użytkownik systemu SEKAP.
5. Urząd nie przeniósł swojej bazy danych dotyczących wpisów do ewidencji działalności gospodarczej miasta Sławkowa do Centralnej Ewidencji o Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), w zakresie spraw z zakresu rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych, ponieważ było konieczne wezwanie przedsiębiorców do dokonania

aktualizacji danych w ewidencji (ujawniono to przy próbach eksportu bazy danych do CEIDG). Urząd prowadzi działania w tym zakresie i po dokonanych korektach we wpisach bazę danych przeniesie do CEIDG³.

6. Stwierdzono, że nie można otrzymać odpisu skróconego różnych aktów stanu cywilnego w postaci elektronicznej. Oprogramowanie Urzędu dostosowano wyłącznie do druku na formularzach papierowych (ze znakiem wodnym). Dotychczas nie wpłynęły drogą elektroniczną wnioski o wydanie takiego dokumentu.

NIK zwraca uwagę, że żadnych dokumentów urzędu stanu cywilnego (zaświadczenia, odpisy itp.) nie przesyłano pomiędzy urzędami w formie elektronicznej, pomimo podpisania w 2007 r. przez Burmistrza Sławkowa deklaracji SEKAP, w której zadeklarowano „rezygnację z wykorzystywania dokumentów w postaci papierowej we wszelkich kontaktach pomiędzy podmiotami publicznymi – uczestnikami Projektu SEKAP, a także we wszelkich innych kontaktach, w których będzie to możliwe”.

Burmistrz wyjaśnił, że wykonanie deklaracji napotkało na problemy w kontaktach z innymi instytucjami, które żądały formy papierowej. Instytucje publiczne, w tym: sądy, banki, komisariat policji, prokuratura, zwracały się pisemnie o przesłanie odpisów aktów stanu cywilnego. Żadna z instytucji nie podała adresu poczty elektronicznej, na którą można było przesłać e-dokument.

7. Pozytywnie ocenia się obsługę świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego, ponieważ na stronie BIP udostępniono w formie elektronicznej formularze wniosków, jak również aktualne informacje o zakresie świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnym,

Opisano procedurę składania wniosku, łącznie ze wszystkim informacjami jakie należy zamieścić do wniosku lub do niego dołączyć. Jednak przy składaniu wniosku napotymano na bariery techniczne (MOPS nie ma elektronicznej skrzynki podawczej) i prawne (brak podpisu elektronicznego).

8. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli w zakresie e-administracji, a obszaru tego nie obejmowały także oceny okresowe pracowników.

W trakcie kontroli NIK wszczęto kontrolę zasad funkcjonowania BIP (opisano w pkt 2). Burmistrz zarządzeniami uregulował sprawy związane z e-administracją,

³ Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 131, poz. 764) do 31 grudnia 2011 r. organ ewidencyjny gminy może dokonywać wpisu zgodnie ze złożonym wnioskiem.

obejmujące dostęp do informacji publicznej, zarządzanie (BIP) oraz wprowadzenie zmian w tym przedmiocie.

9. Na zakup i utrzymanie sprzętu oraz oprogramowania, związanego z realizacją zadań z zakresu e-administracji, wydatkowano łącznie 73 394 zł, w tym:

w latach 2010 – 2011 (I półrocze) kwotę 46 538 zł:

- 33 783 zł z tytułu miesięcznych opłat za dostęp do Internetu,
- 7 340 zł z tytułu miesięcznych kosztów funkcjonowania BIP,
- 1 382 zł z tytułu opłat rocznych za opiekę autorską nad oprogramowaniem, użytkowaną do ewidencji działalności gospodarczej,
- 4 033 zł z tytułu miesięcznych opłat za asystę techniczną nad oprogramowaniem Urzędu Stanu Cywilnego,

przed 2010 r. kwotę 26 856 zł:

- 23 621 zł z tytułu realizacji projektu SEKAP (2008 r.),
- 2 138 zł za zakup oprogramowania użytkowanego przez Urząd Stanu Cywilnego (2002 r.),
- 1 097 zł z tytułu licencji na użytkowanie oprogramowania do ewidencji działalności gospodarczej (2005 r.).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. ***Podjęcie działań dla zapewnienia zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa funkcjonowania elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu.***
2. ***Korzystanie z istniejących możliwości przesyłania dokumentów w formie elektronicznej, z wyjątkiem przypadków jednoznacznej odmowy przyjęcia takiego dokumentu przez obywatela lub podmiot realizujący zadania publiczne.***
3. ***Uzupełnienie informacji publikowanych na stronie podmiotowej BIP Urzędu.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.