



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.014.03.2015
P/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/003 – Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
<i>Kontroler</i>	Andrzej Drażek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94390 z dnia 29.06.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Kaczmarek, Burmistrz Dąbrowy Tarnowskiej od 30.11. 2014 r. W okresie od 21.11.2010 r. do 30.11.2014 r. stanowisko Burmistrza zajmował Stanisław Początek.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Urząd Miejski, w okresie objętym kontrolą², nie realizował skutecznie działań dotyczących udostępnienia i świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej oraz ich promowania.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W przyjętej przez Radę Miejską „Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Dąbrowa Tarnowska na lata 2014-2020” ujęto zadanie – rozwój infrastruktury teleinformatycznej na terenie gminy.

Na stronie internetowej Urzędu Miejskiego znajdowały się informacje o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną. Poza usługą elektronicznej skrzynki podawczej, wykorzystanie udostępnionych usług elektronicznych było jednak znikome. Urząd Miejski nie podjął efektywnych działań pozwalających zwiększyć liczbę świadczonych usług elektronicznych. Pracownicy Urzędu podnosili swoje kompetencje uczestnicząc w szkoleniach z zakresu usług elektronicznych.

Do czasu kontroli na stronie BIP Urzędu Miejskiego nie zamieszczono informacji dotyczących rodzajów informatycznych nośników danych, na których może zostać

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

² Od 1 stycznia 2014r. do dnia zakończenia kontroli, a także okresy wcześniejsze w zakresie działań promocyjnych oraz wydatków związanych z budową i wdrożeniem platform e-usług i ich utrzymaniem.

doręczony dokument elektroniczny oraz o rodzaju informatycznych nośników danych na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, do czego zobowiązuje przepis § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych³. Nie przeprowadzono również szkoleń, o których mowa w § 20 ust. 2 pkt. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁴.

W ocenie NIK na uwagę zasługują podjęte działania Urzędu skutkujące uruchomieniem w Urzędzie Miejskim punktu potwierdzającego profil zaufany e-PUAP. Punkt ten został dobrze usytuowany, oznaczony i wyposażony. Pomimo tego, zainteresowanie mieszkańców zakładaniem profilu zaufanego e-PUAP było znikome.

W ocenie NIK brak podejmowania w okresie kontroli działań skupiających się na wykorzystaniu e-usług udostępnionych przez Urząd mógł być jedną z przyczyn braku zainteresowania tą formą załatwiania spraw w Urzędzie. Skutkiem tego mogło być niewykorzystanie, poza elektroniczną skrzynką podawczą, udostępnionego zakresu usług elektronicznych. Urząd nie opracował także zasad promocji i popularyzacji usług elektronicznych. Działania Urzędu w opinii NIK nie były wystarczające w stosunku do ilości udostępnionych - także poprzez prowadzony przez Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego portal „Cyfrowa Małopolska” - usług elektronicznych i nie powodowały wzrostu popularności elektronicznej formy załatwiania spraw w Urzędzie.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 971 zwane dalej rozporządzeniem w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 526 ze zm. zwane dalej rozporządzeniem w sprawie KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. Uwzględnienie w dokumentach strategicznych gminy zagadnień dotyczących dostosowania urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych.

W Urzędzie Miejskim obowiązuje „Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Dąbrowa Tarnowska na lata 2014-2020”. Dokument został przyjęty przez Radę Miejską w drodze uchwały z 5.09.2014 r.

Jako cel strategiczny wskazano w Strategii zapewnienie wysokiego poziomu usług publicznych, w tym infrastruktury towarzyszącej dla poprawy jakości życia mieszkańców, a jako cel operacyjny - rozwój infrastruktury teleinformatycznej na terenie gminy.

Jako przedsięwzięcie inwestycyjne do realizacji w latach 2014-2020 w poz. 24 przyjęto cyfryzację szkół, Urzędu Miejskiego i jednostek organizacyjnych gminy.

Dotychczas nie uzyskano efektów realizacji „Strategii”.

(dowód: akta kontroli str. 5-17)

1.2. Liczba usług elektronicznych udostępnionych w Urzędzie według stanu na 30.06.2015 r.

Urząd w okresie objętym kontrolą udostępniał usługi elektroniczne na 2 platformach informatycznych: e-PUAP i platformę regionalną – „Cyfrowa Małopolska”.

Na dzień 30.06.2015 r. w ramach e-PUAP działała Elektroniczna Skrzynka Podawcza. Według stanu na dzień 30.06.2015 r. w ramach platformy regionalnej poprzez stronę internetową Urzędu udostępnione zostały takie usługi elektroniczne jak Elektroniczna Skrzynka Podawcza, działalność gospodarcza - 2, kultura, sport, turystyka, oświata -2, ochrona środowiska – 1, podatki i opłaty – 1, inne - 3.

Platforma „Cyfrowa Małopolska” udostępnia także szereg innych usług dla obywateli/przedsiębiorców, dostępnych w gminach Małopolski, w tym także w Dąbrowie Tarnowskiej. Do czasu kontroli Urząd Miasta nie informował na swojej stronie internetowej o tych usługach. W dniu 08.07.2015 r. poprzez stronę internetową Urzędu Miasta udostępniono 44 usługi, m.in. dotyczące działalności gospodarczej, ochrony środowiska czy turystyki.

(dowód: akta kontroli str. 18-23,85, 88-89,103-108)

1.3. Liczba usług elektronicznych zrealizowanych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miejskim nie zrealizowano żadnej e-usługi. W sprawie przyczyn braku zainteresowania e-usługami Burmistrz wyjaśnił, że: *pomimo iż z internetu korzysta coraz więcej mieszkańców i staje się on obecnie głównym medium komunikacji społecznej, z doświadczeń Urzędu wynika, iż nie stanowi on przestrzeni do komunikacji z administracją publiczną. Z obserwacji i stanu obecnego, czyli nie korzystania obywateli z tych usług można zaobserwować, że istnieje niskie zapotrzebowanie na e-usługi świadczone przez administrację publiczną. Mieszkańcy przyzwyczajeni są do załatwiania swoich spraw osobiście. Podczas takiej wizyty w Urzędzie mogą dopytać się o sprawy ich interesujące, doprecyzować niejasności, sprawdzić składane dokumenty czy zasięgnąć osobistej pomocy i porady. Utrudnieniem w odczuciu mieszkańców może być potrzeba posiadania podpisu kwalifikowanego lub profilu zaufanego i procedury ich zakupu czy założenia.*

(dowód: akta kontroli str. 24-26)

W kontroli ustalono, że do Urzędu Miejskiego na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą wpływały pisma urzędowe z jednostek administracji rządowej i samorządowej oraz Urzędów Skarbowych. Pisma te po wpłynięciu były drukowane i przekazywane do załatwienia w formie papierowej poprzez dziennik podawczy.

Łącznie, w kontrolowanym okresie, w formie elektronicznej wpłynęło do Urzędu Miejskiego 741 pism w tym; w okresie 1.01.2014 do 30.06.2014 – 265 pism, w okresie 1.07.2014 do 31.12.2014 – 229 pism, w okresie 1.01.2015 do 30.06.2015 – 247 pism.

Ilość korespondencji, która wpłynęła do Urzędu Miejskiego w postaci pism wyniosła w analogicznych okresach : 13.028, 12.240, 12.050 – łącznie 37.318.

Porównanie ilości wpływu korespondencji wskazuje, że korespondencja przekazana drogą elektroniczną stanowiła 2 % ogólnego wpływu korespondencji.

(dowód: akta kontroli str. 27-84)

1.4. Zasady współpracy pomiędzy urzędem a instytucją oferującą platformę usług elektronicznych.

Współpraca pomiędzy Urzędem Marszałkowskim Województwa Małopolskiego a Urzędem Miasta w zakresie świadczenia usług elektronicznych odnośnie wykorzystania dostępnych w Cyfrowym Urzędzie procedur urzędowych w ramach

regionalnego portalu internetowego Wrota Małopolski. nie została uregulowana umową. Relacje pomiędzy urzędami ustalane były w drodze wymiany korespondencji.

Gmina Dąbrowa Tarnowska uczestniczy w projekcie „Cyfrowa Małopolska” z inicjatywy Urzędu Marszałkowskiego w Krakowie.

Dostęp polegał na umieszczeniu w BIP Urzędu Miejskiego stosownych linków, które są przekierowaniem na stronę „Cyfrowej Małopolski”, gdzie zamieszczone są poszczególne usługi.

(dowód: akta kontroli str. 85-109)

1.5. Kryteria wyboru usług do udostępniania drogą elektroniczną przez Urząd.

Urząd Miejski wskazując usługi elektroniczne na e-PUAP i w BIP – „Cyfrowa Małopolska” kierował się kryterium dostępności. Wybrano do tego takie usługi, jak np. „skargi, wnioski, zapytania”, czy „wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów”, jak i usługi dla przedsiębiorców, np. „wydawanie zaświadczeń dotyczących działalności gospodarczej na żądanie stron”, „złożenie deklaracji na podatek od środków transportowych”.

(dowód: akta kontroli str. 18-23, 110)

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

W sprawie barier utrudniających udostępnienie usług publicznych w formie elektronicznej Burmistrz wyjaśnił, że: *w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Tarnowskiej w udostępnianiu usług publicznych w formie elektronicznej pojawiające się bariery ograniczają się do braku odpowiednich regulacji organizacyjnych samego Urzędu. Istnieje potrzeba opracowania procedury zarządzania i obiegu urzędowych dokumentów elektronicznych, przygotowanie się sprzętowo a co za tym idzie nakłady finansowe na często przestarzały sprzęt komputerowy, który w miarę możliwości finansowych jest wymieniany. Znaczenie ma również przyzwyczajenie pracowników urzędu, do istniejących procedur i papierowego obiegu dokumentów a co za tym idzie niechęć do zmian technologicznych. Dla samych mieszkańców ograniczeniem może być brak infrastruktury (dotyczy np. osób zagrożonych wykluczeniem cyfrowym – głównie z terenów wiejskich) oraz przygotowania obywateli do przejścia na e-administrację (brak szerszej edukacji w zakresie umiejętności stosowania technologii informatycznych). Należy tu zwrócić uwagę na barierę psychologiczną; w społeczeństwie często panuje przekonanie, że Internet*

nie jest bezpiecznym miejscem do komunikacji. Głównym odbiorcą e-usług świadczonych przez Urząd powinni być ludzie młodzi, którzy z uwagi na brak pracy często emigrują za granicę a osoby starsze albo nie potrafią albo nie chcą korzystać z takich usług. Preferowanym sposobem załatwiania spraw przez klientów urzędu wciąż jest osobista wizyta w urzędzie – możliwość dopytania i uzgodnienia przedkładanych dokumentów. W trakcie pracy Urzędu bardzo rzadko pojawiają się pytania o możliwość załatwienia sprawy w formie elektronicznej.

Określając rodzaj spraw niemożliwych do załatwienia bez osobistego stawiennictwa w Urzędzie Burmistrz stwierdził, że: w funkcjonowaniu Urzędu pojawiają się sprawy, których nie da się od początku (złożenie wniosku) do końca (odbior elektroniczny) załatwić drogą elektroniczną. Są to np. wyrobienie dowodu osobistego – wniosek można złożyć za pomocą e-PUAP ale odbiór możliwy jest jedynie osobiście, wniosek o warunki zabudowy – gdzie pojawia się problem dostarczenia map, które ze względu na wielkość (duże formaty A0) i konieczność rysowania w nie planowanych inwestycji muszą być dostarczone w formie papierowej. Wiele spraw w Urzędzie Stanu Cywilnego wymaga osobistej wizyty (np. sporządzenie aktu ślubu, uznania dziecka, zgonu).

Wychodząc naprzeciw tym problemom w lipcu 2014 r. Gmina Dąbrowa Tarnowska, przystąpiła do realizacji projektu Nowoczesna Administracja Samorządowa, którego celem jest podniesienie standardów świadczenia usług drogą elektroniczną w urzędach. Projekt realizowany jest przez firmę zewnętrzną z Warszawy w partnerstwie z ośmioma jednostkami samorządu terytorialnego z woj. małopolskiego. W ramach projektu będzie prowadzona szersza promocja elektronicznych usług publicznych skierowana do mieszkańców w miejscowej prasie, internecie m.in. na stronie Urzędu jak i w innych lokalnych portalach, na spotkaniach (ulotki, plakaty, pendrive-y z materiałami szkoleniowymi).

W urzędzie powstał punkt potwierdzania Profilu Zaufanego a pracownicy są przeszkoleni w tym zakresie. Przeprowadzone są również szkolenia w zakresie instalacji i obsługi e-usług. Umożliwi to korzystanie z Elektronicznej Platformy Usług Administracyjnych (e-PUAP). W ramach platformy e-PUAP udostępniane będą usługi elektroniczne realizowane w urzędzie – zakres i ilość tych usług zostanie opracowana do 30 września 2015 r.

W celu osiągnięcia wzrostu wiedzy i umiejętności pracowników przeprowadzone są szkolenia ze stosowania Instrukcji Kancelaryjnej, Kodeksu Postępowania Administracyjnego, Standardów obsługi klienta, Doskonalenia komunikacji

wewnętrznej. Założenia projektu Nowoczesnej Administracji Samorządowej powinny być wdrożone do 30 września br.

(dowód: akta kontroli str. 111-113)

1.7. Podstawy podejmowania decyzji o udostępnianiu określonych usług elektronicznych.

Urząd Miejski wskazując na stronie internetowej dostępne usługi w e-PUAP czy BIP – „Cyfrowa Małopolska” działał w oparciu o opinie obywateli. Opinie te były kierowane ustnie podczas załatwiania różnych czynności w Urzędzie. Podczas takiej wizyty zdarzały się pytania czy czynność, którą właśnie dokonują jest możliwa do wykonania elektronicznie. Najczęściej te pytania pojawiały się podczas spraw dotyczących działalności gospodarczej, ewidencji ludności. Urząd nie przeprowadzał badań dotyczących udostępnionych e-usług.

(dowód: akta kontroli str. 18-23, 114)

1.8. Monitorowanie usług udostępnionych w Urzędzie.

Urząd Miejski z uwagi na brak zainteresowania e-usługami nie przeprowadzał monitoringu tych usług. W okresie kontrolowanym żadna osoba prywatna ani firma nie korzystała z usług udostępnionych w e-PUAP lub poprzez platformę „Cyfrowa Małopolska”.

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 115)

1.9. Skargi w sprawie działalności Urzędu w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano w Urzędzie Miejskim wpływu skarg dotyczących świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 116-122)

1.10. Przekazanie do centralnego repozytorium na e-PUAP wzorów dokumentów elektronicznych.

Urząd Miejski nie opracowywał we własnym zakresie wzorów dokumentów elektronicznych. W związku z tym Urząd nie przekazywał do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 123)

1.11. Opracowanie dokumentów regulujących komunikację elektroniczną w Urzędzie.

W Urzędzie Miejskim nie wprowadzono procedur obiegu/zarządzania dokumentami regulujących komunikację elektroniczną w Urzędzie i załatwianie spraw w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 124)

Wprowadzenie EZD planowane jest w Urzędzie Miejskim w ramach realizowanego projektu „Nowoczesna Administracja Samorządowa”. Planowany okres uruchomienia to wrzesień 2015 r.

Projekt współfinansowany jest ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego⁵. Celem projektu jest podniesienie standardów świadczenia usług drogą elektroniczną w 8 jednostkach samorządu terytorialnego województwa małopolskiego, w tym w Dąbrowie Tarnowskiej. Projekt realizowany jest na podstawie umowy partnerskiej zawartej przez lidera (spółkę z o.o.) z 8 jednostkami samorządu terytorialnego.

Dotychczas w ramach realizacji projektu w Urzędzie Miejskim zorganizowane zostały szkolenia, opisane w pkt. 1.14 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 124-196)

W Urzędzie Miejskim podpis elektroniczny według stanu na 30.06.2015 r. posiadało 7 osób: Burmistrz, Zastępca Burmistrza, Skarbnik, przewodniczący Rady Miejskiej, zastępca przewodniczącego Rady Miejskiej i dwoje inspektorów. Profil zaufany posiadało 2 pracowników. Osoby te używały swoich certyfikatów do podpisu dokumentów zgodnie z kompetencjami i zakresem zadań.

W okresie od 01.01.2015 r. – 30.06.2015 r. pracownicy Urzędu złożyli łącznie: 1437 podpisów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 197-204)

W Urzędzie Miejskim w obowiązującej procedurze obiegu dokumentów nie opisano zasad postępowania z przesyłkami wpływającymi na Elektroniczną Skrzynkę Podawczą. W Urzędzie funkcjonuje papierowy obieg dokumentów – pisma wpływające na ESP są drukowane i przekazywane do Sekretariatu Urzędu w celu rejestracji i dalszej dekretacji.

⁵ Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013, Priorytet V – Dobre rządzenie, Działanie 5.2 – Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Poddziałanie 5.2.1 – Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej.

Procedury takie zostaną opracowane w związku z przygotowaniem do uruchomienia Elektronicznego Zrządzania Dokumentami, które jest planowane do 30 września br. w ramach projektu "Nowoczesna Administracja Samorządowa".

(dowód: akta kontroli str. 205)

1.12. Realizowanie usług elektronicznych.

W kontroli ustalono, że w Urzędzie Miejskim nie były realizowane usługi elektroniczne.

(dowód: akta kontroli str. 24)

1.13. Sposób działania platformy usług elektronicznych.

Burmistrz nie zgłosił istotnych problemów dotyczących działania platformy e-PUAP. Wskazał jedynie, że podczas korzystania z platformy e-PUAP zdarzały się problemy techniczne. Były to problemy leżące po stronie samego e-PUAPu, pojawiające się często w okresach np. sprawozdawczych, gdy wszystkie urzędy wysyłają sprawozdania. W takich sytuacjach wysłanie dokumentów było bardzo utrudnione. Zdarzały się chwilowe (1,2,3 godzinne) przerwy, po których funkcjonalność e-PUAPu wracała do normy.

(dowód: akta kontroli str. 207-219)

Zasady współpracy Urzędu Miejskiego z platformą regionalną „Cyfrowa Małopolska” nie określają kto i w jakim zakresie oraz w jakim czasie ma rozwiązywać problemy techniczne w działaniu platformy.

Platforma stworzona przez Województwo Małopolskie jest w pełni zintegrowana z ogólnopolskim systemem e-PUAP (użytkownik korzysta z logowania za pomocą profilu zaufanego).

W Urzędzie Miejskim odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie infrastruktury sieciowej zapisana jest w zakresach czynności 2 pracowników Referatu Promocji, Kultury i Informatyzacji. Pracownicy zajmują się e-usługami, informatyzacją Urzędu Miejskiego w tym infrastrukturą sieciową, serwerami i komputerami oraz urządzeniami peryferyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 220-229)

1.14. Szkolenia pracowników Urzędu.

W 2015 r. w Urzędzie Miejskim w ramach realizacji projektu "Nowoczesna administracja samorządowa" przeprowadzono 6 szkoleń dla pracowników.

Tematyka szkoleń to:

- instalacja i obsługa usług elektronicznych na e-PUAP, 8 godz., dla 43 osób,

- profil zaufany e-PUAP, 8 godz., dla 42 osób,
- praktyczne stosowanie zapisów nowej instrukcji kancelaryjnej, 8 godz., dla 40 osób,
- system IntraDOK, 8 godz., dla 52 osób,
- standardy obsługi klienta w urzędzie drogą elektroniczną, 16 godz., dla 15 osób,
- doskonalenie komunikacji wewnętrznej, 16 godz., dla 5 osób.

(dowód: akta kontroli str. 230-259)

Szkolenia w ramach projektu pn. „Nowoczesna Administracja Samorządowa” były szkoleniami zewnętrznymi. Za przygotowanie i organizację tych szkoleń odpowiadała firma zewnętrzna będąca liderem projektu. Koszty szkolenia ponoszone były w ramach projektu. Szkolenia te odbywały się poza siedzibą Urzędu Miejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 260)

W kontroli ustalono, że w kontrolowanym okresie Urząd Miejski nie zorganizował szkoleń, o których mowa w § 20 ust. 2 pkt. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie KRI.

(dowód: akta kontroli str. 261)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Do czasu kontroli nie zorganizowano szkoleń, o których mowa w § 20 ust. 2 pkt. 6 rozporządzenia w sprawie KRI.

Jak wskazał Zastępca Burmistrza, szkolenie takie zaplanowano na sierpień 2015 r. w ramach realizacji projektu „Nowoczesna Administracja Samorządowa”. Szkolenie obejmie 20 osób. Temat szkolenia: „Stosowanie zasad bezpieczeństwa informacji zgodnie z normami ISO 27001 + ochrona danych osobowych”.

(dowód: akta kontroli str. 261)

Ocena częściowa

W kontroli ustalono, że zainteresowanie obywateli e-usługami było znikome. Na stronie internetowej Urzędu Miejskiego znajdowały się informacje o możliwości załatwienia spraw drogą elektroniczną.

W okresie objętym kontrolą w Gminie istniała możliwość załatwienia spraw w Urzędzie drogą elektroniczną, przede wszystkim za pomocą usług elektronicznych udostępnionych w ramach „Cyfrowej Małopolski”.

Poza usługą elektronicznej skrzynki podawczej, wykorzystanie udostępnionych usług elektronicznych było znikome. Urząd Miejski nie podjął efektywnych działań pozwalających zwiększyć liczbę świadczonych usług elektronicznych.

Istotne jest, że w Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Dąbrowa Tarnowska na lata 2014-2020 przyjęto założenia mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu usług publicznych związane z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej.

Pracownicy Urzędu podnosili swoje kompetencje uczestnicząc w szkoleniach z zakresu usług elektronicznych. Nie zostało jednak przeprowadzone szkolenie, wymagane w § 20 ust. 2 pkt. 6 *rozporządzenia w sprawie KRI*.

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

2.1-2.2. Elektroniczna skrzynka podawcza.

Opis stanu
faktycznego

Urząd udostępnił elektroniczną skrzynkę podawczą na platformie e-PUAP, czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁶. Urząd przekazał Ministrowi Administracji i Cyfryzacji informację o adresie udostępnionej ESP.

(dowód: akta kontroli str. 262-275)

W czerwcu 2015 r. do Urzędu Miejskiego na skrzynki e-PUAP wpłynęło: 39 szt. korespondencji. W formie tradycyjnej (papierowej) zarejestrowano wpływ 1648 szt. korespondencji.

(dowód: akta kontroli str. 276-283)

W sprawie przekazania Ministrowi Administracji i Cyfryzacji informacji o adresie skrzynki podawczej Burmistrz wyjaśnił, że: *w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Tarnowskiej elektroniczna skrzynka podawcza e-PUAP funkcjonuje od maja 2008 r. Nie zachowała się korespondencja z ówczesnym ministerstwem dot. przekazania informacji o adresie o którym mowa w art. 16 ust. 1b Ustawa o informatyzacji (...) na dzień zakładania skrytki w e-PUAP przepis ten nie zobowiązywał – (Art. 16 ust. 1b dodany ustawą z dnia 10.08.2014 r.).*

(dowód: akta kontroli str. 284-291)

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114 zwanej dalej *ustawą o informatyzacji*.

2.3. Informacje zamieszczone na stronie internetowej BIP.

W kontroli ustalono, że według zapisu na stronie BIP maksymalny rozmiar załączników dołączonych do jednego formularza nie może przekroczyć 3 MB.

Burmistrz wyjaśnił, że: *na stronie BIP podana informacja: „Wielkość wszystkich załączników dołączonych do jednego formularza (dokumentu elektronicznego) nie może przekroczyć 3 MB.” jest pomyłką pisarską. Zgodnie z wymaganiami e-PUAP-u wielkość wszystkich załączników dołączonych do jednego formularza (dokumentu elektronicznego) nie może przekroczyć 3,5 MB. Informacja ta została już poprawiona w Biuletynie Informacji Publicznej. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 [rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych] wyrażony w megabajtach możliwy do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej może być nie mniejszy niż 5 megabajtów w BIP zamieszczono informację – „Maksymalny rozmiar dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażony w megabajtach możliwy do doręczenia za pomocą elektronicznej skrzynki podawczej nie może być większy niż 5 megabajtów”.*

(dowód: akta kontroli str. 284-288)

Na stronie BIP Urzędu Miejskiego nie zawarto zapisów dotyczących rodzajów informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny oraz o rodzaju informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 285)

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

System informatyczny służący do obsługi doręczeń zapewniał oznaczenie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 292-306)

2.5.- 2.6. Realizacja obowiązku przekazania nadawcy poświadczenia przedłożenia i udostępnienia poświadczenia doręczenia.

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

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

(dowód: akta kontroli str. 307-327)

2.7. Sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi.

Jak poinformował Burmistrz: *w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Tarnowskiej na dzień 27.07.2015 r. nie funkcjonuje i nie funkcjonował Elektroniczny Obieg Dokumentów/Elektroniczne Zarządzanie Dokumentami. Rozwiązanie takie jest planowane do uruchomienia w ramach trwającego projektu Nowoczesna Administracja Samorządowa. Według założeń projektu Nowoczesnej Administracji Samorządowej powinno się to odbyć do 30 września br. W związku z powyższym przed wdrożeniem EZD/EOD zostanie opracowane Zarządzenie odnośnie jego funkcjonowania oraz powinny zostać zaktualizowane zakresy obowiązków pracowników Urzędu. Z uwagi na brak funkcjonującego systemu EZD/EOD kopie danych nie są wykonywane.*

(dowód: akta kontroli str. 328)

2.8. Pełnienie przez Urząd roli punktu potwierdzającego profil zaufany e-PUAP.

Gmina Dąbrowa Tarnowska pełni rolę punktu potwierdzającego profil zaufany e-PUAP.

Zgoda na pełnienie roli punktu potwierdzającego profil zaufany e-PUAP została wydana 5.02.2015 r. przez Ministra Administracji i Cyfryzacji na podstawie art. 20c ust. 3 *ustawy o informatyzacji*.

W kontroli ustalono, że w Urzędzie Miejskim punkt potwierdzający usytuowany jest na parterze, przy wejściu do budynku. Punkt jest oznaczony napisem na szybie, na drzwiach wejściowych oraz czytelną wywieszką nad punktem.

Stanowisko wyposażone jest w komputer posiadający dostęp do internetu oraz drukarkę.

Pracownik obsługujący punkt potwierdzający posiada upoważnienie Burmistrza. Pracownik zapoznał się z przepisami określającymi zasady postępowania w zakresie obsługi wniosków dotyczących profili zaufanych – rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5.06.2014 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, unieważniania oraz wykorzystywania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej⁷.

Według rejestru profil zaufany od dnia uruchomienia punktu uzyskały 3 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 330-339)

2.9. Osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji.

Z uwagi na brak wdrożenia w Urzędzie EZD/EODP pracownicy nie posiadali uprawnień do pracy w tym systemie informatycznym. Rozwiązanie takie jest planowane do uruchomienia w ramach trwającego projektu Nowoczesna Administracja Samorządowa. Według założeń projektu Nowoczesnej Administracji Samorządowej powinno to nastąpić do 30.09.2015 r.

Przed wdrożeniem EZD/EOD zostanie opracowane zarządzenie regulujące jego funkcjonowanie oraz zostaną zaktualizowane zakresy obowiązków pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 340)

2.10. Audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji.

W Urzędzie Miejskim w 2014 r. (wrzesień) został przeprowadzony audyt wewnętrzny na temat „Ocena realizacji zadań ochrony danych osobowych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Tarnowskiej”. W ramach audytu badano ochronę danych osobowych i bezpieczeństwo informacji. W protokole audytu stwierdzono, m.in. że Urząd Miejski posiada zarządzenie nr 310/684/2012 Burmistrza Dąbrowy Tarnowskiej z dnia 2.11.2012 r. w sprawie zatwierdzenia i wdrożenia do stosowania systemu zarządzania Bezpieczeństwem Informacji w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Tarnowskiej.

W wyniku audytu nie wydano zaleceń związanych ze świadczeniem e-usług.

(dowód: akta kontroli str. 341-391)

⁷ Dz.U. z 2014 r. poz. 778.

2.11 Tworzenie i testowanie kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego.

W Urzędzie Miejskim nie funkcjonuje system EZD/EOD, dlatego też nie wykonuje się kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 329)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na stronie BIP Urzędu Miejskiego nie zamieszczono informacji dotyczących rodzajów informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny oraz o rodzaju informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru do czego zobowiązuje przepis § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 284-288)

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że: *na stronie BIP Urzędu nie podano informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny ponieważ Urząd do przyjmowania tego typu dokumentów używa tylko e-PUAP-u – dokumenty elektroniczne mogą być składane wyłącznie przez tą elektroniczną skrzynkę podawczą – informacja zamieszczona już w BIP.*

Na stronie BIP Urzędu nie podano informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, gdyż Urząd korzysta z systemu e-PUAP, który generuje takie dokumenty – urzędowe poświadczenie odbioru może zostać wydane i zapisane wyłącznie przez tą elektroniczną skrzynkę podawczą – informacja zamieszczona już w BIP.

(dowód: akta kontroli str. 286-288)

Ocena częściowa

Urząd wywiązał się z określonego w ustawie o informatyzacji obowiązku udostępnienia i prowadzenia elektronicznej skrzynki podawczej. Na stronie internetowej BIP Urzędu brak było informacji o dotyczących rodzajów informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny oraz o rodzaju informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru.

Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd zapewnił przekazywanie nadawcom i odbiorcom stosownych poświadczeń. Jedynie 2% korespondencji

wpływającej do Urzędu w czerwcu 2015 r. stanowiła korespondencja elektroniczna doręczana na ESP. Wskazuje to na niskie wykorzystanie tej formy korespondencji w kontaktach interesantów z Urzędem.

W ocenie NIK na uwagę zasługują podjęte działania Urzędu skutkujące uruchomieniem w Urzędzie miejskim punktu potwierdzającego profil zaufany e-PUAP. Punkt jest dobrze usytuowany, oznaczony i wyposażony. Zainteresowanie mieszkańców potwierdzeniem profilu zaufanego było jednak znikome.

Błędny zapis na stronie BIP dotyczący rozmiaru dokumentu elektronicznego został skorygowany w trakcie kontroli.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Urząd Miejski nie podejmował działań promocyjnych w zakresie świadczonych e-usług. Działania informacyjne ograniczały się do umieszczenia zakładki „Cyfrowy Urząd Miejski” na stronie Urzędu - www.dabrowatar.pl, która jest przekierowaniem do Biuletynu Informacji Publicznej gdzie opisano usługi świadczone przez Urząd – „Cyfrowej Małopolski” i e-PUAP.

(dowód: akta kontroli str. 392-393)

Wobec braku działań promocyjnych dotyczących e-usług świadczonych przez Urząd nie angażowano środków finansowych na to zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 392)

Urząd Miejski nie przeprowadzał badań ankietowych dotyczących e-usług.

(dowód: akta kontroli str. 392)

W sprawie planowanych działań promocyjnych Burmistrz wyjaśnił, że: *Urząd Miejski w Dąbrowie Tarnowskiej w ramach realizacji projektu pn. „Nowoczesna Administracja Samorządowa” planuje podjąć działania promocyjne e-usług i profili zaufanych. Do 30 września zostanie rozszerzona ilość e-usług na e-PUAP. W związku z tym pojawi się informacja na stronie urzędu oraz w BIP zachęcająca do skorzystania z takiej formy komunikacji z Urzędem. W ramach projektu Urząd planuje akcję zachęcającą do potwierdzenia Profilu Zaufanego w otwartym Punkcie Potwierdzania Profili Zaufanych w Urzędzie. Zachętą dla osób chcących potwierdzić swój PZ ma być otrzymanie pendriva dla pierwszych np. 80 osób od dnia podania*

informacji na stronie Urzędu i BIP. Pendrivy te Urząd otrzymał w ramach projektu. Na pendrivach tych znajdują się informacje o e-PUAPie i Profilu Zaufanym. 1. Profil Zaufany - instrukcja użytkownika, 2. Profil Zaufany - instrukcja zakładania profilu zaufanego z autoryzacją za pomocą jednorazowych sms-ów, 3. e-PUAP Instrukcja zakładania konta, 4. e-PUAP Instrukcja wysyłania pisma, 5. Proces zakładania profilu zaufanego (diagram), 6. e-PUAP. Czas. Start. Informacje, które są zawarte na pendrivie zostaną również zamieszczone na stronie Urzędu oraz BIP.

(dowód: akta kontroli str. 394-395)

Ocena częściowa

W ocenie NIK brak podejmowania w okresie kontroli działań skupiających się na wykorzystaniu e-usług udostępnionych przez Urząd mógł być jedną z przyczyn braku zainteresowania tą formą załatwiania spraw w Urzędzie. Skutkiem tego mogło być niewykorzystanie, poza elektroniczną skrzynką podawczą udostępnionego zakres usług elektronicznych w okresie objętym kontrolą. Urząd nie opracował zasad promocji i popularyzacji usług elektronicznych. Działania Urzędu w opinii NIK nie były wystarczające w stosunku do ilości udostępnionych, także poprzez „Cyfrową Małopolskę”, usług elektronicznych i nie powodowały wzrostu popularności elektronicznej formy załatwiania spraw w Urzędzie.

IV. Uwagi

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸ 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 Rzeszowie.

⁸ Dz. U. z 2015, poz. 1096.

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 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.

Rzeszów, dnia września 2015 r.

Kontroler
Andrzej Dążek
główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis