



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.015.02.2015

P/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Nr i tytuł kontroli	P/15/003 – Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej
Jednostka prowadząca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94047 z dnia 25 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Niemcza, ul. Rynek 10, 58-230 Niemcza (dalej: Urząd lub UMiG Niemcza).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Kosowski – Burmistrz Miasta i Gminy Niemcza (dalej: Burmistrz Niemczy) od dnia 21 listopada 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając w badanym okresie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej stwierdza, że UMiG Niemcza świadcząc usługi publiczne w formie elektronicznej (a) umożliwił obywatelom i przedsiębiorcom załatwienie spraw w Urzędzie drogą elektroniczną, (b) zapewnił zgodność świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa i uregulowaniach wewnętrznych, (c) promował załatwianie spraw drogą elektroniczną. Podstawą powyższej oceny były w szczególności: [1] liczba udostępnionych przez UMiG Niemcza usług elektronicznych, czytelność informacji dotyczących tych usług oraz stały ich monitoring; [2] sprawna realizacja spraw wpływających do Urzędu drogą elektroniczną; [3] spełnianie podstawowych warunków prawnych dotyczących udostępniania e-usług, m.in. udostępnienie elektronicznej skrzynki podawczej, zamieszczenie odpowiednich informacji o e-usługach, prawidłowe funkcjonowanie systemu potwierdzania podpisów elektronicznych, generowanie poświadczeń przedłożenia i doręczania dokumentów elektronicznych; [4] zapewnienie posiadania stosownych uprawnień osobom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji; [5] stosowanie spójnego systemu zabezpieczeń danych, w tym tworzenie kopii bezpieczeństwa danych z częstotliwością większą niż wymagana uregulowaniami wewnętrznymi.

Niezależnie od powyższego kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na: [1] nieumieszczeniu na stronie internetowej UMiG Niemcza informacji, o których mowa w § 3 pkt 1 ppkt 4 i 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy wzorów i kopii dokumentów elektronicznych² (dalej: rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentu elektronicznego), tj. o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny oraz zapisane poświadczenie odbioru; [2] braku w zakresach obowiązków osób obsługujących punkt potwierdzeń profilu

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

² Dz. U. Nr 206, poz. 1216.

zaufanego ePUAP delegacji do wykonywania tych czynności; [3] nieokreślenia zasad tworzenia kopii zapasowych; [4] braku procedur dotyczących sposobu i częstotliwości testowania kopii zapasowych danych; [5] niesporządzenia procedur w zakresie dostępu do nośników z kopiami zapasowymi. Wszystkie te nieprawidłowości zostały wyeliminowane w trakcie kontroli NIK.

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż: a) uprawnienia dostępu do systemów informatycznych byłego pracownika wykonującego zadania w systemach informatycznych przy użyciu, których realizowane są e-usługi zostały zablokowane prawie rok po jego zwolnieniu z Urzędu, b) Zespół ds. realizacji Strategii Miasta i Gminy Niemcza do dnia zakończenia kontroli, tj. do 28 lipca 2015 r., nie dokonał rozliczenia wdrażania tej Strategii (miał to zrobić do końca lipca 2015 r.), c) system zasilania awaryjnego był niedostosowany do potrzeb serwerów i NAS d) w umowie z wykonawcą platformy PeUP nie określono w jakich godzinach miał on zapewniać rozwiązywanie problemów technicznych funkcjonowania systemu, e) niewystarczające było zabezpieczenie dostępu osób niepowołanych do pomieszczeń serwerowni oraz pomieszczeń, w których przechowywano urządzenie NAS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

W obowiązującej od 30 maja 2014 r. „Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Niemcza na lata 2014-2020”³ (dalej: Strategia) nie uwzględniono zagadnień dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych. Ujęto natomiast zadanie pn. „ułatwienie dostępu do Internetu wśród mieszkańców gminy”. Jako koordynatora wskazano Burmistrza Niemczy, a jako wskaźniki miary realizacji zadania ilość zmodernizowanej i utworzonej infrastruktury informatycznej.

(dowód: akta kontroli str. 45, 51)

Zgodnie z zapisami Strategii odpowiedzialnym za jej monitorowanie był Zespół ds. realizacji Strategii Miasta i Gminy Niemcza na lata 2014-2020⁴. Zadaniem tego Zespołu było m.in. opracowanie metod oceny realizacji strategii i parametrów monitoringu. Pierwsze spotkanie i przeprowadzenie analizy stanu wdrażania Strategii miało nastąpić w lipcu 2015 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK ww. Zespół nie dokonał rozliczenia dotychczasowej realizacji Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 177-183, 184-185)

W badanym okresie UMiG Niemcza uczestniczył w projekcie pn. „Innowacyjne E-Usługi świadczone za pomocą Zintegrowanego Systemu Informatycznego Powiatu Dzierżoniowskiego”, finansowanym ze środków Unii Europejskiej⁵. W umowie z dnia

³ Miasto i Gmina Niemcza przed rokiem 2014 r. nie posiadało dokumentu o charakterze Strategii. W okresie od marca 2014 r. do maja 2014 r. dokument pn. „Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Niemcza na lata 2014-2020” był w trakcie tworzenia, konsultacji i weryfikacji (do momentu uchwalenia tego dokumentu przez Radę Miejską Niemczy, tj. do dnia 30 maja 2014 r.).

⁴ Zespół powołano zarządzeniem nr 6/VII/2014 Burmistrza Niemczy z dnia 22 grudnia 2014 r. Do zadań jego należało m.in.: (a) bieżąca ocena realizacji działań zaplanowanych na dany rok, (b) wypracowanie propozycji wprowadzenia modyfikacji związanych np. ze zmieniającymi się warunkami wpływającymi na rozwój gminy i lub niemożliwością zrealizowania zaplanowanych działań oraz (c) sporządzanie rocznego raportu z realizacji dokumentu strategicznego.

⁵ Wartość projektu: 2 356 937 zł, kwota dofinansowania: 2 003 396,45 zł, okres realizacji projektu: od 2 kwietnia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. (zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu).

18 marca 2014 r. podpisanej z Powiatem Dzierżoniowskim⁶ zaplanowano m.in. utworzenie odpowiedniego zaplecza technicznego⁷, przygotowanie i wdrożenie mechanizmów i narzędzi do świadczenia e-usług publicznych za pomocą ePUAP⁸ oraz szkolenia dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego⁹.

(dowód: akta kontroli str. 98-125, 126-169)

Do dnia zakończenia kontroli NIK w Urzędzie, w ramach realizacji ww. projektu: (a) utworzono odpowiednie zaplecze techniczne, tj. zainstalowano stację roboczą dla punktu potwierdzającego zaufany profil ePUAP (o wartości brutto 4 857,23 zł) oraz zaporę sieciową dla węzła lokalnego (o wartości brutto 3 015,27 zł)¹⁰, (b) przeprowadzono szkolenia oraz częściowo przygotowano i wdrożono mechanizmy i narzędzia do świadczenia e-usług publicznych za pomocą ePUAP (w całości wdrożono wszystkie planowane podsystemy, nie wdrożono e-usług¹¹).

(dowód: akta kontroli str. 170-173, 206-213)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. UMiG Niemcza oferował 191 usług elektronicznych na dwóch platformach (ePUAP – dwie usługi i PeUP – 189 usług) w następujących grupach: [1] Elektroniczna Skrzynka Podawcza (dwie usługi na platformie ePUAP i sześć na platformie PeUP)¹²; [2] bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe (10 na platformie PeUP); [3] budownictwo, architektura, urbanistyka (17 na platformie PeUP); [4] dowody osobiste, meldunki, wybory (34 na platformie PeUP); [5] działalność gospodarcza (11 na platformie PeUP); [6] geodezja, kartografia (trzy na platformie PeUP); [7] komunikacja, drogownictwo i transport (cztery na platformie PeUP); [8] kultura, sport, turystyka, oświata (cztery na platformie PeUP); [9] nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe (19 na platformie PeUP); [10] ochrona środowiska (pięć na platformie PeUP); [11] podatki i opłaty (13 na platformie PeUP); [12] rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo (siedem na platformie PeUP); [13] sprawy obywatelskie (34 na platformie PeUP); [14] urodzenia, małżeństwa, zgony (10 na platformie PeUP); [15] zdrowie i sprawy społeczne - pomoc społeczna, świadczenia rodzinne, zasiłki (jedna na platformie PeUP); [16] rozwój regionalny (jedna na platformie PeUP); [17] inne (10 na platformie PeUP).

(dowód: akta kontroli str. 174-176)

Pomimo, że Urząd w badanym okresie świadczył 191 e-usług, to mieszkańcy i przedsiębiorcy Miasta i Gminy Niemcza oraz inne urzędy korzystali tylko z jednej

⁶ Umowę o dofinansowanie podpisał powiat Dzierżoniowski z Urzędem Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, UMiG Niemcza nie dysponował tą umową.

⁷ Zakup stacji roboczej dla punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP i zapory sieciowej dla węzła lokalnego.

⁸ Wdrożenie Podsystemów: (a) Gospodarki Nieruchomościami GN, (b) Kształtowania Ładu Przestrzennego KŁP, (c) Zarządzania Infrastrukturą Drogową ZID, (d) Ochrony Środowiska OŚ oraz (e) Słownikowego, 2. Wdrożenie e-usług: (a) pisma ogólnego z e-formularzem umieszczonym na ePUAP i (b) transakcyjnych i interakcyjnych zintegrowanych z ww. podsystemami.

⁹ Szkolenia pracowników z: (a) obsługi podsystemów: GN, KŁP, ZID, OŚ, ZK (Zarządzania Kryzysowego), ZI (Zarządzania Informacją) i Słownikowego (b) świadczenia e-usług zintegrowanych z ePUAP i systemami dziedzicznymi, (c) obsługi Elektronicznej Skrzynki Podawczej platformy ePUAP i profilu zaufanego, (d) zasad bezpieczeństwa przetwarzania informacji w systemach informatycznych, nowej instrukcji kancelaryjnej i zmiany procedury administracyjnej w związku z realizacją e-usług.

¹⁰ Powyższe urządzenia i oprogramowanie Powiat Dzierżoniowski przekazał w drodze umowy użyczenia sprzętu i oprogramowania nr 1/5.2./POKL/2014 z dnia 2 września 2014 r.

¹¹ Zgodnie z protokołem odbioru prac wykonanych w etapie 5 z dnia 13 lipca 2015 r. Zamawiający odrzucił w całości wykonane prace (wdrożenie nowych e-usług wraz z e-formularzami zintegrowanych z ePUAP i zintegrowanymi z podsystemami dziedzicznymi) z powodu braku możliwości wykonania procedury złożenia i przyjęcia przez system dziedziczny współpracujący z ePUAP.

¹² Pismo ogólne, skargi, wnioski, zapytania do Urzędu.

usługi, tj. Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej: ESP). W okresie tym na ESP złożono łącznie 746 pism (od obywateli przedsiębiorców i urzędów), z tego w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2014 r. – 187 pism, od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. – 247 pism oraz od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. – 312 pism.

(dowód: akta kontroli str. 186)

Wyjaśniając powyższe Burmistrz Niemczy podał, że jest zainteresowanie e-usługami, jednak należy zaznaczyć, że usługi, które są wykorzystywane to są usługi ogólne. Są one najwygodniejsze, przy prostych sprawach bez żmudnego wypełniania formularzy. Mieszkańcy, urzędy i pracownicy wykorzystują często znany im model (choćby z tak popularnej poczty elektronicznej e-mail) wysłania pisma przez siebie napisanego, podpisanego elektronicznie. Trudniejsze sprawy wolą raczej skonsultować osobiście, być może obawiając się błędnego zrozumienia zapisanych instrukcji. Stąd wniosek, iż e-usługi sprawdzają się świetnie w sprawach ogólnych.

(dowód: akta kontroli str. 374-377)

Zasady współpracy pomiędzy Urzędem a dostawcą miejscowej platformy PeUP określono w umowie nr ZP/86/WO/2010 z dnia 5 października 2010 r., zawartej pomiędzy siedmioma podmiotami (Powiatem Strzelińskim oraz gminami: Strzelin, Borów, Bardo, Niemcza, Pieszyce i Przeworno) a dostawcami platformy PeUP (LTC sp. z o.o. oraz SURFLAND Systemy Komputerowe S.A.). Zgodnie z powyższą umową za dostarczenie platformy jej utrzymanie oraz udostępnianie na niej e-usług odpowiadali dostawcy platformy.

(dowód: akta kontroli str. 230-252, 366-369)

W badanym okresie Urząd nie prowadził żadnych dodatkowych analiz przydatności (użyteczności) e-usług, które udostępnił mieszkańcom. Jak wyjaśnił Burmistrz Niemczy dobór usług do udostępnienia wynikał z dyskusji (omówień) prowadzonych na szkoleniach z zagadnień dotyczących obsługi platformy PeUP. W ich wyniku UMiG Niemcza udostępnił (włączył) większość usług elektronicznych dostępnych na platformie PeUP.

(dowód: akta kontroli str. 349-352)

Jako bariery uniemożliwiające lub utrudniające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej, pracownicy Urzędu wskazali m.in.:

1. bariery prawne (np. konieczność zgłoszenia się przedsiębiorcy otwierającego działalność gospodarczą celem złożenia wniosku¹³, konieczność dostarczenia do wglądu oryginałów dokumentów załączanych do wniosku o zameldowanie),
2. bariery techniczne takie jak: (a) skomplikowane i czasochłonne procedury publikacji formularzy e-usług na platformie ePUAP, (b) czasochłonne testy działania e-usług z powodu powolnego i niedostatecznego działania platformy od strony front-endu, (c) niedostatecznie nowoczesny sprzęt po stronie klientów Urzędu (np. w przypadku wniosków dotyczących budownictwa i gospodarki przestrzennej, wymagane jest załączanie map z naniesionymi przez klienta

¹³ W przypadku, gdy, przedsiębiorca posiada profil zaufany lub podpis elektroniczny może złożyć wniosek bezpośrednio w CEiDG (Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej). W przypadku, gdy takiego profilu lub podpisu nie posiada, może zgłosić się do UMiG Niemcza celem złożenia takiego wniosku za pośrednictwem Urzędu, przy czym taka procedura wymaga osobistego wstawiennictwa w Urzędzie dla potwierdzenia tożsamości składającego wniosek (art.26 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej).

zmianami, których rozmiary przekraczają możliwości sprzętu będącego w dyspozycji klientów).

(dowód: akta kontroli str. 349-352, 187)

W Urzędzie przy podejmowaniu decyzji o udostępnianiu określonych usług elektronicznych nie wykorzystywano opinii interesantów. Nie przeprowadzano również ankiet i badań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 349-352)

Wykorzystanie udostępnionych w Urzędzie e-usług objęte było stałym monitoringiem przy pomocy systemu obiegu dokumentów (SOD), do którego automatycznie wpływały wszelkie dokumenty złożone elektronicznie. Powyższe dane wykorzystywano do przedstawienia wskaźników projektowych, tj. do oceny realizacji projektu pn. „Przygotowanie i wdrożenie mechanizmów i narzędzi świadczenia e-usług publicznych za pomocą platformy ePUAP wraz z przeprowadzeniem szkoleń dla pracowników 8 jst z obszaru dzierzoniowskiego” w ramach projektu „Innowacyjne E-Usługi świadczone za pomocą Zintegrowanego Systemu Informatycznego Powiatu Dzierżoniowskiego”. Powyższe wskaźniki nie służyły jednak do modyfikacji (zmian) ilości udostępnianych e-usług.

(dowód: akta kontroli str. 349-352, 188-205)

W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły skargi w sprawie działalności Urzędu w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej. Nie wpłynęły również żadne wnioski w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji.

(dowód: akta kontroli str. 353-355)

Urząd nie opracował własnych dokumentów elektronicznych wykorzystywanych do świadczenia przez niego usług elektronicznych, w tym na platformie ePUAP.

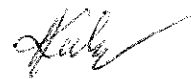
(dowód: akta kontroli str. 353-355)

W UMiG Niemcza obowiązywała procedura obiegu dokumentów wprowadzona Zarządzeniem nr 12/VI/2010 Burmistrza Miasta i Gminy Niemcza z 31 grudnia 2010 r. Powyższa procedura odnosiła się do korespondencji wpływającej i wychodzącej do/z Urzędu, tak w formie papierowej, jak i elektronicznej. Stosownie do § 1 załącznika nr 1 pkt 2 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 zakładowych¹⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej), Burmistrz Niemczy wskazał sposób wykonywania czynności kancelaryjnych („[...] elektroniczny obieg dokumentów równoległe z tradycyjnym obiegiem dokumentów”). W obowiązującej w badanym okresie procedurze obiegu dokumentów wskazano następujące etapy procesu: (1) wpływ dokumentu, (2) rejestracja sprawy w ewidencji, (3) dekretacja sprawy, (4) badanie sprawy, (5) przygotowanie projektu rozstrzygnięcia, (6) akceptacja projektu przez przełożonego, (7) podpisanie decyzji, (8) wysyłka do strony.

(dowód: akta kontroli str. 214-229)

W badanym okresie 16 pracowników Urzędu posiadało bezpieczny podpis elektroniczny albo profil zaufany (pięć osób – bezpieczny podpis elektroniczny, 11 osób – profil zaufany ePUAP). Nie wszystkie ww. osoby faktycznie

¹⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.



wykorzystywały możliwość podpisania dokumentów w sposób elektroniczny, bowiem w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. tylko siedem osób (43,8%) skorzystało z tej możliwości (w tym korzystając z: (a) podpisu elektronicznego - trzy osoby podpisało 27 dokumentów, (b) z profilu zaufanego ePUAP - cztery osoby podpisało 104 dokumenty¹⁵).

(dowód: akta kontroli str. 371)

Zasady postępowania z dokumentami elektronicznymi określone w Zarządzeniu nr 12/VI/2010 dotyczyły również dokumentów/przesyłek wpływających na ESP. W powyższej procedurze nie ujęto natomiast zobowiązania pracowników do weryfikacji opatrzenia dokumentów elektronicznych wpływających do Urzędu aktualnym podpisem elektronicznym.

(dowód: akta kontroli str. 214-229)

Kontrola losowo wybranych 20 spraw¹⁶, które zostały zainicjowane przez wpływ pism/wniosków na ESP wykazała, że:

1. od momentu wpływu/rejestracji sprawy (wniosku) do jej dekretacji upłynęło od zera do czterech dni (11 spraw zadekretowano na pracownika prowadzącego sprawę w dniu wpływu, pięć - po jednym dniu, trzy - po trzech dniach a jedna - po czterech dniach),
2. w żadnym przypadku sprawa nie wymagała: (a) uzupełnienia lub naniesienia poprawek przez nadawcę, (b) komunikacji Systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów z innymi systemami informatycznymi Urzędu w zakresie przysyłania danych niezbędnych dla załatwienia sprawy oraz (c) dostarczania danych/informacji będących już w posiadaniu innego urzędu administracji publicznej,
3. we wszystkich przypadkach w Urzędzie umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwionej sprawy (na stronie internetowej UMiG Niemcza, poprzez podanie sygnatury (znaku) sprawy w odpowiednio przygotowanym formularzu).

Ponadto, wyniku oględzin ustalono, że wszystkie usługi udostępnione na platformie PeUP posiadały karty usług zawierające (stosownie do § 8 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, dalej: rozporządzenie ePUAP¹⁷) następujące informacje: nazwę usługi, opis/cel usługi (czego ona dotyczy), kategorię usługi, informację o wymaganych dokumentach, sposób dostarczenia dokumentów do urzędu, dane o opłatach, terminy i sposób załatwienia sprawy, informację o możliwości skorzystania z wniesienia odwołań oraz skarg i wniosków, a także podstawę prawną usługi.

(dowód: akta kontroli str. 336-343)

Z wyjaśnień Burmistrza Niemczy wynika, że w przypadku platformy ePUAP awarie następowały notorycznie, przy czym w UMiG Niemcza nie były one dokumentowane.

¹⁵ Korespondencja między urzędami (w innych przypadkach, zgodnie z KPA, podpis wynikający z profilu zaufanego jest nieważny).

¹⁶ Zbadane sprawy dotyczyły: udostępnienie informacji publicznej (3 sprawy – 15% spraw ogółem); uzupełnienia odwołania (1 sprawa – 5%); korekta danych środowiskowych (3 sprawy); przystąpienie do toczącego się postępowania administracyjnego (1 sprawa); wnioski przedsiębiorców o udostępnienie danych osobowych (2 sprawy); udostępnienie przedsiębiorcy rejestru cen nieruchomości (1 sprawa); deklaracja wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (2 sprawy); informacje przedsiębiorców o wniesionych opłatach (3 sprawy); wnioski o dopisanie do spisu wyborców w wyborach Prezydenta RP (4 sprawy – 20%).

¹⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 584.

Stwierdził ponadto, że awarie systemu ePUAP nie miały jednak skutków dla terminów rozpatrywania spraw, gdyż pracownicy Urzędu dla ich zachowania niejednokrotnie, zwłaszcza w okresach sprawozdawczych, pracowali w nadgodzinach (późnym popołudniem), tj. w czasie, gdy platforma ePUAP była „zatkana”. Nie dokonywano również zgłoszeń o problemach technicznych działania platformy ePUAP, gdyż były to awarie ogólnopolskie, a odpowiednie komunikaty pojawiały się na stronie ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 353-355)

W przypadku platformy PeUP, w latach 2014-2015 (do 30 czerwca 2015 r.) nie odnotowano żadnych awarii, przy czym zasady ich zgłaszania określone zostały w umowie nr ZP/86/WD/2010 z wykonawcą platformy, a mianowicie:

1. zgłoszenia awarii dokonuje się drogą telefoniczną i potwierdza pisemnie¹⁸ a czas reakcji serwisu gwarancyjnego wynosi 24 h (w dni robocze) od momentu zgłoszenia awarii (§ 5 pkt 8 i 9 umowy),
2. czas usunięcia awarii wynosi: (a) 48 h w przypadku błędu krytycznego (uniemożliwiającego poprawną pracę systemu, (b) pięć dni w przypadku błędu ważnego (możliwa praca z wyłączeniem drobnych funkcjonalności, (c) 14 dni w przypadku błędu drobnego.

W powyższej umowie nie określono jednak, w jakich godzinach podmiot dostarczający platformę PeUP zapewnia rozwiązywanie problemów technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 372-373, 230-252)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że system PeUP nadzorowany jest przez wykonawcę platformy przez 24 h na dobę. Odpowiednie zabezpieczenia i system powiadomień o błędach, mają na celu wyeliminowanie przerw w działaniu platformy PeUP i umożliwiają administratorom (wykonawcy) szybką reakcję na jakiegokolwiek problemy. W związku z tym usuwanie awarii jest możliwe poza godzinami pracy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

W latach 2014-2015 pracownicy UMiG Niemcza, tj. pracownicy obsługujący/realizujący e-usługi oraz pracownicy komórek merytorycznych przeszli szkolenia z zakresu: (1) zasad bezpieczeństwa przetwarzania informacji w systemach informatycznych, nowej instrukcji kancelaryjnej i zmian procedury administracyjnej w związku z realizacją e-usług (12 pracowników), (2) obsługi elektronicznej skrzynki podawczej platformy ePUAP i profilu zaufanego (12 pracowników), (3) obsługi podsystemów dziedzinowych, tj. Słownikowy i Zarządzania Informacją (siedmiu pracowników), (4) obsługi podsystemów dziedzinowych, tj. Gospodarka Nieruchomościami, Kształtowanie Ładu Przestrzennego, Zarządzanie Infrastrukturą Drogową, Ochrona Środowiska, Zarządzanie Kryzysowe (siedmiu pracowników), (5) świadczenia e-usług zintegrowanych z ePUAP i systemami dziedzinowymi (siedmiu pracowników). W powyższych szkoleniach nie brali udziału informatycy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 253)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że w szkoleniach zewnętrznych organizowanych w badanym okresie nie brali udziału informatycy, gdyż szkolenia te były na poziomie podstawowym i średniozaawansowanym i były przeznaczone tylko dla personelu

¹⁸ Za datę przyjęcia zgłoszenia przyjmuje się czas telefonicznego zgłoszenia awarii

merytorycznego.

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki, dotyczącej umożliwienia załatwienia spraw w Urzędzie przez obywatela/przedsiębiorcę drogą elektroniczną, nie stwierdzono nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą Urząd umożliwił interesantom załatwienie spraw drogą elektroniczną za pomocą 191 usług elektronicznych udostępnionych na dwóch platformach w zakresie m.in. budownictwa, nieruchomości, spraw obywatelskich oraz podatków i opłat. Dla poszczególnych usług zostały opracowane karty usług, zawierające informacje niezbędne do załatwienia sprawy. Poza usługą elektronicznej skrzynki podawczej, wykorzystanie udostępnionych usług elektronicznych było jednak znikome i wynikało m.in. z: (a) braku w Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Niemcza zagadnień dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych, (b) braku dodatkowych analiz przydatności (użyteczności) e-usług oraz (c) niewykorzystania danych wynikających ze stałego monitoringu e-usług prowadzonego przy pomocy systemu obiegu dokumentów.

Mimo, że w Strategii Rozwoju Gminy Niemcza nie ujęto zagadnień dotyczących dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych, UMiG Niemcza uczestniczył w projekcie finansowanym ze środków Unii Europejskiej, którego zadaniem było m.in. utworzenie odpowiedniego zaplecza technicznego oraz przygotowanie i wdrożenie mechanizmów i narzędzi do świadczenia e-usług publicznych. W wyniku tego, obsługa spraw zgłaszanych drogą elektroniczną była sprawna i terminowa. Ponadto, mimo niedostatecznej szczegółowości umowy zawartej z wykonawcą ww. platformy PeUP (brak określenia w jakich godzinach dostarczający platformę zapewnia naprawę ewentualnych przerw w jej działaniu) zapewniono skuteczny i szybki system rozwiązywania problemów technicznych co skutkowało brakiem awarii w badanym okresie. Pracownicy Urzędu podnosili również swoje kompetencje uczestnicząc w szkoleniach z zakresu usług elektronicznych.

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

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁹ (dalej: *ustawa o informatyzacji*), UMiG Niemcza udostępnił elektroniczne skrzynki podawcze (na platformach ePUAP – 21 kwietnia 2008 r. i PeUP – 3 grudnia 2010 r.), a informację o adresie elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP Urząd przekazał Ministrowi Administracji i Cyfryzacji²⁰. Odnalezienie informacji o ww. skrzynkach Urzędu było proste i intuicyjne, a zasady korzystania z nich czytelne.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 353-355, 254)

Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono również (stosownie do § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie doręczenia dokumentów elektronicznych) informacje o uruchomieniu elektronicznych skrzynek podawczych oraz metodach dostarczania

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

²⁰ Obowiązek informowania Ministra o udostępnieniu elektronicznej skrzynki podawczej (zapisany w art. 16 ust. 1b ww. ustawy) powstał dopiero w dniu 11 sierpnia 2014 r.

i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, w tym o: (1) udostępnionych adresach elektronicznych skrzynek podawczych (§ 3 pkt 1 ppkt 1 ww. rozporządzenia), (2) maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznych skrzynek podawczych, nie mniejszym niż 5 MB (§ 3 pkt 1 ppkt 2 ww. rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 52-55)

Celem sprawdzenia prawidłowości funkcjonowania systemu w zakresie oznaczania doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia wraz z czasem ich weryfikacji, tj. zgodności systemu informatycznego z wymogami § 5 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*, badaniu podano pięć dokumentów elektronicznych, które wpłynęły do Urzędu w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. na ESP platformy ePUAP (cztery dokumenty) i PeUP (jeden dokument). Wszystkie pięć wybranych dokumentów zostało opatrzonych ww. danymi.

(dowód: akta kontroli str. 56-71)

Elektroniczne skrzynki podawcze Urzędu umieszczone na platformach ePUAP i PeUP obsługiwane były przez system obiegu dokumentów o nazwie FINN8. Powyższy system przystosowany został do generowania i odbierania poświadczeń przedłożenia (w kontaktach z urzędami) i odbioru poświadczeń doręczenia (w kontaktach z osobami fizycznymi/przedsiębiorcami).

(dowód: akta kontroli str. 72-82)

Celem sprawdzenia prawidłowości funkcjonowania ww. systemu w zakresie generowania poświadczenia przedłożenia, tj. zgodności systemu z wymogami § 13 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych* badaniu poddano pięć dokumentów elektronicznych, które wpłynęły do Urzędu w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Dla wszystkich ww. dokumentów system wygenerował i wysłał do adresatów Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia.

(dowód: akta kontroli str. 72-82)

Celem sprawdzenia prawidłowości funkcjonowania ww. systemu w zakresie udostępniania przez Urząd poświadczenia doręczenia, tj. zgodności systemu z wymogami § 14 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*, na potrzeby kontroli, do Urzędu wystosowano dokument, na który Urząd odpowiedział w formie elektronicznej. System elektronicznego obiegu dokumentów wygenerował poświadczenie doręczenia, które przesłane było do nadawcy celem potwierdzenia odbioru przesyłki. Po dokonaniu przez odbiorcę potwierdzenia odbioru, poświadczenie z odpowiednią informacją (o potwierdzeniu odbioru – poświadczenie odbioru) wpłynęło do Urzędu i zostało przypisane do odpowiedniej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 83-84)

Dla sprawdzenia realizacji przez Elektroniczny System Obiegu Dokumentów (ESOD) Urzędu obowiązków wynikających z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie *szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi*²¹ (dalej:

²¹ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

rozporządzenie w sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi), do badania wybrano jedną sprawę, tj. wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (nr kancelaryjny: rkp-01300/15). I tak: (1) funkcjonujący w Urzędzie ESOD umożliwia pracę nad dokumentami tylko pracownikom Urzędu, którym nadano w tym systemie odpowiednie uprawnienia, (2) sprawa powstająca na podstawie m.in. wniosku/dokumentów wpływającego od petenta, w ESOD dekretna jest do odpowiedniego referatu, a dostęp do niej posiadają tylko pracownicy tego referatu, tj. osoba prowadząca sprawę i kierownik referatu. Ponadto, powyższy system:

1. zabezpiecza przed wprowadzeniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia),
2. zabezpiecza przed usunięciem dokumentów z systemu, z wyjątkiem udokumentowanych czynności dokonywanych w ramach ustalonych procedur usuwania dokumentów, dla których upłynął okres przechowywania ustalony w wykazie akt (§ 6 pkt 3 lit. a ww. rozporządzenia), mylnie zapisanych (§ 6 pkt 3 lit. b ww. rozporządzenia), mogących stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu (§ 6 pkt 3 lit. c ww. rozporządzenia), których usunięcie wymagane jest na podstawie przepisu prawa, prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji organu administracji (§ 6 pkt 3 lit. d ww. rozporządzenia),
3. automatycznie identyfikuje użytkowników i dokumentuje dokonywane przez nich zmiany w dokumentach odnotowując informacje m.in. o dacie i autorze zmian (§ 6 pkt 6 ww. rozporządzenia),
4. zapewnia kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów (§ 6 pkt 7 ww. rozporządzenia),
5. zapewnia odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (§ 6 pkt 10 ww. rozporządzenia), tj. kto załatwiał sprawę, czego dotyczyła, kiedy ją realizowano,
6. poprzez wykorzystanie Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt (na podstawie wbudowanych słowników): (a) wspomaga czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt (§ 6 pkt 11 ww. rozporządzenia), (b) wspomaga i dokumentuje proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym wyodrębnia automatycznie dokumenty przeznaczone do brakowania (§ 6 pkt 12 lit. a ww. rozporządzenia) i przygotowuje automatycznie spis dokumentacji niearchiwalnej (§ 6 pkt 12 lit. b ww. rozporządzenia), (c) wspomaga czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne do przekazania do archiwum państwowego (§ 6 pkt 13 ww. rozporządzenia),
7. umożliwia przysyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych (§ 6 pkt 14 ww. rozporządzenia) – możliwy eksport do formatów m.in. csv, pdf, xml, xls.

(dowód: akta kontroli str. 85-94)

UMiG Niemcza od 10 marca 2015 r.²² pełnił rolę punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP. Dokładne i aktualne dane kontaktowe tego punktu zamieszczono na stronie ePUAP a fizycznie znajdował się on w budynku Urzędu²³. Pomieszczenie, w którym znajdował się ww. punkt zostało czytelnie oznaczone poprzez wywieszkę z informacją: „Profil zaufany. Punkt potwierdzający”. Powyższy punkt wyposażony był w dwa stanowiska dedykowane do obsługi profilu zaufanego, wyposażone

²² Od momentu uzyskania zgody Ministra Administracji i Cyfryzacji (nr DI-WPIP.5141.9.2015).

²³ Na parterze, w pokoju oznaczonym nr 4.

w komputery z drukarkami, podłączone do Internetu. Powyższe stanowiska obsługiwały dwie osoby, przy czym tylko jedna z nich przeszła odpowiednie przeszkolenie. Żadna z tych osób nie posiadała w swoim zakresie obowiązków delegacji do obsługi punktu potwierdzeń profilu zaufanego ePUAP. Od początku funkcjonowania ww. punktu, UMiG Niemcza potwierdził profil 29 osobom.

(dowód: akta kontroli str. 95-97, 255-256, 257-263, 264-266, 267, 398)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że jeden z dwóch pracowników uprawnionych do obsługi potwierdzania profilu zaufanych jest administratorem Sytemu Informatycznego i nie przechodził szkolenia, gdyż Ministerstwo nie przewiduje szkoleń dla administratorów tych punktów. Wymaga natomiast, aby administratorzy we własnym zakresie zgłębili wiedzę potrzebną tak to potwierdzania profili zaufanych ePUAP jak i do szkoleń pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

Urząd realizował obowiązek dotyczący podejmowania działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w nim w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji (§ 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 teleinformatycznych²⁴, dalej: rozporządzenie KRI). W badanym okresie na 22 wybrane osoby wykonujące zadania w systemach informatycznych, przy użyciu których realizowane są e-usługi (w tym 10 pracowników merytorycznych, pięciu kierowników oraz siedmiu byłych pracowników merytorycznych Urzędu) wszystkim nadano uprawnienia odpowiadające faktycznie realizowanym czynnościom zapisanym w zakresach obowiązków. Ponadto, w przypadku sześciu byłych pracowników nadane im uprawnienia dostępu do systemów informatycznych zostały zablokowane w dniu ich zwolnienia.

(dowód: akta kontroli str. 268-287)

W badanym okresie w Urzędzie przeprowadzono jeden audyt wewnętrzny, którego celem było sprawdzenie zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych w UMiG Niemcza. Powyższy audyt przeprowadzono w dniach od 2 grudnia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. W wyniku powyższego audytu wystosowano jedną rekomendację, tj. poprawienie ustawienia sprzętu tak, aby niemożliwy był dostęp osób postronnych do ekranów monitorów.

(dowód: akta kontroli str. 288-319)

Procedurę tworzenia kopii zapasowych ustalono w Zarządzeniu nr 94/VI/2014 Burmistrza Niemczy z dnia 2 lipca 2014. w sprawie wdrożenia do stosowania w Urzędzie „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Niemczy” (Instrukcja), w rozdziale pn. „Procedury tworzenia kopii bezpieczeństwa”. W okresie poprzedzającym wejście w życie powyższej procedury, mimo obowiązywania „Polityki bezpieczeństwa Urzędu Miasta i Gminy Niemcza”²⁵, nie ustalono zasad tworzenia kopii zapasowych.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm.

²⁵ Zarządzenie Burmistrza Niemczy z dnia 31 grudnia 2010 r., nr 13/VI/2010.

W Urzędzie kopie zapasowe wszystkich baz danych i aplikacji²⁶ tworzone były z wykorzystaniem systemu Windows (Windows Backup) oraz programu 7zip w trzech etapach, na następujących nośnikach danych: (a) dodatkowym dysku w serwerze, (b) NAS (Network Attached Storage – sieciowy serwer plików o pojemności 1 TB) oraz (c) płytach DVD. Tworzone one były z następującą częstotliwością: (a) na dodatkowym dysku w serwerze – codziennie, (b) na NAS – codziennie, (c) na płytach DVD – raz na kwartał, odbiegającą od zapisanych w Instrukcji zasad (kopie wykonywane były częściej). Kontrola wykazała, że nie tworzono kopii zapasowych dokumentów ze stacji roboczych użytkowników (mimo wymogu zawartego w Instrukcji), przy czym w komputerach będących w używaniu pracowników Urzędu, jako domyślne miejsce zapisu zostały ustawione ścieżki do serwera (podlegającego procedurze tworzenia kopii zapasowych), do katalogów przypisanych poszczególnym użytkownikom.

(dowód: akta kontroli str. 320-335, 398)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że dokumenty użytkowników są utrzymywane poprzez usługę katalogową Active Directory na dyskach mirrorowych na kontrolerze domenowym. Każda stacja robocza jest podpięta do domeny um.niemcza.pl zaś dokumenty każdego użytkownika, zawartość jego pulpitu czy folderu Moje dokumenty automatycznie są zapisywane na zdalnym zasobie. Po odłączeniu komputera od sieci Urzędu, stacja robocza pozostaje z samym systemem operacyjnym, bez żadnych danych, które potrzebowałyby wykonywania kopii zapasowej. Zarządzeniem Burmistrza Niemczy nr 91/VII/2015²⁷ z dnia 21 lipca 2015 r. (podjętego w trakcie kontroli NIK) wprowadzono w życie nową „Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym”, której zapisy dotyczące tworzenia kopii zapasowych dostosowano do wykorzystywanych w praktyce zasad w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 378-397)

Kopie zapasowe baz danych i aplikacji przechowywano w okresach: (a) na dodatkowym dysku w serwerze – przez siedem dni, (b) na urządzeniu NAS – jeden, (b) na płytach DVD – jeden rok. Oględziny pomieszczeń serwerowni (pomieszczenie, w którym znajdowały się serwery i dodatkowy dysk przeznaczony na kopie zapasowe) oraz pomieszczeń, w których przechowywano urządzenie NAS oraz płyty DVD z kopiami zapasowymi wykazały, że pomieszczenia te nie zostały właściwie zabezpieczone. Tworzone w UMiG Niemcza kopie zapasowe były sprawdzane automatycznie w momencie ich utworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

W zarządzeniu nr 91/VII/2015 r. Burmistrza Niemczy, w rozdziale pn. „Przegląd i konserwacja systemów, kopii zapasowych oraz zbiorów danych osobowych” odnotowano (dostosowano do faktycznie realizowanej procedury), że „Administrator Systemu Informatycznego okresowo sprawdza możliwość odtworzenia danych z kopii zapasowej. Czynność ta polega na rozpakowaniu plików kopii w programach do tego przeznaczonych. Częstotliwość wykonywania procedury odtwarzania danych jest różna i zależy od ilości zmian dokonywanych na bazie, lecz nie rzadziej, niż co 6 miesięcy”.

(dowód: akta kontroli str. 378-397)

²⁶ W Urzędzie nie robi się kopii zapasowych poszczególnych programów. Kopie zapasowe tworzone są dla wszystkich baz danych i aplikacji (w tym EOD).

²⁷ W sprawie wdrożenia do stosowania w Urzędzie Instrukcji Zarządzania Systemem Informatycznym”.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zgodności świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa oraz w uregulowaniach wewnętrznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na stronie internetowej UMiG Niemcza nie zamieszczono informacji o:
(1) rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny (§ 3 pkt 1 ppkt 4 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentu elektronicznego*), (2) rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane poświadczenie odbioru (§ 3 pkt 1 ppkt 5 ww. *rozporządzenia*). Powyższe informacje zamieszczono w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 344-345)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że powodem niezamieszczenia ww. informacji na stronie internetowej Urzędu było przeoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 372-373)

2. Żadna z osób faktycznie obsługujących punkt potwierdzeń profilu zaufanego ePUAP nie posiadała w zakresie obowiązków delegacji do wykonywania ww. czynności. Powyższe uzupełniono w trakcie kontroli NIK wprowadzając aneksy do zakresów obowiązków ww. osób.

(dowód: akta kontroli str. 257-263, 264-266, 346-347)

3. W przypadku jednego byłego pracownika wykonującego zadania w systemach informatycznych przy użyciu, których realizowane są e-usługi (zwolnionego w dniu 31 lipca 2014 r.) nadane mu uprawnienia dostępu do systemów informatycznych zostały zablokowane w dniu 27 czerwca 2015 r., tj. prawie rok po zwolnieniu, w trakcie kontroli NIK. Wniosek o zablokowanie jego uprawnień w systemach informatycznych UMiG Niemcza przełożony zwolnionego pracownika złożył 6 lipca 2015 r., tj. po faktycznym zablokowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 268-287, 348)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że nie zablokowano dostępu do systemu jednemu z pracowników, gdyż bezpośredni przełożony nie złożył w odpowiednim czasie wniosku o zablokowanie konta. Było to spowodowane przeoczeniem. Burmistrz Niemczy zaznaczył jednak, że hasło dostępu tego pracownika aktualne było do dnia 30 lipca 2014 r., tj. przez 30 dni od ostatniej zmiany hasła (30 czerwca 2014 r.). W związku z powyższym w dniu 31 lipca 2014 r., tj. w dniu ustania stosunku pracy z tym pracownikiem nie miał on dostępu do systemów Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 366-369)

4. Nierzetelnie przeprowadzono audyt wewnętrzny dotyczący zgodności przetwarzania danych osobowych z przepisami o ochronie danych osobowych w UMiG Niemcza. W protokole z ww. audytu stwierdzono bowiem, że osoby, które nie powinny mieć już prawa dostępu do danych osobowych (np. byli pracownicy) mają odwołane upoważnienia. Kontrola NIK wykazała jednak, że w przypadku jednego z pracowników takie uprawnienia nie zostały w systemie zablokowane. Ponadto, w protokole z ww. audytu wskazano również nieprawidłowość w postaci niewystarczającego systemu zasilania awaryjnego, co nie znalazło odzwierciedlenia w pokontrolnych rekomendacjach.

(dowód: akta kontroli str. 288-319)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że w protokole z audytu wewnętrznego zawarto

stwierdzenie, że osoby, które nie powinny mieć już prawa dostępu do danych osobowych (np. byli pracownicy) mają odwołane upoważnienia, gdyż w trakcie audytu osoba zwolniona, o której mowa wyżej nie miała dostępu do systemów UMiG Niemcza, gdyż automatycznie wygasło jej hasło dostępu. Ponadto, Burmistrz Niemczy podał, że w ww. protokole nie wystosowano rekomendacji odnośnie wymiany zasilania awaryjnego, gdyż NAS posiada swój własny UPS pozwalający na podtrzymanie zasilania przez ok. godzinę. Nie jest to wystarczające, ale koszt UPS online, który pozwalałby na podtrzymanie ciągle NAS przekraczał możliwości budżetu UMiG Niemcza. W związku z powyższym, w Urzędzie przyjęto, że do czasu wygospodarowania odpowiednich środków powyższe rozwiązanie musi wystarczyć, zwłaszcza, że brak prądu powyżej jednej godziny zdarza się niezwykle rzadko. Burmistrz Niemczy zaznaczył, że w wyniku kontroli NIK, UMiG Niemcza rozważy zakup urządzenia pozwalającego na podtrzymanie zasilania awaryjnego w stanie pracy przez 12 godzin.

(dowód: akta kontroli str. 366-369)

5. W okresie poprzedzającym wejście w życie „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Niemczy”, mimo obowiązywania „Polityki bezpieczeństwa Urzędu Miasta i Gminy Niemcza” nie ustalono zasad tworzenia kopii zapasowych.

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że w polityce bezpieczeństwa wprowadzonej zarządzeniem Nr 13/VI/2010 istniał zapis, iż ochrona przez utratą zgromadzonych danych jest organizowana poprzez cykliczne wykonywanie kopii zapasowych, z których, w przypadku awarii, odtwarzane są dane i system operacyjny. W rozumieniu informatyka tworzenie kopii zapasowych cyklicznie, jest tworzeniem kopii codziennie, tak aby w razie jakiegokolwiek awarii system mógł odzyskać pełną sprawność bez wstecznego wprowadzania danych.

(dowód: akta kontroli str. 374-377)

6. Kontrola wykazała, że na dzień 8 lipca 2015 r. kopia zapasowa baz danych i aplikacji została utworzona na dodatkowym dysku na serwerze, ale nie została jednak przesłana na urządzenie NAS²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

Informatyk UMiG Niemcza wyjaśnił, że brak kopii zapasowej na NAS wynikał z przerwy w dostawie prądu (burze), a UMiG Niemcza nie dysponuje odpowiednio mocnymi urządzeniami UPS, które utrzymałyby urządzenie NAS w trybie pracy na okres wykonania kopii zapasowej.

(dowód: akta kontroli str. 320-335)

Burmistrz Niemczy odpowiadając na pytanie, dlaczego w Urzędzie nie zapewniono odpowiedniego urządzenia UPS umożliwiającego (w sytuacji braku prądu w Urzędzie) utrzymanie urządzeń biorących udział w tworzeniu kopii zapasowych (w tym NAS) w trybie pracy przez całą dobę, podał, że dane zabezpieczone są UPS, jednak jest to urządzenie podtrzymujące zasilanie jedynie do poprawnego zamknięcia systemu. System podtrzymujący zasilanie

²⁸ W dniach 7 i 8 lipca 2015 r. informatyk UMiG Niemcza sporządzał kopię zapasową NAS ręcznie w trakcie pracy Urzędu (tworzenie kopii zapasowej na NAS trwało ok. 4-5 godzin, co mocno obciążało sieć).

online jest drogi w zakupie, koszty to około 12 tysięcy złotych. Były plany jego zakupu, lecz budżet gminy nie sprostął takiemu kosztowi.

(dowód: akta kontroli str. 374-377)

7. W UMiG Niemcza nie stworzono procedur dotyczących m.in. sposobu i częstotliwości testowania kopii zapasowych, która obowiązywałaby w badanym okresie. Powyższe uzupełniono Zarządzeniem nr 91/VII/2015 r. Burmistrza Niemczy z dnia 21 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 320-335, 378-397)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że kopie zapasowe są testowane, jest to praktyka nabyta w trakcie studiów każdego informatyka i wydawało się naturalne, że nie wprowadzono dodatkowej procedury ich testowania.

(dowód: akta kontroli str. 374-377)

8. W UMiG Niemcza nie stworzono procedur dotyczących dostępu do nośników z kopiami zapasowymi. Nie stosowano rejestrów osób upoważnionych do dostępu do kopii zapasowych. Procedury te uzupełniono w Zarządzeniu nr 91/VII/2015 r. Burmistrza Niemczy nr 91/VII/2015 z dnia 21 lipca 2015 r., w którym ustalono, że (1) dostęp fizyczny do urządzeń przechowujących kopie zapasowe mają: Administrator Systemów Informatycznych (ASI), Administrator Bezpieczeństwa Informacji w obecności ww. ASI, Administrator Danych osobowych w obecności ww. ASI, Kierownik Referatu Organizacyjnego, Inspektor ds. Ewidencji Ludności, oraz (2) dostęp do kopii zapisanych na urządzeniach ma wyłącznie ASI.

(dowód: akta kontroli str. 320-335, 378-397)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że w Urzędzie nie stworzono procedur dotyczących dostępu do nośników z kopiami zapasowymi oraz nie stosowano rejestrów osób upoważnionych do dostępu do nich, gdyż z żadnego przepisu prawa nie wynika taki obowiązek. Zaznaczył jednak, że w wyniku ww. kontroli NIK, Urząd rozważy możliwość wprowadzenia takich rozwiązań zabezpieczających.

(dowód: akta kontroli str. 366-369)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż pomieszczenia serwerowni oraz te, w których przechowywane były kopie zapasowe baz danych i aplikacji, dla zwiększenia bezpieczeństwa danych, powinny być dodatkowo zabezpieczone przed dostępem osób niepowołanych.

Ocena cząstkowa

UMiG Niemcza zastosował się do wymogów prawnych i: (a) udostępnił elektroniczne skrzynki podawcze a informację o adresie skrzynki umieszczonej na ePUAP przekazał Ministrowi Administracji i Cyfryzacji, (b) na swojej stronie internetowej umieścił informacje o uruchomieniu elektronicznych skrzynek podawczych oraz metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, (c) wprowadził system oznaczania doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia wraz z czasem ich weryfikacji, (d) stosował system obiegu dokumentów spełniający wymogi rozporządzenia w sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi, tj. m.in. przystosowany do generowania i odbierania poświadczeń przedłożenia oraz odbioru poświadczeń doręczenia oraz umożliwiający pracę nad dokumentami tylko uprawnionym pracownikom Urzędu. Urząd pełnił rolę punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP i realizował obowiązek wynikający

z rozporządzenia KRI, dotyczący podejmowania działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w nim w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji. Ponadto, mimo, że okresie przed wejściem w życie „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym [...]” nie ustalono zasad tworzenia kopii zapasowych, kopie te były tworzone z większą częstotliwością niż wynikało to z później wprowadzonej instrukcji w tej sprawie.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na: (a) niedostateczne zabezpieczenie przed dostępem osób niepowołanych pomieszczeń serwerowni oraz pomieszczeń, w których przechowywano urządzenie NAS, (b) brak na stronach internetowych Urzędu informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny lub zapisane poświadczenie odbioru, (c) brak delegacji do wykonywania odpowiednich czynności w zakresach obowiązków osób faktycznie obsługujących punkt potwierdzeń profilu zaufanego ePUAP, (d) niezablokowanie uprawnień dostępu do systemów informatycznych zwolnionego pracownika, (e) przypadek nierzetelnego przeprowadzenia audytu wewnętrznego, (f) braku procedur dotyczących dostępu do nośników z kopiami zapasowymi.

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

Opis stanu
faktycznego

UMiG Niemcza w badanym okresie promował usługi elektroniczne poprzez: (a) zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu baniera promocyjnego (42 989 odsłon), (b) rozlepienie plakatów oraz (c) rozpowszechnienie ulotek (800 ulotek)²⁹. Powyższe działania dotyczyły przede wszystkim informacji o możliwości korzystania z profilu zaufanego ePUAP. Działania te nie zostały jednak oparte na analizie potrzeb w zakresie działań promocyjnych usług elektronicznych udostępnianych i świadczonych w Urzędzie. Nie przyjęto i nie wdrożono również jakiegokolwiek programu promocji w tym zakresie a co za tym idzie nie zdefiniowano docelowej grupy odbiorców, do których należało skierować promocję.

(dowód: akta kontroli str. 356-365, 370)

Burmistrz Niemczy wyjaśnił, że w wyniku promocji usług elektronicznych wśród mieszkańców oraz jednostek organizacyjnych zaobserwowano wzrost zainteresowania usługami przez jednostki, które coraz więcej pism przesyłają do Urzędu właśnie drogą elektroniczną³⁰. Nie dokonywano jednak szczegółowej analizy efektów podejmowanej przez Urząd promocji, gdyż mimo wzrostu zainteresowania usługami (zwłaszcza formularzem pisma ogólnego ESP), praktycznie e-usługi (oprócz elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu) nie są przez mieszkańców/przedsiębiorców wykorzystywane, co powoduje, że taka analiza jest bezprzedmiotowa. Nie prowadzono ani ankiet ani nie korzystano z innych form poznania potrzeb mieszkańców/przedsiębiorców w zakresie korzystania z elektronicznej formy komunikacji z Urzędem i udostępniania usług elektronicznych.

²⁹ UMiG Niemcza nie ponosił kosztów publikacji ulotek i plakatów promujących e-usługi (w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 15 lipca 2015 r.). Materiały promujące e-usługi zostały dostarczone do Urzędu w ramach projektu pn. „Innowacyjne e-usługi świadczone za pomocą Zintegrowanego Systemu Informatycznego Powiatu Dzierżoniowskiego”, którym Gmina Niemcza uczestniczy, jako partner projektu.

³⁰ W przypadku elektronicznej skrzynki podawczej Urzędu nastąpił wzrost wykorzystania tej formy kontaktu z UMiG Niemcza: z 187 pism w pierwszym półroczu 2014 r. do 312 w pierwszym półroczu 2015 r.

Ustalono
Nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie działań promocyjnych i informacyjnych, dotyczących świadczenia usług elektronicznych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Urząd wprowadził w badanym okresie promował usługi elektroniczne ale powyższa promocja dotyczyła przede wszystkim informacji o możliwości korzystania z profilu zaufanego ePUAP. Nie wynikała ona z analiz potrzeb w zakresie działań promocyjnych, co skutkowało brakiem programu promocji w tym zakresie, a co za tym idzie brakiem definicji docelowej grupy odbiorców, do których należało skierować takie działania.

Podjęte przez Urząd działania promocyjne e-usług były niewystarczające, co zaowocowało znikomym wykorzystaniem e-usług w badanym okresie. Najwyższa Izba Kontroli uważa, że należałoby zintensyfikować ww. działania, np. poprzez: (a) udostępnianie na płytach CD (w Urzędzie lub rozestanych mieszkańcom za darmo) informacji o możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną wraz z wersjami demonstracyjnymi wyjaśniającymi krok po kroku procedurę korzystania z ww. usług (podobnie jak w przypadku programów PIT), (b) zorganizowanie przez pracowników poszczególnych referatów pokazów jak korzystać z możliwości załatwiania spraw w formie elektronicznej.

IV. Uwagi i 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 Kontroli*³¹, wnosi o:

1. Zwiększenie stopnia dostosowania systemu zasilania awaryjnego do potrzeb serwerów i NAS, celem zabezpieczenia całodobowej pracy ww. urządzeń, w tym tworzenia kopii zapasowych.
2. Rozważenie możliwości dodatkowego zabezpieczenia pomieszczeń serwerowni i NAS.
3. Dokonanie przez Zespół ds. realizacji Strategii Miasta i Gminy Niemcza na lata 2014-2020, rozliczenia w zakresie aktualnego stanu jej zaawansowania.
4. Rozważenie możliwości wprowadzenia, w drodze aneksu, do umowy z wykonawcą platformy PeUP zapisu określającego w jakich godzinach zapewnia on rozwiązywanie problemów technicznych.
5. Zintensyfikowanie działań w zakresie informowania o usługach elektronicznych oraz ich promowania, w celu szerszego i efektywnego wykorzystania wszystkich udostępnianych przez Urząd e-usług.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania
uwag i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

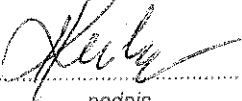
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

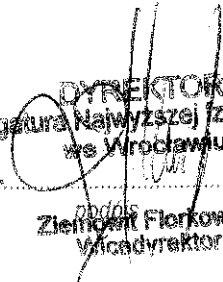
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 6 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler nadzorujący:
Krzysztof Kubiak
Doradca ekonomiczny


.....
podpis


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
.....
podpis
Ziemowit Florjowski
Wicedyrektor

