



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.015.04.2015
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

Numer i tytuł kontroli	P/15/003 – „Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Cezary Mazik, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94049 z dnia 26 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Środa Śląska; pl. Wolności 5; 55-300 Środa Śląska (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Ruciński, Burmistrz Środy Śląskiej ¹ (dalej: „Burmistrz”). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działalność kontrolowanej jednostki w zakresie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej stwierdza, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 21 sierpnia 2015 r. Urząd posiadał możliwość świadczenia takich usług obywatelom i przedsiębiorcom. Jednakże przyjęte założenia realizacji e-usług spowodowały, że ich podstawowym celem stało się informowanie o usługach publicznych, a nie ich świadczenie drogą elektroniczną w rozumieniu art. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną*³ (dalej: „ustawa o świadczeniu usług”). Przy ustalaniu zakresu oferowanych e-usług nie konsultowano ich przydatności z mieszkańcami, ani nie podjęto działań pozwalających zwiększyć ich liczbę oraz podnieść ich jakość. W okresie objętym kontrolą zabrakło także działań promocyjnych w zakresie popularyzacji świadczenia usług drogą elektroniczną.

Kontrola wykazała także, że Urząd: [1] nierzetelnie informował o możliwości skorzystania z Elektronicznej Skrzynki Podawczej (dalej: „ESP”); [2] nie realizował postanowień § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. *w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych*⁴ (dalej: „rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych”) w zakresie zamieszczenia na stronie BIP informacji o technicznych aspektach korzystania z ESP; [3] nie przeprowadzał okresowych audytów wewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa informacji, co było sprzeczne z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. *w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*⁵ (dalej: „rozporządzenie KRI”); [5] nie zapewnił prawidłowej realizacji zarządzania dostępem do zasobów informatycznych w przypadku

¹ Od 8 grudnia 2014 r. Wcześniej, w latach 2010-2014, Burmistrzem Środy Śląskiej był Pan Bogusław Krasucki.

² Najwyższa Izba Kontroli w ocenie ogólnej i ocenach częściowych zastosowała opisową formę oceny kontrolowanej działalności.

³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1422.

⁴ Dz.U. Nr 206, poz. 1216 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 526 ze zm.

zakończenia przez pracownika pracy w Urzędzie, co naruszało § 20 ust. 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia KRI oraz procedury wewnętrzne jednostki.

Prawidłowo natomiast sporządzano i testowano kopie zapasowe oraz zapewniono funkcjonowanie systemu teleinformatycznego EZD SIDAS, za pomocą którego były świadczone e-usługi i ewidencjonowane zgodnie z wymogami dokumenty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W *Strategii Rozwoju Gminy Środa Śląska na lata 2012-2020*⁶, spośród ośmiu najważniejszych obszarów rozwoju zawarto obszar pn. „Społeczeństwo informacyjne”. Określono dla niego cel operacyjny 1 – „Strona internetowa wizytówką Gminy w sieci”, w ramach którego przewidziano ogólne działania polegające na rozbudowie portalu Gminy oraz stworzeniu interaktywnych aplikacji dla mieszkańców i turystów. Wraz ze Strategią przyjęto Wieloletni Plan Inwestycyjny (dalej: „WPI”) na lata 2012-2020, w którym, w działaniu nr. 11 „Społeczeństwo informacyjne”, przewidziano „Opracowanie i wdrożenie e-usług dla społeczeństwa w Gminie Środa Śląska II Etap”. Działanie to zaplanowane do realizacji w roku 2013, nie zostało zrealizowane, na jego realizację planowano wydatkować 300 tys. zł, z czego 85% miało pochodzić ze środków zewnętrznych. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy przesunięcie realizacji przedmiotowego działania z 2013 r. na 2017 r. o czym dalej, wynikało z odrzucenia wniosku o jego dofinansowanie ze środków UE w 2012 r.

W dniu 30 czerwca 2015 r. dokonano aktualizacji poprzedniej Strategii przyjmując *Strategię Rozwoju Gminy Środa Śląska na lata 2015-2022*⁷. Strategia ta spośród przyjętych ośmiu priorytetów realizacji przewidywała m.in. „Zwiększenie potencjału ludnościowego Gminy Środa Śląska”, a za najistotniejsze czynniki zrównoważonej polityki rozwoju w tym zakresie wskazano jakość i dostępność infrastruktury społecznej. Dla realizacji tego priorytetu uznano, że należy m.in. poprawić dostępność do administracji publicznej, w szczególności poprzez rozwój e-administracji. W ślad za zaktualizowaną Strategią przyjęto WPI na lata 2015 – 2022, w którym w działaniu nr IX „Społeczeństwo informacyjne i obywatelskie” przewidziano „Opracowanie i wdrożenie e-usług dla społeczeństwa w Gminie Środa Śląska II Etap”. Działanie to zaplanowano do realizacji w roku 2017, a na jego wykonanie podobnie jak w WPI na lata 2012-2020 przewidziano 300 tys. zł, z czego 85% ze środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 13; 190)

1.2. Urząd, według stanu na 30 czerwca 2015 r., udostępniał 50 usług elektronicznych należących do następujących grup:

- ESP⁸ – jedna usługa,
- Budownictwo, architektura, urbanistyka – siedem usług,
- Działalność gospodarcza – pięć usług,
- Geodezja i kartografia – jedna usługa,
- Gospodarka komunalna – cztery usługi,
- Komunikacja, drogownictwo i transport – dwie usługi,

⁶ Przyjęta Uchwałą Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XIX/147/12 z 25 kwietnia 2012 r.

⁷ Uchwała Nr XII/88/15 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 30 czerwca 2015 r.

⁸ Dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu sieci teleinformatycznej.

- Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe – trzy usługi,
- Ochrona środowiska – jedna usługa,
- Podatki i opłaty – pięć usług,
- Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybołówstwo – jedna usługa,
- Urodzenia, małżeństwa i zgony – 10 usług,
- Zdrowie i sprawy społeczne – trzy usługi,
- Rozwój regionalny – jedna usługa,
- Inne – sześć usług.

Wszystkie wymienione usługi zostały udostępnione na lokalnej platformie e-usług „Platforma Usług Elektronicznych Gminy Środa Śląska – SIDAS” (dalej: „platforma lokalna”), dostępnej pod adresem internetowym <https://puesroda.madkom.pl/>. Dodatkowo ESP była także dostępna przez platformę ePUAP⁹.

(dowód: akta kontroli str. 8)

1.3. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Urząd zrealizował jedną usługę elektroniczną, która dotyczyła wniosku o wydanie dowodu osobistego. Ponadto wpłynęło 276 wiadomości na ESP (pisma ogólne, skargi, wnioski, zapytania do urzędu), z czego 24 (8,7%) od nadawców innych niż urzędy. Urząd nie realizował usług elektronicznych z pozostałych grup od początku uruchomienia platformy lokalnej. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy, wynikało to z przyzwyczajenia mieszkańców, którzy wolą załatwiać sprawy osobiście oraz z pełnienia, przez udostępniane przez Urząd e-usługi, głównie funkcji informacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 9-10; 34-35; 110; 163-164)

1.4. Platforma lokalna e-usług powstała jako produkt projektu „Opracowanie i wdrożenie e-usług dla społeczeństwa w Gminie Środa Śląska”¹⁰ (dalej: „projekt”), realizowanego w okresie od 18 czerwca 2009 r. do 17 czerwca 2011 r. Całkowity koszt projektu wyniósł 1 319,2 tys. zł, w tym 1 058,3 tys. zł (80,2%) sfinansowano ze środków UE. Według przyjętych założeń projekt ten miał stworzyć e-usługi udostępniające bazy danych odnoszące się terenu i infrastruktury Środy Śląskiej oraz zakładał integrację aplikacji obiegu dokumentów, e-usług, GIS oraz Systemu Wspomagania Planowania i Realizacji Budżetu. W ramach projektu pozyskano infrastrukturę (cztery serwery) i aplikacje, które stanowią własność Urzędu. Jako wskaźniki osiągnięcia celów projektu w zakresie e-usług wskazano liczbę osób korzystających z usług on-line, rozumianą jako liczba odwiedzin strony. Tak postawione cele projektu zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 34-41; 141-161; 196-226)

1.5. Jak wskazał Sekretarz Gminy, Urząd dokonał wyboru usług do udostępnienia drogą elektroniczną na etapie przygotowania projektu. Zdecydowano się wówczas wykorzystać opisy spraw znajdujące się w BIP¹¹ w sekcji „Załatwiane sprawy”, które, zdaniem osób odpowiedzialnych w poszczególnych wydziałach Urzędu, były najczęściej załatwianymi przez petentów. W okresie objętym kontrolą nie zmieniano rodzaju świadczonych usług.

(dowód: akta kontroli str. 35)

1.6. Według Sekretarza Gminy w chwili obecnej występują bariery finansowe utrudniające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej w Urzędzie, a także bariery prawne, na przykładzie obowiązku osobistego odbioru dowodu osobistego.

⁹ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – ogólnopolski system informatyczny udostępniający usługi elektroniczne administracji publicznej dla obywateli.

¹⁰ Projekt RPDS.02.02.00-02.00-02-021/09-01 współfinansowany ze środków UE, zgodnie z umową UDA-RPDS.02.02.00-02-021/09-00 z 26 października 2010 r.

¹¹ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu dostępny pod adresem internetowym - <http://bip.srodaslaska.pl>.

(dowód: akta kontroli str. 35)

1.7. Urząd podejmując decyzje o udostępnieniu określonych usług elektronicznych nie przeprowadzał ankiet i innych badań związanych z potrzebami mieszkańców. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy podejmując decyzję o udostępnianiu e-usług kierowano się sugestiami kierowników wydziałów oraz osób merytorycznie odpowiedzialnych za usługi świadczone w wydziałach.

(dowód: akta kontroli str. 35)

1.8. Urząd prowadził bieżący monitoring wykorzystania udostępnianych e-usług w oparciu o liczniki odwiedzin stron je udostępniających. Nie spowodowało to zmiany ilości oraz rodzaju e-usług. Przyjęty poziom i sposób monitoringu tych usług wynikał z faktu, że według Sekretarza Gminy pełniły one głównie rolę informacyjną, a nie transakcyjną.

(dowód: akta kontroli str. 36)

1.9. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 3 sierpnia 2015 r. do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga dotycząca świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej, a także nie został złożony wniosek w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

(dowód: akta kontroli str. 14)

1.10. Urząd opracował we własnym zakresie 29 wzorów dokumentów elektronicznych. Były one udostępnione na stronie BIP poprzez przekierowanie na platformę lokalną i umieszczone w repozytorium lokalnym, spełniając tym samym wymogi określone w § 28 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*. Urząd nie przekazał opracowanych wzorów dokumentów elektronicznych do repozytorium Centralnego Wzorów i Dokumentów¹² (dalej: „CRD”). Według wyjaśnień Sekretarza Gminy wzory formularzy e-usług zostały opracowane w czerwcu 2011 r., tj. przed wejściem w życie obowiązku, o którym mowa w § 25-26 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*. W związku z tym zostały objęte przepisami przejściowymi tego rozporządzenia, które pozwalają na przekazanie wzorów formularzy do CRD w terminie 5 lat od jego wejścia w życie, tj. do dnia 30 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 36; 165; 168)

1.11. W Urzędzie przyjęto system tradycyjny, jako podstawowy system dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw dla danego podmiotu¹³. Urząd nie opracował formalnych procedur postępowania z dokumentami otrzymanymi drogą elektroniczną (np. przez ESP) oraz dokumentami wysyłanymi drogą elektroniczną.

Urząd przy obiegu dokumentacji pomocniczo wykorzystywał elektroniczny obieg spraw (elektroniczne zarządzanie dokumentacją) przy użyciu systemu informatycznego EZD SIDAS. Proces elektronicznego obiegu spraw w Urzędzie składał się z następujących etapów:

- wpływ dokumentu/sprawy do Urzędu – dokument/sprawa przesłana do Urzędu drogą elektroniczną przy wykorzystaniu platformy ePUAP lub platformy lokalnej pojawia się w okienku systemu SIDAS – „Front Office”. Stamtąd operator Kancelarii pobiera dokument/sprawę do dalszego załatwienia;
- rejestracja sprawy w ewidencji – po pobraniu dokumentu/sprawy jest ona z automatu przenoszona do rejestru i nadawany jest jej numer, uzupełniane są dane sprawy i przyporządkuje się ją do zdefiniowanego w systemie rodzaju dokumentu. Na tym etapie w Urzędzie dokonuje się drukowania elektronicznie

¹² www.crd.gov.pl

¹³ Zarządzenie 123/2011 r. Burmistrza Środy Śląskiej z 15 września 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej;

przesłanego dokumentu/sprawy, ale także skanuje otrzymany w formie tradycyjnej dokument;

- dekretacja sprawy – otrzymany dokument jest dekretowany elektronicznie w systemie oraz w sposób tradycyjny według właściwości do kierownika odpowiedniej komórki organizacyjnej Urzędu, kierownik po zapoznaniu się z dokumentem/sprawą decyduje o przydzieleniu go podwładnemu;
- przygotowanie projektu rozstrzygnięcia - pracownik załatwiający sprawę kompletuje ewentualne potrzebne dokumenty oraz przygotowuje projekt rozstrzygnięcia sprawy, w formie tradycyjnej i w systemie;
- akceptacja projektu przez przełożonego – przełożony otrzymany projekt akceptuje w sposób tradycyjny i w systemie IT.
- podpisanie decyzji – decyzja jest podpisywana w formie tradycyjnej lub w formie elektronicznej przez osobę uprawnioną, przy czym ta pierwsza forma jest zdecydowanie częściej wykorzystywana. Podpisane dokumenty tradycyjne są skanowane i umieszczane w systemie;
- wysyłka do strony – pracownik Urzędu dokonuje wysyłki dokumentu/sprawy do strony przeważnie w sposób tradycyjny – drogą pocztową, umieszczając dane przesyłki w systemie IT, w przypadku korzystania z podpisu elektronicznego przez Urząd lub profilu ePUAP przez stronę, wysyłka odbywa się tylko elektronicznie z wykorzystaniem emaila Urzędu lub platformy ePUAP.

Podpis elektroniczny posiadało 10 pracowników Urzędu, w tym dla czterech z nich narzędzie to służyło także do podpisu pism/decyzji poprzez platformę lokalną lub ePUAP¹⁴. W I półroczu 2015 r. zostało w ten sposób podpisane 13 decyzji/dokumentów. Podpis elektroniczny umieszczany był na dokumentach tylko przez właścicieli tego narzędzia. Dokumenty te nie były podpisywane tradycyjnie.

(dowód: akta kontroli str. 15-16; 37;106-108)

1.12. W badanym okresie Urząd zrealizował jedną e-usługę, która wpłynęła do Urzędu za pośrednictwem ESP, o której wzmiankowano w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia. Usługa ta nie została udostępniona do realizacji przez platformę lokalną. Dotyczyła wydania dowodu osobistego na rzecz osoby fizycznej. W wyniku badania powyższej sprawy stwierdzono, że:

- Urząd na swojej stronie BIP publikuje kartę tej usługi. Karta ta ma charakter tylko informacyjny i zawiera wszystkie niezbędne oraz aktualne informacje pozwalające na załatwienie sprawy w Urzędzie;
- dekretacja sprawy oraz jej przekazanie do załatwienia pracownikowi prowadzącemu nastąpiło w dniu jej wpływu do Urzędu;
- wniosek o wydanie dowodu osobistego był wypełniony prawidłowo i nie wymagał korekt lub poprawek;
- sprawa nie wymagała komunikacji EKD SIDAS z innymi systemami Urzędu;
- Urząd przy załatwieniu sprawy korzystał z wymiany informacji z innym podmiotem publicznym (MSW) za pośrednictwem rejestrów/systemów – *Rejestr Dowodów Osobistych* i aplikacja *Źródło*. Składający wniosek nie musiał samodzielnie dostarczać żadnych danych;
- Urząd umożliwił składającemu wniosek uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy poprzez udostępnienie możliwości sprawdzenia statusu sprawy na platformie lokalnej oraz poprzez przesłanie na skrzynkę ePUAP skanu potwierdzenia wniosku o wydanie dowodu osobistego wraz z nadanym identyfikatorem sprawy MSW¹⁵.

¹⁴ Pozostałe podpisy wykorzystywane są do obsługi programu CEDG, Płatnik, Bestia i do publikacji aktów prawa lokalnego.

¹⁵ Daje to możliwość śledzenia załatwienia sprawy przez składającego wniosek bezpośrednio na stronie MSW.

(dowód: akta kontroli str.110; 127-133)

1.13. Według Sekretarza Gminy w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 4 sierpnia 2015 r. platforma lokalna oraz ePUAP działały sprawnie i bez awarii. Obsługa platformy lokalnej była realizowana przez producenta oprogramowania na podstawie umów modernizacji i konserwacji systemu¹⁶. Przedmiotem umów był w szczególności: nadzór nad poprawnym działaniem systemu i serwera, aktualizacja systemu (poprzez dostawy i instalacje nowych wersji włącznie z dokumentacją), rozwiązywanie zgłoszeń błędów występujących w czasie eksploatacji. Wykonawca umowy m.in. zapewniał rozwiązanie problemów technicznych w czasie od dwóch do 14 dni roboczych¹⁷ od zarejestrowania zgłoszenia w systemie zgłoszeń. Dodatkowo, w godzinach pracy Urzędu, utrzymanie platformy lokalnej wspierane było przez informatyka jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 36-37; 97-101; 136-140)

1.14. Urząd w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 13 sierpnia 2015 r. prowadził szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji w systemach informatycznych w formie wewnętrznych szkoleń stanowiskowych, realizowanych przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji/Administratora Sieci Informatycznych Urzędu (dalej: „ASI”).

(dowód: akta kontroli str. 37; 192-193)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Ustalenie zakresu oferowanych e-usług przez pracowników Urzędu, bez konsultacji z mieszkańcami, połączone z monitoringiem odwiedzin stron oferujących e-usługi, a nie ilością realizowanych usług, może być jednym z powodów, że od momentu powstania platformy lokalnej zrealizowano w badanym okresie w Urzędzie za jej pośrednictwem znikomą liczbę e-usług. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy, przyjęte przez Urząd założenia realizacji e-usług w ramach projektu spowodowały, że celem jego realizacji stało się informowanie o usługach publicznych, a nie świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną. Takie podejście nie sprzyjało wykorzystaniu pełnego potencjału posiadanej platformy lokalnej.
2. W próbie 10 kart usług zamieszczonych przez Urząd na platformie lokalnej, żadna nie posiadała opisu celu usługi, osiem nie miało lub miało niekompletną podstawę prawną usługi, a w pięciu przypadkach nie określono odbiorcy usługi lub zrobiono to w sposób nieprecyzyjny, co może wskazywać na nierzetelne działanie Urzędu w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 169-189)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działalności kontrolowanej jednostki w zakresie podejmowanych działań w celu umożliwienia załatwienia spraw w urzędzie przez obywatela/przedsiębiorcę drogą elektroniczną stwierdza, że w okresie objętym kontrolą Urząd miał możliwość świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną. Na platformie lokalnej udostępniono 50 usług, jednakże nie podejmowano działań pozwalających zwiększyć ich ilość i podnieść ich jakość. Poza usługą elektroniczną skrzynki podawczej, wykorzystanie udostępnionych usług elektronicznych było znikome. Urząd nie przeprowadzał dedykowanego monitoringu wykorzystania usług elektronicznych, ani badań i opinii interesantów w zakresie świadczonych usług.

¹⁶ Umowy MK/EZD/83/2013 z 14.11.2013 r. o wartości 15,8 tys. zł brutto i WZP 271.8-17/14 z 26.11.2014 r. o wartości 15,8 tys. zł brutto.

¹⁷ Błędy krytyczne, oznaczające błąd systemu umożliwiającą jego eksploatację.

W aktualizacji Strategii Rozwoju Gminy Środa Śląska na lata 2015-2022 wzięto pod uwagę potrzebę poprawy dostępności obywatela/przedsiębiorcy do e-usług administracji publicznej, w szczególności poprzez rozwój e-administracji, co znalazło odzwierciedlenie w zadaniach zakładających rozwój e-usług. Zapewniono szkolenia dla pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji w Urzędzie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd posiadał dwie ESP, tj. na platformie ePUAP i na platformie lokalnej. Na stronie internetowej www Urzędu oraz BIP brak było informacji o możliwości skorzystania z ESP na platformie ePUAP. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono informacje o możliwości skorzystania z ESP, zlokalizowanej na platformie lokalnej (dostęp do niej następował poprzez link do e-usług). Takiego odesłania nie było natomiast na stronie BIP Urzędu.

W czerwcu 2015 r. Urząd, za pośrednictwem ESP, otrzymał 26 wiadomości, podczas gdy w tym samym czasie drogą tradycyjną (papierowo) do Urzędu wpłynęło 2 387 wiadomości.

(dowód: akta kontroli str. 22-32; 162)

2.2. ESP w ramach platformy lokalnej została uruchomiona przed 11 sierpnia 2014 r., czyli przed wejściem w życie przepisu § 16 ust. 1b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*¹⁸, w związku z czym nie było obowiązku zgłoszenia udostępnienia tej skrzynki do ministra właściwego do spraw informatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 22-32)

2.3. Według stanu na dzień 5 sierpnia 2015 r. Urząd na swojej stronie internetowej BIP nie podawał informacji o technicznych aspektach korzystania z ESP.

(dowód: akta kontroli str. 22-32)

2.4. System teleinformatyczny EZD SIDAS, służący w Urzędzie do obsługi doręczeń, zapewniał oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji, co było zgodne z § 5 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*.

(dowód: akta kontroli str. 109-126)

2.5. System EZD SIDAS umożliwiał automatyczne przekazanie nadawcy poświadczenia przedłożenia, o którym mowa w § 13 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*. Dla pięciu wybranych spraw, w których Urząd otrzymał elektronicznie dokument z ePUAP, zostały wygenerowane Urzędowe Poświadczenia Przedłożenia, zawierające adresata dokumentu i nadawcę dokumentu, którego dotyczyło poświadczenie oraz dane: poświadczenia, uzupełniające, dotyczące podpisu.

(dowód: akta kontroli str. 109-126)

2.6. System EZD SIDAS udostępniał poświadczenie doręczenia, o którym mowa w § 14 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*. Dla czterech wybranych spraw¹⁹, dla których Urząd wysyłał elektronicznie dokument, którego adresatem był obywatel/przedsiębiorca, zostały wygenerowane Urzędowe Poświadczenia Doręczenia (dalej: „UPD”). Zawierały one pełną nazwę podmiotu wystawiającego poświadczenia dla dokumentu, pełną nazwę adresata dokumentu,

¹⁸ Dz.U. z 2014 r., poz.1114.

¹⁹ Wszystkie zarejestrowane w systemie, dla których w okresie kontroli wygenerowano UPD.

k którego dotyczyło poświadczenie²⁰; dane poświadczenia – oznaczenie sprawy (cyfrowy identyfikator pisma) i cyfrowe jednoznaczne oznaczenie pisma/dokumentu; dane uzupełniające, w tym data i czas doręczenia dokumentu oraz dane dotyczące podpisu.

(dowód: akta kontroli str. 109-126; 193-194)

2.7. System teleinformatyczny EZD SIDAS w następujący sposób realizował obowiązek, określony w § 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego postępowania z dokumentami elektronicznymi, tj. w zakresie warunków, jakie musi spełniać system informatyczny, za pomocą którego prowadzi się postępowanie z dokumentami ewidencjonowanymi:

- zabezpieczał przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (pkt 2 wyżej cytowanego rozporządzenia);
- zabezpieczał 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 (pkt 3 lit. a cytowanego rozporządzenia), mylnie zapisanych (pkt 3 lit. b cytowanego rozporządzenia), mogących stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu (pkt 3 lit. c cytowanego rozporządzenia), których usunięcie wymagane jest na podstawie przepisu prawa, prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji organu administracji (pkt 3 lit. d cytowanego rozporządzenia);
- każdorazowo identyfikował użytkowników i dokumentował dokonywane przez nich zmiany w dokumentach (pkt 6 cytowanego rozporządzenia);
- zapewniał kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów (pkt 7 cytowanego rozporządzenia);
- zapewniał odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (pkt 10 cytowanego rozporządzenia), tj. kto załatwiał sprawę, czego dotyczyła, kiedy ją realizowano;
- wspomagał czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt (pkt 11 cytowanego rozporządzenia);
- wspomagał i dokumentował proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym: w zakresie automatycznego wyodrębniania dokumentów przeznaczonych do brakowania (pkt 12 lit. a cytowanego rozporządzenia) i przygotowywania spisu dokumentacji niearchiwalnej, o której mowa w § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia (pkt 12 lit. b cytowanego rozporządzenia) – opcja nieużywana przez Urząd;
- wspomagał czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne do przekazania do archiwum państwowego (pkt 13 cytowanego rozporządzenia);
- umożliwiał przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych (pkt 14 cytowanego rozporządzenia) – do SPiRB (Systemu Planowania i Realizacji Budżetu) oraz platformy ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 109-126)

2.8. Urząd nie pełnił roli punktu potwierdzającego profile zaufane ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 37)

²⁰ Jeżeli pełna nazwa została poprawnie wygenerowana przez ePUAP lub SEKAP. EZD. Sidás nie ingeruje w treść UPD wygenerowanego przez te systemy.

2.9. Badanie przeprowadzone na próbie 15 aktualnych pracowników Urzędu wykazało, że wszyscy oni mieli przyznane, zgodnie z procedurami wewnętrznymi, formalne uprawnienia dostępu do sprawdzanych systemów informatycznych. Przyznany im dostęp był jednocześnie zgodny z realizowanymi przez nich czynnościami zapisanymi w zakresach czynności i w regulaminie organizacyjnym Urzędu, co w tym zakresie spełniało wymogi § 20 ust. 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia KRI.

Badanie wykonane na próbie ośmiu byłych pracowników Urzędu, zatrudnianych w okresie 1 stycznia 2014 r. – 14 lipca 2015 r. wykazało, że siedmiu z nich nie miało aktywnych kont w sprawdzanych systemach informatycznych (konta zablokowane), a jedna osoba miała do dnia 4 sierpnia 2015 r. aktywne konto w ePUAP/Draco, mimo zakończenia pracy w Urzędzie z dniem 8 grudnia 2014 r. Konto to zostało usunięte w trakcie kontroli. Odebranie uprawnień wszystkim osobom nastąpiło bez wniosków o cofnięcie uprawnień, wymaganych procedurami wewnętrznymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 17-22; 33; 43-96; 102-105)

2.10. W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 4 sierpnia 2015 r. w Urzędzie nie prowadzono okresowych audytów wewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa informacji.

(dowód: akta kontroli str. 34)

2.11. Za sporządzanie kopii zapasowych systemu EZD SIDAS odpowiadał Urząd. Wykonywanie backup-ów i ich częstotliwość uregulowane zostało w „Polityce tworzenia i zarządzania kopiami zapasowymi w systemie informatycznym UM w Środzie Śląskiej” z 10 lutego 2015 r. (dalej: „polityka”), zatwierdzonej przez Burmistrza Miasta. System EZD SIDAS objęty był sporządzaniem kopii zapasowych. Kopie te wykonywane były zgodnie z polityką, tj. codziennie w godzinach nocnych na dwóch serwerach odpowiedzialnych za sporządzanie kopii zapasowych (podstawowym i zapasowym), a okres retencji danych wynosił 30 dni. Obowiązująca w Urzędzie polityka nie regulowała zagadnień związanych z testowaniem kopii zapasowych. Używane oprogramowanie do wykonywania kopii zapasowej automatycznie sprawdzało poprawność wykonania kopii. Według oświadczenia ASI testowanie kopii zapasowych wykonywane jest przez niego w razie potrzeby, nie rzadziej niż raz na pół roku, ostatni raz miało to miejsce 24 czerwca 2015 r., a proces ten nie jest dokumentowany. Serwery kopii danych były zlokalizowane w dwóch różnych miejscach Urzędu. Fizyczny dostęp do obu serwerów był ograniczony tylko do osób upoważnionych.

(dowód: akta kontroli str. 5)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie internetowej Urzędu²¹ i BIP jednostki brak było informacji o możliwości skorzystania z ESP na platformie ePUAP, a na stronie BIP o możliwości skorzystania z ESP na platformie lokalnej. Zgodnie z § 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²² (dalej: „ustawa o informatyzacji”), podmiot publiczny udostępnia ESP oraz zapewnia jej obsługę. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy istnieje dostęp do ESP poprzez kliknięcie w baner e-usług, które prowadzi do okna „logowanie”. NIK nie podziela tej argumentacji, gdyż jest to opis przejścia do platformy ePUAP ze strony www Urzędu, a nie informacja o możliwości skorzystania z ESP.

(dowód: akta kontroli str. 22-32; 191; 225-226)

²¹ www.srodaslaska.pl

²² Dz.U. z 2013 r., poz. 262 ze zm.

2. Urząd nie realizował, na swojej stronie BIP, postanowień § 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych*, dla obu ESP, traktowanych przez Urząd równorzędnie. Na stronach tych brak było informacji o:

- udostępnionym adresie elektronicznym skrzynek podawczych, podanym w formie identyfikatora URI;
- maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznych skrzynek podawczych, nie mniejszym niż pięć megabajtów;
- zakresach użytkowych dokumentów elektronicznych tworzonych na podstawie wzorów umieszczonych przez te podmioty w centralnym repozytorium lub repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych, o którym mowa w art. 19b ust. 5 *ustawy o informatyzacji* (dalej: „lokalne repozytorium”);
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny;
- rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru;
- innych wymaganiach określonych przepisami prawa dotyczących doręczania dokumentów elektronicznych.

Według wyjaśnień Sekretarza Gminy wynikało to z niedopatrzenia pracowników Urzędu. Nieprawidłowość ta została usunięta w toku kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 22-32; 191; 225)

3. Urząd, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 4 sierpnia 2015 r., nie przeprowadzał okresowych audytów wewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa informacji, wymaganych, przepisem § 20 ust. 2 pkt 14 *rozporządzenia KRI*, nie rzadziej niż raz na rok. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy zadania audytowe o takim charakterze były przewidziane w planie, jednak nie zostały zrealizowane z powodu braku czasu lub w związku z realizacją innych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 34)

4. Dopiero w czasie trwania kontroli (w dniu 4 sierpnia 2015 r.) zlikwidowano konto w ePUAP byłemu pracownikowi Urzędu, mimo zakończenia z dniem 8 grudnia 2014 r. pełnienia przez niego funkcji, dla której konto zostało założone. Było to niezgodne z § 20 ust. 2 pkt. 4 i 5 *rozporządzenia KRI*. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy konto to zostało założone na początku istnienia ePUAP i od zawsze miało charakter wyłącznie administracyjny (nazwa była widoczna tylko po zalogowaniu się na nie i tylko w trakcie czynności administracyjnych). W związku z tym konto to było obsługiwane wyłącznie przez Administratora Sieci Informatycznej Urzędu, a były pracownik nie dysponował loginem, ani hasłem do niego. Odnosząc się do tych wyjaśnień NIK podkreśla, że praktyka taka była niedopuszczalna z punktu widzenia cytowanych przepisów *rozporządzenia KRI*, w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa informacji, a login powinien wskazywać na użytkownika konta, dla którego zostało założone.

(dowód: akta kontroli str. 20-21; 102-105; 190)

5. Urząd nie przestrzegał procedury wewnętrznej w zakresie cofania uprawnień do systemów IT. Dla żadnego z ośmiu pracowników, którzy w okresie 1 stycznia 2014 r. – 14 lipca 2015 r. zaprzestali pracy w Urzędzie, nie sporządzono formalnego wniosku o cofnięcie dostępu do zasobów/systemów IT, mimo że było to wymagane wewnętrzną *Instrukcją Zarządzania Systemem Informatycznym Urzędu Miasta w Środzie Śląskiej* z dnia 3 lutego 2008 r. Według wyjaśnień Sekretarza Gminy brak formalnych wniosków o cofnięcie dostępu wynikał z trudności w ich stosowaniu. Zamiast tego wydawano ustne polecenia

monitorowania i bieżącego usuwania z systemu nieuprawnionych pracowników. Odnosząc się do tego wyjaśnienia NIK wskazuje, że zgodnie z załącznikiem A normy PN-ISO/IEC 27001:2007-System zarządzania bezpieczeństwem informacji, punkt A.11.2.1. - zarządzanie dostępem powinno odbywać się w oparciu o formalną procedurę rejestrowania i wyrejestrowywania użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 102-105; 191)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli oceniając działalność Urzędu w zakresie zgodności świadczonych usług elektronicznych z wymogami określonymi w przepisach prawa oraz w uregulowaniach wewnętrznych stwierdza, że w okresie objętym kontrolą prawidłowo sporządzano i testowano kopie zapasowe oraz zapewniono funkcjonowanie systemu teleinformatycznego EZD SIDAS, za pomocą którego były świadczone e-usługi i ewidencjonowane zgodnie z wymogami dokumenty, o których mowa w *rozporządzeniu w sprawie doręczenia dokumentów elektronicznych*. Niemniej w toku kontroli stwierdzono, że Urząd: [1] nierzetelnie informował o możliwości skorzystania z ESP; [2] nie realizował postanowień § 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych* w zakresie zamieszczenia na stronie BIP informacji o technicznych aspektach korzystania z ESP; [3] nie przeprowadzał okresowych audytów wewnętrznych z zakresu bezpieczeństwa informacji, co było naruszeniem wymogów § 20 ust. 2 pkt 14 *rozporządzenia KRI*; [4] nie zapewnił prawidłowej realizacji zarządzania dostępem do zasobów informatycznych w przypadku rozwiązania pracy z pracownikiem Urzędu, co sprzeciwiało się postanowieniom § 20 ust. 2 pkt 4 i 5 *rozporządzenia KRI* oraz ustalonym procedurom wewnętrznym.

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

Opis stanu faktycznego

Urząd w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 4 sierpnia 2015 r. nie prowadził działań promocyjnych w zakresie świadczenia usług elektronicznych i nie poniósł z tego tytułu żadnych kosztów.

Jedynym działaniem o charakterze informacyjnym w tym okresie była prezentacja banneru, pełniącego także rolę linku do platformy lokalnej na stronie www Urzędu.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano także ankiet, bądź innych form poznania potrzeb obywateli/przedsiębiorców w zakresie korzystania i udostępniania usług publicznych drogą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 34-38; 191-194)

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak, podejmowanych w okresie objętym kontrolą, działań promocyjnych w zakresie możliwości wykorzystania e-usług udostępnionych przez Urząd poprzez platformę lokalną oraz działań zmierzających do poznania oczekiwań i potrzeb obywateli i przedsiębiorców w tym zakresie, mógł być jedną z przyczyn, dla których za jej pośrednictwem nie realizowano e-usług. Skupienie się tylko na stronie informacyjnej platformy według NIK spowodowało, że nie wykorzystano potencjału posiadanej platformy i nie dążono do wprowadzenia pełniejszej realizacji udostępnionych e-usług.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli w związku z brakiem podejmowanych działań promocyjnych odstępuje od dokonywania oceny ich skuteczności w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³, wnosi o:

1. Podjęcie działań promocyjnych popularyzujących posiadaną platformę lokalną e-usług i załatwianie usług publicznych drogą elektroniczną.
2. Umieszczenie na stronie www i BIP Urzędu czytelnych informacji o możliwości skorzystania z ESP Urzędu.
3. Przeprowadzanie okresowych audytów wewnętrznych w zakresie bezpieczeństwa informacji z wymaganą częstotliwością, tj. nie rzadziej niż raz w roku.
4. Dokonanie przeglądu sposobu zarządzania dostępem do zasobów IT Urzędu pod kątem jego dostosowania do potrzeb i możliwości Urzędu, szczególnie w zakresie procedury i formy zgłaszania i dokonywania zmiany/pozbawienia uprawnień dostępu pracowników odchodzących z pracy.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

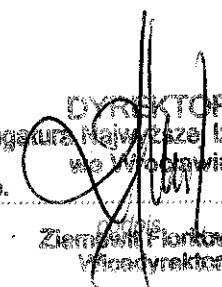
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 23 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler
Cezary Mazik
inspektor kp.


podpis


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

²³ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

