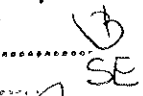




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.017.04.2015
P/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Urząd Miejski w Orzeszu	
W P R Y N E S I O	
dnia	2015 -09- - 1
L. dz. KP.	10284/15
Podpis	

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 w Katowicach

Kontroler Magdalena Kisiołek, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 94800 z dnia 26 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Orzeszu¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Mirosław Blaski, Burmistrz Miasta Orzesze

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Urząd oferował znaczną liczbę usług świadczonych drogą elektroniczną, jednak liczba zrealizowanych usług była niewielka, a działania Urzędu mające na celu promowanie e-usług były ograniczone.

Karty usług elektronicznych realizowanych przez Urząd zawierały niezbędne informacje potrzebne do załatwienia danej sprawy. Elektroniczna Skrzynka Podawcza³ funkcjonowała zgodnie z wymogami, o których mowa w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁴. Realizacja usług drogą elektroniczną była ograniczona ze względu na występujące bariery, głównie prawne. Urząd wykorzystał opinię interesantów do udostępnienia usługi „deklaracja śmieciowa”. W Urzędzie zapewniono szkolenia dla wszystkich pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. Uprawnienia użytkowników Systemu Obiegu Dokumentów⁵ były adekwatne do wykonywanych przez nich zadań. Proces sporządzania i testowania kopii zapasowych odbywał się właściwie, za wyjątkiem braku dokumentowania przekazywania kopii zapasowych do innej lokalizacji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- opieszałego blokowania pracownikom, z którymi rozwiązano stosunek pracy lub umowę cywilno-prawną, dostępu do systemów informatycznych Urzędu,
- niezamieszczenia informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny lub może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, wbrew § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych,

¹ Zwany dalej: „Urzędem”.

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

³ Zwana dalej: „ESP”.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 971, zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych”.

⁵ Zwanego dalej: „SOD”.

- nierzetelnej informacji w karcie usług o możliwości realizacji danej usługi w całości lub w części drogą elektroniczną.

Uwagi sformułowano m.in. w odniesieniu do: braku wewnętrznej procedury obiegu dokumentów elektronicznych w Urzędzie, a także nieokreślenia w Polityce Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie terminu odbierania pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy bądź umowę cywilno-prawną, uprawnień do dostępu do systemów informatycznych Urzędu.

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 Miasta Orzesze na lata 2012-2020⁶ określono cel strategiczny „Zapewnienie wysokiego poziomu obsługi mieszkańców Miasta Orzesze”. Celem operacyjnym w ramach tego celu strategicznego był „Urząd nowoczesny i otwarty na elektroniczne usługi publiczne”. Działaniem służącym do jego realizacji było m.in. upowszechnianie narzędzi internetowych jako skutecznego i powszechnego nośnika przekazu informacji. Okres realizacji ww. celu operacyjnego został wskazany na lata 2012-2020. Wskaźnikiem realizacji był poziom zadowolenia mieszkańców z jakości świadczonych usług publicznych.⁷ W 2014 r. wartość tego wskaźnika wyniosła 92% i była o osiem punktów procentowych wyższa niż w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 78-84)

1.2 Na dzień 30 czerwca 2015 r. Urząd oferował łącznie 152 usługi elektroniczne. Wszystkie te usługi były dostępne w ramach platformy regionalnej Systemu Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim⁸, a spośród nich 94 usługi udostępniano równolegle na platformie ePUAP⁹. Na obydwu platformach największy zakres usług elektronicznych dotyczył spraw: „Podatków i opłat” – 20, „Nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe” – 12 oraz „Urodzenia, małżeństwa, zgony” – 10.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

1.3 W latach 2014-2015 (30 czerwca) liczba usług zrealizowanych w formie elektronicznej wyniosła łącznie 20. Mieszkańcy Miasta Orzesze skorzystali sześć razy z usługi pisma ogólnego, skargi, wniosku lub zapytania do urzędu¹⁰. Ponadto, skorzystali 14 razy z następujących usług elektronicznych oferowanych w Urzędzie (z tego pięć w I półroczu 2014 r., dwa w II półroczu 2014 r. i siedem w I półroczu 2015 r.): wydanie zaświadczenia o przeznaczeniu terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (trzy e-usługi), wydanie opinii o przeznaczeniu terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wydanie wypisów i wrysów ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (miasta), nadanie numeru porządkowego (dwie e-usługi), uzgodnienia lokalizacji zjazdu, wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, opłata za

⁶ Przyjętej uchwałą nr XIX/201/12 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 23 lutego 2012 r.

⁷ Mierzony w drodze corocznych badań satysfakcji klientów Urzędu i jednostek mu podległych, polegających na przeprowadzeniu badania ankietowego wśród klientów Urzędu (dla przykładu w celu oceny satysfakcji klienta w 2014 r. badanie przeprowadzono wśród 48 klientów Urzędu). Następnie sporządzano raport z wyników tego badania.

⁸ Zwanego dalej: „SEKAP”.

⁹ Ogólnopolska Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej zwana dalej: „ePUAP”.

¹⁰ Urząd wykorzystywał ESP również do korespondencji z innymi podmiotami publicznymi. Z tymi podmiotami Urząd zrealizował drogą elektroniczną łącznie 616 spraw (z tego 141 w I półroczu 2014 r., 193 w II półroczu 2014 r. i 282 w I półroczu 2015 r.).

gospodarowanie odpadami komunalnymi (dwie e-usługi), udostępnianie informacji publicznej (trzy e-usługi).

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że przyczynami niskiego zainteresowania ww. e-usługami i braku zainteresowania pozostałymi e-usługami były: niska świadomość mieszkańców o możliwości świadczenia elektronicznych usług przez urzędy, konieczność wyrobienia podpisu elektronicznego, co związane jest z jednorazową wizytą w punktach potwierdzających certyfikat CC SEKAP lub profil zaufany ePUAP, wybór kontaktu bezpośredniego z pracownikiem, który niejednokrotnie pomaga w wypełnianiu dokumentów (co nie jest możliwe przy załatwianiu sprawy elektronicznie), możliwość dokonania poprawek na miejscu poprzez kontakt z urzędnikiem, niski poziom promocji usług elektronicznych na poziomie ogólnokrajowym oraz brak umiejętności posługiwania się komputerem i Internetem przez osoby starsze.

(dowód: akta kontroli str. 18-29, 213-216)

1.4 Na mocy uchwały Rady Miejskiej w Orzeszu z dnia 28 czerwca 2005 r.¹¹ Gmina Orzesze przystąpiła do realizacji wspólnego projektu pn. „System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim (SEKAP)”. Umowę o realizacji wspólnego projektu SEKAP zawarto z Województwem Śląskim - Liderem projektu w dniu 1 lipca 2005 r. W dniu 26 lutego 2013 r. Gmina Orzesze zawarła z Województwem Śląskim¹² kolejną umowę o współpracy w ramach systemu SEKAP. Zgodnie z tą umową Lider projektu zobowiązał się m.in. do zapewnienia Partnerowi (Gminie Orzesze) nieodpłatnego dostępu do komponentów systemu SEKAP¹³ oraz do zapewnienia funkcjonalności systemu zgodnie z zadeklarowanymi poziomami pojemności i dostępności (w umowie nie wskazano jednak wartości tych poziomów). Z kolei Gmina Orzesze odpowiadała m.in. za publikowaną przez siebie treść kart usług oraz udostępnione formularze na platformie SEKAP (§ 4 ust. 2 umowy).

(dowód: akta kontroli str. 87-128, 145-159)

1.5 Z-ca Burmistrza wyjaśniła: *„Wybierając usługi do udostępnienia drogą elektroniczną kierowano się zadaniami, które Urząd realizuje wobec instytucji, osób fizycznych i prawnych. Udostępnione zostały tylko te karty, które realizowane mogą być na szczeblu gminy. Sukcesywnie podłączano także karty w przypadkach ustnych zapytań mieszkańców o możliwość załatwienia danej sprawy drogą elektroniczną.”* Dodała, że analizy w zakresie przydatności (użyteczności) e-usług dla mieszkańców prowadzone były poprzez ankiety ewaluacyjne (o których szerzej mowa w pkt 1.8). Ponadto Urząd na bieżąco analizował dane dotyczące statystyk odwiedzin jego stron internetowych pod kątem najczęściej wyszukiwanych informacji. W związku z tym udostępniono e-usługę „opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.

(dowód: akta kontroli str. 30-33, 270)

1.6 Z-ca Burmistrza jako bariery utrudniające możliwość realizowania usług drogą elektroniczną wskazała na niską świadomość mieszkańców o możliwości świadczenia elektronicznych usług przez urzędy, konieczność wyrobienia podpisu elektronicznego oraz brak umiejętności posługiwania się komputerem i Internetem przez osoby starsze.

¹¹ Nr XXXIII/248/05.

¹² Reprezentowanym przez Zarząd Województwa.

¹³ Tj. Platformy e-Usług Publicznych SEKAP, systemu poczty elektronicznej, łączności poprzez VPN, platformy testowej PeUP, systemu CC SEKAP, HSM sieciowego oraz systemu e-Learning.

Wskazano także, że przepisy prawa ograniczają możliwość realizowania niektórych usług drogą elektroniczną, gdyż wymagają osobistego stawienia się w Urzędzie (dot. przede wszystkim czynności przed Kierownikiem Urzędu Stanu Cywilnego¹⁴), dostarczenia dokumentów w postaci papierowej¹⁵ lub odbioru osobistego dokumentów¹⁶. Niektórych usług nie można zrealizować w pełni elektronicznie, gdyż ich załatwienie kończy się wydaniem zezwoleń lub licencji na drukach ściślego zarachowania. Takich druków nie można wysłać elektronicznie, dlatego w tych sprawach zachodzi konieczność osobistego stawiennictwa wnioskodawcy w Urzędzie w celu odbioru zezwolenia lub wysłania zezwolenia drogą pocztową.¹⁷ Ponadto Inspektor w Referacie Świadczeń Rodziny wyjaśniła, że „*Niektóre decyzje wydawane w sprawach prowadzonych przez referat wymagane są do okazania w innych instytucjach w celu załatwienia innych spraw jak np. ubieganie się o stypendia, zasiłki z pomocy społecznej, zwolnienia z abonamentu itp. tym samym klienci niejednokrotnie podkreślają chęć otrzymania papierowej wersji decyzji. Duża grupa klientów referatu to osoby z niskim dochodem, brakiem dostępu do stałego Internetu, niskim wykształceniem czy wiedzą informatyczną i jednocześnie bojących się nowinek informatycznych. Takie grupy klientów nawet w przypadku pokonania innych barier nie będą chciały skorzystać z formy elektronicznego załatwienia spraw*”.

Kierownik Referatu ds. Informatyki i Bezpieczeństwa Informacji wskazał, że barierami technicznymi, które utrudniały udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej były ograniczone możliwości platformy ePUAP, tj. częsty spadek wydajności systemu ePUAP, szczególnie w okresie sprawozdawczym, bardzo częste ograniczenie funkcjonalności platformy ePUAP poprzez problemy z podpisywaniem dokumentów profilem zaufanym, logowaniem do platformy ePUAP, liczne prace serwisowe¹⁸, brak uwzględnienia platformy ePUAP w realizacji innych projektów informatycznych na poziomie centralnym (np.: „Emp@tia”, „pl.ID”, brak możliwości wykorzystywania profilu zaufanego przy składaniu rozliczeń podatku dochodowego PIT do urzędów skarbowych itp.)¹⁹. Ponadto, platforma ePUAP oferowała zdecydowanie mniej kart usług w porównaniu z platformami regionalnymi (SEKAP).

(dowód: akta kontroli str. 179-216)

¹⁴ Należą do nich m.in. zgłoszenie urodzenia dziecka, dokonanie zmiany imienia (imion) dziecka, oświadczenie o uznaniu ojcostwa, zawarcie związku małżeńskiego, zbycie nieruchomości gminy w drodze przetargu.

¹⁵ Dot. m.in. zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (do wniosku dołącza się oryginały faktur VAT, gdyż organ dokonuje na nich adnotacji o treści: „przyjęto w dniu... do zwrotu części podatku akcyzowego”), wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (konieczność dołączenia do wniosku dokumentacji poświadczanej przez inne organy oraz konieczność złożenia dokumentów w trzech egzemplarzach w związku z ich dalszym przesłaniem do organów opiniujących), usługi związane z zameldowaniem, udzielenie pełnomocnictwa do głosowania w wyborach, wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (do wniosku należy dołączyć dokumenty tj. dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych; zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym; decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu), zaszerogowania obiektu turystycznego do kategorii pole biwakowe i wpisanie go do ewidencji (do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych), bezprzetargowej sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste gruntu gminy bezpośrednio przylegającego do nieruchomości wnioskodawcy, dzierżawy lub najmu nieruchomości stanowiących zasób gminy, oddania nieruchomości gminy w trwały zarząd, przekształcenia prawa użytkownika wieczystego nieruchomości gminy w prawo własności, sprzedaży nieruchomości gminy dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu, umorzenia, rozłożenia na raty zaległych należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przysługujących gminie, wydania zezwolenia na organizację imprezy masowej.

¹⁶ M.in. wydanie dowodu osobistego, jubileusz długoletniego pożycia małżeńskiego, wydanie karty dużej rodziny.

¹⁷ Dot. m.in. wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym, zmiany zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym, udzielenia zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym oraz zmiany zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób, wydania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego, udzielenia licencji na wykonywanie transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, zmiany tej licencji oraz wydania wótmika tej licencji w krajowym transporcie drogowym.

¹⁸ Co szczegółowo opisano w pkt 1.13.

¹⁹ Projekty, o których mowa nie wykorzystują platformy ePUAP, lecz oferują alternatywne sposoby komunikacji elektronicznej.

1.7 Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że karty usług elektronicznych tworzone były przez Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego²⁰, w związku z tym w Urzędzie nie przeprowadzono żadnych badań ani ankiet mających na celu wykorzystanie opinii interesantów urzędu o udostępnianiu określonych usług elektronicznych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 30, 33)

1.8 Jak wyjaśniła Z-ca Burmistrza „Wykorzystanie e-usług przez obywateli odzwierciedla ilość złożonych pism elektronicznych, zarejestrowanych w rejestrze korespondencji przychodzącej Platformy Elektronicznej Usług Publicznych (rejestr KP-PeUP), jak również w rejestrze korespondencji wychodzącej (rejestr KW-PeUP) elektronicznego systemu obiegu dokumentów (SOD SEKAP) Urzędu Miejskiego Orzesze. W rejestrach tych są dane jasno określające nazwę usługi, z której korzysta mieszkaniec, formularz, który złożył, termin oraz daty (...). Na podstawie tych zmiennych z SOD SEKAP można wygenerować raporty z uwzględnieniem nazwy usługi, ram czasowych, w których dane usługi zostały przez obywatela w Urzędzie zainicjowane. (...) na chwilę obecną jest ich zbyt mało (e-usług przyp. kontrolera), by tworzyć raporty i zestawienia na poziomie lokalnym z podziałem na konkretne usługi”.

Ponadto w okresie objętym kontrolą w Urzędzie wypełniono dwie ankiety ewaluacyjne z wykorzystania e-usług (za I i II półrocze 2014 r.), które następnie przekazano do ŚCSI. Ankiety zawierały informacje m.in. o: liczbie pism otrzymanych przez Urząd elektronicznie poprzez SEKAP i ePUAP, łącznej liczbie korespondencji wysłanej (elektronicznie i tradycyjnie) oraz liczbie korespondencji wysłanej elektronicznie poprzez SEKAP i ePUAP.²¹ Jak wyjaśniła Z-ca Burmistrza na podstawie analizy danych z ankiet ewaluacyjnych Urzędu, ŚCSI przygotowywało nowe usługi elektroniczne oraz sporządzało raport zbiorczy, który okresowo był przekazywany gminom. Raporty te obrazowały stan świadczonych w województwie śląskim e-usług.

(dowód: akta kontroli str. 30, 33, 268, 270, 294-295, 310, 312)

1.9 W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi w sprawie świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej ani wnioski w sprawie usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

(dowód: akta kontroli str. 268, 270, 507-508)

1.10. Urząd korzystał ze wzorów dokumentów elektronicznych zamieszczonych w Centralnym Repozytorium Formularzy Elektronicznych, które zostały tam przekazane przez ŚCSI po uprzednim uzgodnieniu ich z urzędami.

W przypadku usługi: „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” Urząd samodzielnie przekazał własny, elektroniczny formularz do Centralnego Repozytorium Formularzy Elektronicznych, co było zgodne z art. 19b ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących

²⁰ Jednostkę organizacyjną Województwa Śląskiego zarządzającą systemem SEKAP, zwaną dalej: „ŚCSI”.

²¹ W I półroczu 2014 r. Urząd otrzymał elektronicznie dziewięć pism poprzez SEKAP i 176 pism poprzez ePUAP. Łączna liczba korespondencji wysłanej w tym okresie wyniosła 18 515, a liczba korespondencji wysłanej elektronicznie wyniosła sześć dla SEKAP i 39 dla ePUAP. W II półroczu 2014 r. Urząd otrzymał elektronicznie 10 pism poprzez SEKAP i 382 pisma poprzez ePUAP. Łączna liczba korespondencji wysłanej w tym okresie wyniosła 32 805, a liczba korespondencji wysłanej elektronicznie wyniosła 16 dla SEKAP i 85 dla ePUAP.

zadania publiczne²². Ponadto Urząd udostępniał wzory dokumentów elektronicznych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej²³ Urzędu, zgodnie z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji.

(dowód: akta kontroli str. 271, 273)

1.11 Zgodnie z § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do 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 zakładowych²⁴ Burmistrz określił w drodze zarządzenia²⁵, że podstawowym systemem wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie był system tradycyjny, tzn., że podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw była forma papierowa. Systemem pomocniczym rejestrującym wpływ i obieg dokumentów w Urzędzie był elektroniczny system obiegu dokumentów SOD dostarczony w ramach platformy SEKAP.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

Jak wyjaśniła Z-ca Burmistrza proces obiegu dokumentów elektronicznych w Urzędzie wyglądał następująco: z chwilą złożenia wniosku przez interesanta dokument elektroniczny był automatycznie rejestrowany w rejestrze kancelaryjnym i opatrzony odpowiednią sygnaturą. W tym momencie elektronicznie złożony dokument trafiał do Systemu Obiegu Dokumentów²⁶ Urzędu. Proces ten odbywał się w sposób automatyczny, dzięki pełnej integracji SOD z platformami SEKAP i ePUAP. Następnie pracownik Biura Organizacyjnego przekazywał otrzymany elektroniczny dokument do dekretacji. Dekretację na Naczelnika/Kierownika wydziału/referatu wykonywała osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia (Burmistrz, Z-ca Burmistrza, Sekretarz). Dokument trafiał do komórki odpowiedzialnej za załatwienie danej sprawy i był przekazywany przez Naczelnika/Kierownika do konkretnego pracownika merytorycznego w wydziale lub referacie. Po przekazaniu dokumentu pracownik zakładał w systemie sprawę w oparciu o jednolity rzeczowy wykaz akt Instrukcji Kancelaryjnej. Po założeniu sprawy następował etap tworzenia dokumentu (dokumentów) wychodzącego, który opatrzony był również sygnaturą w numeracji dla całej komórki organizacyjnej. W dokumencie tym tworzona była odpowiedź, w postaci elektronicznej (XML), po stworzeniu której jej edycja była blokowana dla pracownika merytorycznego. Dokument ten przekazywany był w systemie kolejno do akceptacji Naczelnika/Kierownika, następnie do Burmistrza lub Zastępcy Burmistrza celem opatrzenia go podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą certyfikatu kwalifikowanego. Po dokonaniu tych czynności dokument elektroniczny był wysłany do obywatela na jego konto SEKAP lub ePUAP, w zależności przez jaką platformę złożył pismo.

Bezpieczny podpis elektroniczny posiadało w Urzędzie dziewięć osób, z czego sześć osób korzystało z niego w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. Łącznie te osoby w ww. okresie podpisały elektronicznie 922 dokumenty, z czego 45 pism zostało podpisanych przez Burmistrza, a 13 pism przez Zastępcę Burmistrza.²⁷

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 1114, zwaną dalej: „ustawą o informatyzacji”.

²³ Zwanego dalej: „BIP”.

²⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm., zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej”.

²⁵ Zarządzeniem Nr 8/11 z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie wyboru systemu wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim Orzesze.

²⁶ Zwanego dalej: „SOD”.

²⁷ Pozostałe podpisane dokumenty to przede wszystkim 42 zestawy dokumentów do ZUS w programie Płatnik, 437 deklaracji PIT i 311 wniosków do CEIDG-1.

Jeden z pracowników Urzędu posiadał profil zaufany ePUAP i podpisał jako jego przedstawiciel w ww. okresie 35 dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 259-260, 507)

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że SOD SEKAP posiadał wbudowany moduł służący do weryfikacji podpisów elektronicznych (podpisów kwalifikowanych, bezpiecznych podpisów elektronicznych Centrum Certyfikacji SEKAP, profiliów zaufanych ePUAP), jakimi zostały opatrzone dokumenty elektroniczne wpływające do Urzędu. Moduł ten na bieżąco sprawdzał określone podpisy z listami certyfikatów ważnych i unieważnionych. Pozwalało to w łatwy sposób stwierdzić czy dany dokument był opatrzony podpisem elektronicznym posiadającym ważny certyfikat lub profilem zaufanym oraz czy nie dokonano zmian w dokumencie po jego podpisaniu.

(dowód: akta kontroli str. 310, 312-313)

1.12 Szczegółowej analizie poddano wszystkie 14 spraw zrealizowanych w całości drogą elektroniczną w okresie objętym kontrolą. W wyniku badania stwierdzono, że: a) dla każdej usługi elektronicznej Urząd zamieszczał na stronach Urzędu: internetowej i BIP, kartę usługi. Karty usług zawierały niezbędne informacje pozwalające na załatwienie sprawy w Urzędzie: ogólny opis usługi, wymagane dokumenty, które należy złożyć, sposób dostarczenia dokumentów, wykorzystanie skrzynki kontaktowej PeUP oraz e-formularzy, dane o opłatach, terminy i sposób załatwienia sprawy, informację na temat przebiegu sprawy, informację o trybie odwoławczym oraz możliwości złożenia skarg i wniosków, podstawę prawną oraz ewentualne informacje dodatkowe. Na kartach oznaczono również usługodawcę (Urząd) i jego dane (m.in. adres, numery telefonu, adres email, adres strony internetowej, adres BIPu, godziny otwarcia urzędu, adres skrzynki podawczej SEKAP i adres skrytki ePUAP Urzędu) i kategorię usługi, w której mieści się dana e-usługa. Ponadto w lewym górnym rogu kart usługi oznaczono, czy jest to usługa dla obywateli, przedsiębiorców, czy też dla urzędów oraz czy usługa jest w pełni realizowana drogą elektroniczną,

b) dekretacja 14 spraw (od momentu wpływu wniosku/formularza w formie dokumentu elektronicznego) nastąpiła w dziewięciu przypadkach w ciągu jednego dnia, w jednym przypadku po dwóch dniach, w jednym przypadku po trzech dniach, w dwóch przypadkach po pięciu dniach (trzech dniach roboczych) i w jednym przypadku po siedmiu dniach,

c) wszystkie badane dokumenty elektroniczne były poprawnie wypełnione i nie wymagały korekt,

d) w przypadku jednej sprawy²⁸ system obiegu dokumentów automatycznie komunikował się z innym systemem informatycznym Urzędu, tj. Systemem Informacji Geograficznej²⁹. System obiegu dokumentów nie pobierał z GIS żadnych danych, lecz tylko przekazywał informację, że na danej działce został zgłoszony wniosek o nadanie numeru porządkowego (w GIS możliwy jest podgląd tego wniosku oraz sygnatura sprawy). W pozostałych przypadkach system obiegu dokumentów nie komunikował się z innymi systemami informatycznymi Urzędu,

e) w powyższych sprawach nie zaistniała konieczność pobrania od obywatela/przedsiębiorcy dodatkowych informacji/danych/dokumentów, których Urząd nie posiadał. W powyższych sprawach nie zachodziła potrzeba skomunikowania się z inną jednostką administracji publicznej ani za pośrednictwem platformy ePUAP ani platformy SEKAP w celu uzyskania danych, informacji lub

²⁸ BGiGN.6624.14.2015.

²⁹ Zwany dalej: „GIS”.

dokumentów. Celem załatwienia powyższych spraw Urząd nie miał potrzeby korzystania z danych gromadzonych w zewnętrznych systemach/rejestrach państwowych, takich jak np. PESEL (pl.ID), Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej³⁰ na zasadzie wykorzystania referencji (tj. bezpośredniego odwołania do danych gromadzonych w innych systemach/rejestrach).

Z-ca Burmistrza wyjaśniła: „na chwilę obecną SOD SEKAP nie jest połączony z systemami typu PESEL, CEIDG, ale jest przygotowany na korzystanie z danych zgromadzonych w zewnętrznych systemach/rejestrach (...)”.

f) w Urzędzie umożliwiono obywatelom/przedsiębiorcom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy (niezależnie od platformy przez którą logował się użytkownik). Podstawowe informacje na temat stanu załatwianej sprawy można było otrzymać poprzez naciśnięcie – po podaniu sygnatury (znaku) sprawy - przycisku "Sprawdź stan sprawy", znajdującego się w nagłówku karty usługi. Wszelkie informacje na temat przebiegu sprawy można było również uzyskać kontaktując się z urzędem osobiście lub telefonicznie.

Po wysłaniu pisma drogą elektroniczną przez platformę SEKAP użytkownik otrzymywał informację zwrotną na swoje konto o numerze sprawy, temacie sprawy, dacie rozpoczęcia, symbolu komórki zajmującej się sprawą, informację o osobie odpowiedzialnej za realizację sprawy wraz z numerem telefonu oraz informację o stanie sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 223-256, 313)

Ustalone
nieprawidłowości

W przypadku 45 kart usług (29,6%) zamieszczonych na platformie SEKAP w prawym górnym rogu widniał symbol „globusa” oznaczający, że dana usługa może być w całości realizowana drogą elektroniczną, jednakże tych usług nie można było w całości zrealizować elektronicznie. Natomiast w przypadku ośmiu kart usług (5,3%) w prawym górnym rogu nie zamieszczono symbolu „globusa”, pomimo że usługi te można było w całości zrealizować elektronicznie.³¹ Zdaniem NIK, świadczy to o nierzetelnym informowaniu, czy dana usługa może być w całości załatwiona elektronicznie, czy nie.

Burmistrz wyjaśnił, że nie ma możliwości edytowania funkcji „globusa” z poziomu redaktora³² kart usług w Urzędzie. W trakcie kontroli (w dniach 17 lipca 2015 r. oraz 20 lipca 2015 r.) pracownicy Urzędu³³ przekazali do ŚCSI listę kart usług z prośbą o wyłączenie lub włączenie w nich ikony globusa.

(dowód: akta kontroli str. 314-317, 330-476, 482, 484)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur obiegu i zarządzania dokumentami regulujących komunikację elektroniczną w Urzędzie i załatwianie spraw w formie elektronicznej.

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że z uwagi na fakt precyzyjnego określenia w rozporządzeniu w sprawie instrukcji kancelaryjnej sposobu postępowania z dokumentacją elektroniczną i papierową w urzędach, nie wprowadzono w Urzędzie wewnętrznych procedur określających zasady elektronicznego obiegu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 30, 34)

³⁰ Zwana dalej „CEIDG”.

³¹ Stwierdzono na podstawie analizy wszystkich 152 kart usług udostępnionych przez Urząd na platformie SEKAP oraz informacji przekazanych przez Urząd, o tym które z usług można w całości lub częściowo zrealizować drogą elektroniczną.

³² Osoba odpowiedzialna za treść zamieszczaną w kartach usług przez Urząd.

³³ redaktorzy kart usług Urzędu.

Zdaniem NIK, ze względu na znaczące wykorzystanie systemu informatycznego SOD w procesie obiegu dokumentów w Urzędzie, zasadnym jest opracowanie odpowiednich instrukcji obiegu dokumentów uwzględniających przyjętą praktykę postępowania. Rozporządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej pozostawia możliwość wyboru wariantów stosowania niektórych regulacji np. jednostopniowość lub wielostopniowość akceptacji dokumentów. Poprzez brak wewnętrznej procedury obiegu dokumentów nie można było jednoznacznie określić, który wariant był praktykowany przez Urząd. Ponadto, zdaniem NIK, zasadnym byłoby określenie czasu, w którym dokument elektroniczny powinien zostać przekazany do pracownika zajmującego się sprawą.

1.13 Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. platforma SEKAP działała sprawnie i bezawaryjnie. W tym samym okresie siedmiokrotnie wystąpiły utrudnienia w dostępie do systemu ePUAP, które spowodowane były głównie obciążeniami przewyższającymi możliwości systemu oraz problemami technicznymi w działaniu rejestrów korespondencji przychodzącej i wychodzącej. Ponadto na platformie ePUAP sześciokrotnie wykonywano czynności serwisowe mające wpływ na dostępność systemu.³⁴

Zgodnie z umową zawartą w dniu 26 lutego 2013 r. z liderem projektu SEKAP, lider był zobowiązany do zapewnienia dostępności systemu (nie wskazano jednak poziomów tej dostępności). W przypadku awarii określono procedury postępowania. W sytuacji wystąpienia problemu technicznego należało podjąć próbę samodzielnego jego usunięcia, w przypadku braku możliwości rozwiązania problemu w Urzędzie, wystąpiła konieczność poinformowania ŚCSI, określając czy jest to awaria krytyczna, awaria niekrytyczna czy usterka³⁵. ŚCSI podejmowało próbę wyeliminowania problemu. Jeśli problem nadal występował był zgłaszany do wykonawcy projektu SEKAP, z którym ŚCSI miało zawartą umowę.

Ponadto od 16 lutego 2015 r. świadczenie usług wsparcia technicznego platformy systemowo-sprzętowej SEKAP w Urzędzie zostało zlecone firmie zewnętrznej³⁶. Gotowość serwisowa i świadczenie usługi Help Desk przez podmiot zewnętrzny realizowane było w godzinach pracy Urzędu. Zagwarantowany czas odpowiedzi na zgłoszony problem wynosił cztery godziny robocze.

(dowód: akta kontroli str. 147, 268, 271, 281, 507-512)

1.14 W okresie objętym kontrolą 30 pracowników³⁷ Urzędu uczestniczyło w jednodniowym szkoleniu pn. „Instytucje procesowego prawa administracyjnego na gruncie uregulowań zawartych w Kodeksie Postępowania Administracyjnego”, zorganizowanym przez zewnętrzną firmę szkoleniową³⁸. Szkolenie dotyczyło przede wszystkim zmian wprowadzonych ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących działania publiczne oraz niektórych innych ustaw³⁹. Ponadto jeden pracownik Urzędu wziął udział

³⁴ Urząd otrzymywał mailową informację, w których godzinach ePUAP będzie niedostępny.

³⁵ Zgodnie z opisem technicznym procedur na okoliczność awarii oraz bieżących prac serwisowych w przypadku awarii oprogramowania użytkowego systemu informatycznego w zakresie SOD modułów instalowanych w Centrum Przetwarzania Danych, czas naprawy w godzinach roboczych wyniósł dwie godziny dla awarii krytycznej (awaria, która uniemożliwia świadczenie podstawowych usług), 24 godziny dla awarii niekrytycznej (awaria, która negatywnie wpływa na wydajność i funkcjonalność systemu, lecz nie uniemożliwia świadczenia podstawowych usług) i 14 dni dla usterki (zdarzenie, w którym uszkodzeniu uległ jeden (lub więcej) element systemu, nie wpływające na funkcjonalność systemu, ale niezgodny ze stanem określonym w umowie), a czas naprawy poza godzinami roboczymi wynosił cztery godziny dla awarii krytycznej, 72 godziny dla awarii niekrytycznej i 14 dla usterki.

³⁶ Umowa nr CRU-0133/15.

³⁷ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. w Urzędzie zatrudnionych było 82 osoby.

³⁸ Szkolenie odbyło się 20 listopada 2014 r.

³⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 183., zwana dalej: „ustawą o zmianie ustawy o informatyzacji”. Zmiany dotyczyły: adresu elektronicznego i warunków prowadzenia korespondencji z uczestnikiem postępowania w formie elektronicznej, doręczenia

w organizowanym przez ŚCSI spotkaniu, mającym na celu omówienie zmian w ustawie o informatyzacji. Omawiane zagadnienia dotyczyły uwzględnienia w projekcie SEKAP zmian w ww. ustawie.

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że cykl szkoleń z zakresu funkcjonalności systemu SEKAP oraz ePUAP był realizowany na etapie wdrożenia projektu SEKAP oraz SEKAP2, co miało miejsce przed okresem objętym kontrolą.

Ponadto, w Urzędzie zapewniono szkolenia⁴⁰ wszystkich pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, uwzględniające m.in. zagrożenia bezpieczeństwa informacji, skutki naruszenia bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialność prawną oraz stosowanie środków zapewniających bezpieczeństwo informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzeniem 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 teleinformatycznych⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 31, 35, 63-66, 268-269, 271-272, 507-508)

Ocena cząstkowa

Urząd udostępniał 154 usługi elektroniczne, jednak ich wykorzystanie było znikome. Karty usług elektronicznych zawierały rzetelne informacje potrzebne do załatwienia danej usługi, za wyjątkiem informacji, która z usług może być w pełni zrealizowana drogą elektroniczną. Realizacja usług drogą elektroniczną była ograniczona ze względu na występujące bariery, głównie prawne. Współpraca ze ŚCSI została uregulowana umową. Urząd stosował karty usług sporządzone przez ŚCSI, a w przypadku usługi „deklaracja śmieciowa” Urząd wykorzystał opinię interesantów do jej udostępnienia. Dekretacja zbadanej próby dokumentów elektronicznych odbywała się w większości przypadków niezwłocznie. W Urzędzie umożliwiono obywatelom/przedsiębiorcom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy. Urząd zapewnił szkolenia dla wszystkich pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. NIK zauważa, że w Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur obiegu i zarządzania dokumentami, regulujących komunikację elektroniczną w Urzędzie i załatwianie spraw w formie elektronicznej, a wystąpiły przypadki przekazania sprawy pracownikowi merytorycznemu dopiero po kilku dniach od daty wpływu dokumentu do Urzędu.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 Zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji, Urząd zrealizował obowiązek udostępnienia elektronicznej skrzynki podawczej. Zamieszczone informacje o ESP były łatwo dostępne i czytelne, znajdowały się na stronie internetowej Urzędu⁴², jak i na stronie BIP Urzędu⁴³.

elektronicznego, pełnomocnictwa elektronicznego, elektronicznego wydawania zaświadczeń oraz dostępu do akt w formie elektronicznej.

⁴⁰ W dniu 16 maja 2012 r. w szkoleniu z zakresu ochrony danych osobowych uczestniczyli wszyscy zatrudnieni w tym czasie pracownicy Urzędu, którzy w ramach swoich obowiązków byli zaangażowani w proces przetwarzania informacji. W dniach 5 i 6 marca 2015 r. w szkoleniu pt. „Ochrona Danych Osobowych” uczestniczyło 34 pracowników Urzędu.

⁴¹ Dz. U. 526 z 2012 r. ze zm., zwanym dalej: „rozporządzeniem w sprawie KRI”.

⁴² Na stronie internetowej Urzędu zamieszczono specjalną zakładkę e-Urząd, w której znajdował się odnośnik do ESP.

⁴³ Na stronie BIP Urzędu w zakładce „Sposoby doręczania pism do Urzędu” znajdował się odnośnik do elektronicznego doręczania dokumentów.

W czerwcu 2015 r. za pośrednictwem ESP Urząd otrzymał 40 dokumentów elektronicznych, natomiast korespondencji w formie tradycyjnej (papierowej) wpłynęło do Urzędu 1 135.

(dowód: akta kontroli str. 67-75, 213, 215)

2.2 W dniu 19 października 2011 r. Urząd złożył wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o aktywowanie funkcjonalności Platformy Usług Administracji Publicznej – ePUAP dla podmiotu publicznego, w tym ESP.

(dowód: akta kontroli str. 160)

2.3 Urząd zamieścił na stronie BIP informację o udostępnionym adresie ESP i maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz załącznikami, co było zgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzono, że na stronie BIP Urząd nie zamieścił informacji o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny lub może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

Z-ca Burmistrza wyjaśniła: „*zapisy wymagane do zamieszczenia nie zostały w informacji zawarte z powodu przeoczenia.*”

Do dnia zakończenia kontroli Urząd zamieścił na stronie BIP wymagane informacje.

(dowód: akta kontroli str. 67-76, 214, 216)

2.4 System informatyczny służący do obsługi doręczeń, zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, zapewniał oznaczenie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia oraz czas ich weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 226)

2.5 Udostępniając ESP, Urząd wywiązywał się z obowiązku przekazania nadawcy poświadczenia przedłożenia, o którym mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 226)

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

(dowód: akta kontroli str. 226)

2.7 Na podstawie analizy jednej sprawy⁴⁴ stwierdzono, że elektroniczny system obiegu dokumentów, zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi⁴⁵ m.in.:

⁴⁴ BGiGN.6727.71.2014.

⁴⁵ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

- zabezpieczał przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych,
- 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 mylnie zapisanych, mogących stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu, których usunięcie wymagane jest na podstawie przepisu prawa, prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji organu administracji;
- identyfikował użytkowników i dokumentował dokonywane przez nich zmiany w dokumentach;
- zapewniał kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów;
- zapewniał odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw, 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;
- wspomagał i dokumentował proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym: wyodrębniał automatycznie dokumenty przeznaczone do brakowania i przygotowywał automatycznie spis dokumentacji niearchiwalnej;
- wspomagał czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne do przekazania do archiwum państwowego;
- umożliwiał przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych.

(dowód: akta kontroli str. 226-227)

2.8 W okresie objętym kontrolą Urząd nie pełnił roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP. Na stronach internetowych Urzędu i BIP zamieszczono informacje na temat możliwości uzyskania profilu zaufanego ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 30, 33)

2.9 Urząd podejmował działania zapewniające, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadały stosowne uprawnienia i uczestniczyły w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań i obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 i rozporządzenia w sprawie KRI.

Zgodnie z Polityką Bezpieczeństwa Informacji Urzędu upoważnienie do przetwarzania danych osobowych oraz dostęp do systemów informatycznych i aplikacji Urzędu mógł uzyskać każdy pracownik Urzędu (po akceptacji swojego przełożonego), który wypełnił „Wniosek o upoważnienie do przetwarzania danych osobowych i przyznanie dostępu do systemów informatycznych UMO⁴⁶ dla pracowników UMO” i przekazał go do akceptacji przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji. Osobą uprawnioną do przedłożenia wniosku był kierownik komórki organizacyjnej. Oryginały wniosków przechowywane były w teczkach osobowych pracowników, a ich zeskanowane wersje u Administratora Bezpieczeństwa Informacji.

⁴⁶ Urzędu Miejskiego Orzesze.

Na podstawie badania próby 15 losowo wybranych dokumentacji pracowników Urzędu wykonujących zadania w systemach informatycznych, przy użyciu których realizowane są e-usługi, stwierdzono, że każdy z nich otrzymywał uprawnienia do systemu SOD SEKAP w Urzędzie na podstawie pisemnego wniosku. W systemie SOD SEKAP każdy z tych pracowników posiadał uprawnienia tylko do czynności realizowanych w ramach zakresu ich obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 220-221, 300-309)

2.10 Pod koniec 2013 r. w Urzędzie przeprowadzono audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji, zgodnie z § 20 ust.2 pkt 14 rozporządzenia w sprawie KRI (Sprawozdanie z wyników tego audytu sporządzono w dniu 30 stycznia 2014 r.). W wyniku tego audytu sformułowano siedem zaleceń pokontrolnych, które nie miały bezpośredniego wpływu na świadczenie e-usług. W wyniku kolejnego audytu bezpieczeństwa informacji sprawdzającego realizację zaleceń pokontrolnych, zrealizowanego w 2014 r. stwierdzono, że dwa spośród siedmiu zaleceń pokontrolnych z poprzedniego audytu nie zostały wykonane

Z-ca Burmistrza wyjaśniła: *„wszystkie zalecenia pokontrolne sformułowane w sprawozdaniu ostatecznym z audytu wewnętrznego są stopniowo realizowane. Wdrożenie zaleceń, o których mowa jest pracochłonne i trudne w realizacji oraz wymaga więcej czasu. Wiąże się to z aktualizacją całej polityki bezpieczeństwa. Proces ten został już zainicjowany i zostanie zrealizowany w najbliższym czasie.”*

(dowód: akta kontroli str. 161-178, 213, 215)

2.11 W Polityce Bezpieczeństwa Informacji Urzędu⁴⁷ zamieszczono instrukcję zarządzania kopiami zapasowymi w Urzędzie. W instrukcji określono miejsce oraz częstotliwość sporządzania kopii zapasowych SOD SEKAP. Określono również sposób przechowywania oraz testowania kopii zapasowych.

Kopie zapasowe systemu SOD SEKAP były tworzone, przechowywane i testowane zgodnie z Polityką Bezpieczeństwa Informacji. Kopie zapasowe były wykonywane codziennie, automatycznie na taśmach magnetycznych oraz dodatkowo na serwerze zapasowym. Retencja danych była uzależniona od ilości wolnego miejsca na macierzy dyskowej oraz pojemności nośnika magnetycznego, lecz kopie starsze niż 30 dni uznawano za nieaktualne i były trwale usuwane z nośnika przeznaczonego do przechowywania kopii zapasowych.

(dowód: akta kontroli str. 300, 496-497, 507-508)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku czterech spośród pięciu osób objętych badaniem, które zostały zwolnione z pracy w Urzędzie w latach 2014-2015 (30 czerwca)⁴⁸, ich konta w SOD SEKAP w Urzędzie zostały zablokowane dopiero po upływie, odpowiednio: dziewięciu, 22, 26 i 30 dni od daty rozwiązania stosunku pracy, bądź umowy cywilno-prawnej z danym pracownikiem, co - zdaniem NIK - należy uznać jako działanie nierzetelne.

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że specjalista ds. pracowniczych z opóźnieniem wystąpił do Referatu ds. Informatyki i Bezpieczeństwa o zablokowanie kont zwolnionych pracowników w systemie informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 214, 216, 222)

⁴⁷ Wprowadzonej Zarządzeniem Burmistrza Miasta Orzesze Nr 168/2012 z dnia 19.12.2012 r.

⁴⁸ Badaniem objęto wszystkie osoby, z którymi rozwiązano stosunek pracy w Urzędzie w okresie objętym kontrolą, które miały dostęp do systemów informatycznych w Urzędzie.

1. NIK zwraca uwagę, że w Polityce Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie nie określono w jakim czasie powinny być odbierane uprawnienia do dostępu do systemów informatycznych Urzędu pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy lub umowę cywilno-prawną. W Polityce Bezpieczeństwa zapisano jedynie, że „po wyrejestrowaniu użytkownika z Systemu, jego konta zostają zablokowane, a następnie po upływie trzech miesięcy - usunięte.”

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że w SOD został utworzony rejestr osób z którymi rozwiązano stosunek pracy w Urzędzie, w oparciu o który Administrator Bezpieczeństwa Informacji dokonuje wyrejestrowania zwalnianej osoby. Zapis w tym rejestrze jej zdaniem zastępuje wniosek o odebranie uprawnień w systemach teleinformatycznych Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 269, 272, 306)

Zdaniem NIK, brak formalnego określenia terminu odbierania uprawnień w systemach informatycznych Urzędu mógł skutkować zbyt późnym zablokowaniem kont pracowników, z którymi rozwiązano stosunek pracy (co zostało wykazane w ramach nieprawidłowości).

(dowód: akta kontroli str. 300, 496-497, 507-508)

2. NIK zauważa, że zgodnie z Polityką Bezpieczeństwa Informacji dwa razy do roku kopie zapasowe powinny być przewożone do innej lokalizacji.

Kierownik Referatu ds. Informatyki i Bezpieczeństwa Informacji wyjaśnił, że *„kopie zapasowe są przekazywane co jakiś czas do innej lokalizacji, brak jest jednak dokumentacji potwierdzającej przekazanie”*.

Zdaniem NIK, nie można jednoznacznie stwierdzić, czy obowiązek wynikający z ww. Polityki został zrealizowany wobec braku jego udokumentowania.

(dowód: akta kontroli str. 298, 507-508)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ESP Urzędu funkcjonowała zgodnie z wymogami, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Urząd nie zamieścił jednak na stronie BIP wszystkich informacji technicznych (o rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny lub może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru) dotyczących korzystania z ESP. Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd zapewnił przekazywanie nadawcom i odbiorcom stosownych poświadczeń. System wykorzystywany w ramach elektronicznego obiegu dokumentów spełniał wymogi z § 6 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, w zakresie bezpieczeństwa, wsparcia procesów klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz procesów archiwizacji. Proces sporządzania i testowania kopii zapasowych odbywał się właściwie, za wyjątkiem braku dokumentowania przekazywania kopii zapasowych do innej lokalizacji. Uprawnienia użytkowników systemu SOD były adekwatne do wykonywanych przez nich zadań. W Polityce Bezpieczeństwa Informacji w Urzędzie nie określono jednak, w jakim czasie powinny być odbierane zwolnionemu pracownikowi, z którym rozwiązano stosunek pracy uprawnienia do dostępu do systemów informatycznych, w wyniku czego w kilku przypadkach zwolnionych pracowników ich konta zostały w systemie informatycznym zablokowane ze znacznym opóźnieniem.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 W latach 2014-2015 (30 czerwca) w Urzędzie promowano usługi elektroniczne świadczone przez Urząd poprzez zamieszczanie informacji o usługach na stronie internetowej Urzędu oraz poprzez jednorazową akcję dystrybucji plakatów promujących platformę SEKAP otrzymanych od ŚCSI⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 33, 260-266)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że prowadzone przez Urząd działania mające na celu promocję usług elektronicznych były ograniczone i niewystarczające, co mogło mieć wpływ na to, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie zrealizowano zaledwie 14 e-usług.

Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że działania promocyjne Urzędu skupiły się właściwie na stronie www, ze względu na specyfikę projektu, który jest projektem elektronicznym. Argumentem uzasadniającym ten wybór była również grupa docelowa, tzn. młode osoby i osoby w średnim wieku, które są bardziej biegłe w korzystaniu z urządzeń elektronicznych oraz są bardziej otwarte na nowoczesne technologie.

(dowód: akta kontroli str. 313)

3.2 Z-ca Burmistrza wyjaśniła, że „od czasu rozwieszenia na terenie miasta plakatów dot. SEKAP, 9 osób zgłosiło się po certyfikat Centrum Certyfikacji SEKAP. Analiza efektów przeprowadzonej akcji promocyjnej nie została przeprowadzona”.

(dowód: akta kontroli str. 313)

3.3 Jak wyżej opisano, w Urzędzie nie dokonywano analizy efektów działalności promocyjnej usług elektronicznych udostępnianych i świadczonych przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 34)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania Urzędu w zakresie popularyzacji wśród obywateli i przedsiębiorców możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną były ograniczone i nie przyczyniały się do zwiększenia realizacji e-usług w Urzędzie.

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

zapewnienie zablokowania kont byłych pracowników w systemach informatycznych Urzędu niezwłocznie po rozwiązaniu z nimi stosunku pracy bądź umowy cywilno-prawnej.

⁴⁹ Plakaty rozwieszono w dniu 15 października 2014 r. w Urzędzie oraz w 26 miejscach na terenie miasta Orzesze (na tablicach i słupach ogłoszeniowych).

⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz.1096.

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 w Katowicach.

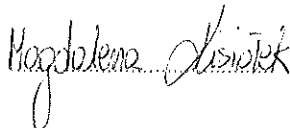
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

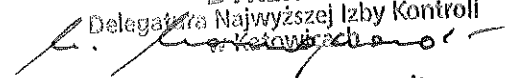
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 27 sierpnia 2015 r.

Kontroler
Magdalena Kisiołek
St. inspektor kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach

z up. Mariusz Marquardt
WICEDYREKTOR

