



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.004.05.2015
P/15/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Bartosz Tajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94268 z dnia 24 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Halinowie, ul. Spółdzielcza 1, 05-074 Halinów (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Ciszkowski, Burmistrz Halinowa (dalej: Burmistrz) (dowód: akta kontroli str. 3-26)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 29 lipca 2015 r. (tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Burmistrz Halinowa, realizując działania w zakresie przygotowania Urzędu do świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej oraz zapewnienia dostępności i użyteczności oferowanych usług elektronicznych:

- wdrożył elektroniczny system kancelaryjny², który spełniał wymogi określone w § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi³ (dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi);
- wprowadził w Urzędzie instrukcję zarządzania systemem elektronicznego obiegu dokumentów;
- zapewnił szkolenia pracowników Urzędu w zakresie dotyczącym problematyki świadczenia usług elektronicznych oraz szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁴ (dalej: rozporządzenie KRI);
- wprowadził w Urzędzie *Instrukcję zarządzania systemami informatycznymi*⁵, określającą m.in. procedury nadawania, modyfikowania i odbierania uprawnień

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

² System *eKancelaria*.

³ Dz. U. Nr 206, poz. 1518.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 526 ze zm.

⁵ Dokument powiązany z *Polityką Bezpieczeństwa Informacji*, stanowiącą załącznik do zarządzenia nr 61.2013 Burmistrza Halinowa z 15 maja 2013 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Bezpieczeństwa Informacji” w Urzędzie Miejskim w Halinowie.

użytkownikom systemów informatycznych oraz tworzenia kopii zapasowych systemów;

- udostępnił 52 usługi elektroniczne, w tym elektroniczną skrzynkę podawczą (dalej: ESP), za pośrednictwem trzech platform: miejscowej – system e-Urząd⁶, regionalnej – Wrota Mazowsza⁷ i ogólnopolskiej – ePUAP⁸;
- zapewnił zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu⁹ oraz w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁰ (dalej: BIP) informacji o udostępnionych usługach elektronicznych na platformie miejscowej i ogólnopolskiej, w tym o sposobach autoryzacji dokumentów elektronicznych (bezpieczny podpis elektroniczny i profil zaufany);
- zapewnił tworzenie i przekazywanie poświadczeń przedłożenia i doręczenia dokumentów elektronicznych, zgodnie z §§ 13 i 14 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych¹¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych);
- zapewnił regularne tworzenie kopii zapasowych systemów elektronicznego obiegu dokumentów¹².

Ustalenia kontroli wykazały następujące nieprawidłowości przy realizacji działań w zakresie objętym kontrolą:

- nie zamieszczono na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o adresie ESP na platformie Wrota Mazowsza, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych;
- nie opublikowano na stronie internetowej BIP Urzędu informacji o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikających z § 3 ust. 1 pkt 2-5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych; nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli;
- niewłaściwie przechowywano kopie zapasowe systemów elektronicznego obiegu dokumentów, nie przenosząc ich z serwera do odrębnej lokalizacji, oraz nie przeprowadzano regularnych testów kopii zapasowych, co nie spełniało wymogów z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI;
- nie przeprowadzono w 2014 r. okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, mimo, że na podstawie § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI audyt powinien odbywać się nie rzadziej niż raz na rok;
- nie przechowywano kart uprawnień użytkowników w systemach informatycznych, co było to niezgodne z procedurą określoną w *Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi*, dotyczącą nadawania/zmiany/odbierania uprawnień,
- działania promocyjne w zakresie korzystania z udostępnionych przez Urząd 52 usług elektronicznych były niewystarczające. Na potrzebę szerszego informowania i promowania wskazuje ich niewielkie wykorzystanie, z wyjątkiem ESP.

⁶ Udostępniony w serwisie www.halinow.pl.

⁷ www.wrotamazowsza.pl

⁸ epuap.gov.pl

⁹ www.halinow.pl

¹⁰ bip.halinow.pl

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 971.

¹² Systemy: *Kancelaria-BIP i eKancelaria*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Dokumenty strategiczne

W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Halinów do 2020 roku*¹³ z 2004 r. (dalej: *Strategia*) w ramach celu operacyjnego: *Sprawna, przyjazna i profesjonalna administracja samorządowa*, zostało określone zadanie: *Wybranie i wdrożenie zintegrowanego systemu informatycznego (sieć komputerowa, programy, obieg dokumentów, gromadzenie informacji o Gminie)*¹⁴. W ramach realizowanego przez Gminę w latach 2008-2011 projektu *Rozwój e-usług i budowa e-urzędu w Gminie Halinów* zintegrowano niezależnie funkcjonujące systemy: BIP, serwisu www Gminy, elektronicznej skrzynki podawczej, obiegu dokumentów oraz uzupełniono i zmodernizowano zaplecze sprzętowe i sieciowe Urzędu.

W wyniku zmiany uwarunkowań formalno-prawnych oraz sytuacji społeczno-gospodarczej zaistniała konieczność aktualizacji *Strategii*. W projekcie aktualizacji *Strategii* na lata 2014-2024¹⁵ zdefiniowano następujące cele: *Poprawa komunikacji wewnętrznej oraz Poprawa komunikacji zewnętrznej*, a na potrzeby ich realizacji następujące zadania: *Rozwijanie e-usług w Urzędzie Gminy oraz Działania informacyjne i promocyjne w celu zachęcenia klientów i przedsiębiorców do korzystania z elektronicznej formy komunikacji z Urzędem*. Dla tych zadań zostały określone priorytety realizacji oraz mierniki: *Liczba spraw rozwiązanych elektronicznie* i *Liczba spraw w których kontakt z urzędem prowadzony był elektronicznie*. W trakcie kontroli trwały konsultacje projektu aktualizacji *Strategii*.

(dowód: akta kontroli str. 27-67, 139-142, 517, 520, 526-527)

Opis stanu faktycznego

Usługi elektroniczne udostępnione w Urzędzie

Według stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. Urząd udostępniał łącznie 52 usługi elektroniczne, w tym trzy ESP, z tego:

- 36 usług poprzez platformę miejscową e-Urząd,
- 10 usług na platformie Wrota Mazowska,
- sześć usług na platformie ePUAP.

Zakres udostępnionych usług elektronicznych dotyczył kategorii¹⁶:

- geodezja, kartografia – 10 usług¹⁷;
- podatki i opłaty – 10 usług¹⁸;
- gospodarka komunalna – siedem usług¹⁹;

¹³ Dokument przyjęty Uchwałą nr XIX/202/04 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 28 maja 2004 r., zmieniony Uchwałą nr XXIV/259/04 Rady Miejskiej z dnia 29 października 2004 r.

¹⁴ Cele ze *Strategii* wpisują się w cele *Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego*.

¹⁵ Projekt dokumentu z lipca 2015 r.

¹⁶ Część usług, dotyczących np. nadania numeru porządkowego nieruchomości, złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych, została udostępniona na kilku platformach jednocześnie.

¹⁷ M.in. nadanie numeru porządkowego nieruchomości, rozgraniczenie nieruchomości, składanie wniosków i uwag do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wydawanie wypisu i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹⁸ M.in. ustalenie/określenie/korekta zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od środków transportowych od osób fizycznych i prawnych, informacja w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego; deklaracje na podatki leśny, rolny, od nieruchomości.

¹⁹ M.in. wniosek o wydanie zezwolenia na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, wniosek o wpis do rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wniosek o udzielenie

- działalność gospodarcza – siedem usług²⁰;
- ochrona środowiska – dwie usługi²¹;
- bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – 1 usługa;
- budownictwo, architektura, urbanistyka – 1 usługa;
- nieruchomości, lokale mieszkalne i użytkowe – 1 usługa.

Nie zostały udostępnione usługi w dziedzinach: kultura, sport, turystyka, oświata; ochrona praw konsumentów; rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo, rybołówstwo; urodzenia, małżeństwa, zgony; zdrowie i sprawy społeczne; rozwój regionalny.

(dowód: akta kontroli str. 123-131)

Opis stanu
faktycznego

Liczba usług elektronicznych zrealizowanych w okresie objętym kontrolą

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. za pośrednictwem ESP²² wpłynęło do Urzędu 447 dokumentów elektronicznych. Większość dokumentów stanowiła korespondencję z organami administracji publicznej. Za pośrednictwem elektronicznych skrzynek podawczych były również przesyłane wnioski obywateli, m.in. o udostępnienie informacji publicznej i założenie konta w e-Urzędzie.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Urząd, poza ESP, zrealizował tylko jedną usługę w formie elektronicznej²³. Dotyczyła ona wydania zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów²⁴. Wyjaśnienia dotyczące przyczyn niewielkiego zainteresowania wykorzystaniem udostępnionych usług elektronicznych zostały przedstawione w pkt *Monitoring korzystania z usług elektronicznych przez interesantów* na str. 7 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 156-165, 348-362, 441-460, 517, 520)

Opis stanu
faktycznego

Zasady współpracy pomiędzy Urzędem a instytucją oferującą platformę usług elektronicznych

Miejscowa platforma usług elektronicznych e-Urząd została uruchomiona w 2011 r. za pośrednictwem serwisu internetowego Gminy. Została ona zrealizowana w ramach projektu *Rozwój e-usług i budowa e-urzędu w Gminie Halinów*, przy udziale dofinansowania ze środków funduszy Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013. Wartość projektu wyniosła 1 010,6 tys. zł. Za udostępnienie usług w formie elektronicznej i ich modyfikacje oraz finansowanie działania systemu e-Urzędu w okresie objętym kontrolą odpowiadała Gmina. Zadania z zakresu: administrowania serwerami serwisu, w tym stałego monitorowania ich pracy, zdalnego usuwania usterek, uruchomienia centrum zapasowego w odrębnej lokalizacji, a także tworzenia, przechowywania kopii zapasowych i odtwarzania danych z kopii, zostały zlecone podmiotowi zewnętrznemu²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 68-69, 171-212, 288-312, 529-541)

zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości płynnych.

²⁰ M.in. wniosek o udzielenie licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką, wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, wniosek o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

²¹ Wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

²² Udostępnionych na platformach: e-Urząd, Wrota Mazowsza i ePUAP.

²³ Usługa realizowana przy pomocy odpowiedniego formularza elektronicznego, gdzie wymagane jest podanie pełnego zakresu informacji niezbędnych do załatwienia sprawy.

²⁴ Wniosek został złożony za pośrednictwem platformy Wrota Mazowsza.

²⁵ Umowa 182.2014 z 20 maja 2014 r. zawarta z Maxus Net Communications Sp. z o.o. oraz aneks nr 1 do umowy 182.2014 z 29 maja 2015 r.

W dniu 23 lipca 2009 r. pomiędzy Samorządem Województwa Mazowieckiego a Gminą Halinów została zawarta umowa w sprawie partnerskiej współpracy przy realizacji projektu: *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa*. Udział w projekcie umożliwił udostępnienie usług elektronicznych za pośrednictwem platformy regionalnej Wrota Mazowsza. Gmina, jako partner projektu, została zobowiązana do udziału we wszystkich fazach realizacji, tj. przygotowania, opracowania, wdrożenia projektu oraz utrzymania jego rezultatów. Samorząd Województwa Mazowieckiego, jako lider projektu, był odpowiedzialny za koordynację m.in. prac związanych z przygotowaniem i realizacją projektu oraz prowadzenie obsługi finansowo-księgowej. W umowie określono zasady zapewnienia finansowania projektu, w tym wnoszenia wkładu własnego przez Gminę. Strony umowy zobowiązały się do utrzymania rezultatów projektu w okresie co najmniej pięciu lat od daty zakończenia finansowej realizacji projektu²⁶. W celu utrzymania rezultatów projektu Gmina zobowiązała się m.in. do:

- zapewnienia sprawnego funkcjonowania sprzętu komputerowego i teleinformatycznego, będącego częścią składową projektu;
- administrowania bazami danych w sposób zapewniający bezpieczeństwo danych oraz ich aktualność;
- wymiany danych w relacjach gmina-powiat, gmina-województwo oraz zapewnienia dostępu do danych wszystkim uprawnionym podmiotom, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym umowy, zadania dotyczące opracowania systemu e-Urząd oraz standardu komunikacji elektronicznej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, dostawy i instalacji sprzętu komputerowego na szczeblu wojewódzkim, monitoringu i kontroli prac instalacyjnych oraz testowania i czynności technicznych odbioru systemów IT, realizowanych w ramach projektu, zostały przypisane Samorządowi Województwa Mazowieckiego.

W kontekście realizacji przedmiotowego projektu i utrzymania jego rezultatów Burmistrz Halinowa poinformował, że do końca marca 2017 r. został zapewniony bezpłatny serwis sprzętu, po upływie tego terminu finansowanie rezultatów projektu będzie obowiązkiem Gminy i na ten cel będą przeznaczane środki w ramach budżetu Gminy. Podał także, że w dniu 19 lutego 2015 r. na stronie <https://www.adminfo.wrotamazowsza.pl> zostały udostępnione *Wytoczne w obszarze bezpieczeństwa informacji*, określające obowiązki po stronie partnerów projektu m.in. w zakresie zarządzania konfiguracją i zmianami, zarządzania i obsługi incydentów bezpieczeństwa, przygotowania stosownych procedur, zapewniających prawidłową eksploatację i obsługę systemu przez partnera projektu.

(dowód: akta kontroli str. 213-247, 575-579, 586-599)

Opis stanu
faktycznego

Kryteria wyboru usług do udostępnienia drogą elektroniczną przez Urząd

Na spotkaniach kierownictwa Urzędu były omawiane sprawy dotyczące kryteriów wyboru usług do udostępnienia w ramach trzech platform i na tych spotkaniach został określony katalog usług do udostępnienia. Do najważniejszych kryteriów wpływających na udostępnienie usług, według wyjaśnień Burmistrza, należały: powszechność danej usługi, zapotrzebowanie na daną usługę oraz wpływ na usprawnienie pracy Urzędu. Przy udostępnieniu jednej z usług²⁷ wykorzystano

²⁶ Przewidywany termin zakończenia finansowej realizacji projektu, wynikający z aneksu nr 5 z 16 stycznia 2015 r. do umowy – 31 października 2015 r.

²⁷ Złożenie deklaracji na podatek od środków transportowych.

sugestię interesanta Urzędu. Pod uwagę były brane również czynniki kosztowe²⁸, wobec czego podjęto m.in. decyzję o szerszym wykorzystywaniu udostępnionych wzorów dokumentów elektronicznych na platformach: Wrota Mazowska i ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 407, 413, 517-518, 523, 525, 581)

Bariery utrudniające lub uniemożliwiające udostępnianie usług publicznych w formie elektronicznej

Opis stanu faktycznego

Jako bariery uniemożliwiające załatwianie spraw drogą elektroniczną i hamujące udostępnienie usług w formie elektronicznej w Urzędzie, Burmistrz wskazał m.in. na:

- konieczność dołączania załączników mapowych (projektów budowlanych) często w bardzo dużym formacie A0 – w przypadku zajęcia pasa drogowego, umieszczenia urządzeń infrastruktury w pasie drogowym, lokalizacji w pasie drogowym obiektu drogowego;
- konieczność dołączenia załączników w postaci aktu własności np. w przypadku wniosku o zameldowanie, wniosku o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew;
- skomplikowaną procedurę związaną z przekazywaniem wzorów dokumentów elektronicznych do Centralnego Repozytorium Wzorów i Dokumentów na ePUAP i wysokie koszty związane z przygotowaniem wzorów do tego Repozytorium.

(dowód: akta kontroli str. 523, 525)

Monitoring korzystania z usług elektronicznych przez interesantów

Opis stanu faktycznego

Urząd nie prowadził bezpośrednich badań dotyczących oceny przez interesantów udostępniania usług elektronicznych. W okresie objętym kontrolą prowadzone były *Ankiety oceny pracy urzędu i urzędnika*²⁹, umożliwiające ocenę załatwienia sprawy w Urzędzie, w tym zgłoszenie propozycji zmian w zakresie sposobu załatwienia sprawy, przy czym ankieta ta nie odnosiła się bezpośrednio do problematyki świadczenia usług w formie elektronicznej. W 2015 r., na potrzeby opracowania *Strategii* na lata 2014-2024, została przygotowana ankieta na temat aktualnych problemów i kierunków rozwojowych Gminy. W ankiecie respondenci zostali poproszeni o wskazanie najważniejszych szans rozwojowych dla Gminy i miasta Halinowa, a jako jedną z szans wskazano: *Rozwój innowacyjnych technologii jako element sprzyjający rozwojowi lokalnej infrastruktury*.

Jako przyczyny niewielkiego zainteresowania obywateli wykorzystaniem udostępnionych przez Urząd usług elektronicznych, Burmistrz podał m.in., że często sprawy wymagały wyjaśnienia i mieszkańcy woleli załatwić sprawę podczas wizyty w Urzędzie. Osobiste stawiennictwo powodowało, że mogli załatwić kilka spraw jednocześnie. Poinformował, że na spotkaniach kierowników i pracowników było omawiane i analizowane niskie zainteresowanie załatwianiem spraw za pośrednictwem usług elektronicznych. Ponadto wskazał, że do 2015 r. na ponad 14 tys. mieszkańców Gminy tylko 398 założyło konto w systemie e-Urząd, co świadczy zdaniem Burmistrza o: (...) *znikomym zainteresowaniu usługami elektronicznymi*.

(dowód: akta kontroli str. 141, 150-151, 168-170, 407, 413, 517-518, 523, 525)

²⁸ M.in. koszty związane z przygotowaniem wzorów dokumentów do przekazania do Centralnego Repozytorium Wzorów i Dokumentów na ePUAP.

²⁹ Na podstawie Zarządzenia nr 63.2012 Burmistrza Halinowa z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie zasad oceny pracowników i jednostki przez petentów.

Opis stanu
faktycznego

Skargi i wnioski w sprawie świadczenia usług elektronicznych

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi w sprawie działalności Urzędu w zakresie świadczenia usług w formie elektronicznej, ani wnioski dotyczące usprawnienia tej formy komunikacji z Urzędem.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Opis stanu
faktycznego

Centralne Repozytorium Wzorów i Dokumentów

Art. 19b ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁰ (dalej: ustawa o informatyzacji) nałożył na organy administracji publicznej obowiązek przekazania wzorów dokumentów elektronicznych do Centralnego Repozytorium Wzorów i Dokumentów na ePUAP: www.crd.gov.pl oraz ich udostępnienia w BIP. Na stronie internetowej Centralnego Repozytorium Wzorów i Dokumentów ePUAP nie zamieszczono wzorów dokumentów elektronicznych usług świadczonych przez e-Urząd. Usługi elektroniczne w e-Urzędzie zostały jednak uruchomione przed datą wejścia w życie rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. W związku z tym, zostały one objęte przepisami przejściowymi rozporządzenia, które pozwalają na przekazanie wzorów dokumentów do Centralnego Repozytorium w terminie pięciu lat od daty jego wejścia w życie, tj. nie później niż do 30 października 2016 r. Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że przy planowaniu budżetu na 2016 r. będzie wzięty pod uwagę temat zabezpieczenia środków finansowych związanych z przekazaniem wzorów do Centralnego Repozytorium.

(dowód: akta kontroli str. 130-131, 363-381, 405-406, 411, 575, 577)

Opis stanu
faktycznego

Procedury elektronicznego obiegu/zarządzania dokumentami w Urzędzie

Podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygnięcia spraw w Urzędzie był system tradycyjny (papierowy) wspomagany systemem elektronicznym. Na podstawie zarządzenia Burmistrza w Urzędzie została wprowadzona *Instrukcja Systemu Elektronicznego Obiegu Dokumentów*³¹. W *Instrukcji* zostały określone m.in. podstawowe zasady obiegu pism, w tym pism elektronicznych, spraw i dokumentów niepodlegających ewidencji w elektronicznym systemie obiegu dokumentów, zasady przyjmowania i przekazywania korespondencji i dokumentów, zasady postępowania z korespondencją wpływającą do systemu za pośrednictwem platformy ePUAP.

Dokumenty w formie elektronicznej można było wносить za pośrednictwem wszystkich trzech platform udostępniających usługi elektroniczne Gminy, a także na nośnikach elektronicznych. Dokument każdorazowo był przesłany lub przenoszony z nośnika elektronicznego do systemu *eKancelaria*³², w którym następowała rejestracja dokumentu przez pracownika Biura Podawczego. W *Instrukcji* wskazano, że dokument elektroniczny powinien być: (...) *opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu* (...). System umożliwiał weryfikację przez pracownika ważności podpisu elektronicznego. Ponadto, osoby dysponujące podpisem elektronicznym w Urzędzie

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114.

³¹ Zarządzenie nr 6.2015 Burmistrza z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miejskim w Halinowie zasad i trybu wykonywania czynności kancelaryjnych oraz instrukcji zarządzania systemem elektronicznego obiegu dokumentów. W okresie 1 stycznia 2014 r. – 16 czerwca 2015 r. obowiązywało zarządzenie nr VI.48.2011 Burmistrza Halinowa z 12 kwietnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miejskim w Halinowie zasad i trybu wykonywania czynności kancelaryjnych.

³² System *eKancelaria* to zintegrowany pakiet oprogramowania do zarządzania dokumentami, korespondencją, sprawami oraz poleceniami.

miały również zainstalowaną aplikację SZAFIR, służącą do składania i weryfikacji podpisów elektronicznych.

Korespondencja wysyłana do Urzędu za pośrednictwem platformy ePUAP wpływała, do systemu *eKancelaria*, na stanowisko pracownika w Biurze Podawczym. Kopia dokumentu była drukowana i przekazywana kierownictwu w celu dekretacji. Przesyłki elektroniczne, wymagające użycia platformy ePUAP jako formy kontaktu, żądanej przez wnioskodawcę oraz korespondencja z organami administracji publicznej, które zgłosiły zamiar wymiany korespondencji dla określonej grupy spraw za pośrednictwem ePUAP, realizowane były w systemie *eKancelaria*, przy użyciu bezpiecznego podpisu elektronicznego. W przypadku pisma przeznaczonego do wysłania za pośrednictwem ePUAP, po jego podpisaniu przez upoważnioną osobę podpisem elektronicznym, było ono wysyłane za pomocą systemu *eKancelaria*. Elektroniczna skrzynka podawcza na ePUAP została zintegrowana z systemem *eKancelaria*, co umożliwiło bezpośredni wpływ dokumentów z ePUAP do tego systemu.

W Urzędzie 11 osób posiadało bezpieczny podpis elektroniczny lub profil zaufany ePUAP. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. podpisem elektronicznym opatrzone łącznie 12 dokumentów. Dokumenty elektroniczne były podpisywane przez Kierownictwo Urzędu (Burmistrz, Skarbnik) oraz pracowników posiadających stosowną autoryzację (pracownik ds. organizacji sekretariatu, informatyk).

W Urzędzie wystąpiły przypadki dwukrotnego, tj. odręcznego i elektronicznego podpisania tego samego dokumentu. Jak ustalono, przypadki takie wystąpiły przed odbyciem przez pracowników Urzędu szkolenia z zakresu stosowania podpisu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 115-122, 125, 508-515, 520-524)

Opis stanu
faktycznego

Realizowanie usług elektronicznych

Ustalono, że wszystkie usługi udostępnione na platformach: e-Urząd, Wrota Mazowska i ePUAP posiadały karty usług zawierające informacje: opis usługi, podstawę prawną, miejsce złożenia dokumentów, miejsce załatwienia sprawy, listę wymaganych dokumentów, opłaty, termin załatwienia sprawy, tryb odwoławczy. Opisy w kartach usług udostępnionych w formie elektronicznej na platformie miejscowej e-Urząd, zawierały nieaktualne wskazania miejsca publikacji (dane promulgacyjne) podstawy prawnej świadczonych usług. Dotyczyło to dziewięciu e-usług³³. Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że nie zamieszczono aktualnej informacji o miejscach publikacji przez przeoczenie. W trakcie kontroli Urząd przeprowadził aktualizację opisów w kartach usług i wskazał w nich aktualne dane promulgacyjne.

Badaniem objęto sprawę dotyczącą wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, która wpłynęła 26 stycznia 2015 r. za pośrednictwem platformy Wrota Mazowska. Dla tej usługi na stronie www.wrotamazowska.pl została udostępniona karta usługi. Dekretacja sprawy nastąpiła niezwłocznie po wpływie wniosku drogą elektroniczną, a pracownik prowadzący sprawę otrzymał dokument w formie wydruku papierowego, po zadekretowaniu przez Sekretarza Gminy i Zastępcę Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Inwestycji. W toku rozpatrywania

³³ 1. Wydanie licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką, 2. Jednorazowe zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, 3. Zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych z przeznaczeniem do spożycia w miejscu i poza miejscem sprzedaży, 4. Wpis do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, 5. Zezwolenie na utrzymywanie psa rasy uznawanej za agresywną, 6. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, 7. Wydanie pozwolenia na lokalizację zjazdu z drogi gminnej, 8. Wydanie decyzji na zajęcie pasa drogi oraz na umieszczenie w pasie drogi gminnej obiektu budowlanego lub urządzenia niezwiązanego z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, 9. Wniosek o przyznanie prawa do najmu lokalu.

wniosku pracownik prowadzący sprawę, za pośrednictwem programu GEO-MAP weryfikował informacje z rejestru gruntów, prowadzonego przez Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim. Przy załatwianiu sprawy nie było konieczności kontaktu z inną jednostką administracji publicznej za pośrednictwem platformy ePUAP lub Wrota Mazowska w celu uzyskania danych, informacji lub dokumentów dotyczących tej sprawy. Wnioskodawcy umożliwiono uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu sprawy bezpośrednio u pracownika, osobiście, telefonicznie lub za pośrednictwem e-mail. Wnioskodawca mógł również zweryfikować status sprawy za pośrednictwem funkcjonalności udostępnionej na platformie Wrota Mazowska.

Usługa nie została sfinalizowana w formie elektronicznej w związku z niezłączeniem do wniosku zgody drugiego właściciela nieruchomości oraz wymaganych załączników, zaś wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia wniosku w formie papierowej. Wnioskodawca odesłał poprawiony wniosek drogą tradycyjną, a następująca po uzupełnieniu wniosku korespondencja odbywała się w formie papierowej. Jak wyjaśnił Burmistrz Halinowa, w wyniku rozpoznania sprawy pracownik ustalił, że przedmiotowa nieruchomość posiadała dwóch właścicieli, z których drugi nie posiadał bezpiecznego podpisu elektronicznego ani profilu zaufanego, w związku z czym nie mógł złożyć wymaganego podpisu pod wnioskiem w formie elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 127-128, 156-165, 348-362, 400-403, 409, 441-460, 517-518, 520, 523-524)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Odnosząc się do wyjaśnień kontrolowanego NIK zauważa, że konstrukcja elektronicznego formularza wniosku o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew lub krzewów nie umożliwiała wskazania kilku współwłaścicieli nieruchomości. W opisie tej usługi nie wskazano także obowiązku opatrzenia wniosku elektronicznego podpisami elektronicznymi wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, ani informacji o sposobie podpisania formularza podpisami elektronicznymi kilku współwłaścicieli. W opisie usługi zawarto informację, że w przypadku, gdy z wnioskiem o wycięcie drzewa lub krzewu występował jeden ze współwłaścicieli, wymagane było załączenie pisemnego oświadczenia pozostałych współwłaścicieli o wyrażeniu zgody na usunięcie. Urząd nie określił formy oświadczenia dołączanego do wniosku elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 70-80, 126-129, 516-520, 528)

Zapewnienie sprawnego i bezawaryjnego działania platform usług elektronicznych

Opis stanu faktycznego

Nadzorowanie pracy serwerów serwisu www.halinow.pl, w ramach którego uruchomiono system e-Urząd, zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu, na podstawie umowy administrowania infrastrukturą serwerową. Z wykonawcą zostały ustalone m.in. zasady zgłaszania wykrytych przez Urząd problemów z funkcjonującą infrastrukturą informatyczną. W myśl tych zasad, zgłoszeń można było dokonać drogą elektroniczną 24 godziny na dobę/siedem dni w tygodniu lub telefonicznie w dni robocze. Maksymalny czas na usunięcie problemu technicznego (awarii) został ustalony na osiem godzin od wykrycia problemu³⁴. W przypadku wystąpienia awarii lub problemów w dostępie do serwisu, informatyk Urzędu otrzymywał automatycznie informacje o problemach w jego funkcjonowaniu. W przypadku awarii łącza lub infrastruktury teleinformatycznej wykonawca zapewnił możliwość przełączenia serwisu na centrum zapasowe.

³⁴ Dla problemów krytycznych wykonawca dokłada wszelkich starań, aby skrócić czas maksymalny do czterech godzin.

W przypadku konieczności zgłoszenia problemów w działaniu platformy Wrota Mazowska, informatykowi Urzędu został udostępniony system zgłoszeniowy oraz określono zasady dokonywania zgłoszeń³⁵. Ponadto, została opracowana i udostępniona *Procedura zgłoszeń awarii komponentów (aplikacji, urządzeń, usług) dostarczonych do Jednostek Samorządu Terytorialnego województwa mazowieckiego w ramach projektów EA i BW*³⁶.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. nie zarejestrowano problemów dotyczących funkcjonowania platformy ePUAP, ani systemu e-Urząd. Nie wystąpiły również zdarzenia, które wymuszałyby automatyczne przełączenie publikacji serwisu e-usług Gminy na centrum zapasowe. Zgłoszenia serwisowe w ramach platformy Wrota Mazowska dotyczyły prowadzonej integracji systemu *eKancelaria* z elektroniczną skrytką podawczą na ww. platformie.

(dowód: akta kontroli str. 406, 411-412, 423, 529-585)

Opis stanu
faktycznego

Szkolenia pracowników Urzędu

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu uczestniczyli łącznie w dziewięciu szkoleniach z zakresu:

- zasad wdrożenia projektu *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa* (w tym instruktaże obsługi systemów dziedzinowych³⁷),
- zmian w komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym po nowelizacji ustawy o informatyzacji,
- problematyki stosowania dokumentów elektronicznych w postępowaniu podatkowym,
- wykorzystywania elektronicznej skrzynki podawczej, podpisu elektronicznego oraz dokumentów elektronicznych w komunikacji z obywatelem,
- podstaw prawnych funkcjonowania e-administracji w Polsce, elektronicznego zarządzania dokumentami w urzędzie,
- funkcjonalności ePUAP (w tym m.in. zakładanie profilu zaufanego, praktyczne wykorzystanie platformy w pracy urzędu),
- komputerowych systemów zarządzania dokumentacją w archiwach zakładowych,
- obsługi elektronicznego systemu kancelaryjnego *eKancelaria*,
- bezpieczeństwa informacji i danych osobowych, stosowania instrukcji użytkowej przetwarzania danych osobowych oraz instrukcji zarządzania systemami informatycznymi.

W szkoleniach z zakresu opisanego w tiret 1-7 uczestniczyło łącznie 21 pracowników. Szkoleniem z obsługi systemu *eKancelaria* zostali objęci wszyscy pracownicy Urzędu zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych. W ramach dwóch szkoleń z zakresu bezpieczeństwa informacji i danych osobowych, przeprowadzonych 22 i 23 lipca 2014 r., przeszkolono 37 pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji.

(dowód: akta kontroli str. 125, 132-138)

³⁵ Dostępne na stronie www.adminfo.wrotamazowska.pl.

³⁶ Skrótów nazw projektów Samorządu Województwa Mazowieckiego: EA – Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa, BW – Przyspieszenie wzrostu konkurencyjności województwa mazowieckiego, przez budowanie społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy poprzez stworzenie zintegrowanych baz wiedzy o Mazowszu.

³⁷ Wchodzące w skład e-Urzędu udostępnionego na platformie Wrota Mazowska systemy teleinformatyczne, wykorzystywane przez instytucję publiczną do realizacji zadania publicznego.

W okresie objętym kontrolą Urząd, oprócz uruchomienia elektronicznej skrzynki podawczej, udostępnił klientom Urzędu katalog 49 e-usług, co należy ocenić pozytywnie. NIK zauważa jednak, że, poza ESP, wykorzystanie udostępnionych usług było niewielkie, a Urząd nie prowadził bezpośrednich badań dotyczących oceny przez interesantów tych usług. W projekcie aktualizacji *Strategii na lata 2014-2024* założono podjęcie działań w celu zachęcenia obywateli i przedsiębiorców do korzystania z elektronicznej formy komunikacji z Urzędem. W okresie objętym kontrolą Urząd podjął działania w celu zabezpieczenia bezawaryjnego funkcjonowania platformy e-Urząd. Zostały zapewnione również szkolenia pracowników Urzędu w zakresie dotyczącym problematyki świadczenia usług elektronicznych oraz szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia KRI.

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

Opis stanu faktycznego

Elektroniczna skrzynka podawcza

Urząd udostępnił elektroniczne skrzynki podawcze na platformach: ePUAP, Wrota Mazowska i e-Urząd, czym wypełnił obowiązek wynikający z art. 16 ust. 1a ustawy o informatyzacji. Urząd przekazał Ministrowi Administracji i Cyfryzacji informację o adresach udostępnionych elektronicznych skrzynek podawczych. W czerwcu 2015 r. za pośrednictwem elektronicznych skrzynek podawczych wpłynęło do Urzędu łącznie 17 spraw, natomiast 992 sprawy wpłynęły w formie papierowej.

W zakładkach na stronach internetowych www.halinow.pl oraz BIP Urzędu zostały opublikowane adresy uruchomionych skrzynek podawczych, ponadto zamieszczono tam informacje o platformie ePUAP i o sposobach podpisywania dokumentów elektronicznych. Na stronach internetowych Urzędu zostały również zamieszczone odnośniki do platformy ePUAP, w tym do instrukcji zakładania profilu zaufanego. Opublikowano także informacje o funkcjonalności miejscowej platformy e-Urzędu. Urząd nie zamieścił na stronie BIP Urzędu informacji o udostępnieniu ESP na platformie Wrota Mazowska, wymaganej § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych (szczegółowy opis na str. 15 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 161-167, 313-333, 351, 365, 382-399, 405, 410, 415-420, 461)

Opis stanu faktycznego

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

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych system teleinformatyczny służący do obsługi doręczeń zapewniał oznaczanie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi stwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji. Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd wywiązywał się z obowiązku przekazania nadawcy poświadczenia przedłożenia, o którym mowa w § 13 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. System teleinformatyczny ePUAP, za pomocą którego Urząd świadczył usługi elektroniczne, udostępnił poświadczenie doręczenia, zgodnie z § 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. Poświadczenie to zawierało wymagane elementy jak: pełna nazwa podmiotu publicznego, który doręcza dokument elektroniczny, pełna nazwa podmiotu, któremu podmiot publiczny doręcza dokument elektroniczny, oznaczenie sprawy, jednoznaczne oznaczenie pisma, którego

dotyczy, w przypadku podpisania poświadczenia doręczenia – datę i czas podpisania rozumiane jako data i czas doręczenia dokumentu elektronicznego.

(dowód: akta kontroli str. 290-295, 304-312, 363-384, 390-397, 520-523)

Opis stanu
faktycznego

Funkcje systemu elektronicznego obiegu dokumentów

System teleinformatyczny *eKancelaria* spełniał wymagania określone w § 6 rozporządzenia w sprawie postępowania z dokumentami elektronicznymi, w zakresie warunków, jakie musi spełniać system informatyczny, za pomocą którego prowadzi się postępowanie z dokumentami ewidencjonowanymi, w szczególności:

- zabezpiecza przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych (pkt 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 (pkt 3 lit. a), mylnie zapisanych (pkt 3 lit. b), mogących stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu (pkt 3 lit. c), których usunięcie wymagane jest na podstawie przepisu prawa, prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji organu administracji (pkt 3 lit. d);
- każdorazowo identyfikuje użytkowników i dokumentuje dokonywane przez nich zmiany w dokumentach (pkt 6);
- zapewnia kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów (pkt 7);
- zapewnia odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw (pkt 10), tj. kto załatwiał sprawę, czego dotyczyła, kiedy ją realizowano;
- wspomaga czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt (pkt 11);
- wspomaga i dokumentuje proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym: wyodrębnianie automatycznie dokumentów przeznaczonych do brakowania (pkt 12 lit. a) i przygotowywanie automatycznie spisu dokumentacji niearchiwalnej, o której mowa w § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia (pkt 12 lit. b);
- wspomaga czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne do przekazania do archiwum państwowego (pkt 13);
- umożliwia przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych (pkt 14) poprzez odbieranie i rejestrowanie dokumentów z platformy ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 251-257, 260-261, 463-507)

Opis stanu
faktycznego

Pełnienie roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Urząd nie pełnił funkcji punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 363-381)

Opis stanu
faktycznego

Nadawanie, zmiany i odbieranie uprawnień pracownikom wykonującym zadania w systemach informatycznych, przy użyciu których są realizowane usługi elektroniczne

Na podstawie zakresów obowiązków 15 pracowników Urzędu wykonujących zadania w systemach informatycznych oraz upoważnień do przetwarzania danych osobowych w określonych zbiorach elektronicznych ustalono, że zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI osoby te uczestniczyły w procesie przetwarzania informacji w stopniu adekwatnym do zadań wynikających z ich zakresów

obowiązków. Nadawanie, zmiana i odbieranie uprawnień do systemów informatycznych, w tym do systemu elektronicznego obiegu dokumentów *eKancelaria*, odbywało się w oparciu o *Instrukcję zarządzania systemami informatycznymi*³⁸. W *Instrukcji* zostały określone obowiązki kierowników komórek organizacyjnych dotyczące wnioskowania o przydzielenie, zmianę lub odebranie uprawnień do systemów informatycznych oraz upoważnienia podległych pracowników do przetwarzania danych osobowych w zbiorach (elektronicznych i papierowych). Przydzielanie uprawnień następowało po wypełnieniu *Karty uprawnień użytkownika w systemach informatycznych przetwarzających dane osobowe* oraz *Wniosku o upoważnienie do przetwarzania danych osobowych*³⁹. Kontrola wykazała jednak, że Urząd nie posiadał *Kart uprawnień* dla 15 objętych badaniem pracowników (szczegółowy opis na str. 16 wystąpienia).

Badanie wykonane na próbie trzech pracowników, którzy zakończyli zatrudnienie w Urzędzie w okresie 1 stycznia 2014 r. – 30 czerwca 2015 r., wykazało, że wszystkie te osoby nie miały aktywnych kont w systemach informatycznych (konta zablokowane). Było to zgodne z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI stanowiącym, że zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności poprzez bezzwłoczną zmianę uprawnień w przypadku zmiany zadań osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji. Dla osób tych zostały przygotowane *Karty uprawnień użytkownika* w celu odebrania uprawnień do użytkowanych przez nich systemów informatycznych. Karty te były przygotowywane przez kierowników komórek organizacyjnych w ostatnim dniu zatrudnienia danego pracownika i zatwierdzane przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji. Cofnięcie uprawnień i blokowanie możliwości zalogowania do systemów informatycznych następowało niezwłocznie po złożeniu kart.

(dowód: akta kontroli str. 81-114, 125, 341-347, 404, 406-408, 412-413, 424-440)

Opis stanu
faktycznego

Audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji

Pomimo obowiązku wynikającego z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, w okresie objętym kontrolą nie został przeprowadzony audyt wewnętrzny dotyczący bezpieczeństwa informacji. Audyt w tym zakresie został zaplanowany na II połowę 2015 r. (szczegółowy opis na str. 15 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 139, 141, 517, 520)

Opis stanu
faktycznego

Tworzenie i testowanie kopii zapasowych danych i oprogramowania aplikacyjnego

Za tworzenie i testowanie kopii zapasowych systemu e-Urząd w okresie objętym kontrolą był odpowiedzialny zewnętrzny podmiot administrujący infrastrukturą serwerową serwisu.

Procedura tworzenia kopii zapasowych systemu kancelaryjnego, a także częstotliwość tworzenia i czas przechowywania kopii, zostały opisane w *Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi*⁴⁰. Kopie były tworzone raz dziennie i przechowywane na odrębnym dysku twardym, umiejscowionym fizycznie na tym samym serwerze. Serwery zostały umieszczone w serwerowni wyposażonej w sprzęt zabezpieczający przed przegrzaniem, ogniem, czy brakiem zasilania. Do 10 lipca 2015 r. utworzonych kopii zapasowych systemu nie przenoszono z serwerów na odrębny nośnik danych przechowywany poza miejscem wytworzenia.

³⁸ Patrz przypis 5.

³⁹ Załączniki do *Polityki Bezpieczeństwa Informacji*.

⁴⁰ W związku z wdrożeniem systemu *eKancelaria* w Urzędzie w trakcie kontroli trwały konsultacje nowego projektu *Polityki Bezpieczeństwa Informacji* i *Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi*.

Kopie zapasowe systemu nie były regularnie testowane (szczegółowy opis na str. 15 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 103-108, 334-340, 575-579, 586-599, 607-608, 611-615)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na stronie internetowej BIP Urzędu nie zamieszczono informacji wymaganych § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, w tym o:
 - adresie ESP na platformie Wrota Mazowska (pkt 1);
 - maksymalnym rozmiarze dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami, wyrażonym w megabajtach, możliwym do doręczenia za pomocą elektronicznych skrzynek podawczych (pkt 2);
 - 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 (pkt 3);
 - rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać im doręczony dokument elektroniczny (pkt 4);
 - rodzajach informatycznych nośników danych, na których może zostać zapisane urzędowe poświadczenie odbioru (pkt 5).

Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że informacje, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 2-5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych nie zostały zamieszczone przez niedopatrzenie. W odniesieniu do braku informacji dotyczących platformy Wrota Mazowska Burmistrz wyjaśnił m.in., że trwały prace dostosowawcze w celu zintegrowania ESP na tej platformie z systemem *eKancelaria*, w związku z czym nie informowano mieszkańców o usługach udostępnionych na tej platformie. Informacje, o których mowa w tiret 2-5, uzupełniono w trakcie kontroli NIK.

(dowód: akta kontroli str. 248-287, 313-333, 382-399, 405, 411, 416-422, 461)

2. W 2014 r. nie został przeprowadzony w Urzędzie audyt wewnętrzny z zakresu bezpieczeństwa informacji. Było to niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że w planie audytu na 2014 r. temat dotyczący audytu bezpieczeństwa informacji został ujęty w zadaniu sprawdzającym, które nie zostało zrealizowane ze względu na zmiany organizacyjne w Urzędzie i odejście z Urzędu informatyków, w tym osoby pełniącej funkcję Administratora Bezpieczeństwa Informacji. Biorąc pod uwagę powyższe, audytor wewnętrzny zaplanował przeprowadzenie audytu bezpieczeństwa informacji na II połowę 2015 r., jako zadanie doraźne.

(dowód: akta kontroli str. 139, 141, 517, 520)

3. Kopie zapasowe systemów *Kancelaria-BIP* i *eKancelaria* były przechowywane w miejscu ich wytworzenia, nie były także regularnie testowane. Było to niezgodne z wymogami określonymi w § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI, który stanowi, że zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez minimalizowanie ryzyka utraty informacji w wyniku awarii. Burmistrz Halinowa wyjaśnił m.in., że w związku z trudnymi warunkami lokalowymi i brakiem możliwości technicznych przyjęto sposób tworzenia i przechowywania kopii zapasowych baz danych w tym samym pomieszczeniu, w którym mieści się serwerownia. NIK zauważył, że w trakcie kontroli Urząd podjął działania polegające na przechowywaniu utworzonych kopii zapasowych systemów poza miejscem ich wytworzenia. W kwestii testowania kopii

zapasowych Burmistrz wyjaśnił m.in., że procedura testowania była przeprowadzana w momencie przenoszenia serwera bazodanowego na inny komputer. Całość polegała na całkowitym odtworzeniu bazy danych na drugim serwerze, procedura przebiegła bezproblemowo. W opinii NIK zasadnym jest ustanowienie obowiązku testowania kopii zapasowych i określenie częstotliwości testowania, co wpłynie na zmniejszenie ryzyka utraty danych w przypadku wystąpienia awarii.

(dowód: akta kontroli str. 103-108, 334-338, 408, 413-414, 462, 586-599, 607-608)

4. Kontrola NIK wykazała, że Urząd nie posiadał *Kart uprawnień użytkownika w systemach informatycznych*, dokumentujących proces nadania/odebrania/modyfikacji uprawnień do systemów informatycznych. Było to niezgodne z pkt 3 *Instrukcji zarządzania systemami informatycznymi*, który stanowi, że zarządzanie uprawnieniami użytkowników następuje na podstawie wypełnionej karty uprawnień, która jest rejestrowana i przechowywana przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji. Burmistrz Halinowa wyjaśnił, że: (...) *Dokumentację o przydziale uprawnień przechowywał ówczesny Administrator Bezpieczeństwa Informacji. Na skutek zmian organizacyjnych nie jesteśmy w stanie dla potrzeb kontroli odnaleźć tych kart (...)*. W trakcie kontroli NIK, Urząd podjął działania polegające na odtworzeniu brakującej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 81-114, 125, 404, 406-407, 412-413, 426-440)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Opublikowana na stronach internetowych Urzędu informacja o świadczonych usługach elektronicznych nie zawierała informacji o udostępnieniu usług elektronicznych na platformie Wrota Mazowsza. Zdaniem NIK, informacja o udostępnieniu usług na platformie Wrota Mazowsza powinna zostać opublikowana, ponieważ usługi zostały faktycznie udostępnione i istniała możliwość ich użycia przez interesantów, mimo prowadzonych prac dostosowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 248-287, 313-333, 382-399, 405, 411, 416-422, 461)

Ocena częściowa

W ocenie NIK Burmistrz, uruchamiając i prowadząc elektroniczne skrzynki podawcze platformach: ePUAP, Wrota Mazowsza i e-Urząd wywiązał się z określonego w ustawie o informatyzacji obowiązku udostępnienia ESP. Urząd zapewnił publikację informacji o usługach i funkcjonalności platform e-Urząd i ePUAP, przy czym brakujące informacje o metodach dostarczania i wymaganiach dla dokumentów elektronicznych, wynikające z § 3 ust. 1 pkt 2-5 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, zostały uzupełnione na stronie BIP trakcie kontroli. NIK zauważa, że Urząd nie zamieścił informacji o adresie ESP na platformie Wrota Mazowsza, co było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia. Udostępniając elektroniczną skrzynkę podawczą Urząd zapewnił przekazywanie nadawcom i odbiorcom stosownych poświadczeń, zgodnie z §§ 13 i 14 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych. W ocenie NIK system wykorzystywany w ramach elektronicznego obiegu dokumentów spełniał wymogi określone w § 6 rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych, w zakresie bezpieczeństwa, wsparcia procesów klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz procesów archiwizacji. Izba pozytywnie ocenia, że została opracowana procedura nadawania/modyfikowania/odbierania uprawnień do systemów informatycznych, jednakże Urząd nie posiadał kart uprawnień dla 15 objętych badaniem pracowników, co było niezgodne z tą procedurą. NIK zauważa, że odbieranie uprawnień do systemów informatycznych odbywało się niezwłocznie po zakończeniu pracy w Urzędzie, zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI. W 2014 r. nie przeprowadzono okresowego audytu

wewnętrznego z zakresu bezpieczeństwa informacji, pomimo obowiązku określonego w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Kopie zapasowe systemów *eKancelaria* i *Kancelaria-BIP* były tworzone, jednak nie były właściwie przechowywane i regularnie testowane, co było niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI.

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie został opracowany program promocji usług elektronicznych, który określałby cele i zasady promocji tych usług, grupy docelowe odbiorców, czy też mierniki efektów prowadzonych działań.

Urząd podjął działania informacyjno-promocyjne w związku z realizacją projektów dofinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej: *Rozwój e-usług i budowa e-urzędu w Gminie Halinów* oraz *Rozwój elektronicznej administracji w samorządach województwa mazowieckiego wspomagającej niwelowanie dwudzielności potencjału województwa*. Polegały one w szczególności na umieszczeniu w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Gminy informacji o ww. projektach i dofinansowaniu ze środków UE, a także na oznaczeniu zakupionego wyposażenia, że zostało sfinansowane ze środków ww. projektów.

Na stronie BIP Urzędu została opublikowana informacja o udostępnieniu usług elektronicznych za pośrednictwem platformy ePUAP oraz systemu e-Urząd. Ponadto, na stronie BIP oraz www.halinow.pl zostały zamieszczone informacje o sposobie załatwienia spraw z wykorzystaniem platformy ePUAP. W Gminie działało Gminne Centrum Kultury, które za pośrednictwem swojego zaplecza komputerowego umożliwiało mieszkańcom bezpłatne korzystanie z komputera i dostępu do Internetu. W Urzędzie został zainstalowany infokiosk, zapewniający dostęp m.in. do e-Urzędu.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono badań skupiających się na poznaniu potrzeb obywateli/przedsiębiorców w zakresie korzystania z usług publicznych udostępnionych drogą elektroniczną.

(dowód: akta kontroli str. 28-67, 127-129, 139-154, 168-170, 174-191, 213-225, 313-333, 382-397, 413, 575-578, 600-606, 609-610)

Ustalone nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zapewnił należytej promocji udostępnionych usług elektronicznych, a podejmowane w tym zakresie działania nie były adekwatne do ilości uruchomionych e-usług i nie przełożyły się na wzrost zainteresowania obywateli/przedsiębiorców tymi usługami. W wyjaśnieniach Burmistrza problem niskiego zainteresowania załatwianiem spraw drogą elektroniczną uzasadniano m.in. preferencją mieszkańców do załatwienia spraw osobiście w Urzędzie, a także możliwością załatwienia kilku spraw w trakcie jednej wizyty w Urzędzie. NIK zauważa jednak, że Urząd nie przygotował założeń promocji usług elektronicznych i nie prowadził ukierunkowanych badań w zakresie potrzeb i oczekiwań klientów Urzędu odnośnie dostępności e-usług. W opinii NIK poznanie potrzeb i oczekiwań klientów jest warunkiem zapewnienia efektywnego świadczenia tego typu usług, a poszerzenie korzystania z usług elektronicznych pozwoliłoby na usprawnienie pracy Urzędu.

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą działania w zakresie promocji wykorzystania e-usług udostępnionych przez Urząd, były niewystarczające

Ocena cząstkowa

w stosunku do ilości oferowanych e-usług, co mogło być jedną z przyczyn niewielkiego zainteresowania tą formą załatwiania spraw 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 Kontroli⁴¹, wnosi o:

1. Poinformowanie mieszkańców na stronie BIP Urzędu o adresie ESP na platformie Wrota Mazowska oraz o możliwości korzystania z e-usług udostępnionych poprzez tę platformę.
2. Zapewnienie przeprowadzania nie rzadziej niż raz na rok audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji.
3. Przechowywanie i zabezpieczenie kopii zapasowych z systemów *eKancelaria* i *Kancelaria-BIP* oraz danych w nich zawartych w innym pomieszczeniu niż są one wytwarzane.
4. Wprowadzenie obowiązku testowania utworzonych kopii zapasowych systemów *eKancelaria* i *Kancelaria-BIP* i określenie minimalnych okresów w jakich kopie te mają być testowane pod względem ich przydatności do odtworzenia.
5. Wyeliminowanie braków w dokumentacji dotyczącej uprawnień pracowników do systemów informatycznych.
6. Podjęcie działań promocyjnych popularyzujących oferowane e-usługi i załatwianie spraw w Urzędzie drogą elektroniczną.

⁴¹ 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 Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

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 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.

Warszawa, dnia 05.10.2015

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontroler
Bartosz Tajer
Specjalista kontroli państwowej

Bartosz Tajer
podpis

B Skwarka
podpis



1

