



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.017.02.2015

P/15/003

Powinno być

URZĄD MIASTA RYBNIKA (3)
KANCELARIA
WPLYNEŁO
07. 10. 2015
nr koresp. 2015/175629
ilość załączników

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Buchwald, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94796 z dnia 24 czerwca 2015 (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rybnika ul. Bolesława Chrobrego 2, 44-200 Rybnik ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kuczera, Prezydent Miasta (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Urząd podjął szereg działań mających na celu udostępnienie oraz upowszechnienie wśród mieszkańców/przedsiębiorców usług świadczonych drogą elektroniczną (e-usług)³. Poza świadczeniem e-usług za pośrednictwem ogólnopolskiej Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej⁴, od 2005 roku był partnerem projektu budowania regionalnego Systemu Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim⁵, udostępniając na obu platformach internetowych 97 e-usług. Karty usług elektronicznych realizowanych przez Urząd zawierały niezbędne informacje potrzebne do załatwienia danej sprawy. Elektroniczna Skrzynka Podawcza⁶ 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 elektronicznych⁷. Urząd zapewnił osobom zaangażowanym w proces przetwarzania informacji stosowne uprawnienia. Tworzenie i przechowywanie kopii zapasowych wykonywane było zgodnie z przyjętymi w Urzędzie procedurami.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

¹ Zwany dalej również „Urzędem”.

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

³ Usługa elektroniczna - w myśl art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r., poz. 1422), jest to usługa świadczona bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, zwana dalej „e-usługą”.

⁴ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej – system teleinformatyczny udostępniający usługi elektroniczne administracji publicznej dla obywateli, zwana dalej „ePUAP”.

⁵ System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim, zwany dalej „SEKAP”.

⁶ Zwana dalej „ESP”.

⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 971, zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie doręczania dokumentów elektronicznych”.

- nieprzekazania do centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych na ePUAP www.crd.gov.pl⁸, wzorów dokumentów elektronicznych formularza e-usługi „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, co stanowiło naruszenie art. 19b ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁹. Wzory te przekazano w trakcie kontroli.

- nieprzeprowadzania regularnych testów kopii zapasowych systemów elektronicznego obiegu dokumentów, co nie spełniało wymogów z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b rozporządzenia KRI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja działań w celu umożliwienia załatwiania spraw w urzędzie drogą elektroniczną

Opis stanu
faktycznego

1.1. Urząd Miasta Rybnika był w grupie pierwszych urzędów na terenie województwa śląskiego wdrażających program świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną – od 2005 roku był partnerem projektu budowania platformy SEKAP. Zagadnienia dotyczące dostosowania Urzędu do elektronicznego świadczenia usług publicznych zostały ujęte w dokumentach strategicznych miasta. W „Strategii Zintegrowanego Rozwoju Miasta Rybnika” przyjętej uchwałą nr 530/XXXIV/2005 Rady Miasta Rybnika z dnia 27 kwietnia 2005 r., ustanowiono w tym zakresie ogólnie zdefiniowany cel szczegółowy „P2. Informacja i sprawna komunikacja ze społeczeństwem”. Natomiast w „Strategii Zintegrowanego Rozwoju Miasta Rybnika do roku 2020” przyjętej uchwałą nr 140/XI/2015 Rady Miasta Rybnika z dnia 18 czerwca 2015 r. zagadnienia dotyczące elektronicznego świadczenia usług poruszono w szerszym zakresie. Jednym z elementów Wizji rozwoju Miasta Rybnika stał się rozwój usług publicznych uwzględniający „nowe rozwiązania technologiczne i organizacyjne umożliwiające efektywne świadczenie usług na wysokim poziomie”. Odzwierciedlenie tej wizji stanowił cel szczegółowy „CS4. Rybnik krajowym liderem we wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań w dziedzinie zarządzania rozwojem lokalnym.” Zaplanowano wdrażanie tego celu m.in. przez „Program 10. Kreatywność i otwartość władz miasta”, w skład którego wchodziło przedsięwzięcie „Poprawa efektywności funkcjonowania samorządu lokalnego poprzez rozwój e-usług publicznych oraz cyfrowych zasobów publicznych, w tym rozwój systemu E-Karty”. Przedsięwzięcie to zaklasyfikowano jako realizowane permanentnie, w całym horyzoncie objętym przez Strategię. Świadczenie usług drogą elektroniczną zostało również uwzględnione w trakcie ustanawiania struktury organizacyjnej Urzędu. W szczegółowym zakresie działania Wydziału Informatyki wskazano m.in. obsługę i integrację wewnętrznego elektronicznego systemu zarządzania dokumentami z zewnętrznymi platformami formularzy elektronicznych oraz współpracę w zakresie realizacji zadań wynikających z projektu SEKAP. Natomiast do wspólnych zadań wszystkich

⁸ Zwane dalej „CRD”.

⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1114, zwana dalej „ustawą o informatyzacji”.

wydziałów należała praca w elektronicznym systemie obiegu dokumentów oraz świadczenie usług publicznych z wykorzystaniem elektronicznej platformy technologicznej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 5-27, 32-35)

1.2. Na dzień 30 czerwca 2015 roku, Urząd oferował łącznie 97 usług w formie elektronicznej, które publikowano równolegle na obu platformach (ePUAP i SEKAP). Najwięcej usług w formie elektronicznej było dostępnych w dziedzinie komunikacji, drogownictwa i transportu (34 e-usługi), spraw obywatelskich (dowody osobiste, meldunki, wybory – 13 e-usług) oraz działalności gospodarczej (12 e-usług).

(dowód: akta kontroli str. 28,88, 388-395)

1.3. W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. Urząd zrealizował 380 usług w formie elektronicznej. Spośród udostępnionych w tej formie 97 usług, z 80 usług nie skorzystał ani jeden interesant Urzędu. Najbardziej popularną e-usługą było udostępnienie informacji publicznej, skorzystano z niej 268 razy. Kolejnymi najczęściej realizowanymi e-usługami były: udostępnianie danych ze zbiorów meldunkowych (25 razy) oraz składanie deklaracji w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (17 razy). Z usług w formie elektronicznej (z wyjątkiem udostępniania informacji publicznej), korzystali głównie kontrahenci instytucjonalni (np. komornicy, architekci, spółdzielnie mieszkaniowe).

(dowód: akta kontroli str. 29-31, 140-144)

(dowód: 32-38, 52-55)

1.4. Podstawowym narzędziem świadczenia usług elektronicznych na terenie województwa śląskiego była regionalna platforma SEKAP¹¹. Urząd Miasta Rybnika był partnerem projektu SEKAP od początku jego realizacji, na podstawie Umowy w sprawie szczegółowych obowiązków partnerów umowy o realizacji wspólnego projektu SEKAP zawartej dnia 1 lipca 2005 roku. W celu zarządzania tą platformą, na podstawie ww. umowy, powołano Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego¹². Platforma ta została uruchomiona w dniu 25 kwietnia 2008 roku. Zasady współpracy pomiędzy Urzędem a województwem śląskim, właścicielem platformy, wyznaczała w okresie objętym kontrolą umowa o współpracy w ramach systemu SEKAP zawarta 26 lutego 2013 roku. Stroną odpowiadającą za utrzymanie platformy, jej finansowanie i udostępnianie usług elektronicznych było ŚCSI, będące jednocześnie właścicielem regionalnej infrastruktury teleinformatycznej. Miasto Rybnik odpowiadało natomiast za utrzymanie indywidualnej infrastruktury teleinformatycznej w Urzędzie, umożliwiającej korzystanie z platformy oraz za publikowaną przez siebie treść kart usług i udostępnione formularze. Jednakże jedną z idei projektu SEKAP była standaryzacja usług, w tym formularzy i możliwość ich użytkowania przez wiele podmiotów. W związku z tym Urząd Miasta Rybnika korzystał ze wzorów dokumentów elektronicznych (formularzy) przygotowanych w ramach projektu SEKAP.

(dowód: akta kontroli str.56-72, 89-98)

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa zarządzenia Prezydenta Miasta Rybnika w sprawie szczegółowego zakresu działania wydziałów: nr 724/2012 z dnia 31 grudnia 2012 roku oraz od dnia 2 marca 2015 roku - zarządzenie nr 107/2015 z dnia 26 lutego 2015 roku.

¹¹ Projekt System Elektronicznej Komunikacji Administracji Publicznej w Województwie Śląskim, zrealizowany w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

¹² Jednostka budżetowa powołana przez Lidera projektu – Województwo Śląskie, zwane dalej „ŚCSI”.

1.5. Kryteriami wyboru usług do udostępnienia drogą elektroniczną były, jak wyjaśnił Prezydent Miasta, masowość zapytań mieszkańców oraz możliwość ujęcia przedmiotu usługi w szablon wniosku/formularza elektronicznego. od 2008 roku, gdy wdrożono system SEKAP, nastąpiła standaryzacja świadczenia usług w formie elektronicznej w ramach tej platformy. Urząd Miasta nie prowadził samodzielnych badań pod kątem przydatności tych e-usług dla mieszkańców. Będąc partnerem projektu SEKAP, Urząd miał dostęp do tego typu danych gromadzonych przez ŚCSI.

(dowód: akta kontroli str. 32-38, 73-81)

1.6. W opinii Prezydenta Miasta, świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej natrafiało na liczne bariery, głównie o charakterze prawnym. Również konieczne było przenoszenie dokumentów elektronicznych na papier na potrzeby procedury sądowo-administracyjnej.

Ponadto jednostki organizacyjne Urzędu Miasta jako bariery utrudniające lub uniemożliwiające udostępnienie usług publicznych w formie elektronicznej wskazały:

- Urząd Stanu Cywilnego – obowiązek osobistego składania oświadczeń wymaganych do dokonywania czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego, który wynika z przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz ustawy – prawo o aktach stanu cywilnego,
- Wydział Spraw Obywatelskich – obowiązek osobistego stawiennictwa przy załatwianiu zameldowania, zaświadczenia o prawie do głosowania, odbioru dowodu osobistego,
- Wydział Architektury – obszerność składanej dokumentacji (kilkusetstronicowe tomy dokumentacji, częsta dokumentacja wielkoformatowa), wymóg oryginalnych podpisów projektanta na składanej dokumentacji, obowiązek opieczetowania składanej dokumentacji, przekazywanej następnie do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego i inwestora,
- Wydział Dróg - obszerność składanej dokumentacji w sprawach prowadzonych w trybie ustawy o drogach publicznych (wymagane załączniki mapowe oraz całe projekty budowlane),
- Wydział Ekologii – obowiązek dołączenia do wniosku papierowej wersji niektórych dokumentów (np. operatów wodno-prawnych, dokumentacji geologiczno-górnictwa, raportów oddziaływania na środowisko itd.).

(dowód: akta kontroli str. 32, 39-40)

1.7. Jak wspomniano w pktcie 1.5 Urząd Miasta nie prowadził samodzielnych badań pod kątem przydatności udostępnianych e-usług dla mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 32, 35.)

1.8. W Urzędzie nie prowadzono monitoringu poziomu korzystania z udostępnionych e-usług. Raz na pół roku przekazywano natomiast do ŚCSI tzw. ankietę ewaluacyjną, zawierającą dane statystyczne dotyczące komunikacji elektronicznej, systemu teleinformatycznego Urzędu oraz funkcjonowania platform SEKAP i ePUAP.

(dowód: akta kontroli str. 32, 35, 73-81)

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

(dowód: akta kontroli str. 82-87)

1.10. Urząd Miasta Rybnika korzystał ze wzorów dokumentów elektronicznych (formularzy) przygotowanych w ramach projektu SEKAP i opublikowanych w lokalnym repozytorium lub wzorów dostępnych w centralnym repozytorium, zarejestrowanych przez inne podmioty. Formularz opracowany przez Urząd dla usługi „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi” i umieszczony w lokalnym repozytorium na podstawie uchwały nr 662/XLIII/2014 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 lutego 2014 r. został zgłoszony do centralnego repozytorium w trakcie trwania niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 88-98)

1.11. Podstawowym systemem wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie był system tradycyjny (papierowy)¹³. W Urzędzie funkcjonował równocześnie Elektroniczny System Obiegu Dokumentów. Kwestię obiegu dokumentów w komunikacji z klientem regulowała Instrukcja obiegu korespondencji nadana zarządzeniem Prezydenta Miasta¹⁴, przy czym jako korespondencję rozumiano tu wszelkie wnioski i pisma wpływające do Urzędu i wysyłane z Urzędu w formie papierowej i elektronicznej. Korespondencja w wersji elektronicznej mogła wpływać do Urzędu poprzez ESP bądź na adres e-mail pracowników/wydziałów i rybnik@um.rybnik.pl. Korespondencja wpływająca do Urzędu w formie elektronicznej była drukowana i dekretowana analogicznie jak korespondencja papierowa. Korespondencja wpływająca poprzez platformy SEKAP i ePUAP była automatycznie rejestrowana w Elektronicznym Systemie Obiegu Dokumentów (pełna integracja systemów), natomiast korespondencja mailowa była wprowadzana do Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów ręcznie. Pracownicy poszczególnych wydziałów Urzędu weryfikowali zgodność korespondencji otrzymanej w ramach Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów z korespondencją w wersji papierowej odebraną z Kancelarii Urzędu. Odpowiedź na korespondencję przychodzącą elektronicznie (maile), zatwierdzona przez naczelnika wydziału załatwiającego sprawę, wysyłana była w postaci elektronicznej i drukowana *ad acta*, a treść tej korespondencji musiała być tożsama z wersją zarejestrowaną w Elektronicznym Systemie Obiegu Dokumentów. W przypadku korzystania z platform SEKAP/ePUAP nadawca wybierał w e-formularzu formę korespondencji/załatwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 100-139)

Dokumenty wysyłane z Urzędu w formie elektronicznej opatrywane były bezpiecznym podpisem elektronicznym bądź wysyłane za pośrednictwem profilu zaufanego przez pracowników wydziału prowadzącego daną sprawę. Wśród pracowników Urzędu 61 osób posiadało taki podpis/profil zaufany. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. pracownicy Urzędu podpisali 7548 dokumentów,

¹³ Na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta nr 139/2011 z dnia 30 marca 2011 r.

¹⁴ W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące zarządzenia Prezydenta Miasta w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu korespondencji w Urzędzie Miasta Rybnika: nr 606/2011 z dnia 21 grudnia 2011 r. (obowiązywała do 6 maja 2014 r.) oraz nr 228/2014 z dnia 7 maja 2014 r. (obowiązywało do 30 czerwca 2015 r.), które zostało uchylone zarządzeniem nr 324/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r.

w tym dotyczących Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, formularzy dotyczących ubezpieczeń społecznych i deklaracji podatkowych pracowników Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 32-38, 41-42)

1.12. Na podstawie próby 20 usług zrealizowanych przez Urząd w formie elektronicznej ustalono, że dla każdej badanej usługi elektronicznej na stronie BIP Urzędu zamieszczono tzw. kartę usługi. Karta ta zawierała m.in. nazwę usługi, nazwę usługodawcy, podstawę prawną, opis usługi, wymagane dokumenty i sposób ich dostarczenia, dane o opłatach związanych z załatwieniem sprawy oraz opis sposobu i terminu załatwienia, a także informacje o możliwości skorzystania z wniesienia odwołań oraz skarg i wniosków. Wpływające do Urzędu dokumenty inicjujące sprawę były w tym samym lub następnym dniu roboczym przekazywane do pracowników merytorycznych i dalej załatwiane bez zbędnej zwłoki. W przypadku gdy wniosek o załatwienie sprawy był błędny lub niekompletny, uzupełnienie bądź sprostowanie wniosku następowało w formie elektronicznej. Urząd umożliwił uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwianej sprawy drogą telefoniczną bądź poprzez stronę BIP Urzędu. Nie stwierdzono przypadku, w którym interesant Urzędu został zobligowany do dostarczenia informacji będących już w posiadaniu urzędu administracji publicznej. System elektronicznego obiegu dokumentów był systemem samodzielnym i nie komunikował się z innymi systemami informatycznymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 140-144)

1.13. Obsługę techniczną platformy SEKAP zapewniało ŚCSI. Pracownicy Urzędu zauważone problemy w funkcjonowaniu tej platformy zgłaszali drogą mailową. W okresie objętym kontrolą Urząd zgłosił w ten sposób dwa problemy związane z funkcjonowaniem platformy SEKAP, jednakże nie miały one wpływu na terminy rozpatrywania spraw załatwianych w Urzędzie. W celu zapewnienia ciągłości komunikacji klientów z Urzędem, ŚCSI prowadziło ciągły monitoring dostępu do komputera komunikacyjnego poprzez przysyłanie komunikatów diagnostycznych, dotyczący również platformy ePUAP. Utrzymanie w sprawności systemów teleinformatycznych, za pomocą których realizowana była komunikacja z SEKAP, zapewniały umowy serwisowe lub gwarancyjne zawarte ze ŚCSI, na podstawie których awaria krytyczna musiała zostać usunięta najpóźniej w ciągu 24 godzin od zgłoszenia przez ŚCSI, awaria niekrytyczna w ciągu 7 dni, a usterka w ciągu 14 dni. Urząd otrzymywał na bieżąco informacje od ŚCSI o funkcjonowaniu platformy ePUAP (o dostępności, pracach serwisowych, problemach technicznych, awariach itp.). W pierwszym półroczu 2015 roku do Urzędu wpłynęły 154 informacje związane z funkcjonowaniem tej platformy, nie miały one jednak charakteru awarii i nie wpływały na terminy załatwianych spraw.

(dowód: akta kontroli str. 32-38, 43-47)

1.14. Pracownicy Urzędu, w tym pracownicy realizujący e-usługi, uczestniczyli w szkoleniach dotyczących obsługiwanych systemów teleinformatycznych na początku zatrudnienia. Były to szkolenia o charakterze wewnętrznym, prowadzone w zakresie systemów teleinformatycznych przez pracowników Wydziału Informatyki. Ponadto pracownicy podnosili swoje kwalifikacje w zakresie obowiązujących przepisów prawa – m.in. o podpisie elektronicznym, o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, o ochronie danych osobowych. W okresie objętym kontrolą pracownicy Urzędu brali udział w dwudniowym szkoleniu

pn. „Szkolenie dotyczące świadczenia e-usług publicznych, w tym poprzez platformę ePUAP” (2 osoby) oraz w dwudniowym IV Śląskim Konwencie Informatyków i Administracji (1 osoba).

(dowód: akta kontroli str. 32-38, 48-51)

Ustalone
nieprawidłowości

W lutym 2014 roku w Urzędzie Miasta Rybnika opracowano formularz elektroniczny dla usługi „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi”. Został on umieszczony w lokalnym repozytorium oraz udostępniony na stronie BIP Urzędu. Mimo wymogu wynikającego z art. 19b ust. 3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących usługi publiczne, określającego, że organy administracji publicznej przekazują wzory dokumentów elektronicznych do CRD prowadzonego przez Ministra Administracji i Cyfryzacji w ramach ePUAP, obowiązek ten Urząd Miasta Rybnika wykonał dopiero po około 14 miesiącach, w trakcie trwania niniejszej kontroli – w dniu 6 lipca 2015 roku.

W ocenie NIK podane w wyjaśnieniach przyczyny, iż: proces rejestracji wzoru w centralnym repozytorium utrudnia uruchamianie e-usług, co wynika ze skomplikowanej i źle zaprojektowanej procedury rejestracji/zgłaszania formularzy, długiego okresu oczekiwania na rejestrację oraz w niektórych przypadkach barier prawnych, nie uzasadniają tak długiej zwłoki w wykonaniu obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 89-98)

Ocena częściowa

Urząd Miasta Rybnika podjął prawidłowe i skuteczne działania zmierzające do udostępniania świadczonych przez siebie usług administracji publicznej w formie elektronicznej. Urząd udostępniał 97 usług elektronicznych. Znaczenie takiej formy świadczenia usług zostało dostrzeżone w dokumentach strategicznych miasta oraz wpisane w zakres działania wydziałów Urzędu. Na stronie BIP, w zakładce e-Urząd, zamieszczono wykaz świadczonych usług wraz z ich opisem, elektronicznymi formularzami i innymi przydatnymi dla interesantów informacjami, co ułatwiało i usprawniało proces załatwiania spraw. Urząd nie przekazał do CRD wzorów dokumentów elektronicznych formularza e-usługi „Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi”, nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W Urzędzie Miasta Rybnika ESP¹⁵ była obsługiwana przez dwie równorzędne platformy – SEKAP oraz ePUAP¹⁶. Informacja o tej skrzynce dostępna była po wejściu na główną stronę serwisu miejskiego www.rybnik.pl lub www.rybnik.eu i wybraniu z głównego menu funkcji e-Urząd. W tym miejscu zamieszczono informacje o usługach realizowanych przez Urząd oraz wskazanie, że część z nich oprócz drogi tradycyjnej można zrealizować przez Internet. W czerwcu 2015 roku do

¹⁵ Utworzona zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji.

¹⁶ EPUAP została uruchomiona na wniosek Urzędu Miasta Rybnika z dnia 11 lutego 2009 roku.

Urzędu wpłynęło poprzez ESP 101 wiadomości dotyczących usług publicznych i 10 656 analogicznej korespondencji w formie papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 32-38, 145-146, 149-150)

2.2. Na stronie internetowej BIP Urzędu zamieszczono informacje dotyczące m.in. adresu ESP, maksymalnego rozmiaru dokumentu elektronicznego wraz z załącznikami oraz rodzajów nośników danych, na których może zostać doręczony dokument elektroniczny lub urzędowe poświadczenie odbioru¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 147-150)

2.3. System teleinformatyczny służący do wysyłania i odbierania korespondencji elektronicznej w Urzędzie Miasta Rybnika zapewniał oznaczenie doręczonych dokumentów elektronicznych danymi potwierdzającymi ważność podpisów elektronicznych w momencie ich złożenia i czas ich weryfikacji. ESP Urzędu automatycznie tworzyła i przekazywała nadawcy poświadczenia przedłożenia dokumentów do Urzędu. System teleinformatyczny Urzędu udostępniał również poświadczenia doręczenia, w celu ich podpisania przez adresata. Poświadczenia doręczenia zawierały m.in. nazwę podmiotu, który doręcza dokument elektroniczny i podmiotu, któremu dokument doręczono oraz oznaczenie sprawy i pisma (dokumentu), którego dotyczy, a w przypadku podpisania poświadczenia doręczenia – datę i czas podpisania.¹⁸

(dowód: akta kontroli str. 151-170)

2.4. System elektronicznego obiegu dokumentów Urzędu, służący do postępowania z dokumentami ewidencjonowanymi, posiadał m.in. następujące właściwości¹⁹: posiadał zabezpieczenia przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw zamkniętych (załatwionych), zabezpieczenia przed usuwaniem dokumentów z systemu (z wyjątkiem uzasadnionych przypadków), identyfikował użytkowników i dokonywane przez nich zmiany, zapewniał kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów, zapewniał odtworzenie przebiegu spraw oraz wspomagał proces tworzenia akt spraw oraz umożliwiał przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych. W zakresie wspomaganie i dokumentowanie procesu brakowania dokumentacji niearchiwalnej i przygotowania dokumentacji do przekazania do archiwum - system Urzędu częściowo wspomagał ww. czynności. Od maja 2014 roku system posiadał moduł ARCHIWUM, jednakże korzystanie z tego modułu wymagało ręcznego wprowadzenia danych spraw na podstawie spisu zdawczo-odbiorczego.

(dowód: akta kontroli str. 171-181)

2.5. Urząd Miasta Rybnika nie pełnił w okresie objętym kontrolą roli punktu potwierdzającego profil zaufany ePUAP. W Rybniku taką funkcję pełnił oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Urząd Skarbowy, znajdujące się w niedalekim sąsiedztwie Urzędu Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 32-28, 182)

¹⁷ Zamieszczenie takich informacji jest wymagane na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 971), zwanego dalej rozporządzeniem ws doręczania dokumentów elektronicznych.

¹⁸ Spełnienie opisanych warunków jest wymagane na podstawie § 5, § 13 i § 14 rozporządzenia ws doręczania dokumentów elektronicznych. Zbadano na próbie 15 dokumentów.

¹⁹ Posiadanie przez system teleinformatyczny wskazanych właściwości jest wymagane na podstawie § 6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi (Dz.U. Nr 206, poz. 1518).

2.6. Urząd wprowadzając Elektroniczny System Obiegu Dokumentów oraz powiązane z nim systemy/elektroniczne rejestry gromadzące dane związane z działalnością Urzędu, zaprojektował i wdrożył zabezpieczenia zapewniające, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają uprawnienia adekwatne do swoich zadań. Procedura nadawania uprawnień została ustanowiona w Polityce Bezpieczeństwa Informacji i Systemów Przetwarzania Informacji (wprowadzonej zarządzeniem nr 214/2006 Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 25 maja 2006 roku)²⁰. Uprawnienia były nadawane pracownikom na wniosek przełożonego. Wniosek ten był weryfikowany przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji i opiniowany przez kierowników wydziałów Urzędu gromadzących dane, o dostęp do których wnioskowano. Na losowo wybranej próbie 15 pracowników potwierdzono, że mechanizmy te działają prawidłowo, a nadawanie uprawnień do systemu było realizowane zgodnie z zapisami Polityki Bezpieczeństwa Informacji i Systemów Przetwarzania Informacji. W przypadku zakończenia stosunku pracy, we wszystkich zbadanych w ramach kontroli przypadkach niezwłocznie zablokowano byłym pracownikom dostęp do systemów teleinformatycznych Urzędu²¹.

(dowód: akta kontroli str. 183-259)

2.7. W § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności²² nałożono na podmioty publiczne obowiązek przeprowadzania okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok. Ostatni audyt w tym zakresie w Urzędzie Miasta Rybnika był przeprowadzany od 20 listopada do 6 grudnia 2013 roku i obejmował 2013 rok – do końca trwania audytu. W sprawozdaniu z audytu z dnia 17 stycznia 2014 roku wyrażono opinię w sprawie adekwatności, skuteczności oraz efektywności kontroli zarządczej w obszarze bezpieczeństwa informacji Urzędu - pozytywną z uwagami. W wyniku audytu sformułowano szereg zaleceń, związanych głównie z aktualizacją danych zawartych w Polityce Bezpieczeństwa Informacji i opracowaniem dodatkowych procedur. Zalecenia te nie były związane ani nie miały wpływu na świadczenie usług w formie elektronicznej. W planie audytu wewnętrznego na 2014 rok, za zgodą Prezydenta Miasta, dokonano zmiany w zakresie trybu przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa informacji z zadania zapewniającego na czynności doradcze. Czynności te polegały na udziale pracowników Biura Audytu i Kontroli Wewnętrznej w pracach Komisji ds. przygotowania nowej Polityki Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, która weszła w życie od 1 lipca 2015 roku.

(dowód: 300-343)

2.8. W Polityce Bezpieczeństwa Informacji określony został obowiązek tworzenia kopii zapasowych danych gromadzonych w systemach teleinformatycznych Urzędu. W ww. dokumencie wskazano sposób i częstotliwość tworzenia kopii zapasowych, a także okres ich przechowywania oraz zasady testowania. W trakcie kontroli

²⁰ Zwana dalej Polityką Bezpieczeństwa Informacji. Polityka ta obowiązywała do 30 czerwca 2015 roku, od 1 lipca 2015 roku zastąpiła ją Polityka Bezpieczeństwa Informacji wprowadzona zarządzeniem nr 351/2015 Prezydenta Miasta Rybnika z dnia 23 czerwca 2015 roku.

²¹ Tzw. karta obiegowa składana przez pracowników kończących zatrudnienie jest potwierdzana m.in. przez Wydział Informatyki, po sprawdzeniu zablokowania konta pracownika w systemie.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 roku w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz.U. z 2012 roku poz. 526), zwane dalej rozporządzeniem w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności.

stwierdzono, że kopie zapasowe danych były tworzone regularnie, zgodnie z ww. procedurami i przechowywane w sposób zapewniający ich bezpieczeństwo. Nie przeprowadzano natomiast regularnego testowania kopii zapasowych danych.

(dowód: akta kontroli str. 260-300, 344-348)

Ustalone
nieprawidłowości

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. b i e rozporządzenia w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, podmioty publiczne mają obowiązek zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego m.in. na minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii oraz zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych. Zgodnie z pkt. 10.5.1 lit. F normy PN-ISO/IEC 17799:2007 nośniki kopii zapasowych winny być testowane aby można było na nich polegać w przypadku awaryjnego odtwarzania. Także w Polityce Bezpieczeństwa Informacji określony został obowiązek regularnego testowania kopii zapasowych danych gromadzonych w systemach teleinformatycznych Urzędu. W trakcie kontroli stwierdzono, że nie prowadzono testowania kopii zapasowych danych.

Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Informatyki, w celu zapewnienia wysokiej jakości kopii zapasowych procedura ich wykonania uwzględniała weryfikację zapisanych danych za pomocą oprogramowania służącego do wykonywania kopii. Pozwalało to na wykrycie błędów powstałych podczas zapisu i ewentualne powtórzenie procedury wykonania kopii.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie uzasadniają braku spełnienia ww. obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 260-286, 327-328, 344-348)

Ocena cząstkowa

Usługi publiczne w formie elektronicznej były świadczone przez Urząd zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa (w tym w zakresie ESP) oraz uregulowaniach wewnętrznych. Strona BIP Urzędu zawierała wszystkie wymagane przepisami informacje a jej struktura była czytelna i intuicyjna. System teleinformatyczny w Urzędzie zapewniał sprawną realizację e-usług oraz zapewniał bezpieczeństwo gromadzonych w nim danych. W Urzędzie regularnie sporządzano kopie zapasowych danych, nie zapewniano jednakże regularnego testowania tych kopii.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W Urzędzie nie opracowano programu działań informacyjnych i promujących korzystanie z e-usług. Jednakże były prowadzone działania promocyjne w związku z realizacją projektów związanych z upowszechnianiem korzystania z Internetu, w tym korzystania z usług publicznych w formie elektronicznej, takich jak:

- Projekt „Elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Mieście Rybnik (e-karta) i SEKAP

Urząd Miasta Rybnika promował korzystanie z e-karty – elektronicznej zbliżeniowej karty miejskiej, umożliwiającej płacenie za szereg usług w mieście, m.in. transport miejski, parkingi, opłaty miejskie, a także stanowiącej nośnik podpisu elektronicznego. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, część kart została wyposażona w interfejs sprawiający, że karta ta była również nośnikiem elektronicznego podpisu cyfrowego niekwalifikowanego wydawanego przez Urząd wszystkim zainteresowanym. Ponadto, w celu spopularyzowania usług Urzędu w formie elektronicznej, oddano do użytku mieszkańców sześć telecentrów zlokalizowanych w domach kultury odległych od centrum dzielnic miasta oraz cztery infokioski. W punktach tych można było skorzystać z wybranych stron internetowych, przede wszystkim z e-Urzędu. Zadaniem osób zatrudnionych w ww. punktach było udzielanie pomocy w obsłudze komputera i korzystaniu z Internetu oraz doradztwo jak wypełnić i złożyć elektroniczne formularze w ramach systemu SEKAP i ePUAP. W 2007 roku, gdy wdrażany był projekt, opublikowano w prasie lokalnej artykuły informujące o projekcie, rozprowadzono ulotki informacyjne oraz rozwieszono plakaty w jednostkach organizacyjnych miasta. Dodatkowo dwukrotnie, wraz z decyzjami podatkowymi, mieszkańcy miasta otrzymali informacje dotyczące funkcjonowania urzędu i byli zachęceni do korzystania z tzw. e-urzędu na stronie BIP oraz o adresach stron www, poprzez które można było złożyć wniosek elektronicznie.

- Projekt „Ogólnodostępny System Komunikacji Administracji Rybnickiej (OSKAR)”

Przedmiotem projektu była budowa i wdrożenie systemu obejmującego uruchomienie e-usług świadczonych przez jednostki organizacyjne miasta, w oparciu o ich zintegrowane i zmodernizowane systemy/oprogramowanie. Informacje na temat projektu, w tym uruchamianych e-usług, były zamieszczane w artykułach w prasie lokalnej i branżowej (miesięcznik *IT w Administracji*) oraz ulotkach informacyjnych.

- Projekty „Miejska Sieć Szerokopasmowa w Rybniku” oraz „Miejska Sieć Szerokopasmowa w Rybniku – etap II”

W ramach tych projektów m.in. uruchomiono dziewięć infokiosków, w których można było skorzystać z wybranych stron internetowych, w tym e-urzędu. Ponadto uruchomiono dwa bezprzewodowe punkty dostępu do Internetu (hot spot). Informacje na ten temat zostały zamieszczone w prasie lokalnej i branżowej (miesięcznik *IT w Administracji*) oraz ulotkach i broszurach informacyjnych.

Wydatki promocyjne w okresie objętym kontrolą wyniosły 53 tys. zł (wydatki na promocję projektów „Miejska Sieć Szerokopasmowa w Rybniku – etap II” oraz „Ogólnodostępny System Komunikacji Administracji Rybnickiej (OSKAR)”).

3.2. W Urzędzie nie dokonywano analizy/oceny prowadzonych działań promocyjnych dotyczących oferowanych e-usług. Monitorowany był jedynie poziom korzystania z infokiosków oraz bezprzewodowych punktów dostępu do Internetu.

(dowód: akta kontroli str. 349-387)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że pomimo braku programu promocji elektronicznych usług publicznych, Urząd podejmował szereg działań promocyjnych w związku z realizacją projektów związanych z upowszechnianiem korzystania z Internetu, w tym korzystania z usług publicznych w formie elektronicznej.

Ocena skuteczności tych działań i analiza osiągania zakładanych efektów, zdaniem NIK, pozwoliłaby na ulepszanie oferty oraz upowszechnienie e-usług.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. **Niezwłoczne przekazywanie opracowanych w Urzędzie Miasta Rybnik wzorów dokumentów elektronicznych do centralnego repozytorium.**
2. **Zapewnienie testowania sporządzonych kopii zapasowych.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

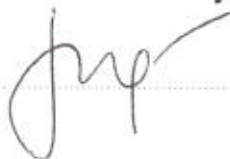
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Katowice, dnia 2 października 2015 r.

Kontroler nadzorujący
Gabriela Tutak
Doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Katowicach



Piotr Miklis

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

